

LA REFORMABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917

Por Ignacio BURGOA

Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM

Palabras preliminares

LA CONMEMORACIÓN ANUAL de nuestra actual Ley Suprema no sólo debe implicar un fasto cronológico en la historia jurídico-política de México, sino el refrendo de los valores y principios que dicho documento con- juna armoniosamente en sus prescripciones normativas. Cada cinco de de febrero se celebra un año de vida de la Constitución de 17, y las ceremonias que con este motivo se efectúan han revestido casi siempre unciosa solemnidad. Pero festejar los aniversarios de nuestro Código Fundamental no debe únicamente significar la entonación de loas y alabanzas en su honor, sino la renovación constante del propósito cívico en gobernantes y gobernados para ceñir la conducta de unos y otros a las normas que lo integran. Sin este propósito y sin su decidida reali- zación, el cinco de febrero no sería sino una fecha de recordación esté- ril de un acontecimiento sumergido en el pasado, y en esta tesitura, equivaldría al mero homenaje que se tributa a un muerto o la hipó- crita pleitesía que se rinde a un ser viviente que se relega al olvido y se restituye a un museo como pieza ineficaz, para extraerla de él y volverla a lustrar al año siguiente. Y es que en toda Constitución deben distinguir- se dos fenómenos; ocasional uno y permanente el otro: su expedición y su vigencia. El primero se localiza en la historia como un suceso que se registra en la vida de los pueblos; en cambio, el segundo se proyecta sobre esa vida dirigiéndola imperativamente mientras no desaparezca. Por ello, el cinco de febrero de cada año tiene una doble significación, como hecho histórico y como hecho cívico, y en esta dualidad, el pri- mero se ostenta como un homenaje a sus forjadores y el segundo como la intención actuante de adecuar siempre la vida de México a sus mandamientos. Ambos entrañan sendos tributos: la conmemoración y la renovación positiva a los principios en ella contenidos.

La veneración que todos los mexicanos debemos profesar a la Con- stitución vigente no debe conducirnos a ninguna admiración obsesiva hacia todas y cada una de sus prescripciones. Como obra insigne mente humana, no es perfecta sino perfectible. Si nuestro país puede ufanarse

de ella, el legítimo orgullo de que rija los destinos de la patria, no debe traducirse en obcecación petrificada. Tenemos una excelente Constitución, pero quisiéramos mejorarla con tanto tesón como pretendemos remediar los grandes males que aún aquejan al país. Este anhelo es nítidamente distinguible y nunca confundible frente a las aviesas y antimexicanas tendencias que propugnan la abolición de los principios sociales, políticos y económicos en que su orden se sustenta. Partimos de la premisa de que nuestra actual Constitución es buena, en el sentido platónico del valor bondad, pero deseamos mejorarla. Rechazamos enérgicamente la postura contraria que proclama su carácter obsoleto y cuyos sostenedores, con ideologías opuestas, propenden a sustituirla o a alterarla en su esencia, haciéndola retroceder hacia un individualismo trasnochado, o precipitándola hacia un estatismo totalitario y liberticida. Romper el orden armónico de justicia social que implanta nuestra Constitución mediante la incidencia en extremismos de diverso *sustratum* ideológico, es el designio de aquellos que no pueden tener cabida en ninguna ceremonia que se celebre en su honor, pues honrar a la Ley Suprema es mejorarla, no censurarla negativa y destructivamente.

Periódicamente la prensa nacional ha publicado declaraciones de algunos políticos y juristas, en el sentido de señalar a nuestra Constitución vigente como obsoleta y anacrónica, aduciendo que sus prescripciones, en lo general, ya no se adecúan a los aspectos actuales de la vida social, económica y política del pueblo mexicano, es decir, a las resultantes de su progreso y evolución. Los que han sostenido esta opinión no especifican, sin embargo, en qué facetas preceptivas nuestra actual Ley Suprema ostenta esos vicios. Independientemente de que yo, en lo personal, no comparto tales ideas, pues considero, y así siempre lo he proclamado, que la Constitución de 1917 conjuga armoniosamente en un sistema normativo los diferentes matices y aspectos de la vida nacional, y establece bases para la solución de los problemas que afronta, y la satisfacción de sus necesidades me ha preocupado hondamente la ominosa posibilidad de que no sea el pueblo de México, sino el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, es decir, los representantes de ese pueblo, quienes pudiesen alterar sustancialmente los principios políticos, económicos, jurídicos y sociales que recoge nuestra Carta Magna, y sustituirlos por otros que su muy peculiar modo de pensar les pudiesen sugerir.

Ante esa preocupación, me he preguntado en varias ocasiones si esa posibilidad pudiese ser factible en un terreno estrictamente jurídico, es decir, si las alteraciones sustanciales de los principios de diversa índole, consagrados constitucionalmente, pudiesen realizarse con validez dentro del ámbito de facultades que para los expresados organismos legislativos contiene el artículo 135 de nuestra Ley Suprema.

A la contestación de esa pregunta va dirigido este breve estudio.

Planteamiento de la cuestión

Indiscutiblemente la Constitución es la ley fundamental y suprema del país, ya que implica la base sobre la que se sustenta todo el Derecho positivo, al establecer las normas torales que rigen la vida del Estado, su organización y las relaciones de las autoridades entre sí y frente a los gobernados. Sobre la Constitución ningún ordenamiento secundario debe prevalecer, y en el caso de que éste se oponga a sus mandamientos, ostenta el vicio de nulidad *ab origine*.

La fundamentalidad y la supremacía no explican por sí solas el ser sustancial de la Constitución, pues ésta no es simplemente un documento jurídico en que se contengan sistematizadamente diversas normas básicas del Estado. La Constitución, para merecer con autenticidad este nombre, debe tener alma, y ésta se expresa en un conjunto de principios políticos, sociales y económicos que no son el producto de la imaginación de sus autores, sino que se encuentran arraigados en el ser, el modo de ser y el querer ser de un pueblo. En otras palabras, una verdadera Constitución, que con exhaustividad amerite este calificativo y que no sea un mero documento jurídico-formal, debe traducir en preceptos supremos y fundamentales los atributos, modalidades o características ontológicas de un pueblo, así como sus designios, aspiraciones o ideales que vaya forjando al través de su polifacética vida histórica. Todos estos elementos, existentes en la ontología y teleología populares, se convierten en el contenido y alma de la Constitución positiva, es decir, en el *substratum* de sus normas jurídicas esenciales.

Prescindiendo deliberadamente de diversas opiniones doctrinarias que corroboran las anteriores aseveraciones, puede afirmarse que sobre la Constitución, y como factores determinantes de su contenido, existen diferentes principios que se derivan por inferencia lógica del ser, del modo de ser y del querer ser de un pueblo. A estos principios los autores de Derecho constitucional suelen designarlos con el nombre de "decisiones políticas fundamentales", debiéndose agregar que no sólo este calificativo los caracteriza, pues las "decisiones fundamentales" pueden ser, y de hecho son, de índole social y económica.

Debiendo reflejar la Constitución las modalidades ontológicas, deontológicas y teleológicas de un pueblo, y no siendo éste una comunidad estática sino dinámica al propender siempre hacia su superación y mejoramiento, aquélla debe ser igualmente variable en sentido progresivo. Resultando la Constitución de un proceso histórico, tendiente a adaptar el ser al deber ser, a transformar una realidad desigualitaria e injusta en una realidad igualitaria y justa, es obvio que los factores que determinan dicha adaptación o transformación no sólo son la causa eficiente de la formación constitucional, sino la base de sustentación y el elemen-

to justificativo de la vigencia o subsistencia de las normas constitucionales, de tal suerte que si éstas ya no únicamente no encuentran respaldo en las circunstancias que otrora hubieren implicado su motivación real, positiva y verdadera, sino que significan serios obstáculos para la obtención de la justicia e igualdad, deben necesariamente modificarse. Estas consideraciones autorizan a reafirmar lo que siempre se ha aseverado y corroborado por la teoría constitucional y la filosofía jurídica: la Constitución no debe ser un "tabú"; no es un ordenamiento inmodificable, pese a su supremacía; como producto jurídico excelso de la vida evolutiva de los pueblos, debe siempre estar en consonancia con las diversas etapas de la transformación social en su sentido genérico. Pero la necesidad, latente o actualizada, de la reforma a la Constitución, tiene, a su vez, una importante y significativa limitación, sin la cual toda alteración que dicho ordenamiento experimentare sería indebida, si no es que absurda y atentatoria: la de que la motivación de la enmienda constitucional esté radicada en auténticos factores reales que reclamen su institución y regulación jurídicas, y auspiciada por designios de verdadera igualdad y justicia en cualquier ámbito de que se trate (económico, religioso, político, etcétera), y no basada en conveniencias espurias de hombres o grupos que ocasional y transitoriamente detenten el poder.

Pese al deber-ser teleológico de toda Constitución, que cristaliza en normas jurídicas la voluntad de los pueblos, orientada hacia la consecución de la igualdad y la justicia como valores omni-presentes en toda transformación social progresiva, la historia humana nos suministra prolijamente casos en que, o por falta de una conciencia popular inquebrantable, o por opresiones tiránicas de los que en un momento dado gocen de los privilegios del poder público, las normas constitucionales se crean, reforman o suprimen al capricho de grupos mezquinamente interesados, o bajo los tortuosos designios de hombres ambiciosos. En estas condiciones, el proceso de creación constitucional ha culminado en la formación de ordenamientos jurídicos formales, cuyo contenido, o pugna con los verdaderos elementos reales que debieran implicar su motivación, o es ajeno e indiferente a ellos (*Constitución en sentido positivo o jurídico-positivo*, según Schmitt y Kelsen, respectivamente), sin desembocar en la elaboración de una genuina Constitución que, como Ley Fundamental del Estado, esté respaldada y apoyada por factores sociales de muy diversa índole, que revelen el ser y el modo de ser del pueblo o nación que organiza o encauza, los cuales, puede decirse, equivalen a la *norma fundamental hipotética, no positiva*, de que nos habla el fundador de la Escuela Vienesa (*Constitución en sentido lógico-jurídico*, según éste mismo, o *Constitución en sentido absoluto*, conforme a las ideas de Carl Schmitt).

Si muchas Constituciones positivas históricamente dadas, no han respondido al ideal de Constitución tal como lo hemos esbozado, a mayor

abundamiento las reformas y adiciones a las mismas no han tenido, en múltiples casos, una verdadera fundamentación social en sentido genérico, puesto que, como ya advertimos, la alteración normativa constitucional ha reconocido como móvil primordial las conveniencias políticas (bajo la acepción desfigurada o degenerada del concepto clásico de "lo político"), religiosas o económicas de ciertos grupos o sectores prepotentes de la sociedad o las ambiciones desmedidas de poder de los llamados "jefes de Estado".

Sin embargo, a título de auto-defensa frente a la alterabilidad fácil, sencilla y, por ende, peligrosa de sus disposiciones, varias constituciones han establecido un sistema especial conforme al cual deban introducirse reformas o adiciones a sus preceptos. Desgraciadamente, ese sistema, que en la teoría jurídico-constitucional ha sugerido el principio de "rigidez constitucional", ha sido por lo general muy poco eficaz en la práctica, no implicando sino un mero conjunto de formalismos que fácil y hasta vergonzosamente se satisfacen por la inconsciencia cívica, la falta de patriotismo y la indignidad de los organismos y autoridades a los que constitucionalmente incumbe la modificación preceptiva de la Ley Fundamental. De ello resulta que, pese a dicho principio de rigidez, la Constitución puede reformarse o adicionarse, o incluso, lo que es peor, transformarse con la misma facilidad, celeridad y falta de ponderación con que se crean y modifican las leyes secundarias, y sin que la alteración constitucional pueda obedecer a una verdadera motivación real orientada hacia los ideales de igualdad y justicia.

Esta triste situación, desafortunadamente, se ha dado con frecuencia en México. Puede afirmarse que entre todas las constituciones o leyes constitucionales que han imperado en nuestro país, sólo tres pueden resistir aiosas un análisis serio de justificación sociológico-valorativa, a saber: los ordenamientos fundamentales de 1824, de 1857 y el vigente de 1917, todos ellos de carácter federal. Los demás, desde el punto de vista de la teoría constitucional, sólo han sido constituciones en sentido positivo, impuestas por conveniencias políticas, religiosas o económicas particulares de grupos privilegiados y, por tanto, conservadores, sin haber estado orientadas hacia la realización de verdaderos valores de igualdad y justicia, de lo que es prueba irrefutable su efímera duración. Estas consideraciones no suponen, desde luego, la idea absoluta y radical de que los ordenamientos constitucionales, distintos de los tres señalados, hayan sido totalmente deleznable, o que no hayan marcado cierto mejoramiento técnico en determinadas instituciones en ellos implantadas y reguladas; no autorizan a estimar a las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, como documentos jurídico-políticos perfectos y en todo superiores a los demás, sino que únicamente tratan de poner de relieve la circunstancia de que, desde el punto de vista de la evolución progresiva del pueblo mexicano, dichas tres leyes fundamentales han establecido

bases de superación social en materia religiosa, política y económica, alimentadas por un espíritu igualitario y justiciero, auténticamente revolucionario.

Por otra parte, aunque la Constitución deba ser el producto de la voluntad popular que en ella se refleja, es decir, de la soberanía del pueblo que se haya enfocado hacia su creación, finalidad que le imputa el carácter de "poder constituyente", sería inconcebible y, por ende, infactible desde el punto de vista teórico y práctico, que el pueblo por sí mismo pudiese introducir modificaciones a sus preceptos. Éstas se formulan y realizan en su nombre por sus representantes políticos que, en el caso de nuestro país, integran las Cámaras de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, según lo establece el artículo 135. Este precepto, como es bien sabido, faculta a los citados órganos para "reformular y adicionar" la Constitución. Ahora bien, la demarcación de semejante facultad o su apreciación irrestricta, originan consecuencias de dilatada trascendencia para la vida de México, a tal punto importantes, que de ellas puede derivar, o la conservación del poder constituyente en favor del pueblo que es su titular, o la atribución de este poder a los órganos legislativos mencionados, lo que se antoja una ingente aberración. Y es que de la interpretación del artículo 135 depende el mantenimiento real y positivo del régimen democrático, o la entronización formal de la dictadura legislativa, que en la realidad política encubriría la dictadura presidencial. De ahí que he juzgado no sólo oportuno, sino necesario, abordar la consabida cuestión. De los criterios opuestos y excluyentes que sobre ella se adopten derivarán, o el mantenimiento y defensa de los principios políticos, sociales y económicos proclamados en nuestra Constitución vigente, o la posibilidad jurídica de que se destruyan o reemplacen por los contrarios sin la ingerencia del único capacitado legítimamente para operar estos fenómenos, como es el pueblo mexicano. O se preserva en favor de éste el poder constituyente o se auspicia su entrega al legislador ordinario y constituido, es decir, en el fondo, a grupos políticos de ideologías que puedan estar en contra del ser, del modo de ser y del querer ser populares.

Es pues el precepto señalado, en su alcance o interpretación, lo que forma el tema central de este estudio. En torno a él surgen las siguientes cuestiones trascendentales: ¿Qué extensión tiene la facultad de reformar y adicionar la Constitución que se confiere al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados? ¿Estos órganos pueden ejercitarla irrestrictamente, *ad libitum*, a tal extremo de cambiar, restringir o suprimir los principios básicos que caracterizan esencialmente a nuestro orden constitucional? ¿El poder constituyente del pueblo debe entenderse depositado en ellos? ¿El artículo 135 autoriza la destrucción de la Constitución mediante la alteración sustancial de tales principios, con-

virtiendo a las entidades legislativas mencionadas en un "constituyente permanente" como lo pretenden algunos autores?

Consideraciones jurídicas

Las ideas que en relación a dichas cuestiones vamos a emitir, ya las hemos expuesto públicamente en otras ocasiones. Por ser cabalmente aplicables al tema de este estudio, es oportuno reproducirlas, pues conciernen a uno de los tópicos que tratamos en un opúsculo editado en 1966, como es el que atañe a la naturaleza del poder constituyente, la cual suministra el criterio certero para contestar las interrogaciones anotadas en uno u otro sentido. Es más, de su desentrañamiento depende que dicho estudio esté o no justificado.

Hemos sostenido que el poder constituyente es la soberanía popular misma, enfocada hacia la creación constitucional traducida en la expedición de un documento jurídico fundamental y supremo que es la espina dorsal de todo Estado de Derecho. Por tanto, el poder constituyente participa obviamente de los atributos sustanciales de la soberanía, como son, la inalienabilidad, la indivisibilidad y la imprescriptibilidad. Al desplegarlo, mediante sus representantes o diputados que forman lo que se llama la asamblea o congreso constituyente, el pueblo se autodetermina y autolimita en la Constitución, decidiendo someterse, y sujetando a todos los órganos estatales, a ciertos cauces jurídicos que en su nombre se establecen.

Estas someras consideraciones encuentran su puntual aplicación en nuestra Constitución. Al organizarse el pueblo mexicano en Estado, refirió la soberanía a esta entidad jurídico-política, reservándose para sí, no obstante, su fundamentación real. Al surgir el Estado mexicano con personalidad jurídica política propia, como mera forma de creación artificial (como son el concepto y la entidad política "Estado" en general), necesariamente se le tuvo que atribuir autoridad, esto es, el poder indispensable para la consecución de sus fines específicos y para el mantenimiento del orden interior. Al nacer el Estado mexicano, lógicamente el pueblo o elemento humano que lo integra devino un factor de su naturaleza, conservando, sin embargo, el poder o actividad social suprema (soberanía) que le es inherente. En el terreno lógico, un elemento real, el pueblo o la nación, al que corresponde el poder soberano, al organizarse en Estado, imputó a éste una actividad, o sea, el poder público o de imperio, para que por conducto de diferentes órganos o autoridades, cumplierse los objetivos en que el mismo pueblo tradujo su autodeterminación y su autolimitación. De esta consideración se infiere la sutil diferencia que existe entre "soberanía" y "poder público", pues en tanto que la primera pertenece al pueblo, el segundo corresponde al Estado, mediando entre una y otro un estrechísimo vínculo de causalidad bajo

la idea de que la soberanía es la fuente directa e inmediata del poder público. Es tan compacto e inescindible ese vínculo que en cierto modo ambos conceptos se identifican, ya que el poder público no es sino la soberanía popular o nacional dinámica y actuante a través del Estado, o sea, su actualización misma. Por ello, creemos que no implica ningún despropósito hablar indistintamente de "soberanía popular" y "soberanía del Estado", ya que la entidad estatal no es sino la persona moral en que el pueblo se ha organizado jurídica y políticamente a través del Derecho y, en especial, mediante la Constitución. Ahora bien, si el poder constituyente es una faceta teleológica de la soberanía, el poder público, en cambio, es un poder constituido o encauzado jurídicamente, o sea, ordenado por la Constitución, sin que esta diferencia destruya la identidad de que hemos hablado, pues uno y otro no son sino aspectos distintos de un todo. Así, la soberanía popular o nacional es poder público en la medida en que se desarrolla conforme a las normas que ésta ha consignado.

Estas consideraciones explicitan con claridad el artículo 39 constitucional que dice:

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.

Fácilmente se desprende del contenido de este precepto que su primera parte alude a la radicación popular de la soberanía cuando emplea los adverbios *esencial* y *originariamente*. El primero de ellos implica que la soberanía es consustancial y concomitante al pueblo, o sea, que éste tiene como atributo de esencia el ser soberano. Por su parte, la palabra "originariamente", significa que es el pueblo quien en principio y de manera esencial es el único sujeto real de la soberanía, la cual, a su vez, es la "fuente" de todo poder público, pues éste "dimana", o sea, deriva del pueblo. Si éste no fuese soberano, no sería la causa del poder público o poder del Estado, sino el elemento humano sobre el cual éste se ejerciera. Consiguientemente, el artículo 39 constitucional identifica "soberanía" con "poder público", pues ambos radican en el pueblo. Del pueblo no podría dimanar poder alguno si no lo tuviera y la contención popular del poder público entraña la misma soberanía.

Ahora bien, el pueblo, como unidad real, no puede por sí mismo ejercer el poder constituyente. Es imposible, física y psicológicamente, que todo el conjunto humano que representa se dé una Constitución. La elaboración de este ordenamiento fundamental es una obra de la inteligencia y de la voluntad y cuya producción, por ende, requiere 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. Por ello, si bien el poder constituyente pertenece al pueblo como aspecto teleológico inherente a su soberanía, no puede desempeñarse por su titular. Imperativos ineludibles constriñen a depositar su ejercicio en un cuerpo, compuesto de representantes populares que se denomina *congreso o asamblea constituyente*, y cuya misión única consiste en elaborar una Constitución a nombre del pueblo. Claramente se advierte, por tanto, la medular distinción que media entre ese cuerpo y el poder constituyente propiamente dicho. El primero es el órgano a quien el ejercicio o la actualización de dicho poder se confía o entrega, y el segundo la energía, fuerza o actividad soberana de darse una Constitución. Por este motivo, los títulos de legitimidad del congreso o asamblea constituyente y de su obra derivan de la relación directa que exista entre él y el pueblo, o sea, de la auténtica representación popular que tal organismo ostente. Sin esa relación, o faltando esta representación, la obra constitucional, por más perfecta que se suponga, tendrá un vicio ostensible de origen; su carácter espurio o ilegítimo, aunque con el tiempo y su observancia pueda legitimarse.

Debe advertirse, por otra parte, que la representación política del pueblo que tiene la asamblea, o congreso constituyente, no convierte a este cuerpo en un mero mandatario popular bajo el concepto clásico de mandato del Derecho Civil. Dicha asamblea o cuerpo goza de amplia libertad para crear una Constitución, sin que actúe acatando instrucciones específicas y expresas de su representado, las cuales, por lo demás, serían casi imposibles de darse. Sin embargo, sobre la actuación del órgano constituyente existe un conjunto de principios, ideales, fines o tendencias radicados en el ser, modo de ser y querer ser del pueblo (Constitución en sentido absoluto, no positivo), que no sólo condicionan la producción constitucional, sino que deben incorporarse a ésta como *substratum* de sus dispositivos jurídicos.

Uno de esos principios es el de la soberanía popular, necesariamente respetable por la asamblea o congreso constituyente. Suponer que no lo acatara, es decir, que no lo declarara en la Constitución que elabore, significaría una usurpación, una traición al pueblo mismo en cuya representación actúa, y es más, el desquiciamiento de su base de sustentación, de legitimidad y fuente. 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 cualquier otra índole que informen el espíritu de un determinado ordenamiento constitucional en un momento histórico dado. Y es que dichos principios varían en la medida que el ser, el modo de ser y el querer ser del pueblo cambian por impulso de su propia dinámica; y cuando la ley fundamental resulta incompatible con ellos, debe sustancialmente modificarse o, inclusive, reemplazarse por otra que los proclame y erija a la categoría de normas jurídicas básicas.

Ahora bien, la modificabilidad de los principios esenciales que se contienen en una Constitución, o sea, de los que implican la sustancia o contextura misma del ser ontológico y teleológico del pueblo, y la facultad de sustituir dicho ordenamiento, son inherentes al poder constituyente. Por ende, sólo el pueblo puede modificar tales principios o darse una nueva Constitución. Ni el congreso constituyente, cuya tarea concluye con la elaboración constitucional, ni, por mayoría de razón, los órganos constituidos, es decir, los que se hayan creado en la Constitución, tienen semejantes atribuciones. Suponer lo contrario equivaldría a admitir aberraciones inexcusables, tales como la de que el consabido poder no pertenece al pueblo, de que la asamblea constituyente, una vez cumplida su misión, subsistiese, y de que los órganos existentes a virtud del ordenamiento constitucional pudiesen alterar las bases en que éste descansa sin destruirse ellos mismos. En resumen, si el poder constituyente es un aspecto inseparable, inescindible de la soberanía, si dicho poder consiste en la potestad de darse una Constitución, de cambiarla, esto es, de reemplazar los principios cardinales que le atribuyen su tónica específica, o de sustituirla por otra, no es concebible, y mucho menos admisible, que nadie ni nada, fuera del pueblo, tenga las facultades anteriormente apuntadas.

Estas consideraciones plantean un problema de trascendental importancia que estriba en determinar la vía o el medio que el pueblo puede utilizar para realizar esa potestad. Tal problema se traduce en las siguientes interrogaciones: ¿Cómo puede el pueblo cambiar su Constitución? ¿Cómo puede sustituirla por una nueva que refleje el estado evolutivo que en los distintos órdenes de su vida ha alcanzado? ¿Cómo puede reemplazar los principios esenciales políticos, sociales, económicos o jurídicos que en un determinado ordenamiento constitucional se han plasmado? Las formas que como estos objetivos pueden lograrse son generalmente las de derecho y las de hecho. Dentro de las primeras se comprende el *referéndum popular*, o sea, la manifestación de la voluntad mayoritaria del pueblo, a través de una votación extraordinaria, que apruebe o rechace no sólo la variación de los consabidos principios y la adopción de distintos o contrarios, a los constitucionalmente establecidos, sino la sustitución de la ley fundamental. Además, en la misma Constitución puede disponerse que los órganos que ostenten la representación

popular convoquen, bajo determinadas condiciones, a la integración de un congreso o asamblea constituyente para el efecto de que el pueblo, por conducto de los diputados que elijan, se dé una nueva ley suprema. Sin que constitucionalmente se prevean cualesquiera de las dos formas mencionadas, que es lo que sucede en México, el poder constituyente del pueblo sólo puede actualizarse mediante la revolución, es decir, por modo cruento, rebelándose contra el orden jurídico-político establecido para conseguir la implantación de otro, informado por principios o ideas que su evolución real vaya imponiendo. En la lucha civil así concebida, los contendientes serían los grupos que respectivamente pugnen por el mantenimiento del orden constitucional existente, o por la renovación de éste. El triunfo de unos u otros en dicha contienda, originará la realización de estos objetivos, afirmación que está corroborada por múltiples ejemplos que la historia universal y la de nuestro país nos ofrecen prolijamente. Así debe entenderse el artículo 136 de nuestra Constitución vigente, similar al artículo 128 de la Ley Fundamental de 1857. Su aplicación depende de elementos fácticos que se registren en la realidad, pues "la fuerza y vigor" de dicho ordenamiento están supeditados a la circunstancia de que los inconformes con él, los que se subleven contra sus instituciones, formen una mayoría popular que derrote a los que lo sostienen. La victoria de los defensores de la Constitución traería concomitantemente aparejada la aplicación del consabido precepto, el cual quedaría definitivamente sin observancia en el supuesto contrario.

Por otra parte, no debe confundirse el poder constituyente que, según lo hemos aseverado hasta el cansancio, pertenece al pueblo, con la facultad de adicionar o reformar la Constitución que en nuestro orden jurídico corresponde al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados conforme a su artículo 135 (procedimiento de revisión constitucional según Maurice Hauriou). Entre dicho poder y tal facultad hay una diferencia sustancial, pues mientras que aquél se manifiesta en la potestad de variar o alterar los principios esenciales sobre los que el ordenamiento constitucional se asienta, es decir, los que expresan el ser y el modo de ser de la Constitución y sin los cuales ésta perdería su unidad específica, su consistencia íntima, su individualidad, la mencionada facultad únicamente debe ser entendida como la atribución de modificar los preceptos constitucionales que estructuran dichos principios, o las instituciones políticas, sociales, económicas o jurídicas que en la Ley Fundamental se establecen, sin afectar en su esencia a unos o a otras. Concebir fuera de estos límites a la citada facultad, equivaldría a desplazar en favor de órganos constituidos el poder constituyente, lo que además de configurar un paralogismo, entrañaría la usurpación de la soberanía popular.

En el caso específico de nuestra Constitución vigente se corroboran las anteriores consideraciones. De acuerdo con la interpretación gramatical de su artículo 135 (127 de la Constitución de 57), se desprende que, teniendo el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados la facultad de "reformular" la Constitución sin restricción o salvedad alguna, sería lógico que pudieran modificarla totalmente, ya que una reforma en el sentido amplio de la palabra implica toda alteración.

Sin embargo, no estamos de acuerdo con esta interpretación, ya que las conclusiones a que nos conduciría están desmentidas por diversas consideraciones de índole jurídico-constitucional y doctrinal.

En efecto, el concepto de "reforma" entraña necesariamente una modificación parcial, puesto que si fuere total, se trataría de una sustitución o transformación. Una reforma es algo accesorio a algo principal, que es precisamente su objeto; por consiguiente, cuando se elimina lo principal, la reforma no tiene razón de ser. Por tanto, la facultad reformativa que el artículo 135 confiere al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, sólo equivale a una alteración parcial de la Constitución. Una reforma implica la adición, la disminución o la modificación parcial de un todo, pero nunca su eliminación integral, porque entonces ya no sería reforma, ya que ésta altera pero no extingue. En otras palabras, reformar significa lógicamente alterar algo en sus accidentes sin cambiar su esencia o sustancia. De ahí que la reforma se distingue claramente de la transformación, la cual opera la mutación esencial o sustancial de una cosa.

Por otra parte, el único soberano, el único capaz de alterar o modificar la forma de gobierno (que sería el caso de una alteración esencial o transformación) es el pueblo, según lo hemos dicho y de conformidad con lo que dispone el artículo 39 constitucional. Interpretando este precepto en relación con el artículo 135, se concluye que las atribuciones para reformar y adicionar la Constitución con que están investidos el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en manera alguna involucran la de sustituir los principios políticos que informa a dicho ordenamiento, y cuyo conjunto integra la forma de gobierno, o sea, la representativa, democrática y federal (artículo 40).

Además, siendo propia de la soberanía popular la facultad de alterar la forma de gobierno como inherente al poder constituyente, y teniendo aquella por característica la inalienabilidad, tal como lo declara el citado artículo 39, es lógico y evidente que el pueblo no pudo haberse desposeído de ella para conferirla al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados.

Doctrinalmente, casi todos los autores están contestes con la idea de que las atribuciones que la Ley Fundamental establece para los órganos legislativos federales y locales, en el sentido de reformar y adicionar la Constitución, de ninguna manera equivalen a la potestad jurídica de

alterar ésta sustancialmente en sus principios esenciales y característicos, y, menos aún, de abrogarla, pues siendo dichos órganos entidades creadas por ella, sería ilógico que la destruyeran sin destruirse ellos mismos.

De la exposición que antecede se deduce la ineluctable conclusión de que la facultad prevista en el artículo 135 constitucional, en favor del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los Estados para reformar y adicionar la Constitución, debe contraerse a modificar o ampliar las disposiciones contenidas en ella que no proclamen los principios básicos derivados del ser, modo de ser y querer ser del pueblo, sino que simplemente los regulen. De ello se infiere que los citados órganos no pueden cambiar la esencia de la Constitución al punto de transformarla en una nueva mediante la alteración, supresión o sustitución de los aludidos principios. Como hemos afirmado insistentemente, la permisón jurídica contraria a esa prohibición significaría desplazar el poder constituyente, o sea, la soberanía misma del pueblo, hacia órganos constituidos que deben actuar conforme a la Constitución que instituye su existencia y no con la tendencia a destruirla.

Ahora bien, los principios políticos, económicos y sociales que preconiza la Constitución de 17, y sobre los cuales se sustenta el orden jurídico fundamental y supremo que establece, se descubren sin gran dificultad en la implicación ontológica y teleológica del pueblo mexicano, modelada por su vida histórica misma. Desde la Constitución de 1824 México se organizó en una república, después del efímero imperio de Iturbide, para no abandonar jamás esta forma de gobierno, que quedó definitivamente consolidada al triunfo de las armas constitucionalistas en 1867 sobre el postizo régimen de Maximiliano. Aunque la historia política de nuestro país haya alternativamente oscilado entre el centralismo y el federalismo, esta última forma estatal, con las modalidades vernáculos que no viene al caso tratar, quedó consagrada desde la Constitución de 1857 y en los documentos jurídico-políticos que la precedieron. La democracia, como aspecto orgánico y funcional de la soberanía popular y como sistema de normativización del poder público, o sea, en cuanto que traduce un régimen de gobierno en que dicho poder se desempeña dentro de normas de Derecho, siempre ha sido el anhelo que el pueblo mexicano ha tratado de realizar, no sin innumerables luchas políticas y civiles que no hace mucho tiempo convulsionaron constantemente su vida como nación independiente. La implantación del régimen democrático con los diversos principios que lo peculiarizan, tales como el de soberanía popular, el de división de poderes, el de normativización del poder público, el de goce y disfrute de garantías para el gobernado y el concerniente a la existencia de un miedo jurídico para preservarlas contra cualquier acto de autoridad, cual es nuestro glorioso juicio de amparo, ha sido otra de las invariables finalidades a cuya obtención ha proppendido México, aunada a los objetivos políticos y socia-

les que provocaron la Revolución de 1910 y que se acogen en la Constitución de 1917, tales como la no reelección presidencial y la consagración de garantías sociales en materia obrera y agraria.

El incompleto panorama que acabamos de esbozar nos advierte, sin duda alguna, que en la teleología histórica del pueblo mexicano, hondamente cimentada en las vicisitudes políticas y necesidades sociales que durante su vida ha padecido, figuran los principios fundamentales que a continuación señalamos: el republicano, el federal, el democrático, el de no reelección presidencial y los que atañen a las garantías sociales en las materias mencionadas. La restricción, supresión o sustitución de estos principios sólo incumbe al pueblo en ejercicio del poder soberano constituyente de que es titular. Por ende, ninguno de ellos puede ser restringido, suprimido o sustituido por el Congreso de la Unión ni por las legislaturas de los Estados, pues según hemos afirmado hasta el cansancio, la facultad de reformar y adicionar la Constitución a que se refiere su artículo 135 no comprende tal potestad. No puede argüirse válidamente, por otra parte, que la representación política del pueblo que tienen tales órganos legislativos incluya la capacidad de realizar los aludidos actos, pues ello entrañaría la enajenación parcial de la soberanía popular al desplazarse a su favor el poder constituyente, lo que pugnaría contra los atributos de indivisibilidad e inalienabilidad que son sus notas esenciales.

Ahora bien, si únicamente el pueblo puede suprimir, restringir o sustituir los consabidos principios ¿cómo puede realizar esta potestad? Ya hemos dicho que sólo por medios violentos, o sea, a través de una revolución o guerra civil que emprenda contra el orden constitucional que los contiene y las autoridades del Estado que lo sostengan. También hemos manifestado que, si en la lucha cruenta que se desate para lograr tales objetivos triunfa la mayoría popular, éstos se actualizan, bien mediante la expedición de una nueva Constitución, o bien al través de la alteración sustancial de la vigente, debiéndose, en ambos casos, convocar a la instalación de una asamblea constituyente. En cambio, en la hipótesis contraria, esto es, si la victoria corresponde a los defensores del orden constitucional actual, tendría su perfecta aplicación el artículo 136, cuyo texto se da por reproducido.

Los medios violentos para que el pueblo ejercite el poder constituyente no son de ninguna manera aconsejables por razones obvias, máxime que pueden reemplazarse por medios pacíficos de carácter jurídico-político y que nuestra Constitución vigente no prevé. El más importante consistiría en implantar el referéndum popular, en el sentido de que las reformas o adiciones constitucionales que impliquen fenómenos supresivos, restrictivos o sustitutivos de cualquiera de los principios esenciales que se han esbozado, deben someterse a plebiscito, que sería la

forma como el pueblo externara su voluntad, aprobándolas o rechazándolas.

La institución del referéndum popular traería consigo indiscutibles ventajas para la vida de nuestro país, pues además de reafirmar y complementar el régimen democrático en que éste se organiza, evitaría los peligros de una dictadura legislativa o presidencial, poniendo a salvo de la posible y nunca descartable conducta antipopular de los órganos estatales encargados de reformar y adicionar la Constitución, los principios políticos, sociales y económicos fundamentales bajo los que nuestro pueblo ha querido vivir desde que surgió como nación independiente.

Se ha hablado muy frecuentemente y en múltiples ocasiones de la potestad autodeterminativa de los pueblos como una de las facetas inherentes a su soberanía. Pero en México esa capacidad resulta exigua y muy limitada sin referéndum, pues nuestro pueblo sólo la ejercita jurídica y políticamente al elegir a sus gobernantes, y una vez afectada la elección y durante los periodos funcionales que marca la Constitución, está condenado a sufrir los riesgos de que, a pretexto de reformar o adicionar la Ley Suprema, los órganos del Estado, investidos con esta facultad, supriman, restrinjan o sustituyan los principios políticos, sociales o económicos que con su vida y sacrificio ha proclamado en las distintas etapas de su historia. Hay que reconocer que dentro de nuestro actual orden constitucional el pueblo de México carece de la posibilidad de autodeterminarse exhaustivamente, ya que la autodeterminación no equivale solamente a la mera potestad de elegir gobernantes, sino a la externación de la voluntad popular para aceptar o rechazar cualquier innovación normativa esencial a tales principios. Si el pueblo, por medios no violentos, no puede impedir su vulneración, carece obviamente de capacidad autodeterminativa, y esta situación entraña una ominosa limitación de su soberanía.

Es inconcuso que la eficacia real y positiva del referéndum depende directamente de la madurez cívica del pueblo, y ésta, a su vez, de su educación. Y es que el referéndum es la más alta y elocuente expresión de la democracia y el más importante instrumento de seguridad para la soberanía popular. Sin él, una y otra permanecen mutiladas, como acontece desgraciadamente en nuestro país. Se ha observado el alentador y edificante fenómeno de que nuestro pueblo paulatinamente va adquiriendo esa madurez cívica. Sin embargo, está aún lejos de alcanzarla en plenitud, mientras no se erradiquen el analfabetismo y la inconsciencia de los derechos ciudadanos y sociales que todavía afectan a grandes sectores de la población nacional. Ante esta triste pero no irremediable realidad, el referéndum quizá sería actualmente, no sólo ineficaz, sino negativo; pero esta consideración no excluye su bondad como institución jurídico-política y cuya implantación, en su debida y conveniente oportu-

tunidad, vendría a colmar una grave omisión en que ha incurrido nuestra Ley Fundamental.

Proposiciones declarativas concretas del presente estudio

Las ideas y consideraciones anteriormente expuestas me impulsan a postular las siguientes proposiciones declarativas:

a) La potestad para suprimir, restringir o sustituir los principios políticos, sociales y económicos fundamentales que se contienen en la Constitución de 1917, sólo corresponde al pueblo mexicano mediante el ejercicio del poder constituyente de que es titular;

b) La facultad de reformar y adicionar la Constitución que prevé su artículo 135 en favor del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los Estados, no debe comprender la atribución para suprimir, restringir y sustituir dichos principios fundamentales, sino la de estructurarlos y regularlos preceptivamente en la Ley Fundamental del país;

c) Para que el pueblo mexicano, al desempeñar el poder constituyente que es inherente a su soberanía, pueda pacíficamente, sin la violencia que entraña toda revolución, decidir sobre la supresión, restricción o sustitución de los consabidos principios fundamentales, debe implantarse el referéndum popular;

d) Para este efecto, debe adicionarse el artículo 135 constitucional en los siguientes términos:

Siempre se exigirá el referéndum popular, en los términos que establezcan la ley reglamentaria de este precepto, para la supresión, restricción o sustitución de:

- I. La soberanía popular;
- II. El régimen democrático y federal;
- III. Las garantías individuales;
- IV. El juicio de amparo;
- V. La no reelección presidencial;
- VI. Las garantías sociales en materia obrera y agraria.