

EL PODER REVISOR Y EL SENTIDO ORIGINARIO DE LA CONSTITUCIÓN

José BARRAGÁN BARRAGÁN

SUMARIO: I. *Planteamiento general.* II. *Sobre la denominación que le damos al poder revisor.* III. *Sobre la naturaleza del poder revisor.* IV. *Sobre las limitaciones.* V. *Examen particular del caso mexicano.* VI. *A modo de conclusiones.*

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

Ante todo, me es muy grato expresar públicamente mi agradecimiento a los organizadores de este gran evento por la gentil invitación que tuvieron a bien hacerme, para poder el día de hoy someter a la amable y atenta consideración de todos ustedes algunas breves notas sobre la actividad que a lo largo de ochenta años ha venido realizando el poder que tiene la facultad de revisar, en México, el texto de la Constitución promulgado el 5 de febrero de 1917.

La intención o los propósitos subjetivos que se persiguen con el presente análisis, no son sino los de valorar la forma y la profundidad y extensión con que esta actividad de reformas y adiciones a nuestro texto constitucional en particular y, generalizándolo, a cualquier otra Constitución, dicho poder revisor puede contribuir a realizar una necesaria y oportuna actualización (o *aggiornamento*, como dirían los autores italianos) de esa misma Constitución, actualizando, por tanto, y concordando el sentido y el significado original de la misma, a las circunstancias y necesidades reales de cada momento histórico.

Asimismo, pero desde otro enfoque, esta clase de análisis, relativo a la actividad revisora y reformadora de este poder, podrá dar cuenta de la forma, de la profundidad y la extensión en que ese mismo poder haya podido venir-se apartando del sentido y la significación originaria del texto constitucional, cualquiera que sea la lectura o la interpretación (acertada o no; buena o mala; aceptable o no) de dicha labor de revisión y de reformas.

II. SOBRE LA DENOMINACIÓN QUE LE DAMOS AL PODER REVISOR

Para ganar en claridad, sin duda debemos mencionar que el poder reformador y revisor de la Constitución suele recibir diferentes denominaciones. Algunas de estas denominaciones ciertamente pueden gozar de mayor aceptación que otras. Con todo, esas diferentes denominaciones también pueden expresar matices doctrinales importantes, sobre todo, cuando esos matices se relacionan con las diferentes interpretaciones que en cada caso se le da a la idea de la soberanía.

En México, los términos que con mayor frecuencia son empleados, tanto por la doctrina cuanto por la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, son los siguientes: poder constituyente permanente; poder constituyente de la nación; constituyente permanente; poder reformador; poder revisor.

Asimismo, entre nosotros, y hablando en general, no se acostumbra emplear esos diversos términos, sino con una idéntica denominación o sentido. Es decir, los empleamos indistintivamente. Veamos unos ejemplos tomados de la jurisprudencia de la Suprema Corte:

...la Constitución emana del poder constituyente y únicamente puede ser reformada o adicionada por el poder revisor, también llamado constituyente permanente.¹

Una vez aprobada alguna reforma o adición a la Constitución General de la República por el llamado poder reformador o constituyente permanente...²

Como se puede apreciar en estos ejemplos, no parece existir diferencia de significado entre unos y otros. Solamente cuando se habla del poder constituyente, según se hace en el primer ejemplo, es claro que la referencia nos remite a la misma asamblea popular que en 1916-1917 dictó la Constitución que todavía está vigente entre nosotros. Por tanto, la expresión poder constituyente sí debe ser diferenciada de las demás expresiones con que se denomina a la instancia que tiene las facultades de revisar y reformar dicha Constitución.

Los textos constitucionales, tanto el vigente cuanto los históricos, solamente enuncian los diversos procedimientos, a través de los cuales se

1 Véase en *Seminario Judicial de la Federación*. Juicio de Amparo 410/82, 7a. época, volumen, 169-174, p. 59.

2 *Idem*, 8a. época, tomo XI, junio, p. 244.

deberán llevar a cabo las reformas y las adiciones, sin expresar denominación alguna o calificación de esta instancia. En esta ocasión interesa mucho, para los propósitos de este trabajo, intentar examinar si existen diversos matices, o no existen, entre los diferentes términos empleados para la denominación de la instancia de reforma y revisión de la Constitución. Interesa, más en particular, examinar si existe una relación de estos mismos términos con el problema de la naturaleza de esta instancia revisora, así como de la extensión de las facultades por ella ejercidas y, finalmente, si se da una relación con el sentido propio que en cada caso se haya consagrado de la idea de la soberanía.

III. SOBRE LA NATURALEZA DEL PODER REVISOR

La lectura atenta de la mayoría de las Constituciones de los países occidentales, por regla general, tampoco hacen una personalización, indicando el nombre propio, de la respectiva instancia a la que se le encomiendan las tradicionales facultades de reformas y adiciones. En esta mayoría de Constituciones, las asambleas respectivas se ocupan, primero, de regular lo mejor posible los procedimientos de las reformas y adiciones y, en segundo lugar, regulan los límites o las prohibiciones que debe respetar esa instancia reformadora. Esta lectura general nos permite hacer, de entrada, una importante diferenciación entre la naturaleza del poder revisor, al que se le autoriza el llevar a cabo una reforma parcial o total del texto originario, de aquel poder revisor a quien, en efecto, se le imponen limitaciones y prohibiciones realmente infranqueables.

1. *El poder revisor como poder constituyente*

He aquí una primera aproximación. En todas aquellas Constituciones en cuyos enunciados se autorice a la instancia revisora y reformadora el poder —valga la repetición—, revisar y reformar el texto fundamental, en términos prácticos, sin ninguna limitación, estaríamos nosotros frente a una instancia de constituyente permanente, y con esta denominación estaríamos reconociéndole a dicha instancia una naturaleza comparable a la que acostumbramos darle a las asambleas populares que originalmente aprobaron la mencionada Constitución.

Como bien se sabe, en efecto, existen instancias revisoras que no tienen prácticamente límite alguno en su actividad. Repetimos, no tienen

ningún límite porque prácticamente lo pueden revisar todo o pueden reformarlo todo.

En estos casos, sin duda, se buscaría encontrar la legitimidad de todas esas reformas y revisiones, así como la legitimidad del mismo órgano que las lleva a cabo, en el enunciado concreto que la propia Constitución consagra o haya consagrado sobre la naturaleza y el alcance de la idea de la soberanía, así a secas, o de la soberanía nacional, o de la soberanía popular, etcétera, según las diversas teorías y doctrinas.

Esto es, que si el concepto particular y concreto que se haya aceptado de la idea de la soberanía permite considerar a la instancia reformadora como un poder propiamente, o en sentido propio, de carácter constituyente, en términos de igualdad o de semejanza y analogía con respecto al carácter constituyente de la misma asamblea que haya expedido la Constitución de referencia, parecerá lógica y congruente aquella autorización para que dicho poder revisor se comporte precisamente como lo haría una asamblea constituyente (poco más o menos), y por tal razón parecerá también muy apropiado el llamar a esa instancia revisora, tal como ya lo acepta la doctrina, poder constituyente permanente.

Por último, al decir que ese poder constituyente permanente, por ser lo que es, podrá reformar y revisar la Constitución sin limitación alguna, significa que ya en la práctica se pueden llevar a cabo desde reformas y revisiones pequeñas hasta una gran reforma que, en la práctica, suponga casi la aprobación de una nueva Constitución.

La Constitución de Suiza de 1874, de manera expresa, indica que podrá ser reformada en todo o en parte, con lo cual permite al poder revisor, asumir un comportamiento como si fuera el mismo poder constituyente originario. En casos como el de esta Constitución helvética, se puede llegar a la conclusión de que, por extensión, y porque así lo autorizó la asamblea popular originaria, su poder reformador tiene la misma naturaleza que se le haya dado a su poder constituyente originario. Algo parecido sucede con otra Constitución, como es la de la Gran Bretaña, de carácter consuetudinario.

Dentro de este mismo grupo de Constituciones tal vez, se puedan incluir aquellos otros casos en los que, a pesar de existir enunciada en la Constitución originaria alguna o algunas limitaciones expresas, en la práctica el poder revisor se haya venido comportando como si no existieran dichas limitaciones. Es probable que entre este grupo de Constituciones se pueda mencionar a la Constitución de los Estados Unidos de Nor-

teamérica, no porque su poder revisor le haya hecho un número importante de reformas, sino porque no enuncia un gran conjunto de limitaciones o de materias que no pudieran ser objeto de reformas.

También, dentro de este grupo de Constituciones, podríamos colocar algunos ejemplos tomados del régimen de los estados que forman la Federación mexicana, debido a que a través de la instancia reformadora se ha llegado a la elaboración de textos realmente nuevos, como si estuviéramos frente a una nueva Constitución (28 de abril de 1997), tal como sucede en el estado de Jalisco por obra del gobierno del Partido Acción Nacional, que ahora está en el poder.

En la práctica, la misma instancia de revisión de la Constitución general de la República en México no parece haber tenido limitaciones en su acción. Desde este particular punto de vista se podría llegar a la conclusión de que también aquí el poder revisor tiene, si no el mismo carácter de poder constituyente originario, sí una gran aproximación y equivalencia. De hecho, según lo veremos más adelante, hay autores mexicanos que no le reconocen límites al poder revisor, frente a otros autores que sí encuentran en nuestra Constitución fundamentos que limitan tal actividad. Digamos desde ahora que es este estado de controversia lo que motiva las presentes reflexiones. En todo caso, al colocar en este grupo de Constituciones a la de Jalisco y a la general de la República mexicana, no tenemos otra intención sino la de destacar ese sentido de poder originario con que se han venido manifestando ambas instancias de revisión, sentido no muy justificable, por decir lo menos.

2. *El poder revisor como poder constituido*

He aquí otra posibilidad. En efecto, existen otras muchas Constituciones, vigentes e históricas, en las cuales se señalan límites muy precisos a la actividad de esa instancia revisora. En todos estos casos, el poder constituyente originario, al establecer dichas limitaciones o prohibiciones, claramente está marcando la existencia de una diferencia específica con respecto a la instancia de revisión.

El poder constituyente en estos casos se comporta de conformidad con el sentido que se le haya dado a la idea de la soberanía popular. Por tanto, si la soberanía popular se concibe como algo perteneciente al pueblo, como algo que radica o reside en el pueblo, como un poder que, en parte se puede delegar, y en parte se reserva a favor del mismo pueblo, el

comportamiento final de la asamblea popular que dicta una Constitución tendrá que ser congruente con estos matices de dicha soberanía.

Cuando la soberanía se hace radicar en el pueblo y al hacerse el enunciado del contenido de dicha soberanía se expresa una reserva a favor de dicho pueblo, cualquiera que sea esta reserva (generalmente la reserva tiene que ver con la forma de gobierno), el poder constituyente originario, que es quien hace esta interpretación fidedigna de la soberanía popular, política y jurídicamente, se coloca muy por encima de la instancia revisora, la cual por este solo hecho tendrá una naturaleza de poder constituido, por lo tanto subordinado, no sólo a acatar fielmente los procedimientos establecidos para la reforma, sino también a respetar esas terminantes limitaciones a él impuestas.

Son muchísimas las Constituciones que, de una manera u otra limitan al poder revisor. En efecto, en estos casos están las Constituciones de Noruega de 1814; de Italia de 1947; de Costa Rica de 1949; de Francia de 1958; de la República Dominicana de 1996; de Grecia de 1975; de Honduras de 1982, de El Salvador de 1983; de Guatemala de 1985; de Nicaragua de 1987, por citarlas como meros ejemplos.

Refiriéndonos al caso mexicano, podemos decir que todas sus Constituciones, desde la histórica expedida en 1812 por las Cortes españolas, hasta la vigente de 1917, son Constituciones elaboradas por una asamblea popular que claramente expresa su diferencia con respecto a la tradicional instancia revisora. En todas estas Constituciones, por boca de la asamblea popular, se formula al enunciar el contenido de la soberanía la reserva expresa de que todo aquello que tenga que ver con la forma de gobierno no podrá ser reformado sino mediante la participación de este pueblo.

Dentro de este segundo gran grupo de Constituciones se puede apreciar que muchas de ellas, después de formular las mencionadas prohibiciones, buscan darle una salida intermedia al problema de la revisión de todas las materias o de algunas de ellas, que están comprendidas dentro de las limitaciones. La regla general es que para poder llevar a cabo una reforma sobre esas determinadas materias, se deberá llevar la aprobación del proyecto de reformas a la instancia de un referéndum popular.

De esta manera por la vía del referéndum popular, se obtiene una reforma que de otra manera no podría hacerse sino mediante la convocatoria de una asamblea nacional constituyente. El referéndum es, pues, no sólo una etapa del procedimiento rígido de la reforma, sino que también es una concesión hecha al poder soberano y limitado que se reserva la

instancia popular para autogobernarse. Ejemplos de esta modalidad pueden ser la Constitución de España de 1978, la Constitución de Cuba, la Constitución de Venezuela de 1973, la Constitución de Ecuador de 1984, la Constitución de Colombia de 1991, o la Constitución de Paraguay de 1996.

Todavía debemos aclarar que otras varias cuestiones, sobre todo las que tienen que ver con la forma de gobierno, no podrán ser objeto de reformas ni siquiera con la participación del pueblo por vía del referéndum, sino que de manera expresa se reservan a la Asamblea Nacional Constituyente, según se dice en la Constitución de Paraguay de 1996.

IV. SOBRE LAS LIMITACIONES

Es común la regla de imponerle a la instancia revisora severas limitaciones, y prohibiciones expresas. La Constitución española de 1978 establece dos procedimientos para su reforma: el primer procedimiento, que podríamos calificar como ordinario, se aplicará cuando la reforma no sea total ni afecte al título preliminar, al capítulo segundo, sección primera del título primero, o al título segundo; y un segundo procedimiento para llevar a cabo una reforma total o cuando se afecten materias del título preliminar, al capítulo segundo, sección primera del título primero o al título segundo. Pero ninguno de los dos procedimientos ponen en tela de juicio la posibilidad de que se pueda convocar a Cortes Generales y Extraordinarias o Constituyentes para discutir una nueva Constitución, tal como se ha hecho históricamente en 1812, en 1837, en 1845, en 1856, en 1876, o en 1931, por citar las fechas de dichas Constituciones históricas, o se podría convocar en el futuro.

Como se puede apreciar, ahí está en el artículo 168 de esta Constitución española de 1978 una reserva expresa y categórica, además de amplia y profunda, para la cual se previene la disolución de ambas cámaras que hubieren intervenido en el proceso y la convocatoria especial a Cortes Generales, quienes conocerán del proyecto ya aprobado y, como última etapa de ese procedimiento especial, se incluye el referéndum popular.³

La Constitución de Francia del 4 de octubre de 1958, en su artículo 89 afirma que la forma republicana del gobierno no puede ser objeto de

3 Véase, entre otros a Eduardo Espin, en su *Derecho constitucional*, Valencia, España, 1991, pp. 50 y ss.

reforma. Sobra advertir que esta misma Constitución previene la necesidad de someter, en algunos otros casos, a referéndum el correspondiente proyecto de reforma. Se salva, pues, la referencia solemne a la Asamblea Constituyente como la única legitimada para pronunciarse sobre cuestiones de forma de gobierno.

La Constitución de Italia de 1947 en su artículo 139 dice que la forma republicana no podrá ser objeto de revisión constitucional.⁴

Son meros ejemplos de lo que es la regla general, que consiste en el establecimiento de limitaciones expresas a la acción de reforma del poder revisor. Este hecho, además de la significación que tiene en sí mismo, nos permite a nosotros insistir en la naturaleza del poder revisor, que no es otra sino la de un poder especial, pero constituido, sujeto por tanto a las normas dadas e impuestas por la misma asamblea constituyente originaria.

V. EXAMEN PARTICULAR DEL CASO MEXICANO

Las breves consideraciones que anteceden no tienen otro propósito que el de traer a estas páginas el contexto general en que se muevan las diversas Constituciones y, por ello, también la doctrina, siempre acerca del sentido del poder revisor frente al sentido del texto fundamental originario, a fin de comprender lo que sucede en México, objeto primordial de estudio en este trabajo.

¿Qué ocurre, pues, con el régimen mexicano?, ¿cuál es el carácter o naturaleza del poder revisor?, ¿tiene o no tiene límites precisos al ejercicio de sus facultades de revisión?, y finalmente preguntarnos si acaso dicho ejercicio estaría o no bajo el control del Poder Judicial Federal.

1. *Los enunciados fundamentales*

Todos los textos fundamentales, desde la primera Constitución que estuvo en vigor en el territorio de lo que será México, la española de 1812, hasta el texto en vigor de 1917, han aceptado la reformabilidad del mismo, siguiendo sistemas más bien rígidos, pese a que la práctica de algunas etapas históricas, como la presente, no lo parezcan.

Los procedimientos de reforma son conocidos por los juristas y la doctrina patria. Están previstos en todos los textos. No hace falta sino re-

4 Como se aprecia es muy parecido a las expresiones que en 1958 empleara la Constitución francesa.

cordar, y lo hacemos a continuación, el texto que ahora los regula, que se encuentra como artículo 135:

Artículo 25. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

A la luz de tal enunciado, se dice que la Constitución mexicana de 1917 pertenece a la clase de rígidas, porque es muy rígido dicho procedimiento. En la práctica, sin embargo, todos sabemos que es tan elevado el número de las reformas hechas que a todas luces nos llevan a la conclusión de que, ya en el terreno de los hechos, ha resultado ser muy fácil formularle reformas al texto original; tantas cuantas se quieran.

2. *Sobre las limitaciones*

He aquí un tema en estado de cierta polémica, sobre todo a raíz de un juicio de amparo que fue promovido en contra de la última reforma hecha a nuestra Constitución, a la publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de agosto de 1996. Se conoce como “Juicio de Amparo Manuel Camacho Solís”. Se trata de un caso singular, resuelto a medias, que llega al conocimiento de la Suprema Corte y ésta dio a tender (al menos esto es lo que en lo personal entendí), que efectivamente podía ser revisable por la jurisdicción federal las formalidades del procedimiento de las reformas de la Constitución, para verificar si el poder revisor las guardó o no de manera exacta y precisa. Decimos que fue resuelto a medias porque jurídicamente no hubo, ni lo ha habido hasta el momento, pronunciamiento alguno que haya resuelto en definitiva las cuestiones que aquí estamos planteando.

Con este juicio de amparo se ha vuelto a actualizar la tradicional controversia de la doctrina mexicana, no sólo sobre la posible revisión de los actos del poder reformador, sino también sobre el alcance final de esos mismos actos.

Respecto de esta controversia, como lo refiere Jorge Carpizo, para unos autores el poder revisor no debe tener límites en su acción reformadora; para otros autores, entre los que destaca el propio Carpizo, dicho poder sí debe tener límites, aunque no sean mencionados en los enunciados constitucionales. Y junto a estas dos posiciones encontradas, tendríamos otras dos posiciones que aportan diferentes matices a las dos mencionadas: una es la tesis de que reformar y adicionar no significan el emitir un nuevo texto y, la otra, que las formalidades del procedimiento si deberán ser guardadas en todo caso (limitaciones formales) por el poder revisor. Veamos.

A. *Las tesis de las facultades ilimitadas*

Eduardo Ruiz, por ejemplo, acepta la idea de que todo es reformable en nuestra Constitución, ya que expresamente dice que la forma de gobierno también puede ser alterada por la instancia de revisión.

...lo que es también una garantía de que la forma de gobierno federal no será alterada ni modificada, sino mediante la voluntad expresa del pueblo mexicano que ejerce en este caso su soberanía por medio del Congreso General y de las Legislaturas de los Estados.⁵

Según apreciamos, Eduardo Ruiz no ha considerado que el enunciado de la soberanía popular (actualmente artículo 39) suponga una reserva a favor del pueblo (entiéndase asamblea constituyente originaria). Al contrario, piensa que lejos de ser una limitación, se trata de una autorización para reformar inclusive la forma de gobierno.

Rodrigo Borja sigue la tesis de Eduardo Ruiz y comenta que la atribución a los órganos legislativos ordinarios por los preceptos constitucionales es una atribución que dimana de la propia Constitución y su ejercicio no supone ni necesita la intervención del poder constituyente.⁶

La de Ulises Schmil sería otro ejemplo de la misma tesis relativa a las facultades ilimitadas del poder revisor, quien compara nuestra Constitución con la de la Gran Bretaña, que él califica de flexible y, por tanto, reformable por los mismos poderes constituidos. Luego añade:

5 Véase en su *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1978, p. 41.

6 Véase en su *Derecho político y constitucional*, p. 318.

El artículo 135 constitucional establece la competencia para reformar o adicionar la Constitución y esta competencia no se encuentra limitada por ningún otro precepto constitucional, ya que se da de modo ilimitado.⁷

Se funda el argumento de Ulises, primero, en el hecho de que el poder revisor emana de la Constitución y por este hecho estaríamos ante un órgano diferente al Poder Constituyente y, en segundo lugar, en el hecho de que la instancia reformadora es diferente a los poderes constituidos, quienes ciertamente no podrán ni reformar ni añadir nada.

B. Las tesis que se oponen a una reforma total

Los anteriores son ejemplos nada más de la tesis doctrinal que no reconoce límites a la actividad reformadora en nuestro sistema. Ahora, podemos introducir una segunda tesis, que presenta un matiz nuevo. Esto es, también aceptan la posibilidad de reformas ilimitadamente al contenido de la Constitución, pero —afirman— sin que se acepte la idea de, por esa vía, dar una nueva Constitución, lo cual quiere indicar que están prohibidas en nuestro sistema federal las reformas totales.

El argumento que suele citarse para rechazar la idea de la reforma total es el de que la voz o término “reforma” y el “adicionar” presuponen la necesidad de conservar el todo. No es muy convincente este argumento, no sólo porque en la práctica el poder revisor mexicano lo ha reformado casi todo, sino porque ya tenemos ejemplos de reformas que modifican tan profunda y extensamente el texto original que parecen como nuevas Constituciones. Además, entre los enunciados constitucionales ciertamente se acepta que la reforma pueda ser total o parcial, distinguiendo en todo caso los procedimientos, como sucede con la española o la de Costa Rica.

Felipe Tena Ramírez, quien es un buen exponente de quienes sostienen que no es posible darnos una nueva Constitución por la vía de la acción reformadora, comenta de la siguiente manera lo que acabamos de expresar:

...dicho poder no tiene facultad para derogar totalmente la Constitución en vigor, sustituyéndola por otra, pues esa facultad no puede incluirse en las únicas que tiene el Constituyente Permanente, como son las de adicionar o

7 Véase en su libro *El sistema de la Constitución mexicana*, México, 1971, p. 150.

reformular, las cuales se ejercitan siempre sobre una ley que existe o sigue existiendo.⁸

C. *Las tesis que aceptan las limitaciones formales o de procedimiento*

Otros autores, y entre ellos el mismo maestro Felipe Tena Ramírez, y últimamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene la necesidad de que el poder revisor respete las formalidades del o de los procedimientos de reforma y revisión.

Según esta tesis, tendríamos que reconocer que esas formalidades, previstas en la propia Constitución, como es normal, se constituyen en verdaderas limitaciones impuestas a dicho poder revisor. Sobre este particular, Tena Ramírez afirma lo siguiente:

...una reforma a la Constitución se puede declarar inconstitucional, no por incompetencia del órgano idóneo del artículo 135, sino por haberse realizado por un órgano distinto a aquél o por haberse omitido las formalidades señaladas por dicho precepto.⁹

Desde luego, como también es evidente, el poder revisor sería un órgano constituido, de la misma manera que los demás poderes ordinarios son órganos constituidos, por la sencilla razón de que uno y otros están obligados a respetar las formalidades previstas en la misma norma fundamental para el ejercicio de todas o de algunas de sus facultades. Los jueces del Poder Judicial de la Federación no podrán nunca violar las garantías constitucionales, entre otras, por ejemplo, las que regulan los procedimientos; el Poder Ejecutivo, por su lado, tampoco podrá violar las formalidades que, citando otro ejemplo, establece la Constitución para llevar a cabo el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y, por último, la violación a los procedimientos, que deben seguirse en el proceso de aprobación de las leyes del Congreso de la Unión, podrán ser objeto del juicio de inconstitucionalidad.

He aquí un grupo de limitaciones, según hemos visto, relativas a la necesidad de respetar los procedimientos de reforma y de revisión previstos en las respectivas Constituciones. Todavía habrá que preguntarse si acaso puede o debe existir otra clase de limitaciones, como pasamos a ver en el siguiente apartado.

8 Véase en su *Derecho constitucional mexicano*, 19a. ed., México, 1983, p. 58.

9 *Idem*, p. 60.

D. Las tesis que aceptan respetar las decisiones fundamentales

Entre los autores mexicanos, existen personalidades que, sin detrimento de haber sustentado alguna o algunas de las tesis anteriormente referidas, también afirman que el poder revisor debe ser respetuoso con lo que se denominan decisiones fundamentales, aunque no se contenga ninguna enunciación en ese sentido en el texto de la Constitución. Entre estos autores destacan los maestros Felipe Tena Ramírez, ya citado, y Jorge Carpizo, a quien han seguido varios de sus discípulos, como es el caso de Jorge Madrazo.

El maestro Felipe Tena Ramírez, a pesar de lo que ya sabemos que ha dicho al respecto, precisa que:

Por vía de reforma o de adición, nada escapa a su competencia, con tal de que subsista el régimen constitucional, que parece integrado por aquellos principios que la conciencia histórica del país y de la época considera esenciales para que exista una Constitución.¹⁰

De alguna manera Tena Ramírez está matizando las anteriores afirmaciones, que ya conocemos. Y está insistiendo en la diferencia esencial que debe haber entre el poder constituyente, autor de la Constitución, y de los poderes constituidos, incluido, añadimos nosotros, el mismo poder revisor, precisando que:

...la facilidad de realizar las reformas en un solo proceso, dentro de un solo ejercicio legislativo, sin consulta anterior ni posterior al pueblo, no solamente significa desvinculación entre el pueblo y los reformadores, sino también permite la prodigalidad de las reformas, que hasta la fecha alcanzan, en la Constitución de 1917, un número excesivo.¹¹

Por su parte, Jorge Carpizo y sus discípulos más cercanos, con mucha más fuerza y convicción, han inculcado la conveniencia de que el poder revisor respete a toda costa las decisiones fundamentales, como materia prohibida para dicho poder revisor. He aquí sus palabras:

...las decisiones fundamentales no pueden ser reformadas por el poder revisor, sino únicamente por la voluntad directa del pueblo, y que si en México

10 *Idem*, p. 58.

11 *Idem*, p. 61.

se suprimiera o cambiara la idea de una decisión, el orden jurídico mexicano actual se transformaría en uno nuevo, o sea, que la Constitución de 1917 desaparecería y surgiría un nuevo código supremo.¹²

A continuación, para saber cuáles podrían ser algunas de esas decisiones fundamentales, el maestro Carpizo añade:

...la Constitución de Querétaro en nuestros días ha sufrido una incontenible manía de reformas. Algunas innecesarias. Pero, algunas de esas modificaciones, han sido a decisiones fundamentales: a las garantías individuales, a las garantías sociales, al principio de la división de poderes, al sistema representativo, etcétera.¹³

Son muy interesantes las palabras de Carpizo. Yo las hago más enteramente, si se me permite. Esta opinión de Carpizo sin duda tiene que ver con todos esos procedimientos especiales de reformas a la Constitución que exigen, como último requisito, el sometimiento de la propuesta de reforma al referéndum popular. Dicho referéndum, además de acentuar el carácter de rigidez del mismo principio de reformabilidad, nos lleva a la consideración de que la propuesta de reforma estaría afectando lo que en México llamamos decisiones fundamentales, que es la materia sujeta efectivamente a votación popular por las Constituciones, entre otras, de España, de Costa Rica, o de Colombia. Más aún, la misma opinión de Carpizo nos acerca al indiscutible papel que solamente el pueblo tiene, a través de una asamblea constituyente originaria. Esto es, la de decirnos cuáles sean en concreto esas mismas decisiones fundamentales:

En cambio (afirma Carpizo), el pueblo puede decidir que en lugar de un régimen de democracia representativa quiere una democracia semi-directa, o que en lugar de la supremacía del poder civil quiere separación entre la Iglesia y el Estado; o que para ese momento histórico el régimen de Estado unitario es lo que desea.¹⁴

Nada más para completar la tesis de Carpizo, me permitiría recordar aquí que, hablando de una decisión fundamental, el maestro citado distingue, por un lado, lo que es la forma de la decisión fundamental, de lo que

12 Véase en su libro *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1969, p. 332.

13 *Ibidem*.

14 *Idem*, p. 335.

es su contenido. A continuación precisa que nuestro poder revisor ciertamente podrá realizar reformas sobre las formas de las decisiones fundamentales, pero sin afectar a la idea misma de la decisión fundamental. Ciertamente, su servidor no avala ni hace suya estas últimas palabras de Carpizo.¹⁵

3. *Hacia un mejor planteamiento*

Ante ese estado de controversia y de una cierta confusión en que se encuentra el tema del poder revisor en el sistema mexicano, nos parece necesario intentar cambiar los estudios y las reflexiones en busca de un mejor planteamiento que permita, por un lado, reducir y eliminar los excesos que todos lamentamos y, por el otro lado, mantener siempre abiertas las puertas para implementar aquellas reformas que resultan verdaderamente necesarias.

Para tales efectos, podemos, desde luego, tomar en consideración, como punto de partida, aquellas tesis, de las ya comentadas aquí, que pueden ayudarnos en ese propósito de búsqueda de un mejor planteamiento, complementándolas con nuevos aportes informativos. Pues bien, nosotros pensamos que una vía posible (sin duda debe haber otras vías) es la de revisar la naturaleza del poder reformador hasta llegar a sus últimas consecuencias. Veamos:

A. El poder revisor como poder constituido

Como hemos visto ya, algunos autores y la misma Corte de la Nación a través del llamado “Juicio de Amparo Manuel Camacho Solís”, han aceptado ya la necesidad de exigirle al poder revisor el respeto a las formalidades del procedimiento previsto en el texto fundamental para las reformas y adiciones. ¿Qué significa esto? Significa, ni más ni menos, que *el poder revisor es un poder constituido*.

Ya sabemos que la mayoría de los autores citados, ni siquiera quienes le exigen ese respeto a las formalidades, se resisten a calificar de poder constituido a dicha instancia de revisión. Pero ¿por qué esa resistencia? ¿Acaso existen argumentos de peso o de fondo?

15 En efecto, la forma que adoptan las decisiones fundamentales no debe ser objeto de reforma alguna, por que se corre el riesgo de afectar su mismo contenido.

La respuesta no es sencilla. No se razona esa resistencia. Sólo se dice y se repite que poderes constituidos solamente son el Poder Judicial, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo del ámbito federal: y esos mismos poderes para el ámbito soberano de los estados miembros de nuestra Federación.

En efecto, esos poderes son poderes constituidos. De esto no hay duda. Tampoco hay duda de que entre esos poderes, que componen la teoría clásica de la división de poderes, no se menciona nunca al poder revisor. Ahora bien, de estas premisas solas no se sigue, en una secuencia lógica, el que ese poder revisor, o algunas otras instancias no puedan ser calificadas también como poderes constituidos.

Así, por ejemplo, en Constituciones que ya hayan abandonado la rigidez de la teoría clásica de la división de poderes, vemos la incorporación, además de su poder tradicional de revisión, algunas otras instancias de la máxima importancia, como es el Tribunal Constitucional, o como son los llamados por algunas Constituciones los organismos constitucionales con autonomía propia.

Ahí está esa rica experiencia. Existen, pues, otros poderes previstos en la Constitución, además de los tres clásicos de la tradición. ¿Qué diremos de estos otros poderes, que no son poderes constituidos? Nosotros pensamos que la respuesta es clara y se impone ya en aceptación general: sí son y tienen que ser poderes constituidos, aclarando que cada poder lo es bajo unas precisas modalidades. Esto es, el Poder Judicial, es poder constituido por unas reglas que son diferentes a las que hacen poderes constituidos a los otros poderes.

En suma, queremos decir que un poder debe ser calificado como poder constituido desde el momento en que se le imponga la obligación de acatar unas normas previstas en la Constitución, más allá de la consideración, muy relativa, de si ese poder puede o no modificar la Constitución.

Se insistirá en que el poder revisor debe llamarse poder constituyente porque participa de la prerrogativa de modificar el texto fundamental y que, por esa razón, no debe ser calificado de poder constituido. Esta es una objeción muy entendible, pero de menor cuantía, porque lo que a una asamblea le da carácter de constituyente no es sólo el hecho de poder modificar una Constitución, sino el de poder discutir y aprobar una nueva sin sujeción a ninguna limitación. He aquí la gran diferencia, en cuya virtud yo no aceptaría seguir llamando a ningún poder revisor, con la denominación de constituyente permanente.

Pero hay más razones, por lo menos dos más: una, que tiene que ver con el hecho histórico de que ha sido el propio constituyente quien ha calificado de poder constituido al poder revisor; y la otra, muy ligada a la anterior, que tiene que ver con la idea de la soberanía, que se haya consagrado en nuestro constitucionalismo.

B. *El debate sobre nación constituyente y nación constituida*

De manera muy breve y rápida, permítasenos recordar el sentido fundamental de un interesante debate que se presentó cuando las Cortes españolas de 1810-1813 estaban tratando de aprobar el artículo 3 del proyecto de Constitución, que se refería a la soberanía nacional.

Fue un debate hermoso, profundo y extenso, que tuvo como fondo, no sólo el conjunto de doctrinas entonces conocidas sobre la soberanía, sino también el conflicto político relacionado con la monarquía tradicional, encarnada en la persona de Fernando VII, preso en aquellos momentos por Napoleón y, además de preso, después de haber abdicado a favor del francés.

En este debate se revisó la doctrina sobre la autoridad, el poder, la soberanía, la suprema potestad; así como el principio de su origen, el principio de sede o radicación; lo mismo que su naturaleza y su extensión, tal como lo hemos estudiado nosotros en nuestros libros *Introducción al federalismo*, publicado por la Universidad Nacional Autónoma de México, en 1978; así como *Temas del liberalismo gaditano*, igualmente publicado por la misma Universidad en 1978; ambos libros reimpressos por la Universidad de Guadalajara en este año de 1997, el último con el título de *Temas de derechos humanos en las Cortes españolas de 1810-1813*.

Allí se acordó, durante ese debate y por el sentido mayoritario de la votación, que toda autoridad, como decía San Pablo, venía de Dios, pero a través de los hombres, como lo precisaba Francisco de Vitoria, a quien citan en repetidas ocasiones.¹⁶ Por tal motivo, la autoridad o poder, la soberanía misma, en último término, está depositada por el autor de la naturaleza en lo que ellos llaman comunidad perfecta, o nación. Y que esa soberanía consiste lisa y llanamente en la capacidad que tiene un pueblo o una nación (ésta no es otra cosa, según esté más que la población asentada

16 Véase nuestro libro: *Temas de liberalismo gaditano*, ya citado, p. 41.

da en un determinado territorio, políticamente organizada) para autogobernarse. Digámoslo en las palabras del artículo 3 que se discutía:

Artículo 3. La soberanía radica esencialmente en la nación, y por lo mismo le pertenece exclusivamente al derecho de establecer sus leyes fundamentales, y de adoptar la forma de gobierno que más le convenga.

Para complementar esta doctrina, en el debate se aclara que una nación grande, como es la nación española, ya no podía gobernarse a través de los cabildos abiertos y las asambleas en las plazas públicas y que, por ello, era preciso darle entrada de plano a la teoría de la representación democrática. Esto es, a estudiar los procesos de la delegación del poder en órganos de representación nacional. Y aquí es en donde se debate el tema específico de nación constituyente y el de nación constituida.

Nación constituyente no es otra cosa más que un pueblo organizado ya políticamente a lo largo del tiempo; y nación constituida no es más que una determinada forma de organización política que en un momento dado se da el propio pueblo. Suárez y Vitoria, ambos citados durante el debate, en efecto, distinguen el *pactum societatis del pactum subiectionis*. El primero es el acto constitutivo de la sociedad civil, por el cual se transforma la multitud inorgánica en una persona jurídica colectiva (comunidad perfecta) a la que le corresponde el poder político (*potestas* en la versión latina) como algo esencial. Mientras que el segundo es el consentimiento para organizarse bajo una forma de gobierno determinado.

Pues bien, cuando una nación, ya constituida, quiere cambiar sus leyes fundamentales y su forma de gobierno, procederá a convocar a Cortes Generales y Extraordinarias para que, después de asumir la plenitud de la soberanía, discuta y apruebe las nuevas leyes fundamentales y la nueva forma de gobierno. Sobra decir que a estas Cortes es a quienes se les calificará de Constituyentes.

Recapitulando, asamblea constituyente es aquella que es convocada para revisar las leyes fundamentales o su forma de gobierno. De manera que todos los órganos contemplados en la Constitución, incluido el poder revisor de la misma, son poderes constituidos o nación constituida. Y se les llama así porque ninguno de esos poderes podrá alterar en lo esencial ni sus leyes fundamentales ni su forma de gobierno, porque éste es un atributo que el pueblo se reserva para sí. Por ello, varios diputados, como Guridi y Alcocer, o el obispo de Lera lo fueron precisando durante el debate.

En efecto, el mexicano propuso cambiar el adverbio “esencialmente” del artículo 3 por el de “originariamente”; de manera —dice— que la nación no dejará de ser nación porque depositó su soberanía en una persona o en un cuerpo moral.¹⁷ El español, por su parte, y refutando la idea de la soberanía de Rousseau, decía:

Pero constituida ya la nación y elegida la forma de gobierno: ¿reside todavía en ella la soberanía?

— En absoluto, diría Rousseau.

— Digo que reside, pero de diferente manera. Constituida la nación conserva en sí lo que es inseparable de toda comunicad perfecta civil, que es el poder radical para gobernarse y establecer quien la gobierne, siempre que llegue el caso de que falte la persona o personas constituidas por la nación para su gobierno.

Como acabamos de apreciar, las limitaciones que se imponen, de manera diferente, pero sin excepción, a los poderes constituidos, incluido el poder revisor, tienen que ver con el enunciado de la soberanía y con el principio relativo a si al pueblo se hizo o no a su favor una reserva especial para alterar y cambiar sus leyes fundamentales (darse una nueva Constitución) y la forma de gobierno.

Del texto de la Constitución de 1812 pasamos al de la Acta Constitutiva mexicana del 31 de enero de 1824, en donde por la insistencia de Guridi y Alcocer aquí sí se cambió el adverbio para decir:

Artículo 3º. La soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea convenirle más.

Y de este texto pasamos a la redacción del artículo 30 ahora en vigor, que dice:

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.

17 *Ibidem*.

Ahí está, como una constante, la reserva expresa que se enuncia a favor del pueblo. Por tanto, el pueblo se reserva el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, porque, parafraseando el debate histórico, aunque ya se haya constituido, sigue siendo el detentador originario de la soberanía, cuyo ejercicio, en su plenitud, solamente se transfiere quedando su raíz en el mismo pueblo, como decía Guridi y Alcocer, a una asamblea constituyente.

En suma, cualesquiera que sean los alcances del poder revisor en México, nos queda muy claro que es un poder constituido, y por ello mismo no está habilitado para alterar o modificar todo aquello que tiene que ver con la forma de gobierno. ¿Y qué es lo que se abarca bajo esa expresión de la forma de gobierno? Muy sencillo, pues el artículo 40 nos lo precisa al decir que es voluntad del pueblo mexicano constituirse (nación constituida) 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.

VI. A MODO DE CONCLUSIONES

Ante la idea, que se ha generalizado mucho entre los especialistas, relativa a los excesos cometidos por el poder revisor del sistema mexicano, surge la motivación para intentar buscar los remedios más convenientes.

En efecto, debido a esos excesos, los mexicanos hemos perdido ya, aunque pueda estar todavía por ahí en el texto fundamental, cuál fuera el significado genuino, auténtico, fidedigno, o, por decirlo con la palabra consagrada, el significado originario de nuestra Constitución vigente, fechada en 1917.

Nuestro poder revisor ha ido más allá (por eso se habla de excesos) de su cometido esencial, que, como lo ha señalado siempre la doctrina, gira en torno a la necesidad o conveniencia de ir actualizado la versión originaria de los enunciados constitucionales. Y al ir más allá, ha llegado a alterar y a modificar (expresiones, por cierto, equivalentes a las de reformar y revisar que se emplean en el artículo 135, ya citado) muchísimas materias que pertenecen a la forma de gobierno, prerrogativas que el pueblo se ha reservado a su favor.

El concepto del principio de la soberanía, es pues, el fundamento firme como para calificar de poderes constituidos a todos los que se men-

cionan en la Constitución. Son poderes constituidos, primero, porque ninguno de ellos goza ni puede gozar de poseer la plenitud de la soberanía, que el pueblo sólo transfiere al poder constituyente; segundo, porque las facultades que ejercen los poderes constituidos, son facultades encomendadas por la Constitución; tercero, son poderes constituidos porque no pueden dejar de respetar las formalidades, lo mismo que las limitaciones impuestas para el ejercicio de sus respectivas asignaciones de poder; y cuarto, son poderes constituidos porque todos los actos que emitan estarán sujetos, en cuanto a la forma y al fondo, a los controles establecidos por la misma Constitución.

Los excesos más graves que pueden serle reprochados al mal llamado constituyente permanente mexicano tienen que ver con las garantías individuales, tan insatisfechas y conculcadas, porque todos los poderes deben respetarlas y hacer todo lo necesario por satisfacerlas; tienen que ver con el federalismo, porque lo federal es, según el artículo 40, una forma de gobierno, es decir, tiene que ver con el principio de distribución del poder público en México: un principio constantemente alterado, siendo inalterable por formar parte de dicha forma de gobierno, a favor siempre de la Federación y en perjuicio constante de los Estados y los municipios.

Sería muy útil, en fin, que se comenzara ya a cuestionar la constitucionalidad de todos aquellos actos del poder revisor que no respeten las formalidades del procedimiento, así como las limitaciones que se desprenden de los artículos 39, 40 y demás artículos correlativos, a fin de devolverle a los derechos humanos, lo mismo que al federalismo, entre otros extremos, el sentimiento que les atribuye el Poder Constituyente de 1917, mientras el pueblo de México no quiera darse una nueva Constitución.