

EL PODER CONSTITUYENTE Y EL PODER REVISOR DE LA CONSTITUCIÓN EN CÁDIZ. SU INFLUENCIA EN LA CONFIGURACIÓN DEL REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL EN LOS ESTADOS MEXICANOS

Daniel A. BARCELÓ ROJAS*

Si bien la Constitución de Filadelfia ciertamente ha dejado una huella indeleble en el constitucionalismo mexicano hasta nuestros días, al igual que las Constituciones de la Francia revolucionaria, también lo ha hecho en forma importante la Constitución Política de la Monarquía española, mejor conocida como Constitución de Cádiz por el lugar donde celebró el mayor número de sus sesiones el Congreso Constituyente que la aprobó.¹

Es a la Constitución de Cádiz a la que se debe el procedimiento de reforma constitucional configurados en los textos constitucionales de los estados mexicanos durante todo el siglo XIX, y de las Constituciones federales de 1824 y 1857. En el procedimiento de reforma constitucional concebido en Cádiz, expresamente, se reconocía el procedimiento de referéndum constitucional por medio del cual el pueblo aprobaba los cambios a su ordenamiento político supremo.

Como se ha indicado en el párrafo anterior, dicho procedimiento de referéndum constitucional pasó con modificaciones a los primeros textos constitucionales del México independiente federal de 1824, y se mantuvo en las Constituciones estatales del periodo de la Reforma. No fueron modificados sustancialmente sino hasta 1912, año a partir del cual los ciudadanos mexicanos fueron excluidos del proceso de modificaciones a su ley fundamental tanto en el ámbito federal como, eventualmente, en las leyes supremas de los estados.

* Maestro en Política y Gobierno de América Latina por la Universidad de Essex (Reino Unido); doctor en derecho por la Universidad de Salamanca (España); actualmente se desempeña como profesor-investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones mexicanas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 9-15.

Para sostener la tesis que en este seminario internacional presento, se requiere un breve repaso del procedimiento de reforma constitucional establecido de la Constitución de Cádiz. Al respecto, es de advertir que los Constituyentes de Cádiz diferenciaron con claridad el Poder Constituyente, que en su concepción sólo reside en el pueblo, de los poderes constituidos —entre los cuales, al establecer una Monarquía constitucional, incluyeron al monarca, al lado de las Cortes—. El rey expresamente estaba obligado por el artículo 173 a jurar guardar y hacer guardar la Constitución.²

Mediante esta radical proposición que reducía al monarca español a servidor del pueblo y lo sujetaba a la autoridad de la Constitución del pueblo,³ los españoles peninsulares y americanos buscaban que, en caso de que los franceses terminaran por dominar militarmente el reino de España y procedieran a la deposición de la Monarquía española y a su sustitución por una francesa, el pueblo español en ambos hemisferios tuviera un fundamento constitucional para reivindicar su soberanía como un derecho inalienable e imprescriptible y, por tanto, para desconocer la legitimidad de una autoridad francesa impuesta.

El reconocimiento constitucional de la soberanía en el pueblo, y su poder de constituir su gobierno como mejor correspondiera a sus más altos intereses mediante la Constitución, necesariamente llevaba al siguiente paso: establecer que el único ente capaz de reformar la Constitución del pueblo español es el pueblo mismo, mediante un procedimiento establecido en la propia ley fundamental.⁴ Este mecanismo es lo que hoy se conoce como referéndum constitucional.

En el procedimiento configurado en Cádiz ni siquiera el rey tenía potestad suficiente para reformar la Constitución; podía, con el concurso de las Cortes, hacer y reformar leyes ordinarias del reino, pero no la Constitución. Ambos, monarca y Cortes, eran poderes constituidos.

En otras palabras, la invasión francesa sobre España en 1808 obligó a despejar en ambos hemisferios del Imperio español en quién residía la soberanía, debate que en Cádiz condujo a la configuración de una Monarquía Constitucional. Pero también les llevó a distinguir perfectamente entre el poder constituido del monarca y las Cortes, como algo separado y diferente

² Tomás y Valiente, Francisco, *Manual de historia del derecho español*, 4a. ed., Madrid, Tecnos, 1996, p. 438.

³ *Cfr.* Ramos, Demetrio, *Las Cortes de Cádiz y América*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963, pp. 25 y ss.

⁴ Garza, David, “Mexican Constitutional Expression in the Cortes of Cadiz”, en Benson, Nettie Lee, (ed.), *México and the Spanish Cortes 1810-1812*, Austin, University of Texas Press, 1966, pp. 43 y ss.

del Poder Constituyente conformado por los ciudadanos con derechos políticos. Y sobre ese entendido establecieron un mecanismo de reforma constitucional “que estaba íntimamente imbricado con el sistema de elección indirecta acogido en la Constitución de Cádiz”.

El artículo 376 de la Constitución de Cádiz así lo determinaba: “Para hacer cualquier alteración, adición o reforma en la Constitución será necesario que la diputación que haya de decretarla definitivamente, venga autorizada con poderes especiales para ese objeto”.

Estos “poderes especiales” los otorgaban los ciudadanos, no el monarca, quienes por tanto se erigían como el Poder Revisor de la Constitución. La Constitución de Cádiz disponía, además, que las reformas constitucionales serían el resultado del esfuerzo acumulado de tres legislaturas distintas, y de los electores encargados de otorgar expresamente “poderes especiales” a los diputados para reformar la Constitución.

La primera Legislatura debía discutir si admitía a consideración una reforma constitucional. De ser éste el caso, la segunda Legislatura aprobaba el proyecto de reforma y ordenaba solicitar a los electores “poderes especiales” en la siguiente Legislatura para decidir sobre la misma. La tercera Legislatura venía entonces autorizada con “poderes especiales” delegados por los ciudadanos, y discutía una vez más la reforma y la aprobaba o rechazaba según las indicaciones expresamente recibidas por los electores.

Constitución Política de la Monarquía Española:

Artículo 382. Estos (los poderes especiales) serán otorgados por las juntas electorales de provincia, añadiendo a los poderes ordinarios la cláusula siguiente:

Asimismo, les otorgan poder especial para hacer en la Constitución la reforma de que trata el decreto de las Cortes, cuyo tenor es el siguiente: (aquí el decreto literal). Todo con arreglo a lo prevenido por la misma Constitución. Y se obligan a reconocer y tener por constitucional lo que en su virtud establecieren.

Artículo 383. La reforma propuesta se discutirá de nuevo, y si fuere aprobada por las dos terceras partes de diputados, pasará a ser ley constitucional y como tal se publicará en las Cortes.

Como antes dije, y ha quedado claro de las citas a los preceptos, el sistema de elección indirecto permitía que fueran los ciudadanos los que ordenaran a sus diputados el sentido de una posible reforma constitucional.

Es de destacar sin embargo que el sistema electoral indirecto introducido en Cádiz, y que con modificaciones sería acogido por el orden jurídico

del México independiente,⁵ reposaba en un sistema de elección indirecto en cuatro grados que terminaba por ser únicamente de propietarios. La Constitución de Cádiz configuraba el sufragio censitario por medio de filtros sucesivos. Y si bien es cierto que los requisitos solicitados a los electores de parroquia eran bastante igualitarios, pues en este ámbito casi era universal el derecho al sufragio, al escalar de elector de parroquia a elector e partido, posteriormente de éste a elector de provincia, y finalmente como elector compromisario de provincia encargados de elegir a los representantes populares, los ingresos y propiedad como requisitos de elegibilidad se iban acumulando y haciendo más elevados, lo que al final conducía a la elección de un representante popular propietario.

Pues bien, influidas por la Constitución de Cádiz, en las Constituciones de los estados mexicanos que se promulgaron inmediatamente después de la Constitución Federal de 1824 se reconoció igualmente al pueblo de cada estado como Poder Constituyente y como Poder Revisor de su respectiva Constitución. La separación del poder soberano con respecto a poderes delegados por los soberanos era la formalización en el marco del derecho positivo del movimiento de emancipación iniciado por las “juntas” en las provincias que posteriormente se convertirían en los estados de la República federal mexicana.⁶

Por ser una República no hubo necesidad, desde luego, de hacer mención alguna sobre el monarca español en los artículos de las Constituciones estatales —aun cuando algunas sí lo hicieron en los preámbulos—. No obstante ello, se cuidaron las constituciones estatales de afirmar expresamente en alguno de sus artículos su desvinculación de la autoridad de la ciudad de México, pero también de Guadalajara y Yucatán, según la ubicación geográfica de cada provincia que se constituía en estado de la República federal. Durante el virreinato, la ciudad de México había sido el asiento del poder imperial desde donde se gobernaba a buena parte de las provincias mexicanas⁷ —autoridad política que los simpatizantes del modelo centralista buscaban restablecer—. El precepto constitucional que desvinculaba a un estado de las autoridades de la ciudad de México era una estrategia de discurso político heredado de Cádiz, que al tiempo probó su idoneidad. Como sucedió con el Constituyente de Cádiz con Napoleón en mente, y

⁵ Hale, Charles, *El liberalismo mexicano en la época de Mora*, México, Siglo XXI, 1972, pp. 70 y ss.

⁶ Benson, Nettie Lec, *La diputación provincial y el federalismo mexicano* (2a. ed. en español), México, El Colegio de México-Cámara de Diputados, LI Legislatura, 1980, pp. 11-43.

⁷ O’Gorman, Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales de México*, México, Porrúa, 2007, pp. 3-25.

posteriormente con las ambiciones imperiales de Agustín de Iturbide, las Constituciones locales otorgaban fundamento al pueblo del estado para declararse independiente en caso de que hubiera una reversión al proceso de descentralización política que caracterizó al movimiento de independencia nacional. Ello explica el artículo 1o. de la Constitución de Tabasco, similar al de otros estados de la República:⁸ “El estado de Tabasco es libre e independiente de los demás estados de la Federación y de cualquier otra nación”.

Como quedó sugerido, Tabasco copió el modelo gaditano. Se introdujo, en el artículo 222 de la Constitución del 5 de febrero de 1825, una disposición que establecía que una Legislatura podía proponer la reforma a la Constitución estatal, pero que sería la siguiente la que podría aprobar o desechar la reforma propuesta. Señalaba el artículo:

Artículo 222. Las reformas o adiciones que se propongan en los años siguientes al de treinta se tomarán en consideración por el congreso en el segundo año de cada bienio, y si se calificaren de necesarias, se publicará esta resolución para que el congreso siguiente se ocupe de ellas, pues nunca debe ser uno mismo el congreso que haga la calificación y el que decrete las reformas.

Se entendía perfectamente que los diputados de esta segunda Legislatura vendrían investidos con poderes especiales delegados por el pueblo en la elección, y una vez que los electores conocieran precisamente los términos de la reforma constitucional propuesta por la legislatura anterior. Los diputados aprobaban la Constitución estatal, pero ello —como se dijo— con los poderes especiales que les hubieran otorgados los ciudadanos que elegían a sus representantes por el método indirecto⁹ que, como en Cádiz, construía filtros ascendentes.¹⁰ El sistema electoral indirecto de las Constituciones es-

⁸ N. del A. Se ha tomado la Constitución de Tabasco como ejemplo de las observaciones que se vienen haciendo, pero el argumento de historia constitucional es igualmente aplicable para el resto de los estados que se formaron por el Acta Constitutiva de la Federación y durante el proceso constituyente de 1824. Cabe señalar, sin embargo, como excepción a lo que señalaremos más adelante sobre la transformación del voto indirecto por directo que se ordena en 1917, que la Constitución de Yucatán de 1841, influida probablemente por el constitucionalismo estatal estadounidense con el cual tenía mucho contacto por vía de la capital de la Louisiana, había establecido ya el voto directo mucho antes que sus pares de otros estados de la República.

⁹ Cunniff, Roger L., “Mexican Municipal Electoral Reform”, en Benson, Nettie Lee (ed.), *México and the Spanish Cortes 1810-1812*, Austin, University of Texas Press, 1966, pp. 67-70.

¹⁰ Sobre la recepción de la legislación positiva española en México, cuya vigencia ordena las primeras Constituciones estatales, véase Barragán Barragán, José, *Los derechos humanos de las Cortes de Cádiz en el constitucionalismo de los estados de la Federación mexicana*, México, Museo de las Constituciones de la UNAM, 2012, pp. 38-42.

tatales buscaba que fueran elegidas personas de cierta fortuna personal —la cual se tenía en aquella época como fuente de ilustración y ethos republicano como lo explica el jurista tabasqueño Jesús Piña Gutiérrez—. ¹¹

Posteriormente, en la Constitución estatal tabasqueña de la época de la Reforma, que se otorga el pueblo tabasqueño en un periodo histórico caracterizado por la inestabilidad política entre federalistas y centralistas que apenas se empezaba a cerrar y que provocaba lógicamente la inestabilidad de las elecciones para diputados locales, se consideró imprudente —por ser muy tardado— que la Constitución estatal estableciera que para llevar a cabo una reforma constitucional debían actuar dos Legislaturas, pues el hecho de que el legislador ordinario estuviera impedido para hacer reformas constitucionales sin poderes especiales otorgados por los ciudadanos constituía una garantía suficiente para que el pueblo conservara su derecho inalienable de modificar por sí mismo su Constitución.

Cabe advertir que por necesidad emanada de las Leyes de Reforma —pero también para consolidar la construcción del Estado mexicano—, necesariamente se tuvo que variar la geografía electoral para sustituir a las demarcaciones eclesiásticas que hasta entonces venían siendo utilizadas en las elecciones en México. Es así como el municipio —al igual que la sección y el distrito— pasó a formar parte fundamental del engranaje de elección indirecta ¹² como queda de manifiesto en las reformas a la Constitución estatal de 1857.

Es así que se llegó a la siguiente redacción que permanece vigente hasta el día de hoy en la Constitución de Tabasco, a doscientos años de la promulgación de la Constitución de Cádiz:

Artículo 83. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones y reformas lleguen a formar parte de la misma, se requiere que el Congreso del estado, por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, acuerde las reformas y adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos del estado (.....dentro de los quince días naturales siguientes a la legal recepción del expediente y de la notificación respectiva. En caso de que un Ayuntamiento no emita su voto dentro del término concedido, se tendrá como aprobatorio de la reforma o adición de que se trate. El Congreso o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas).

¹¹ Piña Gutiérrez, Jesús Antonio, *Antecedentes y evolución del Poder Legislativo en Tabasco*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UJAT, 2011, pp. 80-93.

¹² Merino, Mauricio, *Gobierno local, poder nacional*, México, El Colegio de México, 2005, pp. 151-155.

Pero es muy importante destacar que la redacción de la Constitución tabasqueña de 1857 no había alterado en nada el procedimiento de reforma constitucional, pues seguía existiendo el sistema indirecto de elección en donde los ciudadanos otorgaban o no “poderes especiales” a los legisladores para reformar la Constitución del estado.

Sin embargo, como antes apunté, el sistema electoral de los estados varió por disposición expresa de la Constitución federal de 1917, que estableció el sistema de elección directa de los legisladores.¹³ La Constitución de 1917 ordenó la reforma de las Constituciones de los estados para adaptarlas a los principios de la Constitución federal, entre ellos los de naturaleza electoral.¹⁴ Dicha disposición constitucional venía a su vez condicionada por los eventos políticos de ámbito nacional que en tiempos del presidente Francisco I. Madero condujeron a reconocer el voto directo del pueblo para elegir a representantes populares mediante las Reformas a la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, promulgada el 22 de mayo de 1912.¹⁵

El cambio del voto indirecto por el voto directo en el siglo XX echo por tierra la concepción política que a lo largo del siglo XIX idealizaba a la fortuna personal como fuente de ilustración, pero sobre todo como fuente de un ethos republicano en los gobernantes electos que les obligaba a anteponer los intereses generales a los privados. La ambición y arbitrariedad de la alta burguesía del porfiriato era prueba empírica de lo equivocado de dicha filosofía política.

Históricamente se justifica la transición hacia el voto directo como una demanda igualitaria de la Revolución, un cambio democratizador. Sin embargo en ese tránsito se perdió de vista cómo habría de funcionar en lo sucesivo el Poder Revisor de la Constitución. El resultado fue, y es hasta nuestros días, que los ciudadanos quedaron excluidos de la revisión de su ley fundamental: los ciudadanos no participan en las reformas y adiciones a la Constitución estatal, lo que es sin duda anormal en una democracia constitucional auténtica. En su lugar se erigieron como Poder Revisor a los miembros de la Legislatura y de los ayuntamientos. Lo dicho para Tabasco se puede sostener para el resto de las entidades federativas de la República federal mexicana.

¹³ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 3a. ed., México, Porrúa, 1967, pp. 745 y ss.

¹⁴ Véase Decreto núm. 13 de Venustiano Carranza, citado en Barceló Rojas, Daniel y Gutiérrez Piña, Jesús Antonio, *Tabasco. Historia de las instituciones jurídicas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Senado de la República, 2010, pp. 183-186.

¹⁵ García Orozco, Antonio, *Legislación electoral mexicana*, 3a. ed., México, Diario Oficial de la Federación, 1973, p. 215.

De ahí la necesidad de restablecer en las leyes fundamentales de los estados el mecanismo de participación ciudadana para reformas constitucionales establecido en la Constitución de Cádiz, desde luego con las adaptaciones modernas que ofrece el derecho comparado. El mejor homenaje al esfuerzo político de los constituyentes mexicanos del ala liberal en Cádiz es reconstruir el Poder Revisor de la Constitución de los estados que, bajo técnicas diferentes, siempre debe reposar en los ciudadanos.

En descargo de los revolucionarios que modificaron el voto indirecto, y particularmente de Venustiano Carranza, en mi opinión, es de destacar que en ningún momento el primer jefe de la Revolución pretendió sustraer a los ciudadanos de las reformas a su ley fundamental. Prueba de ello es que Carranza convoca, el 19 de septiembre de 1916, al pueblo de México a votar por un Congreso Constituyente, para —como lo dice la Constitución vigente en su preámbulo— aprobar la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 1857”. Cabe destacar que al hacerlo, Venustiano Carranza utilizó el mismo mecanismo político que poco más de cien años antes utilizaran los constituyentes de Cádiz, en cuya convocatoria se eligió a unas Cortes que actuarían simultáneamente como parlamento ordinario y constituyente porque el pueblo les delegaría expresamente el poder de construir el orden político como poder especial.

Tampoco fue Francisco I. Madero al que se le debe atribuir la anulación del referéndum, quien nunca abrigó la intención de conculcar el derecho del pueblo a reformar su Constitución; se oponía a implantar el voto directo por ley, como se lo exigían las impacientes fuerzas revolucionarias, sin antes reformar la Constitución para que ésta lo contemplara.

No fue Venustiano Carranza sino Álvaro Obregón quien impulsaría una reforma a la Constitución sin consultar al pueblo. Ello explica que el primero pudiera reformar la Constitución para poderse reelegir como una de las primeras reformas a la Constitución de 1917; también para ampliar el periodo constitucional del presidente, la amputación de poderes básicos a los ciudadanos como controladores del poder al prohibir la reelección de los legisladores. Éstas serían las primeras reformas para la construcción del presidencialismo mexicano posrevolucionario.¹⁶ Si al pueblo se le hubiera consultado, quizá se hubiera obtenido un resultado distinto al deseo del presidente Obregón. El punto a destacar es que con Obregón, se estableció una nueva interpretación del artículo 135 de la Constitución, artículo exac-

¹⁶ Orozco Henríquez, Jesús, “El sistema presidencial mexicano en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, *El sistema presidencial mexicano. Algunas reflexiones*, México, Porrúa-UNAM, 1988, pp. 34-48.

tamente igual al de la Constitución de 1857, en donde el pueblo ya no sería requerido para reformar la ley fundamental.

En conclusión, a partir de la reconstrucción histórica del procedimiento de reforma constitucional del texto gaditano y su inserción en el constitucionalismo mexicano, la tesis que presento en el Seminario Internacional Conmemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz. Las ideas constitucionales de América Latina es que —en 1912—, como producto explicable de la Revolución mexicana, al sustituirse el sistema de voto indirecto por el voto directo de los legisladores, se alteró inadvertidamente la lógica del procedimiento de reforma constitucional que hasta entonces reposaba en los ciudadanos. Desde entonces, la reforma a la Constitución dejó de ser tarea de los ciudadanos, pues se les excluyó del procedimiento para reformar su orden político. Tal estado de cosas debe cambiar para construir una auténtica democracia constitucional en la que el pueblo sea el único con potestad de aprobar y reformar la Constitución, mientras que sus representantes sólo tienen confiado el poder de hacer y reformar leyes.