



José Lorenzo Álvarez Montero

DEBE SER 21

Una aproximación a la teoría sobre cuándo debe considerarse una Constitución como nueva

Las reflexiones que informan el presente ensayo, fueron motivadas por la expedición de la Constitución Política 2000 del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y los cuestionamientos que sobre la misma se formularon por diferentes sectores de la sociedad veracruzana, para saber si se trataba de una reforma constitucional o una nueva Constitución.

Aunque esa fue la motivación original, considero que los puntos de vista aquí aportados pueden aplicarse a cualquier texto constitucional de las entidades federativas.

1. ¿NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA O REFORMA CONSTITUCIONAL?

Una de las cuestiones que, desde el inicio de este trascendental trabajo de revisión, evaluación y reforma integral, se planteó fue: ¿Reforma o nueva Constitución? Reforma integral es un contrasentido, se dijo.

Para poder aproximarnos a una respuesta, me permito compartir las siguientes reflexiones.

A tal efecto, el primer problema que me parece oportuno resolver, sustentando un criterio fundado, consiste en señalar los elementos que deben considerarse para precisar, ¿cuándo estamos en presencia de una verdadera o nueva Constitución? y no solamente ante un proceso de reformas constitucionales, aún cuando sea de importante magnitud y, así saber, ¿cuántas y cuáles han sido las constituciones políticas que ha tenido nuestra entidad?

Atento a ello, me permito esbozar los siguientes presupuestos e hipótesis:

2. PRIMERO. SON PROPIAMENTE CONSTITUCIONES SÓLO LAS EXPEDIDAS POR LOS CONGRESOS CONSTITUYENTES

De ser así, Veracruz ha tenido 3 Constituciones Políticas: las de 1825, 1857 y 1917.

Dentro de esta hipótesis, las dos primeras se expedieron sin hacer referencia alguna a Constitución anterior, tal como lo podemos constatar con la simple lectura de los preámbulos que a continuación se transcriben:

Constitución de 1825: “Nos los representantes del Estado Libre y Soberano de Veracruz, reunidos en Congreso Constituyente, decretamos y sancionamos la siguiente Constitución Política”.¹

Constitución de 1857: “El C. Manuel G. Zamora, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, a sus habitantes sabed: Que el Congreso del mismo Estado ha tenido a bien expedir y comunicarme la Constitución Política que sigue”.²

En el caso de la Constitución de 1825, es lógico porque previamente no existía ninguna. No así, tratándose de la de 1857, pues con anterioridad ya se habían promulgado formalmente tres textos constitucionales y el Estatuto Orgánico de 1855.

En cambio, la Constitución Política de 1917, reconoce en su fórmula de promulgación, ser una reforma a la Constitución Política del 29 de septiembre de 1902, como podemos observar inmediatamente:

“La XXVI Legislatura del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, en funciones de Constituyente, a que fue convocada por decreto de 7 de abril del corriente año, reforma la Constitución Política de 29 de septiembre de 1902, en los términos siguientes”.³

A pesar de lo cual, siempre se consideró como una nueva o propia Constitución a la que se le denominó: “Constitución Política de 1917”, lo cual se justificó en razón de que de conformidad con el artículo 10 del Decreto número 9 de 7 de abril de 1917, expedido por la Legislatura del Estado, que contenía de acuerdo con el Decreto expedido por Don Venustiano Carranza, la convocatoria para la elección extraordinaria para integrar los tres poderes locales, un mandato que disponía: “una vez instalados legalmente los poderes del estado, el Legislativo se erigirá en Congreso Constituyente para el efecto de implantar en la Constitución del estado las reformas de la nueva Constitución General de la República de acuerdo al proyecto que deberá presentar el gobernador electo, debiendo concluir sus labores en un plazo no mayor de dos

¹ ÁLVAREZ MONTERO, José Lorenzo; Hacia una nueva Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, Universidad de Xalapa, Xalapa, Ver., 1999, p. 16.

² Idem.

³ Idem., p. 17.

meses y continuar, como Congreso Constitucional, iniciando los trabajos que le corresponda, de acuerdo con la **Nueva Ley Fundamental del Estado**”

De modo que la hipótesis implicaría estas dos modalidades.

3. SEGUNDO. SON NUEVAS O PROPIAMENTE CONSTITUCIONES, LAS QUE SE EXPIDEN CON POSTERIORIDAD A UN MOVIMIENTO ARMADO DE IMPACTO NACIONAL, QUE PROPICIE LA REVISIÓN O RENOVACIÓN DE LAS INSTITUCIONES

Con esta idea, Veracruz ha tenido cinco constituciones: las de 1825, 1848, 1857, 1871 y 1917.

4. TERCERO. SON NUEVAS O AUTÉNTICAS CONSTITUCIONES, AQUÉLLAS QUE TIENEN ORIGEN EN UN TEXTO FEDERAL, SEA CONSTITUCIÓN, ACTA, PLAN O DECRETO

En este presupuesto, Veracruz tendría seis constituciones: la de 1825 ordenada por la Constitución federal de 1824; la de 1848, producto del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, aunque no con la denominación de Constitución; el Estatuto Orgánico del Estado de Veracruz de 1855, tuvo su origen en el Plan de Ayutla de 1854; la de 1857, efecto de la Constitución de la República Mexicana de 1857; la de 1871, en el Decreto de Benito Juárez del 14 de agosto de 1867 y la de 1917, en el decreto de don Venustiano Carranza de 7 de abril de ese mismo año.

5. CUARTO. SON NUEVAS O VERDADERAS CONSTITUCIONES, AQUÉLLAS CUYA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN COMPRENDE TODO EL ARTICulado, HACIENDO O NO REFERENCIA DE SER UNA REFORMA AL TEXTO ANTERIOR Y CON INDEPENDENCIA DE QUE SEA OBRA DE UN ÓRGANO LEGISLATIVO EN FUNCIONES, EXCLUSIVAMENTE DE CONSTITUYENTE, DE CONSTITUYENTE Y CONSTITUIDO O CONSTITUIDO EN FUNCIONES DE ÓRGANO REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN.

Bajo esta hipótesis, Veracruz ha tenido nueve constituciones, que se identifican por los años de su expedición: las de 1825, 1848, 1850, 1857, 1871, 1873, 1902, 1917 y 2000.⁴

⁴ Criterio que el autor utilizó para la estructura del capítulo segundo de su obra: Las constituciones Políticas del Estado Libre y Soberano de Veracruz y sus reformas 1825-2000, Universidad de Xalapa, Xalapa, Ver., 2000, pp. 171-595.

6. QUINTO. SON CONSTITUCIONES Y NO MERAS REFORMAS, AQUÉLLAS QUE EXPRESAMENTE RECONOCE LA CONSTITUCIÓN —INMEDIATAMENTE POSTERIOR— EN SU FÓRMULA DE PROMULGACIÓN O EN SUS ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Esta premisa permitirá señalar que Veracruz ha tenido seis constituciones: la de 1825, reconocida en las reformas constitucionales o constituciones de 1848 y 1850; la de 1857, reconocida en la Constitución de 1871; la de 1871, reconocida por la Constitución de 1873; la de 1873, reconocida por la de 1902; la de 1902, reconocida por la de 1917 y la de 1917, reconocida en la del año 2000.

7. SEXTA. SON NUEVAS O AUTÉNTICAS CONSTITUCIONES, AQUÉLLAS QUE SON PROMULGADAS Y PUBLICADAS, COMPRENDIENDO TODO EL ARTICULADO, PROMUEVE CAMBIOS FUNDAMENTALES AL RÉGIMEN ESTABLECIDO O INTRODUCEN MODIFICACIONES, SUBSTANCIALMENTE IMPORTANTES AL TEXTO ANTERIOR

Atento a este supuesto, Veracruz ha tenido seis constituciones: las de 1825, 1848, 1857, 1871, 1917 y 2000.

8. RESUMIENDO TODO LO ANTERIOR, Y COMO PODRÁ OBSERVARSE EN EL SIGUIENTE CUADRO:

PRESUPUESTO	NUMERO DE CONSTITUCIONES
I	3
II	5
III	6
IV	9
V	6
VI	6

De modo que la hipótesis que se proponga sobre ¿cuántas y cuáles han sido las Constituciones Políticas de Veracruz?, dependerá del o de los presupuestos que se acepten.

9. DIVERSAS OPINIONES SOBRE EL NÚMERO DE CONSTITUCIONES DEL ESTADO DE VERACRUZ

El Licenciado Luis Antonio Córdoba Cervantes, en su obra; “La evolución del derecho constitucional en el Estado de Veracruz-Llave”, afirma:

“Veracruz ha tenido ocho constituciones”.

Iniciamos a desarrollar el tema, expresando que ocho constituciones ha tenido el Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave: las de 1825, 1831, 1850, 1857, 1871, 1873, 1902 y 1917.

Agregando más adelante:

“La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave de 1917, es la que más vigencia ha tenido: 50 años. Después le siguen las constituciones de 1873, con 19 años de vigencia. Con casi 19 años, la de 1831. La Constitución de 1902 estuvo en vigor 16 años. Durante 7 años estuvieron vigentes las constituciones de 1825 y 1850. La que menos estuvo vigente fue la de 1871, con 2 años y 8 meses”.⁵

Tomando en consideración lo señalado por don Felipe Tena Ramírez y don Ignacio Burgoa Orihuela; los maestros Emilio Gidi Villarreal y Luz del Carmen Martí de Gidi, distinguidos investigadores y juristas veracruzanos, en su obra; “Las constituciones de Veracruz”, se ubican en el primer presupuesto con algunos elementos del segundo. Transcribiendo a Burgoa, concluyen:

“En efecto, el concepto de ‘reforma’ implica necesariamente una modificación parcial, puesto que si fuere total, se trataría de una sustitución o transformación. Una reforma, es algo accesorio o anexo 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, por las razones ya dichas. Una reforma implica la adición, la disminución o la modificación parcial de un todo, pero nunca su eliminación integral, porque entonces 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.

⁵ CÓRDOBA CERVANTES, Luis Antonio; La evolución del derecho constitucional en el Estado de Veracruz-Llave, 1824-1968, Tomo I, Editora del Gobierno del Estado, Xalapa-Enríquez, Ver., 1968, p. 15.

Con tales parámetros y teniendo en cuenta el desenvolvimiento histórico de nuestro país, así como su estructuración jurídico-política durante el siglo pasado y principios de éste, independientemente de la terminología empleada por las autoridades ejecutivas y legislativas que participaron en los procesos de expedición de nuestras normas constitucionales locales, solamente podemos hablar de tres ocasiones en que se ejercieron funciones constituyentes en sentido estricto; cada una de ellas precedida de un movimiento social que alteró sustancialmente la figura jurídica y política de México y también de una actividad en donde el pueblo constituido en Congreso Constituyente, organizaba al país, dándole una nueva estructura constitucional que en cada una de las entidades federativas se veía complementada con la expedición de una Constitución Política Local.

Toda otra actividad legislativa que generara preceptos constitucionales, siempre tuvo que estar —por naturaleza y competencia— referida a un ordenamiento constitucional preexistente, de donde podemos concluir que el Estado de Veracruz ha tenido —durante su vida como tal— sólo tres constituciones; 1825, 1857 y 1917”.⁶

Postura que don Emilio Gidi reiteró recientemente en un artículo publicado en el Diario de Xalapa. Igualmente, la licenciada Luz del Carmen Martí Capitanachi, durante el tercer curso de Derecho Constitucional Veracruzano, organizado por las academias de Derecho Constitucional del Instituto de Investigaciones Jurídicas y de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, celebrado en agosto de 1999, afirmó lo siguiente:

“Me parece conveniente reiterar ahora el planteamiento efectuado hace más de diez años, acerca de las constituciones del Estado de Veracruz y que fue publicado por la Universidad Veracruzana, consistente en sostener que la entidad veracruzana ha tenido únicamente tres constituciones —en sentido estricto— y que los restantes ordenamientos a los que se atribuye ese carácter son únicamente reformas más o menos amplias a las disposiciones de estas tres a las que aludo. En efecto, como nuevos —en su momento— los textos constitucionales que admiten esa calidad, son las constituciones de 1825, 1857 y 1917; en tanto que a las que se pretende atribuir ese carácter, de los años de 1831, 1848, 1850, 1871, 1873 y 1902; son únicamente el resultado de procesos de reforma, más o menos extensos, a los tres textos constitucionales ya mencionados. De las reformas realizadas, cabe destacar que la de 1850, tuvo como objetivo cambiar un solo precepto de la Constitución de 1825, el artículo 57, lo cual dificultaría en extremo, afirmar que la llamada Constitución de 1850, lo sea realmente. En todo caso, todas las restantes reformas estuvieron referidas a ordenamientos constitucionales preexistentes; así, reducien-

⁶ GIDI VILLARREAL, Emilio y Luz del Carmen MARTÍ DE GIDI, Las constituciones de Veracruz, Universidad Veracruzana, Xalapa-Enríquez, Ver., 1986, pp. 60 y 61.

do al absurdo el alcance del argumento, si aceptáramos la tesis de que el Estado de Veracruz ha tenido nueve constituciones, habría que pensar que la Constitución aún vigente de 1917, que ha sido reformada en más de sesenta ocasiones y —en muchas de ellas— en un número importante de artículos en cada una, por virtud del principio de mayoría de razón, en cada una de ellas se debería hablar de una nueva Constitución, lo cual, desde mi punto de vista es inadmisible”.⁷

10. DESARROLLO DE LAS DIFERENTES HIPÓTESIS

Aquí concluyo el señalamiento de presupuestos e hipótesis y algunas posturas sobre el número de constituciones que ha tenido Veracruz. Paso a formular algunas reflexiones que sirven de base a nuestro punto de vista.

I. Si aceptamos el presupuesto de que para que realmente se expida una nueva Constitución, es necesario un constituyente originario, entonces sería indispensable que estuviera prescrito en un texto vigente anterior o en un documento obligatorio previo, de otro modo, estaríamos condenados a no poder darnos un texto completo con características propias y de acuerdo a las nuevas, complejas o complicadas circunstancias económicas, políticas, culturales y sociales, por carecer de disposiciones que regularan la integración y atribuciones de dicho órgano.

Por otro lado, implicaría no entender la naturaleza de los mal llamados constituyentes originarios de las entidades federativas, dándoles un sobrevalor que realmente no tienen.

Efectivamente, los órganos legislativos locales con o en funciones constituyentes, carecen de ese poder, facultad o atribución de constituyente originario directo o inmediato. Su poder, facultad o atribución es derivada, secundaria y limitada por un texto superior que es la Constitución federal y que en el caso de México, desde la Constitución federal de 1824, hasta la presente, los espacios de movilización de los constituyentes locales han sido reducidos debido a las limitaciones, prohibiciones, obligaciones y mandatos contenidos en la ley suprema del país, a la que ninguna Constitución puede contradecir.

Lo anterior, de modo alguno significa que la función constituyente de los órganos legislativos de los estados no sea importante y trascendente, lo es, pero querer derivar de ello consecuencias metaconstitucionales y extralegales, es muy distinto. De aquí que en ninguna Constitución de las entidades federati-

⁷ MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen; “La reforma de la Constitución de Veracruz”, en Memoria. Propuestas presentadas en el Curso Hacia una Nueva Constitución Política para el Estado de Veracruz-Llave y durante el Tercer Curso de Derecho Constitucional Veracruzano, Universidad Veracruzana/Universidad de Xalapa, Xalapa-Enríquez, Veracruz, 1999, pp. 15 y 16.

vas de México, se establezca o regule la integración de constituyentes originarios, ni se requiera para reformar el texto íntegro de una Constitución local.

Por otro lado, considero que el poder llamado constituyente, tiene dos modalidades que se proyectan o escenifican en diferentes momentos.

Las modalidades reconocidas del poder constituyente son: como originario y permanente. El constituyente originario, lo encontramos en los momentos o períodos pre-constitucionales o cuando se ha roto, interrumpido o suspendido el orden constitucional y tiene como función constituir, fundar, dar existencia o presencia a una entidad y organizar su régimen interior.

El llamado constituyente permanente u órgano reformador, aparece dentro del orden jurídico establecido con atribuciones para reformar o transformar dicho orden; de acuerdo a los requerimientos, necesidades, anhelos o propósitos del pueblo; pudiendo modificar parcial o totalmente la Constitución, salvo prohibición o limitación expresas en el propio texto.

Por las razones anteriores, considero que para reformar íntegramente una Constitución local, no es necesario el constituyente originario —a menos que así lo establezca el orden constitucional vigente— o en el supuesto de que radicalmente se cambie el régimen político, la forma de gobierno o de estado; en síntesis, las decisiones políticas fundamentales del conjunto a que pertenece.

Como en las constituciones de las entidades federativas de México —entre ellas la del Estado de Veracruz—, no se mencionan ni constituyente originario alguno, ni estamos en una etapa preconstitucional, ni tampoco se cambia el régimen político, la forma de estado o gobierno, considero que no es indispensable un constituyente originario para expedir una nueva Constitución. Por tales motivos, desecharmos la hipótesis de considerar que Veracruz sólo ha tenido tres constituciones.

II. Estrechamente vinculado al presupuesto anterior, está el de considerar sólo como nuevas o auténticas constituciones, aquellas que se expedían después de un movimiento armado, condenando al pueblo —de este modo— a provocar, participar o esperar una rebelión o revolución para tener un renovado instrumento constitucional acorde a sus aspiraciones, objetivos y propósitos.

Además, este presupuesto excluye las transiciones o avances democráticos, que de manera pacífica y consensuada permiten el tránsito y la transformación substancial de las instituciones políticas.

Por lo anterior, desecharmos la hipótesis de que Veracruz haya tenido cinco constituciones: las de 1825, 1848, 1857, 1871 y 1917.

III. El presupuesto de que sólo son nuevas constituciones, aquéllas que derivan de algún mandato explícito o implícitamente contenido en una Constitución, acta, decreto o plan; significaría una autorreducción de los espacios de libertad y autonomía, propios de las entidades que forman una Federación. Implicaría la desnaturalización o perversión del régimen federal, esperando siempre —y únicamente— los mandatos u órdenes del gobierno central. Sería la negación de la creatividad y riqueza intelectual y política de las regiones, comunidades y entidades, que permiten construir su propio futuro en el margen de autonomía que el propio pacto federal reconoce y de acuerdo a sus propias necesidades o requerimientos.

Por ello, rechazamos la hipótesis de que Veracruz ha tenido seis constituciones: las de 1825, 1848, 1855, 1857, 1871 y 1917.

IV. La premisa de que sólo son constituciones, aquéllas cuya promulgación y publicación comprende todo el articulado, haciendo o no referencia de ser una reforma del texto anterior y con independencia de que sea obra de un órgano legislativo en funciones, exclusivamente de constituyente, de constituyente y constituido o constituido en funciones de órgano reformador de la Constitución, implicaría sobrevalorar, aceptando exclusivamente el aspecto formal y procedural del texto constitucional, con desprecio absoluto de su ámbito material o de contenido que es —a fin de cuentas— por lo que se cambia, modifica o reforma una Constitución.

Atento a lo anterior, desecharmos la hipótesis de que Veracruz ha tenido nueve constituciones.

V. Estrechamente vinculado al anterior esta el presupuesto de considerar constituciones, aquéllas que un texto posterior reconoce que —de ser aceptado— implicaría también un desmesurado formalismo, impregnado de eventualidad, sin mayor cuidado en los contenidos, razón por la cual desecharmos la hipótesis de que sólo son constituciones las de 1825, 1857, 1871, 1873, 1902 y 1917.

VI. Nuestra propuesta.

Examinados los presupuestos e hipótesis anteriores, a riesgo de que nos corrijan, lo cual daría un positivo escenario de construcción y avance hacia una teoría del constitucionalismo local y no meras críticas insanas y destructivas de cualquier intento colectivo de edificar valores individuales y sociales propios, consideramos que de acuerdo a nuestro régimen federal, a nuestra forma de gobierno republicana, democrática, representativa y popular; de conformidad con las disposiciones constitucionales vigentes y a las condiciones políticas y requerimientos sociales de cada época y de cada lugar, son nuevas constitucio-

nes, verdaderas o auténticas constituciones y no simples reformas, aquéllas que reúnen simultánea y concurrentemente los aspectos formal y material. Es decir, deben considerarse como constituciones propias, aquéllas que observando estrictamente los procedimientos y requerimientos previamente establecidos o proclamados en la Constitución, decreto, acta o plan; son promulgadas y publicadas comprendiendo integralmente su articulado, su texto completo, y que además; introducen, crean, establecen, reconocen o agregan nuevos contenidos, principios e instituciones o completan, fortalecen, o renuevan los ya establecidos en la Constitución anterior o documento previo de naturaleza jurídica.

Este presupuesto, desecha el simple y vacío formalismo; el mecánico y hasta estéril proceduralismo; el populismo demagógico y la simple, oscura e infértil inclinación a reformar.

Para los mexicanos —y en ellos incluidos los veracruzanos— las constituciones son la manifestación suprema de nuestra forma de ser, de querer ser, de seguir siendo. Por ello, es tan importante para nosotros que dichas formas estén plasmadas, sean incorporadas, se establezcan en la Constitución. Y exactamente por eso, las reformas constitucionales integrales o nuevas constituciones, deben promover nuevas formas de vida individual y colectiva; en el campo político, en el económico, en el cultural y en el social. Solamente así, consideramos y valoramos el esfuerzo por hacer una nueva Constitución.

11. CONCLUSIÓN

En conclusión, el Estado de Veracruz ha tenido —de conformidad con los presupuestos señalados y aceptados por el autor del presente estudio preliminar— seis constituciones: la de 1825, que dio forma y vida interior al estado y delineó sus propias instituciones; la de 1848, que respaldó —manifestando su adhesión— al régimen federal interrumpido en el episodio centralista de 1836 a 1846 y que produjo la pérdida, de aproximadamente la mitad del territorio nacional; la de 1857, que fue eslabón significativo en la proyección del pensamiento liberal que aún se refleja en las instituciones del nuevo siglo; la de 1871, que consolidó el régimen republicano sobre los destruidos cimientos del Imperio de Maximiliano; la de 1917, que inauguró el constitucionalismo social y afianzó la democracia representativa.

Y finalmente, y a pesar del obstrucciónismo de múltiples e insospechadas ramificaciones de quienes defendían indebidos privilegios y canonjías; de los que pretendían seguir siendo beneficiarios de la impunidad, de aquellos que consideran que la democracia es para ellos y sólo ellos la pueden operar y de

JOSÉ LORENZO ÁLVAREZ MONTERO

los que no han podido entender la noble naturaleza del servicio público y la necesidad de construir consensos para bien de sus representados, también la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave del año 2000.

Bajo las premisas señaladas, la respuesta a la pregunta ¿reforma o nueva Constitución? Considero que estamos ante una nueva Constitución, entendiéndola como renovada.