

## LAS CONSTITUCIONES LOCALES EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO ¿SON VERDADERAS CONSTITUCIONES?

Luz del Carmen MARTÍ CAPITANACHI

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Estado federal*. III. *Soberanía y Estado federal*. IV. *Concepto de Constitución*. V. *Las Constituciones locales*. VI. *Conclusión*.

### I. INTRODUCCIÓN

El tema que se pretende abordar en el presente trabajo, es el relativo a la soberanía, relacionándolo con dos conceptos íntimamente vinculados entre sí: el Estado federal, como forma que adopta el Estado mexicano, y el concepto de Constitución, o por mejor decir, los diferentes conceptos de Constitución, habida cuenta que en la forma de Estado mencionado, superviven aquellas entidades cuya unión dio vida a una nueva figura jurídico-política, pero que conservan un ordenamiento igualmente denominado Constitución, que regula el modo de ser y características que les son propias.

Se trata de cuestiones cuyos puntos de contacto son innegables, aún cuando su mayor consideración pertenezca a diferentes disciplinas. En efecto, la teoría del Estado se ocupa con mayor atención del concepto que le proporciona su denominación, en tanto que la teoría constitucional lo hace del concepto de Constitución.

Para hacerlo, sin pretender que existe alguna prevalencia teórica de un concepto sobre los demás, por razones estrictamente cronológicas, trataré en primer lugar el tema del Estado federal, ya que el concepto de Estado surge con anterioridad a los otros dos, aún al de soberanía, cuyo nacimiento se explica en tanto pretende fortalecer a aquél, que

aparece primero como un fenómeno histórico, al predominar sobre el Imperio y los señores feudales.

Asimismo, un concepto que se estudia con igual atención en ambos campos teóricos, lo es la soberanía. Éste, surge simultáneamente a la aparición del Estado nacional mismo, y para muchos tratadistas se convierte en su atributo principal, confiriéndole incluso su titularidad. Sin embargo, debe señalarse como una posición teórica contraria, que el carácter supremo del ordenamiento constitucional que da vida jurídica al Estado mismo, y que supedita a sus mandatos a los órganos de gobierno, ha permitido también sostener que la titularidad de la soberanía corresponde precisamente a la Constitución.

Por último, habrá de estudiarse aquella entidad que en unión de otras, al menos según la explicación clásica, decidió dar vida a una figura política diferente, pero que se resiste a ser privada del atributo de la soberanía al menos nominalmente, la cual supuestamente detentó antes de pasar a formar parte de la nueva figura jurídica, y que además conserva un ordenamiento que le organiza y regula, el cual recibe también el nombre de Constitución, y que es el propósito del presente trabajo sostener que no lo es, en sentido estricto.

## II. ESTADO FEDERAL

Dejando a un lado las discrepancias existentes entre los diferentes autores acerca de cuáles son las formas de Estado reconocidas en el mundo contemporáneo, podemos partir de que existe coincidencia al admitir dos figuras estatales a saber: el Estado unitario o central y el Estado federal.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1997, p. 113, habla de Estado federal y Estado unitario, en tanto que a la Confederación no la considera una forma de Estado, sino una agrupación de ellos. En el mismo sentido Fix-Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional y comparado*, México, Porrúa, 1999, p. 240; sin embargo, adicionan al Estado unitario y federal, el Estado regional como una figura intermedia entre aquellos (es el caso español con el llamado Estado de las autonomías). Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1998, admite los Estados unitario y federal, pero rechaza la existencia del Estado regional y la del Estado confederal. Burdeau, Georges *Tratado de ciencia política*, México, UNAM, t. II, 1985, p. 23, expresa que por su estructura las formas de poder estatal (formas de Estado), son unitario y federal.

Prescindo en buena medida de invocar los referentes históricos del federalismo, en especial del norteamericano, cuyo proceso de integración se generó en la vinculación de las trece colonias inglesas, que carentes de relación jurídica formal entre cada una de ellas, decidieron independizarse de la metrópoli para constituir un nuevo Estado, lo cual las llevó a renunciar a sus facultades de plena autodeterminación en beneficio del nuevo ente político, ya que suele convertirse tal mecanismo en un paradigma del Estado federal, y ello lleva al riesgo señalado por Burdeau de pretender distinguir de manera automática entre un “federalismo auténtico” de otras formas, que al no coincidir plenamente con aquél, provoca la tentación de calificarlas de formas federales usurpadas, o por lo menos no auténticas.

La agudeza actual del problema federal —dice el autor francés— no me parece justificar una actitud tan ostensiblemente desdeñosa de lo real. La realidad no es una teoría del Estado federal, es la diversidad de los sistemas federales; no es el federalismo auténtico el de los Estados Unidos o de Suiza... La realidad son las múltiples caras de los federalismos gobernados por realidades humanas y políticas en contra de las cuales no podía prevalecer la elegancia de una doctrina...El federalismo no es el resultado de la aplicación estricta de un cierto número de normas o recetas; no implica tampoco la adopción de instituciones preestablecidas; procede ante todo de cierta tendencia a incluir el máximo de vida fundada en las tradiciones y los intereses locales dentro de un marco que permita satisfacer los imperativos comunes.<sup>2</sup>

Asumir una posición teórica como la planteada por el autor que se ha transcrito, sin duda puede ser acusada como un acto de renuncia al esfuerzo de sistematización de los elementos del federalismo; sin embargo ello no es exacto, ya que permite no forzar el análisis de los casos concretos al pretender encuadrarlos en un tipo determinado, conservando y respetando las diferencias y particularidades de cada Estado federal.

Tal vez el caso de México sea adecuado para justificar tal postura, ya que no se ubica de manera precisa en ninguna de las dos hipótesis que se suelen mencionar como antecedentes de un Estado federal. En efecto, Tena Ramírez las sintetiza señalando que el origen histórico de una Federación, puede estar en un pacto de estados preexistentes o en la adopción de la forma federal por un Estado primitivamente centrali-

<sup>2</sup> Burdeau, Georges, *op. cit.*, nota 1, p. 202.

zado. Esta explicación ha llevado a ejemplificar la primera hipótesis en el caso de los Estados Unidos de América, y la segunda con Canadá, aunque también México es ubicado en esta última.

“La formación federativa en México —dice Ignacio Burgoa— se desarrolló en un proceso inverso, al que suele llamarse “centrífugo”. Las colonias españolas de América, y específicamente la Nueva España, no gozaron de autonomía en lo que a su régimen interior respecta”;<sup>3</sup> sin embargo, este mismo autor debe reconocer que la figura de la Diputación Provincial creada por la Constitución de Cádiz de 1812, modificó sensiblemente esta situación en la Colonia, al punto que autores como Nettie Lee Benson sostienen que nuestro país se encontraba dividido en provincias independientes, “...cada una de las cuales había tomado por completo el cuidado de su administración dentro de sus propias fronteras...”<sup>4</sup> y al menos los diputados americanos las concebían como legislaturas provinciales en ciernes, representativas de la voluntad de las provincias.<sup>5</sup>

No faltan en todo caso opiniones que ante la no existencia clara de entidades políticas autónomas previas a la generación del Estado federal, afirmen categóricamente la inexistencia del federalismo en México, calificando el proceso de creación como “...divisiones meramente administrativas de un imperio”.<sup>6</sup>

En todo caso, a pesar de que cada Estado federal pueda tener características específicas y particularidades propias de fenómenos sociales que por múltiples motivos no pueden ser idénticos, Fix-Zamudio y Valencia Carmona identifican un conjunto de principios que resultan comunes a toda Federación, lo cual les confiere la homogeneidad teórica cuyo origen histórico pareciera negarles.

Esos principios comunes son:

I. Dos órdenes jurídicos y gubernativos coexistentes. En todo Estado federal coexisten dos órdenes jurídicos y de gobierno, uno de carácter federal para

<sup>3</sup> Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 1, p. 121.

<sup>4</sup> Lee Benson, Nettie, *La diputación provincial*, México, Colegio de México, 1955, p. 121.

<sup>5</sup> En relación al papel que algunas diputaciones provinciales jugaron en el proceso de integración de la Federación mexicana, ver *El Poder Legislativo en Veracruz*, 1824-1917; Gidi Villarreal Emilio y Blázquez Domínguez, Carmen, *El nacimiento de un Estado*, Gobierno del estado de Veracruz, 1992, pp. 13-35.

<sup>6</sup> Wheare, K. C., citado por Tena Ramírez, Felipe *op. cit.*, nota 1, p. 112.

todo el país, y otro de carácter local cuyo ámbito espacial de validez es el Estado federado. Los conflictos que surgen entre los dos órdenes jurídicos y las autoridades federales y locales se resuelven por una Corte Suprema; II. Distribución de competencias por la Constitución. El acto fundador del Estado federal es la expedición de una Constitución, misma que se encarga de distribuir las competencias entre la Federación y los estados, según ciertas técnicas que tienen mucho que ver con el origen y la naturaleza que la Federación tiene en cada país; III. Autonomía. Cada Estado federado tiene su propio orden jurídico, cuyo punto máximo de expresión encarna una Constitución local, que debe respetar las precisiones de la Constitución Federal; disfruta también cada miembro de la Federación de autonomía gubernativa, así como tienen sus propios órganos de administración; esta autonomía no es absoluta, en casos de excepción cuando está en peligro el sistema federal pueden intervenir los órganos centrales; IV. Participación. Cada Estado federado debe contribuir a la voluntad nacional; dicha participación se percibe cuando menos en dos aspectos esenciales; cualquier reforma que se haga del reparto competencial o del estatuto autonómico de que goza un Estado miembro tiene que hacerse con su concurso; y en el Poder Legislativo de la Federación, usualmente integrado por dos Cámaras, en la cámara alta se consagra siempre la representación para los estados miembros.<sup>7</sup>

Así, ante el riesgo de polarizaciones teóricas, estimo adecuada la posición de Bourdeau ya enunciada líneas arriba, que propone al modelo de Estado federal como susceptible de graduación y no como prototipo cuya copia exacta se impone a las agrupaciones sociales que pretenden adoptarlo.

### III. SOBERANÍA Y ESTADO FEDERAL

Las respuestas que suelen encontrarse en las doctrinas constitucional y del Estado acerca de la relación que existe entre ambos conceptos, no es, ni con mucho, uniforme. Sin embargo, antes de referir las distintas posiciones al respecto, es menester enunciar el concepto de soberanía.

Prescindiendo de su evolución histórica, al momento actual, denota la característica del poder de no encontrarse sometido a ningún otro, y en esa virtud, tiene como atributo el de ser supremo, esto es, colocado

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 244.

por encima de todo otro poder que pueda manifestarse dentro de una determinada sociedad organizada jurídica y políticamente.<sup>8</sup>

Según Nicola Matteuci, el concepto de soberanía sirve para indicar el poder de mando en una determinada sociedad, “...la soberanía pretende ser una racionalización jurídica del poder, en el sentido de transformar la fuerza en poder legítimo, el poder de hecho en poder de derecho”.<sup>9</sup>

Cuando se hace la pregunta de quién es el titular de ese poder colocado por encima de todos, también es posible encontrar diversas respuestas, más todavía si al buscarlas asumimos que estamos frente a un Estado que ha tomado la forma de federal.

En la respuesta en que existe coincidencia plena entre los diferentes autores, y que además aparece plasmada en los textos constitucionales, es aquella que considera que es el pueblo o nación el titular originario de ese poder supremo, que se manifiesta bajo la forma de Poder Constituyente, que es cuando una sociedad determinada ejerce su voluntad para darse una cierta organización jurídico-política, esto es, de constituirse como Estado. Sin embargo, una vez que esta voluntad se ha manifestado, el pueblo o la nación no conserva la titularidad de ese poder supremo, lo traslada a un nuevo detentador, que según unos es el Estado; según otros, tratándose de un Estado federal, el poder queda radicado tanto en el poder federal mismo, como en las entidades federativas, y de acuerdo a otros más, en el orden jurídico representado por el ordenamiento de mayor jerarquía, la Constitución de ese Estado.

Toda la doctrina europea moderna —dice Tena Ramírez— insiste en que el sujeto de la soberanía es el Estado; y cita a Carré de Malberg, quien sostiene que: “Es la nación la que da vida al Estado al hacer delegación de su soberanía en los gobernantes que instituye en su Constitución”, o a León Duguit quien afirma: “Soberanía, poder público, poder del Estado, autoridad política, todas esas expresiones son para mí sinónimas, y empleo la palabra soberanía por ser la más corta y la más cómoda”.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 6; Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 1999, p. 354; entre ambos autores existe discrepancia en cuanto a que para el primero existe soberanía interior o supremacía, y soberanía exterior o independencia, en tanto que para el segundo, solamente existe la soberanía interior o supremacía.

<sup>9</sup> Bobbio, Norberto, *et al.*, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI editores, 1993, p. 1483.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 8.

Ahora bien, como el análisis que realizamos está referido al Estado federal, en el que coexisten los llamados estados miembros, es pertinente señalar que ninguno de estos autores europeos lleva su tesis al extremo de sostener que la soberanía pueda radicar también en estos últimos, y a consecuencia de ello, llegan a negarles el carácter de Estado. “Los autores —dice Carré de Malberg— que permanecen unidos en torno a la doctrina del Estado soberano, son obligados a deducir de la no soberanía de los estados miembros, que el Estado federal es sólo un Estado...”<sup>11</sup>

Esta posición extrema no es admitida por Burdeau, el cuál sostiene que si bien un estado miembro no es soberano, no por ello deja de ser Estado ya que le corresponde la atribución de hacer derecho para regular las relaciones locales y contribuir con su participación a hacerlo en el orden federal, junto con los otros estados.<sup>12</sup>

Lo cierto, en última instancia, es que a esa entidad residual que quedó después de sacrificar su soberanía como Estado independiente, y contribuyó a dar vida a un nuevo Estado, o que surgió de la división de un Estado unitario que decidió asumir la forma de un Estado federal, o cualesquier otra hipótesis intermedia entre ambos extremos, tal vez podamos seguir llamándolo Estado, pero a lo que no es posible llegar es a atribuirle el carácter de soberano, si es que tal atributo pudiera serlo del Estado unitario o federal.

Empero, aún esta posibilidad debe ser rechazada, habida cuenta de la relación que existe entre Estado y derecho. Sostener que el Estado sea soberano como lo hacen los autores europeos arriba citados, significa ser titular de un poder ilimitado, dada su característica de supremo, y toda vez que ese poder se tiene que ejercer por seres humanos (gobernantes), éstos devienen en los titulares reales de tal poder supremo, lo cual independientemente de los riesgos que ello implica, no se complace con la situación que la autoridad guarda respecto del derecho, que es sin duda de sometimiento.

Pese a su carácter imperativo, unilateral y coercitivo, el poder público no es poder soberano, como equivocadamente —dice Burgoa— lo han reputado algunos tratadistas... El poder público forzosamente debe someterse al orden

11 Burdeau, Georges, *op. cit.*, nota 1, p. 264.

12 *Ibidem*, p. 265.

jurídico fundamental del cual deriva. Este orden es la fuente de existencia y validez de dicho poder. No es admisible que su desempeño se realice sobre, al margen ni contra el propio orden jurídico del cual dimana. Por ende, el poder público del Estado no es soberano...<sup>13</sup>

Quien deja con mayor claridad expuesto el tema es Tena Ramírez, el cual sostiene frente a la teoría europea del titular de la soberanía, que en el sistema jurídico americano el titular originario de ese poder supremo es el pueblo, que al ejercerlo lo depositó en la Constitución.

El pueblo, a su vez, titular originario de la soberanía, subsumió en la Constitución su propio poder soberano. Mientras la Constitución exista, ella vincula jurídicamente, no sólo a los órganos, sino también al poder que los creó...la soberanía, una vez que el pueblo la ejerció, reside exclusivamente en la Constitución, y no en los órganos o en los individuos que gobiernan.<sup>14</sup>

En un sentido semejante aborda la cuestión el tratadista español Pedro de Vega; después de conceptualizar a la soberanía como un poder absoluto y total cuyo titular es el pueblo y que se personifica en el órgano constituyente, al hacer referencia al ulterior titular de ese poder una vez que el pueblo ha ejercido su potestad soberana a través del constituyente, marca las diferencias que existen entre el constitucionalismo americano y el europeo:

Forma parte de la lógica del Estado constitucional, y así se estudió tanto en el proceso revolucionario americano como en el francés, que, una vez aprobada la Constitución, el Poder Constituyente desaparezca, cediendo su lugar a la norma por él creada. Todos los poderes del Estado pasan a ser así poderes constituidos, y la Constitución se configura como ley suprema...(sin embargo) conforme al sistema americano...no admite duda alguna que la separación entre el Poder Constituyente y los poderes constituidos queda definitiva y tajantemente establecida, en la medida en que, ni el Poder Constituyente puede proyectarse más allá de sus funciones, asumiendo competencias propias de los poderes constituidos, ni los poderes constituidos pueden, por su parte, usurpar las atribuciones que únicamente corresponden al Poder Constituyen-

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 251.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 11. En su apoyo el autor invoca la tesis de Hans Kelsen en el sentido de que solamente un orden normativo puede ser soberano.



te...ya que si el pueblo, en cuanto soberano, decide establecer la Constitución, es porque renuncia por ello a ejercer las atribuciones que se confieren a los poderes constituidos.<sup>15</sup>

Que los órganos del Estado están sometidos a las leyes, y por razón de jerarquía, en primer término a la Constitución, resulta de su propio texto, al ordenarlo de manera expresa en sus artículos 14 y 16 del ordenamiento constitucional mexicano, habida cuenta que a diferencia del Poder Constituyente que ejerció la soberanía popular y otorgó la Constitución, los órganos del Estado tienen el carácter de poderes constituidos sujetos al principio de legalidad expresado por Hans Kelsen en los términos siguientes:

Un individuo que no funciona como órgano del Estado puede hacer todo aquello que no está prohibido por el orden jurídico, en tanto que el Estado, esto es, el individuo que obra como órgano estatal, solamente puede hacer lo que el orden jurídico le autoriza a realizar. Desde el punto de vista de la teoría jurídica es superfluo prohibir cualquier cosa a un órgano del Estado, pues basta con no autorizarlo a hacerlo.<sup>16</sup>

Colocando en orden lógico y cronológico los conceptos hasta ahora revisados, se tiene, para el caso de México, que a partir de la ruptura violenta identificada como la guerra de independencia del dominio español, el pueblo mexicano asumió su soberanía, su poder soberano de autodeterminación, constituyendo al Estado Mexicano a través de dos documentos fundamentales, el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824, y la Constitución federal del mismo año en los que de manera expresa se alude a la radicación popular de la soberanía, a la integración de un Congreso Constituyente que representa al pueblo o nación, y a la decisión de autodeterminarse bajo la forma de una República representativa, popular, federal, adoptando el principio de la división del poder gubernamental en tres, cuyo marco normativo quedó expreso en el texto constitucional, asumiendo los órganos correspondientes el carácter de poderes constituidos. Este fenómeno de ejercicio de

<sup>15</sup> Vega, Pedro de, *La Reforma constitucional, y la problemática del Poder Constituyente*, 4a. reimpr. Temas Clave de la Constitución Española, Madrid, Tecnos, 1999, p. 34.

<sup>16</sup> Citado por Tena Ramírez, Felipe, *op.cit.*, nota 1, p. 13.

la soberanía popular habría de ocurrir en la vida independiente de nuestro país en dos ocasiones más.

Así pues, el ejercicio de la soberanía popular se agotó al quedar constituida la Federación mexicana y de ese modo, las entidades federadas que la constituyen, su potestad legislativa y las llamadas Constituciones políticas locales, quedan sometidas a las disposiciones de esa primera Constitución federal, y en tal virtud, la actividad que realicen aquéllas, incluida la de legislar y darse su “Constitución” no constituye el ejercicio de una potestad soberana, la cual se había agotado y quedado en estado latente, sino ante el ejercicio de una facultad derivada, que aunque implica la capacidad de darse un conjunto de normas, ello debe ocurrir dentro de los límites señalados por una norma jerárquicamente superior, en resumen, se trata de un derecho de autonomía de las entidades federativas.

En esas condiciones habrá que preguntarse si la naturaleza del ordenamiento que regula la organización y funciones de los poderes estatales se ajusta al concepto de Constitución.

#### IV. CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN

Resulta aventurado hablar en singular del concepto de Constitución ya que una revisión, aún superficial, de diferentes autores de teoría del Estado y de teoría constitucional, genera la idea de que se trata de un concepto multívoco, cuyos diferentes significados dependen del punto de vista desde el cual se realizó el acercamiento. Sin embargo, conservando el hilo conductor que los conceptos de Estado y de soberanía nos establecen, el objeto de estudio se reduce de manera considerable, y esa aparente multiplicidad de significados tiende a desaparecer, siendo factible encontrar en los distintos autores notas coincidentes que permiten precisar una idea de Constitución.

Tomaré como punto de partida las ideas expuestas por Ferdinand Lassalle en la primera de las dos conferencias dictadas en el año de 1862 en Berlín precisamente bajo el título: “¿*Qué es una Constitución?*”, en la cual identifica en primer lugar el concepto de Constitución con el de ley, a la cual adiciona el calificativo de fundamental, en el sentido de ser el punto de partida o la fuerza de la cual irradian las leyes ordinarias que rigen en un determinado Estado.

Si, pues, la Constitución es la ley fundamental de un país, sería —y aquí empezamos ya señores, a entrever un poco de la luz—, un algo que pronto hemos de definir y deslindar, o, como provisionalmente hemos visto, una fuerza activa que hace, por un imperio de necesidad, que todas las demás leyes e instituciones jurídicas vigentes en el país sean lo que realmente son, de tal modo que, a partir de ese instante, no pueden promulgarse, en ese país, aunque se quisiese, otras cualquiera.<sup>17</sup>

Un poco más adelante, Lassalle identifica ese “imperio de necesidad” con lo que llama “factores reales del poder”, consistentes en el modo de ser o mejor dicho de querer ser del pueblo en una determinada nación, que queda plasmado en una norma de derecho, que es precisamente la Constitución. Lo anterior es equivalente a la terminología moderna empleada al tratar el tema de la soberanía, que la identifica con un poder real, sociológico de autodeterminación del pueblo, que a través de un órgano constituyente se hace ley y queda depositado en el ordenamiento de mayor jerarquía (Constitución) que estructura y condiciona a los órganos del Estado.

Un siglo más tarde, otro jurista alemán, Karl Loewenstein, escribía:

La clasificación de un sistema político como democrático constitucional depende de la existencia o carencia de instituciones efectivas por medio de las cuales el ejercicio del poder político esté distribuido entre los detentadores del poder, y por medio de las cuales los detentadores del poder estén sometidos al control de los destinatarios del poder, constituidos en detentadores supremos del poder... Con el tiempo se ha ido reconociendo que la mejor manera de alcanzar este objetivo será haciendo constar los frenos que la sociedad desea imponer a los detentadores del poder en forma de un sistema de reglas fijas —la Constitución— destinadas a limitar el ejercicio del poder político. La Constitución se convirtió así en el dispositivo fundamental para el control del proceso del poder.<sup>18</sup>

Es fácil advertir la coincidencia conceptual que existe entre terminologías diferentes. Esas “ciertas convicciones comúnmente compartidas” que cada sociedad estatal posee a que se refiere Loewenstein, que representan los principios “sobre los que se basa la relación entre los deten-

<sup>17</sup> Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, México, Ediciones Coyoacán, 1996, p. 45.

<sup>18</sup> Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1986, p. 150.

tadores y destinatarios del poder” que quedan plasmados en la Constitución, sin duda corresponden a los “factores reales del poder” de Lassalle, así como a ese poder de autodeterminación del pueblo que implica la soberanía, y al cual una vez más, hacemos alusión.

Ignacio Burgoa encuentra, después de revisar a los tratados clásicos ya en la materia constitucional, lo que denomina tipos genéricos de Constitución; por una parte, la Constitución real, ontológica, social y deontológica, y por la otra la Constitución jurídico política:

El primer tipo se implica en el *ser y modo de ser* de un pueblo, en su existencia social dentro del devenir histórico, la cual, a su vez, presenta diversos aspectos reales, tales como el económico, el político y el cultural primordialmente (elemento ontológico); así como en el *desiderátum* o tendencia para mantener, mejorar o cambiar dichos aspectos (elemento deontológico o “querer ser”). Este tipo de Constitución se da en la vida misma de un pueblo como condición *sine qua non* de su identidad (Constitución real), así como en su propia finalidad (Constitución teleológica), *con abstracción de toda estructura jurídica*.<sup>19</sup>

El segundo tipo de Constitución a que alude este autor no es otro que el conjunto de normas jurídicas que tienden a plasmar los “factores reales de poder” de una determinada sociedad, o su “ser y modo de ser”, lo cual puede lograrse o no, aunque ese sería un problema diferente al que ahora interesa estudiar; en términos de Burgoa:

...conforme a la lógica jurídica, toda constitución positiva debe ser el elemento normativo en que trascienden las potestades de autodeterminación y autolimitación de la soberanía popular, mismas que traducen el *Poder Constituyente*. En efecto, la autodeterminación del pueblo se manifiesta en la existencia de un orden jurídico, que por sí solo excluye la idea de arbitrariedad. El derecho, pues, en relación con el concepto de poder soberano, se ostenta como el medio de realización normativa de la capacidad autodeterminativa.<sup>20</sup>

Damos por terminado este recorrido conceptual con la referencia a un autor austriaco, cuyo lugar en la teoría del derecho es relevante. Hans Kelsen, en su *Teoría general del derecho y del Estado*, al estudiar los

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 313.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 316.

diferentes grados del orden jurídico para determinar la jerarquía de las normas, habla en primer lugar de la Constitución, encontrando que tal concepto puede ser analizado en sentido formal, y en sentido material, siendo este último el que más importa en el planteamiento que se realiza:

La Constitución en el sentido material está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y, especialmente, la creación de leyes... y en el derecho moderno las que determinan a los órganos y el proceso de legislación... La Constitución, en sentido material, puede determinar no solamente los órganos del proceso legislativo, sino también, hasta cierto grado, el contenido de las leyes futuras...<sup>21</sup>

Dos cuestiones más de la teoría Kelseniana, la primera de ellas se resume en la afirmación de que la “soberanía únicamente puede ser la cualidad de un orden normativo”, la segunda, que complementa el concepto de Constitución, en que ésta abarca “también aquellas normas que regulan la creación y competencia de los órganos ejecutivos y judiciales supremos”.<sup>22</sup>

Finalmente, ese conjunto de principios que organizan a los poderes del Estado y definen sus relaciones entre sí y hacia los integrantes de la comunidad social, lo cual se traduce en el reconocimiento a los derechos de los gobernados, se plasma en un documento solemne cuya intangibilidad frente a los órganos de poder que en ella misma se crean, es producto de su carácter soberano.

La consecuencia lógica y jurídica de una secuencia como la que se ha descrito, esto es, soberanía popular, autodeterminación, Poder Constituyente, Constitución en sentido material y Constitución como documento solemne, desembocan de manera natural en el principio de supremacía constitucional. Burgoa añade a éste el de fundamentalidad; sin embargo, parece que es posible válidamente implicar el segundo en el primero. Fix-Zamudio y Valencia Carmona adicionan el de inviolabilidad.

La supremacía de la Constitución —dice Tena Ramírez— presupone dos condiciones: el poder constituyente es distinto de los poderes constituidos, la Constitución es rígida y escrita... Cronológicamente el constituyente precede a los poderes constituidos... Desde el punto de vista

<sup>21</sup> Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1995, p. 148.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 302.

de las funciones, la diferencia también es neta: el Poder Constituyente no gobierna, sino sólo expide la ley en virtud de la cual gobiernan los poderes constituidos; éstos, a su vez, no hacen otra cosa que gobernar en los términos y límites señalados por la ley emanada del constituyente, sin que puedan en su carácter de poderes constituidos alterar en forma alguna la ley que los creó y los dotó de competencia.<sup>23</sup>

Es sabido que el principio de supremacía constitucional se encuentra plasmado de manera clara en nuestra Constitución Política vigente en el artículo 133:

Por su parte el principio de inviolabilidad de la Constitución —dicen Fix-Zamudio y Valencia Carmona— íntimamente ligado al anterior, descansa en los conceptos de Poder Constituyente y legitimidad, en virtud de que toda ley fundamental para expedirse válidamente requiere provenir de la voluntad popular para ser legítima y para sustituirla se requiere utilizar la misma vía.<sup>24</sup>

El principio de inviolabilidad respecto de la Constitución mexicana, queda plasmado en su artículo 136.

## V. LAS CONSTITUCIONES LOCALES

No se considera necesario insistir en el tema de la soberanía de las entidades políticas que forman parte de un Estado federal, en atención a todo lo hasta aquí manifestado, lo cual, no es más que la expresión sucinta de lo que se afirma coincidentemente por la doctrina dominante.

Sin embargo sí lo es, reflexionar sobre lo que pareciera ser una consecuencia lógica de lo hasta aquí expuesto: la llamada Constitución Política de una entidad federativa, no es, en sentido estricto, una Constitución, sino una ley reglamentaria de algunos apartados de la Constitución General de la República, que guarda una posición de jerarquía respecto de aquellas leyes ordinarias que a su vez desenvuelven preceptos en ella contenidos, principalmente en relación a la organización de los poderes estatales. Así, del mismo modo que por inercia legislativa o por retórica se plasmó en la Constitución General, que los estados son libres y soberanos, y esa noción se repite en cada una de las Constituciones

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 69.

estatales, cuando en realidad el atributo que les corresponde es el de autonomía, por motivos semejantes se continúa denominando Constitución a un ordenamiento que no reúne ninguna de las características que ese concepto exige.

En resumen, las entidades federativas son calificadas de soberanas sin serlo y las Constituciones estatales no llegan a tener ese carácter a pesar de que reciben tal denominación.

Es menester destacar que los constitucionalistas mexicanos más destacados soslayan un enfoque de esta naturaleza, y al explicar el régimen jurídico de los Estados, estudian su “Constitución”, aún cuando enfatizan en el carácter jerárquicamente inferior y reglamentario de ese cuerpo de leyes, respecto de la Constitución General, lo cual queda corroborado con lo establecido por los artículos 41 en su primer párrafo, 115, 116, 133 y 136 del ordenamiento fundamental mexicano<sup>25</sup>

Del mismo modo, es necesario hacer referencia a algunos estudiosos de la materia que no solamente reivindican la idea de una Constitución para cada uno de los estados que actualmente integran al Estado federal mexicano, sino que además pugnan por elaborar una teoría de la Constitución estatal.<sup>26</sup>

Sin embargo, la evidencia histórica y la teoría jurídica respaldan la proposición enunciada arriba, en el sentido de que las Constituciones de las entidades federativas no lo son.

Ya sea que aceptemos que el origen del Estado federal mexicano sea el desmembramiento de un Estado unitario, altamente centralizado como pretenden algunos, o que las provincias de ultramar, representadas por las diputaciones provinciales constituyeron el embrión de los futuros estados y contribuyeron de manera lógica al nacimiento del federalismo en México, la cual es una idea que comparto, lo cierto es que en sentido estricto los estados nacieron de manera plena a la vida jurídica a través del Acta Constitutiva de la Federación y de la primera Constitución federal de 1824. Que ello es así, lo corrobora además el hecho de que originalmente los estados que integraron la Federación fueron 17 junto

<sup>25</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 1, p. 132; Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 1, p. 848; Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 1, p. 925, no abordan el tema de la Constitución de las entidades federativas.

<sup>26</sup> En ese sentido se pronuncian Arteaga Nava, Elizur, *Derecho constitucional estatal*, México, Porrúa, 1988; Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, México, UNAM, 1990.

con los territorios de las Californias y de Colima, y que para llegar a ser 31 fue menester una cadena sucesiva de reformas constitucionales que fueron dando vida jurídica a los nuevos Estados.

Que no es sino hasta que la Constitución de la República le otorga personalidad jurídica primero a las provincias (1824), y después a los territorios, y les atribuye el carácter de Estado, que nacen a la vida jurídica y son legisladas sus “Constituciones”, a través de mal llamados Congresos Constituyentes, que en realidad no lo son, al menos no en el sentido de aquel Poder Constituyente que representa a un pueblo determinado y que subsume la soberanía popular y se autodetermina, dándose una organización jurídica y política determinada, que responde a la “Constitución real” de Lassalle o a los “factores reales del poder” de Carré de Malberg.

Se trata de cuerpos legislativos que ejercen un poder derivado y no originario, el cual les deviene de un ordenamiento supremo, (Constitución federal), que da vida a un cuerpo de normas jurídicas que carece de la posibilidad de rebasar el marco que aquél ordenamiento establece, esto es, carecen del atributo de supremacía constitucional, ya que ese concepto como el de soberanía son por definición únicos; no puede existir ni soberanía, ni supremacía, que es su sinónimo, dividida.

Así, la forma de Estado, la forma de gobierno, los derechos fundamentales del ser humano, el modo de organizar al municipio libre, o la estructura básica de los tres poderes, no podrán de ningún modo, ser alterados por tales ordenamientos. Ello no es obstáculo para que sea pertinente desarrollar un campo de estudio propio de esas disposiciones jurídicas, que de manera sistemática, comprenda también el modo de ser de las instituciones locales (derecho administrativo estatal).

En efecto, si bien es cierto que como ley subordinada no puede rebasar el texto constitucional federal, no tiene limitante para introducir figuras jurídicas nuevas, cuya utilidad ha sido probada en otras dimensiones, o bien acuñar derechos nuevos en favor de los gobernados, lo cual ocurre en la Constitución veracruzana recientemente reformada, con el referendo, el plebiscito y la iniciativa popular, o con el derecho a la intimidad y al honor.

Tal vez como un recurso final se podría argumentar que al menos se trata de un ordenamiento que participa en alguna medida del principio de inviolabilidad, ya que los cuerpos legislativos subsecuentes se encuentran limitados, y no podrán expedir normas que vulneren lo esta-



blecido en la “Constitución local”. Sin embargo ese fenómeno no es producto de la supremacía constitucional, sino del principio de legalidad plasmada en la Constitución general de la República y consecuencia de la ordenación jerárquica de las normas legales. Dicho de otro modo, que una ley ordinaria no puede rebasar o contradecir el ámbito señalado por una ley federal, o que un reglamento no pueda violentar aquella ley a la que pormenoriza, es efecto de la pirámide legislativa y no del principio de supremacía o del de inviolabilidad.

## VI. CONCLUSIÓN

Los procesos políticos y los tipos de sociedad aún siendo diferentes, pueden desembocar legítimamente en una misma forma de Estado, sin que ello demerite la naturaleza o el modo de ser del tipo estatal adoptado. Ello ocurrió en el caso de México, que asume la forma de Estado federal, sin haber tenido ninguna de las que se señalan como formas previas.

La soberanía, entendida como poder supremo, pertenece de manera originaria al pueblo, el cual lo ejerce al darse una Constitución, la cual una vez aprobada, se convierte en la depositaria de esa supremacía.

Las entidades federativas, que además fueron creadas por la misma Constitución, no participan de ese atributo, que ni siquiera pertenece al Estado, siendo solamente autónomas, en tanto solamente pueden legislar en aquellas materias que les atribuye la Constitución general, y dentro de los límites que aquella establece.

Las llamadas Constituciones políticas locales, no reúnen las características del concepto de Constitución en sentido material. Se trata exclusivamente de leyes que reglamentan las materias que les son reservadas por la Constitución federal, cuyo ámbito no pueden rebasar.