

## I. TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN\*

### 1. INTRODUCCIÓN: ¿POR QUÉ ESTUDIAR TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN?

El derecho constitucional, concepto que será definido con mayor precisión más adelante, es el cuerpo de normas de más alta jerarquía en el sistema jurídico del Estado, que define cuáles son los derechos humanos de las personas que viven en su territorio, así como las reglas y principios básicos para la organización y ejercicio del poder estatal. Ahora bien, así como no se puede entender cómo jugar ajedrez si no conoces previamente conceptos como los de “apertura”, “enroque”, “alfil”, “peón” y “jaque mate”, de esa misma forma entender el derecho constitucional requiere del conocimiento de una serie de conceptos, categorías y postulados previos.<sup>1</sup>

Entre esos conceptos, categorías y postulados encontramos los siguientes: el concepto mismo de Constitución; las nociones de separación de poderes, soberanía, poder constituyente, supremacía constitucional, forma de gobierno, tipo de Estado y democracia, entre otros. Todas estas categorías integran lo que bien podría denominarse una “gramática” que establece los límites conceptuales aceptados por el constitucionalismo moderno. Violar esos límites significaría generar un discurso constitucional

---

\* Capítulo elaborado por José Ma. Serna de la Garza, investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup> Véase Pablo Lucas Verdú, “Lugar de la teoría de la Constitución en el marco del derecho político”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 188 (1973), pp. 5-20.

ininteligible, irrelevante o inútil.<sup>2</sup> Regresando a la metáfora del ajedrez, sólo hay que imaginar cuál sería la consecuencia de hablar de dicho juego de mesa en términos de “tiro penal”, “fuera de lugar”, “saque de meta” o “tiro libre indirecto”.

La primera parte de este libro sobre el derecho constitucional mexicano tiene por objetivo acercar al estudiante de derecho a las categorías que integran la “gramática” que hace inteligible, relevante y útil el discurso constitucional, como un paso previo al estudio y comprensión del derecho constitucional vigente en México.

## 2. DEFINICIÓN DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Comencemos por lo básico: ¿qué es el derecho constitucional? Como suele suceder en las ciencias sociales, los conceptos fundamentales pueden ser definidos de diversas maneras. Cada autor enfatiza uno u otro aspecto del objeto a ser definido, y además lo hace desde un cierto y específico contexto, sea espacial, temporal, político, económico o cultural. En el presente libro, en lugar de hacer una revisión exhaustiva de las definiciones que de derecho constitucional han generado diversos y connotados autores, nos limitaremos a anotar que hay dos formas de entender el derecho constitucional, y a dar dos ejemplos que nos permitan comprender cuál es la diferencia entre ellas.

De esta manera, podemos afirmar que el derecho constitucional puede entenderse como una disciplina científica, o bien como un sistema de normas jurídico-positivas. La primera noción implica concebir al derecho constitucional como una ciencia, cuyo objeto de estudio

---

<sup>2</sup> Daniel Bonilla Maldonado, “Prólogo. Hacia un constitucionalismo del Sur Global”, en Daniel Bonilla Maldonado (ed.), *Constitucionalismo del Sur Global*, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2015, p. 14.

está conformado, precisamente, por las normas jurídicas incluidas en la segunda noción. Para aclarar la distinción, recurrimos a continuación a dos definiciones proporcionadas por connotados constitucionalistas iberoamericanos: Jorge Carpizo y Manuel García Pelayo.

Jorge Carpizo proporciona una definición de derecho constitucional que corresponde a la noción de disciplina científica. Para este autor, el derecho constitucional es la disciplina que estudia las normas que configuran la forma y sistema de gobierno, la creación, organización y atribución de competencia de los órganos del propio gobierno, y garantizan al individuo un mínimo de seguridad jurídica y económica.<sup>3</sup>

Por su parte, Manuel García Pelayo ofrece una definición de derecho constitucional como sistema de normas jurídico-positivas. Así, distingue el concepto material y el concepto formal del derecho constitucional. En el primer sentido, el derecho constitucional se integra por aquellas normas que se refieren a la organización fundamental del Estado: las que estructuran jurídicamente a los órganos e instituciones del Estado, regulan su actividad en el cumplimiento de las funciones y establecen las relaciones entre ellos, con el fin de lograr la unidad en la actividad de la organización estatal. Pero, adicionalmente, el concepto material implica que esa estructura jurídico-constitucional está conectada con unas valoraciones de contenido político.<sup>4</sup> Mientras que en el sentido formal, derecho constitucional es un conjunto de normas dotadas de mayor garantía de validez que la poseída por las restantes normas jurídicas (garantía que puede adoptar la forma de prohibición para ser reformadas, o bien la exigencia de un ór-

---

<sup>3</sup> Jorge Carpizo, *Estudios constitucionales*, 2a. ed., Igem, México, 1983, p. 287.

<sup>4</sup> ¿Cuáles son esas valoraciones? Las del constitucionalismo liberal, social y democrático.

gano especial o de un método más complicado para su reforma o abrogación).<sup>5</sup>

A través de estas definiciones, podemos entrever que el derecho constitucional está integrado por normas jurídicas cuyo objeto de protección y regulación son los derechos humanos, así como las instituciones que forman parte de la organización estatal. Asimismo, podemos darnos cuenta que hay una disciplina científica que tiene como objetivo estudiar y analizar dichas normas: la ciencia del derecho constitucional.

Ya que tenemos una idea de lo que significa e implica el derecho constitucional, corresponde ahora preguntarnos ¿qué es una Constitución?

### 3. CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN

El concepto de Constitución es moderno, pero las ideas nucleares del constitucionalismo son antiguas.<sup>6</sup> En efecto, el concepto de Constitución se comenzó a abrir paso a partir de la Ilustración europea del siglo XVIII, alimentado por las ideas de filósofos como John Locke, Carlos Luis de Secondant, Barón de Montesquieu, y Juan Jacobo Rousseau.

Como explica Cassirer, el postulado central de la Ilustración consistió en hacer de la razón (y no la revelación) el instrumento principal para el entendimiento de la naturaleza. Para la filosofía del siglo XVIII, el pensamiento

---

<sup>5</sup> Manuel García Pelayo, *Derecho constitucional*, Nueva Enciclopedia Jurídica, Barcelona, 1950, t. I, p. 381.

<sup>6</sup> La idea básica del constitucionalismo consistente en alcanzar el objetivo de limitar el poder público y evitar la arbitrariedad de los gobernantes existe por lo menos desde la Grecia antigua. Así lo demuestra, por ejemplo, la obra de Sófocles —*Antígona*—, en la que se habla de la obligación de los gobernantes de respetar leyes que son superiores a ellos, en lugar de actuar siguiendo únicamente los dictados de su voluntad.

analítico, racional, es el gran instrumento intelectual de todo el pensamiento en general (sea aplicado al mundo físico-matemático, a la naturaleza, o al mundo moral y social).<sup>7</sup> La fuerza de la razón es la única que nos da la entrada al conocimiento de la legalidad que rige al cosmos, tal y como en su momento lo demostró la exitosa teoría física de Newton.<sup>8</sup>

Mediante el empleo de la razón, la Ilustración lucha contra el poder de la tradición y contra toda autoridad que no tenga un fundamento racional, considerando su misión no solamente como un acto destructivo, sino de construcción:<sup>9</sup> edificación de un nuevo orden social y político, basado en leyes justas descubiertas en la naturaleza misma de las cosas (derecho natural en su versión racionalista) por medio de la razón.

En suma, la razón es el instrumento para desarrollar una labor de ingeniería social y política, que en el contexto de la época tuvo como objeto de preocupación y de reflexión principal el tema de la creación de un ente o institución *artificial* que estableciera un orden, que a la vez garantizara las libertades: el Estado liberal.<sup>10</sup>

Las ideas de filósofos como los arriba mencionados desembocaron, por así decirlo, en dos experiencias de práctica política que debemos mencionar: la Revolución de Independencia de las trece colonias británicas en Amé-

---

<sup>7</sup> Ernst Cassirer, *La filosofía de la Ilustración*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, pp. 26 y 27.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 55.

<sup>9</sup> Cassirer habla de una intención restauradora de la filosofía de la Ilustración, en el sentido de restaurar a la razón y a la humanidad en sus viejos derechos (y con ello identifica una vinculación de la Ilustración con el humanismo del Renacimiento). *Ibidem*, p. 261.

<sup>10</sup> Sobre la construcción del Estado liberal, pueden consultarse las obras de Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, y H. J. Laski, *El liberalismo europeo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

rica del Norte y la Revolución francesa. En el primer caso, al lograr su independencia, las ex colonias decidieron convertirse en Estados, pero a su vez acordaron mantenerse unidas bajo un arreglo institucional de carácter federal. Después de grandes discusiones, reflejadas en documentos fundamentales como *El Federalista*,<sup>11</sup> se aprobó la Constitución de los Estados Unidos de América en 1787.

Por su parte, el movimiento revolucionario francés de 1789 se propuso destruir el orden político preexistente, basado en la tradición, la religión y organizado en torno al principio monárquico (el llamado “Antiguo Régimen”), y construir un orden nuevo, basado en la razón y organizado en torno al principio republicano. Y para construir ese nuevo orden se expidieron dos documentos de trascendencia histórica: la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1789, y la Constitución, del 3 de septiembre de 1791. Ambos documentos fueron redactados y aprobados por la Asamblea Nacional Constituyente, conformada con posterioridad a la reunión de los Estados Generales convocada por el rey Luis XVI.

Cabe añadir que las experiencias constitucionales de los Estados Unidos de América y de Francia ejercieron una gran influencia en el desarrollo constitucional de muchos otros países, que a lo largo del siglo XIX decidieron reorganizarse bajo el manto de una Constitución. Tal es el caso, en particular, de las repúblicas latinoamericanas, entre ellas México.

Ahora bien, dicho lo anterior, nos referiremos a la concepción de Constitución de García de Enterría, para quien la Constitución se presenta como una norma que configura y ordena los poderes del Estado y establece los

---

<sup>11</sup> Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *El Federalista*, 2a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

límites del ejercicio del poder y el ámbito de libertades y derechos fundamentales, así como los objetivos positivos y las prestaciones que el poder debe cumplir en beneficio de la comunidad.<sup>12</sup>

Pero, además, este autor no aclara que la Constitución no sólo es una norma, sino la primera de las normas del ordenamiento, una norma superior al resto, por varias razones:

- 1) La Constitución define el sistema de fuentes formales del derecho. Sólo por crearse como la Constitución lo indica, será una ley válida o un reglamento vinculante.
- 2) En la medida en que es expresión de una intención fundacional, configuradora de un sistema entero, tiene una pretensión de permanencia o duración que le da superioridad frente a otras normas con objetivos más limitados. Esto ha llevado a distinguir entre poder constituyente y poderes constituidos, de los que emanan el resto de las normas.
- 3) Lo anterior llevó también a la idea de una “superlegalidad material”. Las demás normas serán válidas no sólo si no contradicen el sistema formal de producción de las mismas que la Constitución establece, sino el cuadro de valores y de limitaciones del poder que en la Constitución se expresa.

De esta manera, vinculando esta concepción de Constitución con la idea de Estado, bien puede hablarse del Estado constitucional, el cual se organiza a través de una Constitución en sentido formal y en sentido material. En el primer sentido, que un Estado sea constitucional significa que se cumplen las siguientes condiciones: 1) el con-

---

<sup>12</sup> Eduardo García de Enterría, *La Constitución como norma jurídica y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1985, pp. 49-55.

junto de normas fundamentales de ese sistema jurídico-político se halla codificado;<sup>13</sup> 2) el procedimiento para la reforma o derogación está fuera del alcance del legislador ordinario,<sup>14</sup> y 3) la Constitución ocupa una jerarquía normativa superior a la ley dentro del sistema de fuentes. En el segundo sentido, significa que ese documento formal responde a las pretensiones normativas del constitucionalismo político: la limitación del poder público, separación de poderes y la garantía de los derechos, asumiendo así los valores y fines del constitucionalismo<sup>15</sup> (liberal, social y democrático) como ideología.<sup>16</sup>

Esencial en la idea de Estado constitucional es la definición de la posición del individuo frente al propio Estado, lo cual conforma el elemento liberal por excelencia del modelo: la Constitución está para proteger a la persona humana frente a los poderes del Estado, a efecto de frenar el potencial de abuso y de arbitrariedad. Para garantizar lo anterior, hay toda una estrategia institucional en la Constitución, que va desde la separación de poderes y frenos y contrapesos, hasta garantías judiciales de protección de los derechos fundamentales. El carácter constitucional del Estado tiene un aspecto sustantivo y otro estructural, que se encuentran entrelazados. Es decir, hay

---

<sup>13</sup> Esta es la regla general, pero más adelante veremos que hay Estados (muy pocos) que no tienen una Constitución codificada.

<sup>14</sup> De una vez lo decimos, la excepción respecto de estas dos primeras condiciones es el Reino Unido que, como es sabido, carece de una Constitución codificada y de un procedimiento dificultado de reforma constitucional.

<sup>15</sup> Para una distinción entre Constitución y constitucionalismo véase Pedro Salazar Ugarte, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, Fondo de Cultura Económica, UNAM, México, 2006, pp. 72 y ss.; Elías Díaz, *Estado de derecho y sociedad democrática*, Taurus, España, 1998, pp. 35-55; Riccardo Guastini, *Estudios de teoría constitucional*, Fontamara, México, 2001, pp. 30 y ss.

<sup>16</sup> Véase Josep Aguiló Regla, "Sobre la Constitución del Estado constitucional", *Doxa*, núm. 24 (2001), pp. 441, 450 y 451.

todo un complejo diseño institucional destinado a garantizar los valores y fines del constitucionalismo: limitar el poder, respeto a los derechos humanos, garantizar condiciones sociales mínimas para una vida digna, garantizar la representación democrática como fundamento y justificación de las decisiones de la autoridad, entre otros.

### ACTIVIDADES

- *Investigar*: ¿Cuáles fueron las principales obras de John Locke, Montesquieu y J. J. Rousseau, y cuáles fueron las principales ideas que postularon?
- *Discutir*: ¿Qué puede significar lo dispuesto en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789?: “Artículo 16. Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”.
- *Bibliografía*: Manuel Aragón, “La Constitución como paradigma”, en Miguel Carbonell (comp.), *Teoría de la Constitución*, Porrúa, México, 2000.

### 4. CLASIFICACIÓN DE LAS CONSTITUCIONES

No todas las constituciones son iguales. Hay diversos tipos de este tipo de cuerpo normativo, lo cual ha llevado a los estudios del derecho constitucional a generar clasificaciones. Una de las labores que forman parte de la actividad científica en cualquiera de sus ramas, es la de clasificación. Clasificar nos permite distinguir diferencias y similitudes existentes entre los objetos estudiados, nos permite conocer mejor su naturaleza, agrupándolos para concentrar o enfocar mejor el análisis. Así pues, la teoría de la Constitución ha generado diversas clasificaciones que agrupan a las Constituciones siguiendo diversos cri-

terios. A continuación, vamos a estudiar cuáles han sido estos criterios tradicionales de clasificación; examinaremos cuáles han sido las críticas que se les han hecho, y finalmente pasaremos a ver algunos de los nuevos criterios que se han propuesto para realizar una clasificación de las constituciones que sea de mayor utilidad. Como se verá, algunas de estas clasificaciones se identifican como “tradicionales”, mientras que otras han buscado salir del canon establecido por las primeras, generalmente con el objetivo de producir un mayor poder explicativo y responder mejor a la realidad del complejo fenómeno constitucional.

La clasificación más tradicional es aquella que divide a las constituciones en escritas y no escritas. Según este criterio no muy afortunado, por impreciso, hay Constituciones que constan por escrito mientras que otras no están escritas; sin embargo, la doctrina ha criticado, con mucha razón, que esta clasificación deriva de una confusión, puesto que no existe hasta hoy ninguna Constitución que, de alguna manera u otra, no se encuentre asentada en algún tipo de texto constitucional. Esta confusión se deriva de una mala interpretación de lo que es una Constitución en Estados como el Reino Unido, en donde la Constitución no se encuentra en un solo texto, como sucede en el caso de México o de los Estados Unidos de América, sino que se encuentra en varios textos, como la Carta Magna de 1215, la *Petition of Rights* de 1628, el *Bill of Rights* de 1689, y el *Act of Settlement* de 1701, las *Parliaments Acts* de 1911 y 1949, y la *Ministers of the Crown Act* de 1937, entre otras más, aparte de las normas constitucionales consuetudinarias que existen en dicho país.

Además, el hecho de que la costumbre, en tanto sea reconocida por los tribunales judiciales (*common law*), juegue un papel fundamental en el derecho inglés, ha fortalecido la creencia de que el derecho constitucional de ese Estado no se encuentra escrito, lo cual es inexacto.

Es por estas razones que resultaría más adecuada una clasificación de las constituciones que las dividiera en codificadas y dispersas. Codificadas serían las que se encuentran en un texto único, fundamental y básico, en tanto que las dispersas serían las que se encuentran en una diversidad de documentos, como sucede en el caso británico.

Otra clasificación de corte tradicional es la que ofreció Bryce,<sup>17</sup> consistente en dividir a las constituciones en rígidas y flexibles. Esta clasificación reposa sobre la base del mayor o menor grado de dificultad para la reforma de las constituciones, y supone la distinción entre el *poder constituyente* y el *poder legislativo ordinario*. Así, una Constitución es rígida cuando el procedimiento para su reforma es más estricto que el procedimiento para modificar una ley ordinaria. Ejemplos de Constituciones rígidas vendrían a ser la de México y la de los Estados Unidos de América, en donde para modificar la Constitución se necesita de una mayoría calificada en el Congreso y de una mayoría de votos favorables de las legislaturas de los estados (véase artículo 135 de la CPEUM).

Ahora bien, las críticas a este criterio de clasificación se han dado en dos sentidos. En primer lugar, se ha dicho con razón que una clasificación que ponía a la inmensa mayoría de constituciones del mundo en un criterio (el de rígidas) y sólo unas cuantas en el otro, tiene poca utilidad. En la actualidad, la inmensa mayoría de las constituciones son rígidas. Por otra parte, la segunda crítica consiste en identificar a esta clasificación como excesivamente formal, y por lo mismo irreal. Supuestamente las constituciones de Estados Unidos de América y la de México son rígidas, pero ambas han sufrido gran cantidad de modificaciones, en Estados Unidos de América por la vía de la interpretación de la Suprema Corte, y en el caso de Méxi-

---

<sup>17</sup> James Bryce, *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

co por la vía de la reforma según el procedimiento “complicado” del artículo 135 constitucional. En cambio, la Constitución británica, siendo “flexible” ha sufrido relativamente pocos cambios desde 1701, y cuando se han dado cambios ha sido después de largas y difíciles controversias. En esencia, lo que estas críticas están señalando, es que el criterio de clasificación en rígidas y flexibles no toma en cuenta la realidad del proceso político de cada Estado.

Un tercer criterio de clasificación es aquel que se basa en las formas de gobierno o en los tipos de Estado. Así pues, hablaríamos de constituciones monárquicas o republicanas, o de constituciones presidenciales o parlamentarias; sin embargo, señalan los críticos, esta clasificación nos llevaría a poner en el mismo lado a la Gran Bretaña junto con países como Arabia Saudita o Nepal (también monarquías), o a igualar a los Estados Unidos de América con la mayoría de las repúblicas latinoamericanas en donde imperan regímenes presidenciales. De nuevo, esta clasificación no toma en cuenta la realidad de los procesos políticos en cada uno de los Estados que pudieran tener constituciones formalmente iguales.

Ante las críticas realizadas a las clasificaciones tradicionales, Karl Loewenstein se abocó a buscar nuevos criterios de clasificación, que tomaran en cuenta la realidad de los procesos políticos, y así llegó a lo que él llama la clasificación “ontológica” de las constituciones (en donde ontología se refiere a la ciencia del ser o de la realidad).<sup>18</sup>

El criterio ontológico que propone Loewenstein se basa en el grado de concordancia de las normas constitucionales con la realidad del proceso del poder. Su punto de partida es que una Constitución escrita no funciona por sí misma una vez que haya sido adoptada por el pue-

---

<sup>18</sup> Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., Ariel, Barcelona, 1983, pp. 205 y ss.

blo, sino que una Constitución *es* lo que gobernantes y gobernados hacen de ella en la práctica.

Esta clasificación divide a las constituciones en normativas, nominales y semánticas.

- *Constituciones normativas*: aquellas en que se da una coincidencia entre lo que prescriben las normas constitucionales y la realidad de las prácticas políticas; es decir, las normas dominan el proceso político, o a la inversa, el proceso del poder se adapta a las normas de la Constitución. Siguiendo la metáfora de Loewenstein, en este caso la Constitución es como un traje que sienta bien y que se lleva realmente.
- *Constituciones nominales*: aquellas en que la dinámica del proceso político no se adapta a las normas de la Constitución y, por lo tanto, esta carece de realidad existencial, aunque sea jurídicamente válida; sin embargo, dice Loewenstein, esta falta de concordancia se debe no a la voluntad específica de incumplir la Constitución, sino a la inexistencia de las condiciones sociales, económicas y políticas para ajustarse a ella. Dice Loewenstein que las constituciones nominales cumplen una función educativa, y que su objetivo es convertirse en el futuro en constituciones normativas. Siguiendo la metáfora, el traje cuelga durante cierto tiempo en el armario y será puesto cuando el cuerpo nacional haya crecido.
- *Constituciones semánticas*: aquellas en que las normas constitucionales son una mera formalización de una situación de poder en beneficio exclusivo de los detentadores del poder político, que disponen del aparato coercitivo del Estado. En lugar de servir a la limitación del poder, la Constitución es aquí el instrumento para estabilizar y

eternizar la intervención de los dominadores fácticos del poder político. Siguiendo el símil, el traje no es un traje, sino un disfraz.

Loewenstein cita como ejemplos de constituciones normativas a las de Estados Unidos de América, Francia, Gran Bretaña y Alemania, entre otras. Como constituciones nominales, identifica las de las repúblicas iberoamericanas, y como semánticas, las de algunos Estados islámicos que tienen Constituciones escritas.<sup>19</sup>

Como conclusión de esta sección, podríamos decir, como de alguna manera sugiere Carpizo, que los criterios tradicionales y el “ontológico” no son contradictorios, sino complementarios. Es cierto que los tradicionales son excesivamente formalistas, pero de todas maneras dan elementos útiles, sobre todo desde el punto de vista del derecho constitucional comparado, para conocer la naturaleza, así sea formal, de los Estados y sus constituciones. Su conocimiento debe tomarse, sin embargo, como un primer paso para después profundizar en su análisis siguiendo el criterio “ontológico” que se fija más en la realidad del proceso político y su grado de concordancia con las normas constitucionales.<sup>20</sup>

Por último, hemos de mencionar un criterio de clasificación que se refiere al proceso político por el que se han producido los distintos textos constitucionales. Como se podrá observar, es un criterio que corresponde más bien a la experiencia constitucional europea. De esta manera, se puede hablar de constituciones otorgadas, constituciones impuestas y constituciones pactadas.

Las Constituciones otorgadas son aquellas que en su momento fueron dadas por el rey, quien redacta un texto

---

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> Carpizo, *op. cit.*, pp. 417-422.

constitucional para organizar los órganos del Estado y así conceder a sus súbditos los derechos que considere adecuados. El Estatuto de Bayona (también conocido como la Constitución de Bayona), fue otorgado por José Bonaparte, rey de España impuesto por su hermano Napoleón, el 7 de julio de 1808. Igualmente, en 1814 el rey de Francia, Luis XVIII, otorgó a su pueblo una Carta Constitucional. En ninguno de estos dos casos hubo intervención de representantes del pueblo en la redacción de los respectivos textos.

Se llama constituciones impuestas a aquellas en que la movilización popular fuerza a los detentadores del poder a aceptarlas, promulgarlas y cumplirlas. En la redacción de este tipo de Constitución los representantes de la ciudadanía sí participan activamente en la redacción del correspondiente texto normativo, llevando de hecho el liderazgo en la realización de esta tarea, y una vez redactado, se impone esa nueva norma a los detentadores del poder. De esta forma, la Constitución francesa de 1791 fue impuesta al rey Luis XVI por los revolucionarios franceses; mientras que la Constitución de Cádiz de 1812 fue impuesta a Fernando VII, a raíz del levantamiento de Riego<sup>21</sup> en 1820.

Finalmente, se conoce como constituciones pactadas a aquellas que son el resultado de un acuerdo o compromiso entre quien detenta el poder en un momento determinado y el pueblo. Se trata de textos constitucionales producto de una especie de “contrato” entre el rey y el pueblo, en una situación de relativo equilibrio de poder entre ambos. Como ejemplo de este tipo de Constitución se puede mencionar la Constitución francesa de 1830, producto de un acuerdo entre el pueblo y el rey Luis Felipe I.

---

<sup>21</sup> Por el nombre del líder militar liberal, Rafael de Riego.

## ACTIVIDADES

- *Reflexionar*: ¿Cómo se ve la Constitución mexicana desde los distintos criterios de clasificación?
- *Bibliografía*: Paolo Comanducci, “Modelos e interpretación de la Constitución”, en Miguel Carbonell (comp.), *Teoría de la Constitución*, Porrúa, México, 2000.

5. EL PODER CONSTITUYENTE  
Y EL PODER REVISOR

¿Cómo y de dónde surgen las constituciones? Como lo sugiere el último criterio de clasificación de las Constituciones analizado en la sección anterior, éstas surgen de procesos políticos complejos que pueden adoptar formas diversas, según el contexto social e histórico correspondiente. Ahora bien, a nivel conceptual, la experiencia de la Revolución francesa generó un concepto que sirvió no sólo para explicar cómo es que surge una nueva Constitución, sino para justificarla y aún legitimarla. Se trata de la noción de “poder constituyente”, empleado para referirse al sujeto que en un momento dado decide dar una Constitución a un Estado.

En efecto, se debe al abate Emmanuel J. Sieyès la elaboración del concepto de poder constituyente y su distinción de los poderes constituidos, a través del siguiente argumento, que resumimos a partir de su obra clásica *¿Qué es el Tercer Estado?*: corresponde a la nación darse una Constitución. Pero como una nación no puede reunirse toda ella en asamblea, es preciso que ella confíe a representantes extraordinarios los poderes necesarios para tal efecto. Un cuerpo de representantes extraordinarios suple a la asamblea de toda la nación. Y ese cuerpo de representantes extraordinarios reemplaza a la nación

en su independencia de todas las formas constitucionales previas. Ellos ocupan el lugar de la nación cuando se trata de regular la Constitución, y son por tanto independientes como la nación misma; en cambio, los poderes constituidos no pueden decidir sobre la Constitución. Los representantes ordinarios de un pueblo están encargados de ejercer, dentro de las formas constitucionales, toda aquella parte de la voluntad común que es necesaria para el mantenimiento de la buena administración. Su poder se limita a las cuestiones de gobierno. El gobierno no ejerce un poder real más que en tanto es constitucional; sólo es legal cuando es fiel a las leyes que le han sido impuestas. La voluntad nacional, por el contrario, no tiene necesidad más que de su realidad para ser siempre legal, porque es el origen de toda legalidad.<sup>22</sup>

A partir de Sieyès, se ha hablado en la teoría de la Constitución de un sujeto o entidad de orden superior que crea una Constitución, y que al crearla define los derechos fundamentales de las personas, y estatuye los órganos encargados de ejercer las funciones de gobierno. Pero ¿de dónde deriva esta superioridad? ¿Por qué hablamos de un sujeto de orden superior que crea un orden constitucional al que estarán sujetos los órganos de gobierno? Para responder a estas preguntas tenemos que acercarnos a un concepto fundamental de la teoría política y constitucional del mundo moderno: el concepto de soberanía.

Hablar de la soberanía en el marco del Estado, implicó la creación de una autoridad central, con un poder supremo competente para prevalecer en todo caso sobre otro tipo de autoridades (religiosas y tradicionales), y con el poder exclusivo de hacer la ley y de imponerla aún en contra de la voluntad de los súbditos. Cabe destacar que la articulación de la idea del “Estado soberano” estuvo

---

<sup>22</sup> Emmanuel J. Sieyès, *¿Qué es el Tercer Estado?*, UNAM, México, 1983, pp. 110-115.

sujeta a la evolución de un debate, en el que uno de los puntos más discutidos fue el tema del lugar en el que legítimamente residía la soberanía (otro tema discutido fue el de los límites legítimos de la acción estatal soberana).<sup>23</sup> Como se sabe, eventualmente, la idea de soberanía popular reemplazó al príncipe como el *locus* de la soberanía en el siglo XVIII, y con ello se reconcilió la idea del poder soberano con la democracia.<sup>24</sup>

Por otro lado, el discurso de la soberanía llevó también a la distinción entre soberanía interna y soberanía externa. La primera hace referencia a la organización de la autoridad pública dentro de un Estado, y a su carácter supremo e indisputado dentro del territorio del Estado, y la segunda, se refiere a la exclusión de actores externos de las configuraciones domésticas de autoridad y al reconocimiento mutuo de los Estados en función de su igualdad formal.

Asimismo, el discurso de la soberanía ha permitido distinguir entre *soberanía política* y *soberanía jurídica*. Como ha señalado Anderson, detrás del modelo del Estado constitucional y democrático de derecho, se encuentra el paradigma dominante del derecho y del Estado, que el propio autor denomina “legalismo liberal”, con sus raíces —como ya hemos señalado— en el racionalismo de la Ilustración. En ese paradigma, el Estado es el sitio exclusivo de la *soberanía política* (ejercicio exclusivo del poder político) y de la *soberanía jurídica* (exclusivo productor de derecho).<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Véase la reseña de Held sobre el surgimiento y evolución de la idea de la soberanía estatal. David Held, *La democracia y el orden global*, Paidós, Barcelona, 1997, pp. 60-70.

<sup>24</sup> Mattias Kumm, “The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty”, *European Law Journal*, vol. 11, núm. 3, mayo de 2005, p. 206.

<sup>25</sup> Gavin Anderson, *Constitutional Rights after Globalization*, Hart Publishing, Oxford, 2005, p. 6.

Por otro lado, el concepto de soberanía popular es articulador de dos ideas relevantes del modelo: dentro del Estado-nación, existe una fuente última de autoridad política y fuente última de autoridad jurídica: el pueblo. En efecto, el concepto de soberanía popular conlleva la idea de un “demos” como la base de la acción colectiva, a quien se imputa ser el origen (y justificación) del poder político y el autor del orden jurídico.<sup>26</sup> En virtud de ese vínculo entre el “demos” y el poder, por un lado, y entre el “demos” y el orden jurídico, por otro lado, es que se legitima el Estado y el derecho.

Ahora bien, el libro clásico de derecho constitucional mexicano de Felipe Tena Ramírez inicia el capítulo I abordando el tema de la soberanía. Nos explica que para acercarse al concepto de Constitución, debemos tener en cuenta, previamente, el concepto de soberanía.<sup>27</sup> De esta manera, trata la evolución histórica del concepto, su carácter polémico, y la problemática relativa a la determinación de quién es el titular de la soberanía y al ejercicio jurídico del poder soberano.<sup>28</sup>

Tena vincula el principio de soberanía popular con el ejercicio del poder constituyente de la siguiente manera:

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 potestad misma de alterar la Constitución (facultad latente de la soberanía), sólo cabe ejercerla por cauces jurídicos. La ruptura del orden constitucional es lo único

---

<sup>26</sup> Neil Walker, “Taking Constitutionalism Beyond the State”, *Political Studies*, vol. 56 (2008), pp. 519 y ss.

<sup>27</sup> Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 18a. ed., Porrúa, México, 1981, p. 3.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 7.

que, en ciertos casos y bajo determinadas condiciones, permite que aflore en su estado originario la soberanía.<sup>29</sup>

A partir de lo anterior concluye, siguiendo a Kelsen, que la soberanía, una vez que el pueblo la ejerció, reside exclusivamente en la Constitución, y no en los órganos ni en los individuos que gobiernan.<sup>30</sup> Además, al ser expresión de la soberanía, la Constitución es la norma suprema del ordenamiento, y en razón de ello es que está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades: es la ley que rige las leyes y que autoriza a las autoridades. Esto es así porque es “emanación de la más alta fuente de autoridad”.<sup>31</sup>

Por otra parte, Tena aborda el tema de los límites del poder constituyente (y por implicación, del poder soberano). Así, identifica límites inmanentes (integrar un orden jurídico); limitaciones históricas (el reconocimiento de derechos fundamentales y la separación de poderes); limitaciones de carácter político (los factores reales de poder), y limitaciones de índole internacional (ve una tendencia a internacionalizar los derechos del hombre y el *jus belli*).<sup>32</sup>

De manera interesante, Tena observa en su libro, escrito en los años cuarenta del siglo XX, el inicio de una tendencia hacia la relativización del principio de soberanía, en su vertiente exterior, y nos dice lo siguiente:

La soberanía exterior, que había sido hasta hace poco un principio absoluto en la doctrina del Estado, ha empeza-

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>30</sup> A Tena le preocupa dejar bien claro que ningún poder ni gobernante alguno es soberano, pues todos encuentran sus fronteras en la Constitución.

<sup>31</sup> Para emplear una expresión de Tena: la soberanía popular se expresa y personifica en la Constitución. *Ibidem*, pp. 11 y 16.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 27.

do a ser enjuiciada a la luz de necesidades nuevas, de realidades que se imponen y de una conciencia social y política preparada por la primera Gran Guerra y vigorizada por la segunda. Toda limitación a la soberanía exterior tiene que repercutir inevitablemente en la autodeterminación interna.<sup>33</sup>

Para Tena, lo que denomina el “dogma de la soberanía del Estado” había conducido a la separación entre el derecho internacional y el derecho interno, ya que aquél no conoce ni regula sino las relaciones entre los Estados, sin que pueda intervenir en las de cada Estado con sus súbditos, materia esta última reservada al derecho interno. Pero a su vez, las dos guerras mundiales habían revelado que la paz era incompatible con el antiguo principio de la soberanía absoluta y, sobre todo, dio la razón a quienes sostenían que la conservación de la tranquilidad internacional depende, más bien que de la palabra de los gobiernos, de una atmósfera social donde imperen la libertad, la cultura y el bienestar general.<sup>34</sup>

El referido autor observaba cómo después de la segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional había empezado a dar pasos decididos para la construcción de un sistema global de protección de derechos humanos. Y esto lo interpretó como un nuevo intento de la humanidad para rescatar de la órbita del poder público la dignidad y la paz de la persona. Tena fue premonitorio al dar la siguiente visión del futuro (la versión original del libro de Tena data de 1944, y después tuvo 18 ediciones):

Los quebrantos que el derecho internacional ha producido en el concepto de soberanía, con miras a limitar a los Estados inclusive en su poder constituyente, están lejos todavía de extirpar a una doctrina de tan hondas raíces.

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>34</sup> *Ibidem*, pp. 32 y 33.

Y aunque la partida será ganada, a lo que parece, por el derecho internacional, podemos asegurar que hasta estos momentos el derecho positivo no ha acogido norma alguna internacional como límite jurídico del órgano constituyente.<sup>35</sup>

Dicho lo anterior, entre las muchas definiciones que existen sobre el poder constituyente, bien podemos recurrir a la de Carl Schmitt: es la voluntad política con fuerza o autoridad para adoptar la decisión de conjunto sobre el modo y la forma de la propia existencia política.<sup>36</sup>

En general, puede afirmarse que la doctrina ha distinguido entre el llamado “poder constituyente originario” y el “poder constituyente derivado” (también denominado “poder revisor” de la Constitución, o bien “poder constituyente permanente”). El primero surge en momentos de ruptura revolucionaria o de fundación de un nuevo Estado. Se dice que no está sujeto a límites jurídicos y que no está condicionado por el orden jurídico preexistente. Por su parte, el segundo surge en el marco de una Constitución vigente (se trata de un poder dentro de la Constitución vigente), y de él se afirma que sí está sujeto a límites jurídicos y que sí está condicionado por el orden constitucional existente.

Ahora bien, si aceptamos estas premisas de la doctrina tradicional sobre el poder constituyente, y nos preguntamos sobre la naturaleza del poder revisor de nuestra Constitución, contemplado en el artículo 135 constitucional, tenemos que llegar a la conclusión de que estamos ante un “poder constituyente derivado”, en los términos de arriba apuntados. Ello implica, a su vez, considerarle como condicionado por el orden constitucional vigente,

---

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>36</sup> Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, Editora Nacional, México, 1970.

lo cual nos lleva al tema de los límites del referido tipo de poder. En otras palabras: ¿cuáles son los límites teóricos del poder constituyente derivado?

Los teóricos de la Constitución han debatido este tema desde tiempo atrás, y así es como se han identificado dos posibles tipos de límites: los materiales y los formales.

En cuanto a los límites materiales, se ha hablado de límites explícitos y de límites implícitos. En cuanto a los primeros, estamos ante los llamados “principios pétreos” o “cláusulas de intangibilidad” previstos expresamente en algunas constituciones y que implican que el poder revisor de la Constitución está impedido para reformarlos. Se trata de temas que el poder constituyente decidió sacar del debate político y del juego de las mayorías que implica una reforma constitucional. Cabe señalar que este tipo de límites, no existen en la Constitución mexicana, como sí existen en las Constituciones de Francia y Brasil, por mencionar solamente un par de ejemplos.<sup>37</sup>

Los límites materiales vendrían a ser aquellas normas sustantivas o aquellos principios que no pueden ser tocados por la reforma constitucional. La discusión relativa a este tema se centra alrededor de las siguientes preguntas: ¿existen algunas normas o principios establecidos en la Constitución que no puedan ser objeto de reforma por parte del poder revisor de la misma? ¿Existen límites ma-

---

<sup>37</sup> Véase artículo 89 de la Constitución francesa (“No podrá la forma republicana de gobierno ser objeto de reforma”), así como el artículo 60-III.4 de la Constitución de Brasil (“No será objeto de deliberación la propuesta de enmienda tendiente a abolir: I. La forma federal del Estado; II. El voto directo, secreto, universal y periódico; III. La separación de poderes; IV. Los derechos y garantías individuales”). La Constitución mexicana de 1824 establecía en su artículo 171 que “jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de poderes supremos de la Federación y de los estados”.

teriales del poder revisor previsto en el artículo 135 de la Constitución mexicana? ¿Cuáles serían las implicaciones de que el poder revisor rebasara esos límites, en caso de existir? En México se han dado importantes debates alrededor de estas preguntas.

Una primera respuesta posible, consistiría en afirmar que, en efecto, el poder revisor puede partir de cero, sin estar sujetos ni subordinados a ninguna disposición de la Constitución existente (a pesar de tener poderes “derivados”). Este razonamiento sería consecuencia del hecho de que la Constitución no establece expresamente ningún “principio pétreo”, es decir, no contiene ninguna cláusula en la cual se prohíba la reforma de algún principio o norma constitucional específica. En términos prácticos, esto equivaldría a extender una especie de “cheque en blanco” para que el poder revisor previsto en el artículo 135 constitucional, reformase la Constitución con absoluta libertad *desde un punto de vista jurídico*. Al no haber ninguna “cláusula de intangibilidad”, los únicos límites que tendrían serían, entonces, los provenientes del mundo de las presiones políticas ejercidas por los factores reales de poder.

Además, cabe aclarar que de aceptarse esta posición, la distinción entre poderes originarios y poderes derivados no tendría relevancia práctica alguna *desde el punto de vista material*, puesto que un poder revisor con poderes supuestamente derivados no estaría impedido, bajo los razonamientos de esta posición, para reformar o abolir alguna parte de la Constitución de 1917.

Sin embargo, en la doctrina puede encontrarse una segunda respuesta a la pregunta sobre los límites materiales del poder constituyente derivado, la cual consistiría en invocar aquéllas teorías que afirman que hay principios, normas o “decisiones fundamentales” que no pueden ser reformadas aun cuando la Constitución no establezca expresamente tal prohibición. Quienes postulen esta inter-

pretación seguramente recurrirían a teorías como la de las “decisiones jurídico-político fundamentales”, provenientes de Carl Schmitt y reelaboradas en México por autores como Luis F. Canudas y Jorge Carpizo.<sup>38</sup>

En relación con los límites materiales implícitos, para algunos autores éstos simplemente no son posibles. Por ejemplo, Rubén Hernández Valle ha sostenido:

Los límites implícitos, sin embargo y desde una perspectiva enteramente jurídica, no pueden aceptarse, puesto que es pacíficamente aceptado por la doctrina especializada que el Estado tiene la potestad de decidir, mediante un procedimiento netamente jurídico, su propia extinción, por anexión o fusión de su territorio con otros Estados. Basta con pensar en los casos relativamente recientes de la reunificación alemana y de la separación de la antigua URSS en varios Estados independientes.

Ahora bien, si el Estado puede jurídicamente acordar su propia extinción, entonces no es posible entender cómo no podría acordar también la modificación radical de su ordenamiento supremo, o sea de la Constitución, aun actuando dentro del ámbito del Derecho vigente. Es ni más ni menos que la aplicación del conocido adagio jurídico de que “quien puede lo más, también puede lo menos”.<sup>39</sup>

Sin embargo, los límites materiales implícitos, para otros autores, sí son posibles de determinar; por ejemplo, para Hauriou, existen principios no escritos que sirven de fundamento a cualquier Constitución, mismos que se an-

---

<sup>38</sup> Véase Luis F. Canudas, “Irreformabilidad de las decisiones políticas fundamentales de la Constitución”, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, núms. 18, 19 y 20 (México, 1943), así como Jorge Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917*, Porrúa, México, 1983.

<sup>39</sup> Rubén Hernández Valle, “El control de constitucionalidad del procedimiento de reforma constitucional”, *Estudios Constitucionales*, vol. 4, núm. 2 (noviembre de 2006), p. 462.

teponen y superponen a ella; para Bachof, hay un derecho “suprapositivo” que obliga y limita al “legislador constituyente”.<sup>40</sup> Y para Bidart, existen principios pétreos “implícitos”, si bien admite que esto significa que no pueden ser abolidos, pero sí reformados.<sup>41</sup>

Cabe apuntar que este debate sobre los límites materiales, tiene una raíz decimonónica, misma que determinó la discusión a lo largo del siglo XX; sin embargo, actualmente es necesario aproximarse a este debate bajo la óptica internacional, en el plano externo. Esto es así, en razón de que el derecho internacional de los derechos humanos fija límites materiales a los Estados en la materia referida, a través del derecho convencional (al que los Estados mismos, por decisión soberana, se han sumado, como es el caso de México), y por medio de normas del llamado *ius cogens*.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Ambos autores han sido citados por Saulo Ramos en su libro *Assambleia Constituinte, O que pode, o que nao pode*, Alhambra, Brasil, 1987.

<sup>41</sup> “En nuestra Constitución, los contenidos pétreos *no impiden su reforma, sino su abolición*. Ellos son: *la forma de Estado democrático; la forma de Estado federal; la forma republicana de gobierno; la confesionalidad del Estado*. Lo prohibido sería: reemplazar la democracia por el totalitarismo; reemplazar el federalismo por el unitarismo; sustituir la república por la monarquía; suprimir la confesionalidad para imponer la laicidad”. “Por supuesto que nuestra interpretación reconoce que los contenidos pétreos no están explícita ni expresamente definidos como tales en la Constitución. Los valoramos como tales y los descubrimos *implícitos*, en cuanto admitimos parcialmente una tipología *tradicional-historicista* de la Constitución argentina. Al recoger del medio geográfico, cultural, religioso, etc., ciertas pautas históricamente legitimadas durante el proceso genético de nuestra organización, el constituyente petrificó en la Constitución formal los contenidos expuestos, tal como la estructura social subyacente les daba cabida”. Véase Germán Bidart Campos, *Manual de la Constitución reformada*, EDIAR, Buenos Aires, 1996, t. I, p. 379.

<sup>42</sup> Véase Humberto Nogueira Alcalá, “Los límites del poder constituyente y el control de constitucionalidad de las reformas constitu-

Ahora bien, si se acepta la posibilidad de identificar límites materiales implícitos en las Constituciones, cabe preguntarse sobre cuáles son éstos y quién está facultado para decidir cuáles son dichos límites. En este punto, nos enfrentamos a un problema de subjetividad, puesto que la lista de cuáles son y cuáles no son los límites materiales implícitos podrá variar.

En un intento por generar un marco que nos permita llegar a algún tipo de solución de este problema, recorro a la opinión de Bidart, quien afirma que los contenidos pétreos *no impiden su reforma, sino su abolición*.<sup>43</sup> Por otro lado, considero que hay principios y normas en la Constitución que se refieren a la identidad misma de la Constitución en cuanto tal. Se trata de principios como el de separación de poderes, el principio democrático, los derechos fundamentales, que si fueran abolidos, dejaría de existir el Estado constitucional y democrático de derecho.

Ante estas cuestiones, la doctrina ha ofrecido distintas respuestas, lo cual demuestra el grado de subjetividad que muy probablemente habría de imperar en la discusión sobre este tema; por ejemplo, Carpizo ha señalado que las decisiones fundamentales de nuestro orden constitucional son: los derechos humanos, la soberanía popular, la división de poderes, el sistema representativo, el sistema federal, la supremacía del Estado sobre las iglesias y el juicio de amparo. Además, señala este autor que estos principios no pueden ser reformados por el poder revisor, “sino únicamente por el pueblo”.<sup>44</sup>

Por su parte, Rabasa señala como un principio que no puede ser cambiado por el poder reformador de la Constitución, el de la forma de gobierno. Mientras que Mario

---

cionales en Chile”, *Estudios Constitucionales*, vol. 4, núm. 2 (noviembre de 2006), pp. 435-455.

<sup>43</sup> Germán Bidart Campos, *op. cit.*, pp. 379 y ss.

<sup>44</sup> Jorge Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917, cit.*, p. 280.

de la Cueva argumenta que el poder revisor no puede modificar la esencia de la Constitución que le dio vida. Este autor no aclara cuál es dicha “esencia”, aunque sugiere que los derechos individuales y sociales son parte de ella. Por último, Burgoa considera como principios fundamentales la forma del Estado, la forma de gobierno, el sistema electoral, las garantías del gobernado, las garantías sociales, las garantías del trabajador, las declaraciones fundamentales en materia socioeconómica y cultural y el juicio de amparo, y propone que cualquier reforma a la Constitución que afecte sustancialmente alguno de estos principios, debiera ser sometida a referéndum popular, una vez cumplido el procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional, para que entre en vigor.<sup>45</sup>

Como puede observarse, no existe en nuestra Constitución un criterio o base que permita identificar, con un mayor grado de objetividad, cuáles podrían considerarse como “principios pétreos implícitos”. Asimismo, tampoco existe un señalamiento acerca de quién estaría facultado para definir cuáles son dichos principios.

Desde nuestro punto de vista, tendemos a pensar que debe considerarse que sí existen ciertos principios que no pueden ser *suprimidos* por el poder constituyente. Pensar lo contrario, por ejemplo, que el poder constituyente está facultado para abolir la democracia, la separación de poderes, el sistema representativo, o los derechos individuales (y su garantía procesal), sería completamente absurdo. Por definición, las Constituciones son construcciones jurídico-políticas creadas para proteger y garantizar los

---

<sup>45</sup> Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, Porrúa, México, 1968, pp. 234-237; Mario de la Cueva, *Teoría de la Constitución*, Porrúa, México, 1982, pp. 127-174, e Ignacio Burgoa, *Renovación de la Constitución de 1917*, Porrúa, México, 1994. Todas estas obras son citadas por Raúl González Schmall, “¿Una reforma a la Constitución puede ser inconstitucional?”, en *El significado actual de la Constitución. Memoria del Simposio Internacional*, UNAM, México, 1998, p. 324.

derechos individuales, la democracia, la separación de poderes y el sistema representativo, entre otros principios que están en la base del concepto de *Estado de derecho*. Y si pensamos no solamente en este último concepto sino en el de *Estado social de derecho*, tendríamos que incluir en esta lista de principios “*no suprimibles*” a los derechos sociales. En otras palabras, las constituciones no pueden prever la posibilidad de su propia destrucción, porque suprimir los derechos individuales, la democracia, el sistema representativo y la separación de poderes, equivaldría, precisamente, a destruirlas.

Sin embargo, una cosa es *suprimir* y otra cosa es *reformar*. El ámbito de lo jurídico es el mundo de lo relativo, casi por definición. Difícilmente puede hablarse de valores o principios absolutos. Cuando hablamos de *derechos* y *deberes*, siempre hay límites y fronteras; en toda ocasión habremos de topar con bordes y confines, los cuales no son permanentes, sino que cambian en el tiempo. Por ello, si bien podemos hablar con cierta seguridad de los límites materiales del poder constituyente en términos de la prohibición de *suprimir* ciertos principios, no sucede lo mismo si aludimos a aquellos límites en términos de la prohibición de *reformar* esos mismos principios.

Así, sería un contrasentido (desde el punto de vista del constitucionalismo) suprimir, por ejemplo, la libertad de imprenta, pero no lo sería establecer límites a su ejercicio. De hecho, el artículo 7o. constitucional prevé tres límites: el respeto a la vida, a la moral y a la paz pública, sin que ello signifique que la Constitución haya sido destruida. Igualmente, sería un contrasentido suprimir la libertad de trabajo consignada en el artículo 5o. constitucional, pero no lo sería establecer límites a su ejercicio, como el propio artículo 5o. también lo hace.

Independientemente de nuestra opinión, debemos estar conscientes de la subjetividad que impera en la doctrina acerca del tema de los límites del poder constituyente.

Por último, debemos plantearnos la siguiente pregunta: ¿podrían las reformas y adiciones aprobadas por el poder revisor, o el nuevo texto constitucional aprobado por el Congreso Constituyente, ser revisado en cuanto a su constitucionalidad, desde un punto de vista material, por el Poder Judicial de la Federación? Para ponerlo de otra manera: si admitimos que el poder revisor previsto en el artículo 135 constitucional y, en su caso, el Congreso Constituyente, tendrían poderes derivados del orden constitucional preexistente, y si aceptamos la idea de que existen “principios pétreos implícitos” en dicho orden que fungirían como límites materiales tanto del poder revisor como del Congreso Constituyente, ¿podría el Poder Judicial de la Federación revisar la constitucionalidad de las nuevas disposiciones constitucionales, en relación con los “principios pétreos implícitos” de aquel orden constitucional preexistente?

La respuesta no es nada sencilla, y no pretendemos hacer en este trabajo una revisión del debate relativo a esta cuestión, que por cierto ya ha sido profusamente reseñado por otros autores,<sup>46</sup> simplemente queremos alertar que el problema podría presentarse, y que la decisión final y vinculante correspondería a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cabe aclarar que la Suprema Corte ha sostenido la tesis de que todas las normas de la Constitución tienen la misma jerarquía, y que por lo tanto ninguna de ellas puede declararse inconstitucional.<sup>47</sup> De seguirse este razonamiento, no habría manera de atacar las nuevas disposiciones constitucionales aprobadas por el poder revisor o por el Congreso Constituyente, alegando inconstitucionalidad material.

---

<sup>46</sup> Pensamos, en primer lugar, en el ya citado trabajo de Raúl González Schmall.

<sup>47</sup> Tesis XXXIX/90, amparo en revisión 2083/88, *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, 7 de febrero de 1990, unanimidad de votos.

Sin embargo, existen otras tesis que, de atenernos a todas sus consecuencias, sí podrían dar lugar al ejercicio del control de constitucionalidad de las nuevas disposiciones constitucionales aprobadas por el poder revisor o por el Congreso Constituyente, desde un punto de vista material. Por ejemplo, la Suprema Corte ha sustentado la tesis de que el poder constituyente de la nación tiene la facultad suprema de modificar las leyes y las instituciones, “sin más límites que las que fijan el interés nacional, la civilización y los derechos naturales del hombre” (t. III, p. 586, amparo mixto en revisión, Fernández Ignacio, 28 de agosto de 1918, mayoría de seis votos). Esta afirmación implica, como puede observarse, que sí existen límites materiales que el poder constituyente debe respetar: precisamente, el interés nacional, la civilización y los derechos naturales del hombre. Asimismo, en el amparo en revisión promovido por Manuel Camacho contra la resolución del juez de distrito que desechó por notoriamente improcedente su demanda de amparo en contra de reformas constitucionales al artículo 122 constitucional, la Suprema Corte pareció abrir la posibilidad de la procedencia del amparo como un control de la constitucionalidad material de reformas constitucionales que violen garantías individuales, al sostener que

La Constitución atribuye a los tribunales de la Federación la competencia para resolver toda controversia que se suscite por actos de autoridad o “leyes” —entendidas en sentido amplio—, que violen las garantías individuales, sin distinguir si son constitucionales, fundamentales, primarias, reglamentarias, orgánicas, secundarias o de cualquier otra índole, e independientemente de la relación jerárquica que existe entre ellas y de las diferencias de su proceso de creación.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Ambas tesis citadas por González Schmall, *op. cit.*, pp. 343 y 348.

No obstante, a final de cuentas la Suprema Corte no dejó en claro si esta tesis sería aplicable cuando el poder revisor omitió las formalidades previstas en el artículo 135 constitucional, o también cuando hubiere contradicción entre el contenido de la reforma y alguna o algunas garantías individuales consagradas por la Constitución.<sup>49</sup>

En suma, considero que sí puede hablarse de límites materiales implícitos, mismos que se refieren a elementos que conforman la identidad misma de la Constitución en cuanto tal; sin embargo, ello no significa que no puedan ser reformados. Más bien, significa que no pueden ser abolidos (en la línea del artículo 60 de la Constitución brasileña de 1988 arriba referida).

En relación con el procedimiento de reforma constitucional, considero que puede afirmarse que es unánime la opinión por parte de la doctrina en el sentido de que el poder revisor de la Constitución sí está sujeto a observar las reglas de procedimiento que marca la propia Constitución y que, por tanto, está sujeto al control de regularidad constitucional en lo que a dicho procedimiento se refiere.

Ahora bien, al lado del concepto de poder constituyente, la teoría constitucional ha generado la noción de poderes constituidos. La distinción aparece más clara si hablamos de las funciones de uno y de otros. De esta manera, podemos afirmar que la función del poder constituyente es crear una Constitución. ¿Y en esencia qué hay en esa Constitución? La previsión de cuáles son los derechos humanos que han de proteger a las personas que viven dentro del territorio del Estado correspondiente, y el diseño de los órganos de poder de ese mismo Estado, cuya función es gobernar. Estos últimos son los denominados poderes constituidos.

---

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 348.

El poder constituyente es el único que puede decidir sobre la Constitución como totalidad (originario), o sobre sus reformas parciales (derivado). El razonamiento es como sigue: si los órganos e instituciones fundamentales del Estado existen por la Constitución y derivan de ella sus poderes y competencias, no pueden ser, a su vez, creadores de ésta, ni cabe su competencia para reformarla. Se reconoce así la existencia de un poder constituyente que mediante un acto de voluntad crea la Constitución, y de un órgano especial para reformarla.

El momento importante a destacar bajo esta óptica es, pues, el momento en el cual se expide la Constitución, puesto que es aquel en el cual se ejerce la soberanía por parte de su titular, que es el pueblo. Así pues, el acto de emitir una Constitución significa para el pueblo que la arroja un acto de autodeterminación plena y auténtica, que no está limitada por determinantes jurídicos, extrínsecos a la voluntad del propio pueblo. En este sentido, pues, se trata de una voluntad soberana; sin embargo, ¿cómo se expresa la voluntad del pueblo en este acto constitutivo? No es a través de una participación masiva, en una especie de asamblea multitudinaria, sino a través del uso de la técnica de la representación; es decir, el expedir una Constitución y así hacer uso de la titularidad de la soberanía, implica la creación de un órgano especial, de jerarquía superior, que no gobierna sino que constituye el orden jurídico dentro del cual se habrán de mover válidamente los poderes constituidos.

#### ACTIVIDADES

- *Discutir*: ¿Cuál es el significado y la función del concepto de soberanía como aparece en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución mexicana?

- *Investigar*: ¿Cuáles han sido los procedimientos de reforma constitucional previstos en las distintas constituciones que ha tenido México?:
  - a) Constitución de 1824.
  - b) Leyes constitucionales de 1836.
  - c) Constitución de 1857.
- *Investigar*: ¿Cuál fue la litis en el amparo en revisión 525/2008 y en la acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007? ¿Qué resolvió la SCJN en estos casos?
- *Bibliografía*: Pedro de Vega, *La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Tecnos, Madrid, 2011.

## 6. LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN

La noción de supremacía constitucional significa que toda norma que, material o formalmente, sea contraria a la Constitución, no tiene posibilidad de existencia dentro del orden jurídico. El principio de la supremacía constitucional es el factor que da unidad a todo el sistema normativo, pues establece a la Constitución como el punto de referencia obligado del resto de las normas, de tal forma que si alguna se desvía de aquélla, no puede tener validez.

Por otro lado, la supremacía constitucional también es un factor que introduce el principio de seguridad en la esfera jurídica de los gobernados, puesto que estos saben que toda ley o acto proveniente de la autoridad que no se apegue a la Constitución, puede ser atacado y sus efectos invalidados. Esta última aseveración pone en evidencia que el principio de supremacía constitucional y el de defensa de la Constitución son complementarios y se implican mutuamente. En otras palabras, para que la supremacía constitucional sea efectiva, se requieren instrumentos de defensa de la Constitución, entendiendo por éstos: los

instrumentos jurídicos y los instrumentos procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales.<sup>50</sup> Revisemos a continuación dos visiones distintas del principio de supremacía constitucional.

### A. *Kelsen*

Para Kelsen, una peculiaridad del derecho se encuentra en que éste regula su propia creación en cuanto una norma jurídica determina la forma en que otra es creada, así como, en cierta medida, el contenido de la misma. Cuando una norma jurídica es válida por haber sido creada en la forma establecida por otra, la última constituye la razón de validez de la primera.<sup>51</sup> Se establece entre ellas una relación de supra y subordinación, ya que la norma que determina la creación de otra, es superior a ésta, y la creada de acuerdo con tal regulación, es inferior a la primera:

El orden jurídico, especialmente aquel cuya personificación constituye el Estado, no es, por tanto, un sistema de normas coordinadas entre sí, que se hallase, por así decirlo, una al lado de la otra, en un mismo nivel, sino que se trata de una verdadera jerarquía de diferentes niveles. La unidad de esas normas hallase constituida por el hecho de que la creación de la de grado más bajo se encuentra determinada por otra de grado superior, cuya creación es determinada, a su vez, por otra todavía más

---

<sup>50</sup> Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Porrúa, México, 1999, p. 174.

<sup>51</sup> Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, UNAM, México, 1969, p. 146.

alta. Lo que constituye la unidad del sistema es precisamente la circunstancia de que tal *regressus* termina en la norma de grado más alto, o básica, que representa la suprema razón de validez de todo el orden jurídico.<sup>52</sup>

Esa norma de rango más alto es la Constitución. Es decir, la norma representa el nivel más alto dentro del derecho nacional, y puede ser entendida —para Kelsen— en un sentido formal o en un sentido material. En el primer sentido, la Constitución es cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas. Mientras que la Constitución en sentido material está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y, especialmente, la creación de leyes.<sup>53</sup>

¿Y qué pasa si el poder legislativo aprueba una ley que sea contraria a las formas o contenidos de la Constitución? Kelsen concibe esta situación como un conflicto entre una norma superior y otra inferior. En tal circunstancia, este autor considera que por definición una ley contraria a la Constitución no es válida y puede ser anulada de acuerdo con los procedimientos y por los órganos que la propia Constitución indique.<sup>54</sup> En otro libro clásico de Kelsen, este eminente jurista defendió la tesis de que una Corte o Tribunal Constitucional era el órgano al que debía corresponder la tarea de anular leyes que contravinieran a la Constitución.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> *Idem.*

<sup>53</sup> *Ibidem*, pp. 146 y 147.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 185.

<sup>55</sup> Hans Kelsen, *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, Tecnos, Madrid, 1995.

## B. *Georges Burdeau*

Para Georges Burdeau la supremacía de la Constitución puede verse desde el punto de vista material y desde el punto de vista formal. Desde el primero, la supremacía significa que todo el orden jurídico reposa en la Constitución. Siendo el origen de toda actividad jurídica que se desarrolla en el Estado, es necesariamente superior a todas las formas de esta actividad, y que de ella, y sólo de ella, reciben su validez:

De modo más preciso, la superioridad material de la constitución resulta de que organiza las competencias. En efecto, creadora de las competencias, es necesariamente superior a las autoridades investidas de ellas. Por consiguiente, éstas no podrían ir contra la constitución sin despojarse al mismo tiempo de su título jurídico.<sup>56</sup>

Desde el punto de vista formal, la supremacía constitucional es asociada por Burdeau a la rigidez de la Constitución: para hacerla más eficaz se ha establecido la subordinación de la elaboración y de la modificación de los textos constitucionales al respeto de ciertas condiciones de forma más difíciles. En este sentido:

Se dice que una constitución es rígida cuando está dotada de una cierta inmutabilidad derivada de los procedimientos especiales que hay que observar para su modificación. Prácticamente, la constitución será rígida cuando sólo pueda modificarse de formas distintas a las válidas para la confección de las leyes ordinarias. La rigidez implica, pues, grados en función de la mayor o menor dificultad del procedimiento que debe seguirse para la revisión de los textos constitucionales.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Georges Burdeau, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Editora Nacional, Madrid, 1981, pp. 102-104.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 105.

En nuestra Constitución este principio se encuentra asentado en el artículo 133, que a la letra dice:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

#### ACTIVIDADES

- *Discutir:* Leer el artículo 133 de la Constitución mexicana.

Analizar las siguientes tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativas al principio de supremacía constitucional para determinar cuál es la jerarquía de normas en el sistema jurídico mexicano.

Analizar los casos de los cuales derivaron dichas tesis: ¿a partir de qué tipo de conflicto la Suprema Corte se vio obligada a determinar cuál es la jerarquía de normas del sistema jurídico mexicano?

TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fun-

damentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario *pacta sunt servanda*, contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.<sup>58</sup>

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de “supremacía constitucional” implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución general de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los *tratados* internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la “ley suprema de la Unión”, esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los *tratados* internacionales y las leyes generales.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Tesis aislada P. IX-2007, amparo en revisión 120/2002, McCain México, S. A. de C. V., 13 de febrero de 2007, *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, Pleno, t. xxv, abril de 2007, p. 6.

<sup>59</sup> Tesis aislada P. VIII/2007, amparo en revisión 120/2002, McCain México, S. A. de C. V., 13 de febrero de 2007, *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, Pleno, t. xxv, abril de 2007, p. 6.

- *Investigar*: ¿En qué consistió el caso *Marbury vs. Madison* (1803) resuelto por la Suprema Corte de los Estados Unidos de América, y cuál es su significado y relevancia para el constitucionalismo moderno?
- *Bibliografía*: Riccardo Guastini, “La Constitución como límite a la legislación”, en Miguel Carbonell (comp.), *Teoría de la Constitución*, Porrúa, México, 2000.

## 7. TIPOS DE ESTADO

El Estado ha sido definido de muy diversas maneras. Una definición útil para los efectos de este libro, es la que nos dice que el Estado es la organización jurídico-política de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce sobre la población que habita en un determinado territorio. En otras palabras, el Estado es la organización política de una sociedad, que, entre otros instrumentos, cuenta con poder coercitivo para ordenar la vida social en un territorio determinado.

Ahora bien, no todos los Estados son del mismo tipo. Específicamente, en relación con la organización territorial del Estado, es decir, el despliegue de la autoridad pública a lo largo y ancho del territorio, puede hablarse de los siguientes tipos de Estados, a saber: unitarios y compuestos. A su vez, estos últimos se pueden dividir en varias categorías: unión personal de Estados; unión real de Estados; confederaciones y federaciones.

Los Estados unitarios son aquéllos en los cuales el poder político se encuentra centralizado, es decir, unificado en un centro de autoridad pública que se expande a lo largo del territorio. Típicamente, por medio de una sola Constitución nacional, se organizan poderes centrales únicos, como el legislativo, el ejecutivo y el judicial. Ejemplos de este tipo de Estado los encontramos en

Francia, Colombia y Perú; en estos no hay “entidades federativas” que tengan sus propias “constituciones locales” o “subnacionales”, si bien puede haber algún tipo de división territorial para fines de organización administrativa. En los Estados unitarios todos los ciudadanos se encuentran sujetos a las mismas leyes, a las mismas decisiones de gobierno y a las mismas decisiones judiciales de los tribunales, sin que haya una dualidad de jurisdicción como existe en los Estados federales que explicaremos más adelante.

Por su parte, los Estados compuestos son aquellos que se forman a través de la unión de varios Estados, la cual puede adoptar distintas formas, a saber:

- 1) Unión personal de Estados: es la que se da en el marco de un régimen monárquico, a través de la sucesión hereditaria de varios reinos en una sola persona. Por ejemplo, el emperador Carlos I de España (quien también ostentara el título de Carlos V del Sacro Imperio Romano Germánico), heredó de sus padres Felipe I (duque de Flandes, Holanda, Luxemburgo, y titular de una serie de reinos ubicados básicamente en lo que ahora es Alemania) y de Juana I (reina de Castilla, Aragón y Navarra) la titularidad de un gran número de reinos.
- 2) Unión real de Estados: es aquella se da a través de un pacto político entre los representantes de dos o más Estados, que deciden reconocer a una sola persona como jefe de Estado común. El ejemplo que se suele mencionar de este tipo de unión, de carácter voluntario, es el del Imperio Austro-Húngaro, mismo que se dio a través de un acuerdo celebrado en 1867 entre el emperador de Austria, Francisco José I, y una delegación de representantes del

- reino de Hungría, reconociendo al primero como rey de este último reino, a cambio de garantizar cierto margen de autonomía al parlamento húngaro para gobernar dentro de su territorio.
- 3) Confederaciones: son las formas compuestas de organización estatal que se dan a través de la celebración de una alianza entre distintos Estados, pero conservando cada uno de ellos su soberanía. En general se conforman para efectos de defenderse de un enemigo común exterior, a través de la celebración de tratados. Típicamente, las confederaciones no tienen instituciones supra-estatales que ejerzan poder sobre el conjunto, o si los tienen, se trata de instituciones débiles. Un ejemplo de este tipo de Estado compuesto se encuentra en la Confederación Germánica formada en 1815, que unió a 39 Estados alemanes (si bien quien encabezaba la confederación era el emperador austriaco). Esta confederación tenía una Dieta, que principalmente era una asamblea de representantes o delegados de cada uno de los reinos, una especie de asamblea de embajadores.
  - 4) Otro ejemplo lo encontramos en la Confederación de Estados Americanos creada en 1777 a través de los llamados *Articles of Confederation*, que fue una forma de unión débil entre las antiguas 13 colonias inglesas en Norteamérica, antecedente de lo que después se convertiría en los Estados Unidos de América, unidos bajo una forma federal.
  - 5) Federaciones: son la forma de organización política en las cuales el poder político se encuentra descentralizado, es decir, en que el poder estatal se ejerce a través de diversos centros de autoridad pública dispersos a lo largo del territorio. Típica-

mente (aunque no en todos los casos),<sup>60</sup> al lado de una Constitución nacional o general, que organiza los poderes nacionales o federales, existen Constituciones subnacionales, que organizan los poderes locales. En los Estados federales los ciudadanos se encuentran sujetos a las mismas leyes federales, pero a distintas leyes locales, dependiendo de la entidad federativa en que habiten. Esa misma dualidad se da en relación con su sujeción a las disposiciones gubernativas ejecutivas y jurisdiccionales (si bien hay que aclarar que no todos los Estados son federales, y que admiten grados distintos de descentralización política y dualidad de jurisdicciones). Ejemplos de Estado federal los encontramos en los Estados Unidos de América, Alemania, Australia y México.

#### ACTIVIDADES

- *Investigar y discutir*: ¿Por qué México tiene un sistema federal y cuáles son las características principales de éste?
- *Bibliografía*: José Ma. Serna de la Garza, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, Porrúa, México, 2009.

#### 8. FORMAS DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO, FORMAS DE GOBIERNO Y CONCEPTO DE DEMOCRACIA

Como se emplea en el presente *Manual*, el concepto de “formas de organización del Estado” se refiere a la manera

---

<sup>60</sup> Canadá es un Estado federal pero sus “provincias” no tienen constituciones locales.

en que una Constitución instituye y configura la jefatura del Estado. ¿La jefa del Estado es una persona que accedió a dicho cargo por la vía hereditaria, y ocupará dicha posición en forma vitalicia? Entonces estamos frente a la forma monárquica. ¿El jefe del Estado accede a dicho cargo a través de elecciones directas o indirectas, y aquél se renueva de manera periódica? Entonces estamos frente a la forma republicana de organización del poder. Por otro lado, la noción de “formas de gobierno” se refiere a la distribución funcional del poder entre diversos órganos, de manera tal que se puede hablar de la forma parlamentaria, la forma presidencial y formas híbridas entre estos dos sistemas, como se explicará con más detalle a continuación.

#### *A. Formas de organización del Estado*

##### *a. Monarquía*

Aquella en la que la jefatura del Estado se deposita en una sola persona, de manera hereditaria y vitalicia. Históricamente, han existido distintos tipos de monarquías, por ejemplo, las absolutistas y las constitucionales. Las primeras son aquellas en las que el monarca no se encuentra sujeto a ninguna ley, sino que se encuentra por encima de cualquiera ellas y gobierna su reino a voluntad. Ejemplo de este tipo de monarca lo es el rey Luis XIV de Francia, también conocido como el “Rey Sol” (quien acuñara la famosa frase “El Estado soy yo”). Ejemplo de las segundas se encuentra en muchas de las monarquías que existen en la actualidad, como la británica, la de Holanda y la de Japón, mismas que también pueden denominarse “monarquías parlamentarias”, puesto que existen en el marco de una forma de gobierno parlamentario, concepto que se explicará más adelante.

### b. *República*

En una acepción restringida y para efectos de contraste con la noción de monarquía, la república es aquella forma de organización estatal en que la jefatura del Estado se deposita en una persona, a través de una elección popular y por un tiempo limitado y predeterminado. En una acepción más amplia, el concepto de república implica también una forma de organización política basada en ciertos valores identificados con el liberalismo: igualdad ante la ley, gobierno responsable, soberanía popular, separación de poderes, deliberación como precondition de la toma de decisiones políticas, además de la periodicidad en los distintos cargos públicos. Ejemplos de gobierno republicano los encontramos en Francia, Alemania, y en toda América Latina, incluido México.

## B. *Forma de gobierno*

### a. *Forma parlamentaria*

Es aquella en la que el gobierno surge a partir de una mayoría en el órgano representativo (legislatura o Parlamento), sea que dicha mayoría se integre por decisión del electorado (dando a un solo partido la mayoría de los escaños en el Parlamento), o bien a través de la integración de una coalición, por acuerdo entre diversas fuerzas políticas con representación en la legislatura.

En la forma parlamentaria de gobierno se da una distinción entre el jefe de gobierno y el jefe del Estado. El primero es el líder que encabeza la mayoría parlamentaria a que hicimos referencia en el párrafo anterior. Típicamente, corresponde al jefe de gobierno integrar un gabinete, es decir, nombrar a los personajes que habrán de encabezar los distintos ministerios o secretarías de Esta-

do (por ejemplo, a los secretarios de Hacienda, del interior, de relaciones exteriores, de defensa, de economía, entre otros), y le corresponde también encabezar la administración pública, lo que implica ser responsable de las decisiones y actuaciones de los órganos que componen dicha estructura.

Por su parte, el jefe de Estado es en los sistemas parlamentarios modernos una figura simbólica, que representa la unidad nacional hacia el interior y hacia el exterior; pero que carece de funciones de gobierno o de dirección política y administrativa. En algunos sistemas parlamentarios el jefe de Estado es designado por la vía hereditaria, como es el caso en la monarquía parlamentaria británica o la japonesa. Mientras que en otros, el jefe de Estado es designado a través de procedimientos que varían de un Estado a otro, pero en el que típicamente el parlamento juega un papel preponderante, como sucede en la República Federal Alemana, Italia e Israel.

La permanencia del jefe de gobierno y de su gabinete, dependen del apoyo y la confianza de la mayoría parlamentaria de la cual surgieron originalmente. Eso ha dado lugar a ciertos mecanismos que sirven para expresar el mantenimiento o no de dicha confianza, así como para lograr un reequilibrio en las relaciones entre Parlamento y gobierno. De esta manera, el parlamento puede plantear una moción de censura, que de prosperar por el voto mayoritario de los miembros del parlamento tiene por efecto destituir al jefe de gobierno en funciones. Asimismo, el propio jefe de gobierno puede plantear la cuestión de confianza, para confirmar (o no) que sigue contando con el apoyo de la mayoría parlamentaria. Por último, en situaciones de desacuerdos serios entre el jefe de gobierno y el parlamento, es típico en los sistemas parlamentarios que el jefe de gobierno pueda solicitar al jefe de Estado la disolución del parlamento, no como un golpe de

estado ilegal, sino como un recurso para convocar a elecciones, a efecto de que el electorado decida si apoya al jefe de gobierno eligiendo una mayoría parlamentaria que le es afín, o bien si retira dicho apoyo, eligiendo a una mayoría parlamentaria que apoyaría a distinto personaje para que se convierta en jefe de gobierno.

El modelo original de sistema parlamentario surgió en Inglaterra, a través de una lenta y prolongada evolución histórica que fue separando las funciones ejecutivas y legislativas (rey, gabinete y parlamento); consolidando el órgano representativo, distinguiendo dos tipos de cámaras (Cámara de los Comunes y Cámara de los Lores), y creando los mecanismos de responsabilidad, control y equilibrio político entre los distintos componentes del sistema (moción de censura, cuestión de confianza, disolución del parlamento). En la actualidad, muchos otros países se han organizado bajo la forma de gobierno parlamentaria, como por ejemplo: Alemania, España y Francia en Europa; Etiopía y Lesotho en África; India y Japón en Asia; Belice, Jamaica y Trinidad y Tobago en América y Australia en Oceanía.

### *b. Forma presidencial*

A diferencia de la forma parlamentaria de gobierno, la presidencial implica que ni la designación del jefe de gobierno (quien en este tipo de sistema también se ostenta como jefe del Estado), ni su permanencia como tal, depende del respaldo o la confianza de la mayoría parlamentaria. En el caso del sistema presidencial, el titular del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, se eligen por vías y procedimientos separados, así como por periodos predefinidos, por lo que cada uno puede invocar su propio título de legitimidad democrática. Asimismo, en el sistema presidencial existe una separación más nítida en-

tre las distintas ramas de gobierno (legislativa, ejecutiva y judicial), si bien suelen existir diversos mecanismos de colaboración entre ellos, como sucede en el caso, por ejemplo, del procedimiento legislativo.

En principio, en los sistemas presidenciales no existen los mecanismos típicos de un sistema parlamentario revisados líneas arriba, como la moción de censura, la cuestión de confianza y la posibilidad de disolver el parlamento. Ciertamente es que suele existir en los sistemas presidenciales el mecanismo conocido como “juicio político”, mismo que puede derivar en la destitución de un titular del Ejecutivo; sin embargo, este mecanismo no forma parte de la normalidad del sistema, sino que es un recurso extraordinario que solamente puede utilizarse en situaciones extremas, de faltas graves o incluso delitos, cometidos por un presidente. No obstante lo anterior, debemos precisar que en las últimas décadas ha surgido una clara tendencia en los sistemas presidenciales, a introducir algunos mecanismos típicos de los sistemas parlamentarios, como se verá más adelante, cuando hablemos de las formas de gobierno “híbridas”.

El modelo original de sistema presidencial surgió en los Estados Unidos de América, con la expedición de la Constitución de 1787 (aún vigente). En la actualidad, muchos otros países se han organizado bajo la forma de gobierno presidencial, como por ejemplo: Ghana y Nigeria en África; Indonesia y Filipinas en Asia, y todas las repúblicas latinoamericanas de origen hispano o portugués en América.

### *c. Formas híbridas*

Las características de cada uno de los sistemas de gobierno arriba analizados corresponden a formas “puras”, que cuando se examina los casos concretos de cada país, en

realidad suelen encontrarse en combinaciones muy variadas. Ello puede observarse de manera particularmente clara en los sistemas que se califican de “semi-presidenciales”. En este tipo de esquema, y de manera similar a como se da en los sistemas parlamentarios, se da una separación entre el jefe de Estado (presidente) y el jefe de gobierno (primer ministro). Pero una de las particularidades del sistema semi-presidencial está en el hecho de que el presidente es elegido por el electorado, sea de manera directa o indirecta, y se mantiene en el cargo por un periodo fijo, independientemente de que cuente o no con el respaldo o la confianza de la mayoría del Parlamento.

Por su parte, el jefe de gobierno o primer ministro en el sistema semipresidencial, es designado y se mantiene en el cargo en la lógica de un sistema parlamentario: requiere del respaldo y confianza de la mayoría del parlamento; puede ser removido a raíz de una moción de censura que prospere en su contra, o bien de una cuestión de confianza que le sea adversa, y también puede solicitar al jefe de Estado la disolución del Parlamento.

Además de lo anterior, debemos mencionar que en el sistema semi-presidencial el jefe del Estado no es una mera figura simbólica (como en los sistemas parlamentarios), sino que tiene garantizado constitucionalmente un ámbito específico de dirección política y administrativa; por ejemplo, en el caso del modelo paradigmático de este tipo de sistema, como es el caso de Francia, las facultades del jefe de Estado se ubican en particular en las materias de defensa y política exterior. Mientras que el resto de las materias que tiene que atender el gobierno y la administración pública (salud, economía, comercio, industria, educación, etcétera), corresponden ser dirigidas por el primer ministro y su gabinete.

En la práctica, se ha podido observar que cuando un presidente y un primer ministro son del mismo partido, el sistema tiende a operar más en la lógica de un sistema

presidencial que en la de uno parlamentario (lo que implica que el presidente ejerce un liderazgo cuya influencia se extiende al gobierno); mientras que si son de partidos diversos, el primero tiende a retraerse a los ámbitos que constitucionalmente le corresponden, dejando el margen para que el segundo despliegue su liderazgo sobre el ámbito de gobierno y de la administración pública que le corresponde.

El modelo original de sistema semipresidencial surgió en Francia, con la Constitución de la Quinta República de 1958. En la actualidad, muchos otros países se han organizado bajo la forma de gobierno semipresidencial, por ejemplo: Austria, Croacia y República Checa en Europa; Níger en África, y Mongolia y Sri Lanka en Asia.

### C. Democracia

Para Sartori<sup>61</sup> puede hablarse de democracia en un sentido prescriptivo y en un sentido descriptivo. En el primer sentido, no hablamos en el terreno del *ser*, sino del *deber ser*. En esta acepción, democracia corresponde a un ideal a alcanzar: el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.<sup>62</sup> Idea inserta en la misma etimología del vocablo: poder del pueblo.<sup>63</sup> Pero Sartori se pregunta: ¿corresponde este ideal con los hechos? En otras palabras: ¿lo que en realidad *son* esos sistemas políticos que denominamos democracia, corresponde con lo que *debieran ser*? En suma: ¿quién ejerce el gobierno en una democracia en sentido real?

---

<sup>61</sup> Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia, Tomo 1. El debate contemporáneo*, Alianza Universidad, México, 1997, pp. 25-27.

<sup>62</sup> Esta fue la fórmula que empleó Abraham Lincoln en su famoso Discurso de Gettysburg, pronunciado el 19 de noviembre de 1963.

<sup>63</sup> De *demos* (pueblo) y *kratos* (poder).

Para contestar estas preguntas tenemos que pasar al sentido descriptivo del vocablo democracia. En este sentido, democracia es un sistema político en el cual diversos individuos y grupos compiten por obtener el respaldo de los ciudadanos de un Estado, para así tener derecho de gobernar a la sociedad. ¿Cómo se expresa ese respaldo? A través del voto, emitido en procesos electorales. Esta idea, corresponde a la noción de “poliarquía” acuñada por Robert Dahl, para quien en sentido descriptivo, en la realidad de los hechos, las democracias son “poliarquías”.<sup>64</sup>

En efecto, para Dahl, la característica fundamental de la “poliarquía” es la continua responsabilidad del gobierno respecto de las preferencias de los ciudadanos, considerados como iguales en sentido político.<sup>65</sup> Asimismo, para este autor existen dos condiciones para que pueda hablarse de este tipo de sistema político: *a)* la ciudadanía debe estar extendida a una porción significativamente alta de las personas adultas (sufragio universal), y *b)* los ciudadanos tienen derecho a oponerse a los gobernantes y hacerlos que dejen el cargo mediante el ejercicio del voto. Pero estas son condiciones necesarias, mas no suficientes para poder hablar de democracia en sentido descriptivo. Además, se necesita la presencia de ciertas instituciones, a saber: las decisiones políticas, de gobierno, corresponden a los funcionarios elegidos por los ciudadanos; la existencia de elecciones libres, periódicas y competitivas; los ciudadanos tienen derecho de competir en las elecciones y ocupar cargos de elección popular; un régimen de libertades públicas (libertad de expresión, libertad de reunión, libertad de asociación, entre otras);

---

<sup>64</sup> De *poli* (muchos) y *arché* (poder), es decir, el poder de muchos (pero no de todo el pueblo).

<sup>65</sup> Robert Dahl, *La poliarquía, participación y oposición*, Red Editorial Iberoamericana, México, 1993 (Serie Universitaria). (El libro originalmente publicado en inglés data de 1971).

diversidad de fuentes de información, para que los ciudadanos puedan formular autónomamente sus preferencias políticas.

Esta forma de entender la democracia, corresponde también a la noción de democracia representativa, debido a que en ella el pueblo o los ciudadanos no son quienes toman las decisiones de gobierno, ni definen directamente el contenido de las leyes, ni diseñan y aplican políticas públicas. Quienes realizan estas tareas son los representantes de los ciudadanos, elegidos a través de las elecciones libres, periódicas y competitivas. A este tipo de democracia es al que se refiere el artículo 40 de la Constitución mexicana, cuando determina que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa y democrática.

Ahora bien, frente a la noción de democracia representativa, existe el concepto de democracia directa (también llamada participativa), consistente en la ampliación de los espacios y oportunidades para que los ciudadanos puedan no solamente elegir a sus representantes, sino también participar más directa y frecuentemente en la toma de decisiones que afecten a la comunidad.<sup>66</sup> En la realidad de los sistemas políticos que denominamos democráticos, las nociones de democracia representativa y democracia directa no se excluyen entre sí, sino que más bien se complementan. Al lado de procesos electorales a través de los cuales se eligen representantes que han de gobernar a la comunidad, se han creado mecanismos a través de los cuales los ciudadanos pueden participar en la toma de ciertas decisiones. Entre esos mecanismos encontramos los siguientes:

---

<sup>66</sup> Vladimiro Naranjo Mesa, *Teoría constitucional e instituciones políticas*, 5a. ed., Temis, Bogotá, 1994, p. 398.

- a) Referéndum: es el procedimiento mediante el cual se somete al voto ciudadano un texto normativo específico, para aceptarlo o rechazarlo.
- b) Plebiscito: es el procedimiento mediante el cual se somete al voto ciudadano una decisión política o gubernativa específica, para aceptarla o rechazarla.
- c) Iniciativa legislativa ciudadana: es el procedimiento por el cual los ciudadanos pueden presentar iniciativas de ley ante el Poder Legislativo. Las constituciones que contemplan este tipo de mecanismo, suelen exigir que las iniciativas estén respaldadas o avaladas por un número determinado de firmas ciudadanas.
- d) Cabildo abierto: es la reunión pública de los ciudadanos de un municipio con los integrantes del Ayuntamiento, para efecto de deliberar sobre los problemas que afectan a la comunidad local, y dar a conocer solicitudes, peticiones y propuestas.
- e) Presupuesto participativo: es el mecanismo a través del cual los ciudadanos pueden influir en la formulación de los presupuestos públicos, específicamente, en la determinación de cuáles son las prioridades para ser atendidas mediante el ejercicio del gasto público.
- f) Revocación del mandato: es el procedimiento a través del cual se consulta a la ciudadanía para darle la posibilidad de remover a un servidor público que ocupa un cargo de elección popular, antes de que expire el periodo que le corresponde en dicho cargo.

#### ACTIVIDADES

- *Discutir*: Examina lo dispuesto en los artículos 35.VIII y 71.IV (párrafos 1 y 2) de la Constitución

mexicana y discute cuál es la naturaleza de los mecanismos en ellos regulados.

- *Bibliografía*: Paolo Biscaretti di Ruffia, *Introducción al derecho constitucional comparado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996; Alicia Lissidini *et al.*, *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, UNAM, México, 2016.