

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES COMENTADA

Isidro de los SANTOS OLIVO

La idea de celebrar anualmente un congreso nacional que aglutine a los cultivadores del derecho constitucional estatal o local, ha encontrado respuesta en las instituciones de educación superior del país. Deseamos que en lo sucesivo se sigan efectuando este tipo de eventos académico en aras de consolidar la cultura democrática en nuestra nación.

Por lo que hace a nuestra modesta aportación en los trabajos de este Congreso, me interesa destacar un género de la literatura jurídica, prácticamente no explotado en el ámbito constitucional local: el comentario constitucional. En efecto, en nuestro país encontramos varias ediciones de la Constitución general de la República comentada. Han sido de mucho valor para el mejor conocimiento de la ley fundamental por parte del foro jurídico mexicano y de la sociedad en general. Sin embargo, es casi inexistente el desarrollo de este tipo de trabajos científicos referidos a las Constituciones particulares de los estados.

Es por ello que nos hemos dado a la tarea de elaborar una investigación que tenga como objeto la glosa de la norma fundamental del estado de Aguascalientes, con la finalidad de que la comunidad aquicalidense cuente con una herramienta que le permita conocer, de una manera fácil y sencilla, el contenido de su código político. No hace falta subrayar la importancia doctrinal del comentario constitucional, pues resulta de mucha valía este género de trabajos académicos para facilitar el acercamiento, en

la sociedad, de las normas e instituciones fundamentales, que disciplinan su correcta convivencia política.

Este trabajo lleva el propósito de tratar de contribuir a la generación y propagación de una cultura cívica y política, de que se genere una “consciencia constitucional” en la ciudadanía y, quizás, con fortuna se logre formar lo que la doctrina alemana llama sentimiento constitucional, es decir, la adhesión interior más o menos consciente y constante de las normas e instituciones fundamentales de una nación, que la comunidad ciudadana experimenta con cierta intensidad, porque las vive, sin que esto implique un conocimiento cabal y técnico de aquéllas, sin embargo, las considera como favorables y buenas para el desarrollo y mantenimiento de una justa convivencia política.

Hay que aclarar que el sentimiento constitucional no depende, o no se genera, exclusivamente, con el desarrollo de la glosa o explicación de una ley fundamental, ya que por lo general la experiencia ha demostrado que los comentarios constitucionales no penetran de forma inmediata en la conciencia cívica de la comunidad, sino que recaen en un sector, más o menos restringido, de académicos, políticos, dirigentes de partidos y líderes sociales, juristas y, desde luego, en personas cultas. No obstante, resulta claro que este tipo de trabajo académico tiene su importancia e interés para el cultivo y conocimiento de la ciencia de la libertad y de su correspondencia con la realidad político-social que regula. El entorno político es muy importante tomarlo en cuenta en el tratamiento de la teoría de la Constitución ya que le sirve de basamento y, a su vez, le inspira. Si no se pondera adecuadamente esta situación, a veces se puede dar, o existe, un alejamiento entre lo plasmado en el texto básico y la realidad constitucional.

A pesar de nuestra historia constitucional mexicana, sabido es que la doctrina del derecho público en el ámbito estatal, de las entidades federativas propiamente, ha sido exigua. Por lo general, dentro de los estudios de licenciatura en derecho que obsequian las universidades del país, en sus programas se establece una materia denominada derecho constitucional, misma que se avoca en

su contenido, principalmente, a los temas del constitucionalismo federal y, en el mejor de los casos, se hace alguna referencia, por lo general de manera breve, al derecho constitucional de los estados.

Ante esta situación, ha surgido una inquietud personal por realizar una glosa que tenga como finalidad principal el intentar aclarar y explicar el contenido del código político del estado de Aguascalientes, como una contribución al desarrollo de la doctrina constitucional estatal —si es que alcanza ese nivel—. Este trabajo es motivado por una investigación que se está desarrollando para comentar el código político de la mencionada entidad federativa.

Existen varias ediciones de Constituciones comentadas en México que se refieren a la general de la República. No obstante, en el caso que nos ocupa no hay ningún texto o trabajo académico —que yo sepa— que haga lo mismo con la Constitución de Aguascalientes.

La primera Constitución del México independiente, la de 1824, estableció la forma de Estado federal, decisión política fundamental que trascenderá —no sin las dificultades propias de las pugnas ideológicas del siglo XIX, entre conservadores y progresistas— hasta la vigente Constitución de 1917. Se ha dicho —motivado por la práctica política, entre otros aspectos— que en nuestro país la idea federal es solo una mera ensoñación retórica, no obstante su existencia teórica pero, sin efectividad ni aplicación, en la realidad socio-política. Ante esta situación, los académicos sentimos el llamado del deber, para elaborar investigaciones que favorezcan el desarrollo de la teoría constitucional estatal con la intención de ayudar a colmar un vacío doctrinal en el Estado mexicano, con la firme convicción de promover y fortalecer el conocimiento y desarrollo del derecho público local. Esta situación tiende a consolidar el Estado de derecho y, desde luego, el federalismo, como eje central de nuestro sistema jurídico-político, plasmado en la carta magna que actualmente nos rige.

Antes de seguir desarrollando más aspectos teóricos del comentario constitucional, como exigencia metodológica, me interesa subrayar algunas puntualizaciones conceptuales respecto del constitucionalismo occidental, como parte de la cultura política euroatlántica y, posteriormente del constitucionalismo mexicano, particularmente lo referente a su sistema federal, en donde confluyen dos órdenes fundamentales a saber: la Constitución general y las Constituciones particulares de los estados federados.

Por lo que hace al constitucionalismo occidental, es oportuno precisar aquí, aunque sea de manera breve, el desarrollo histórico y la estructuración del Estado constitucional. En efecto, el establecimiento de este, del Estado civilizado propiamente, implicó un avance significativo en la organización y estructura de la convivencia política occidental. El tránsito del súbdito al ciudadano se dio mediante luchas, tensiones, guerras; aunque también se dieron acuerdos y pactos. Mucho ha costado a la humanidad, en su devenir histórico, el establecimiento del orden, la paz y la propia libertad. Ello fue posible mediante el establecimiento de una ley fundamental, de la Constitución. La extraordinaria fórmula, producto del genio francés en la época de la ilustración, del enciclopedismo —no podía ser de otra forma—, quedó esculpida en el conocido artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que manifestaba que toda sociedad en la que no estuviera la garantía de los derechos asegurada ni la separación de los poderes determinada, carecía de Constitución.

Así, la aventura constitucional quedaba allanada mediante tres grandes principios que, en buena parte, se deducen del citado artículo: el político-democrático a través del cual, a la sociedad, al pueblo le corresponde el inalienable derecho de organizar su convivencia política (en un Estado constitucional el marco de convivencia es, desde luego, la democracia), el principio liberal, mediante el cual el poder se separa para su ejercicio y, respeta a su vez, las libertades mínimas de la sociedad para el desarrollo y la realización de sus fines, o sea, los derechos humanos, llamados

CONSTITUCIÓN DE AGUASCALIENTES COMENTADA 411

garantías individuales en la ley fundamental mexicana. Una vez establecido el código político, éste será el centro de referencia básico de todo el sistema jurídico-político, situación que permite referirnos al tercer principio. De ahí que se pueda hablar teóricamente del principio de supremacía constitucional.

Si el pueblo es soberano, a él le corresponderá el elemental derecho de organizar su convivencia política. Por un acto volitivo libre, mediante la técnica de la democracia representativa y a través del Poder Constituyente, el propio pueblo decide que, la dicotomía, la relación entre gobernantes y gobernados quede sujeta a la carta magna. Hablamos, pues, de que la Constitución es *suprema, lex superior*. Concepción que fue posible establecer, gracias a la imaginación de los pensadores, juristas y politólogos propios de la ilustración.

Ni que duda cabe que, en una comunidad política regida por leyes, la Constitución da fe de que el Estado está constituido. La racionalización y, por ende, la limitación del ejercicio del poder, junto con el reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales establecidos en la propia Constitución, convertirán a ésta en la manifestación técnica de la soberanía, dando paso a lo que la teoría constitucional conoce como supremacía constitucional.

La nación mexicana no fue ajena a esta concepción occidental del mundo y de la vida, para organizar su existencia política en términos jurídicos a partir de una Constitución. Ahora bien, nuestro país está estructurado en una Federación según lo establece su carta magna. En principio diremos que, un estado federal es una especie de Estado de Estados, ya que cada estado miembro del conjunto posee los elementos que le caracterizan (pueblo, territorio y gobierno). De manera conjunta todos estos estados-miembros conforman una estructura estatal más amplia que cuenta a su vez con un pueblo un territorio y un gobierno, producto de la suma de estos elementos de aquéllos. En efecto, un estado federal implica la conjunción o coexistencia de un orden jurídico de aplicación nacional (Estado federal) que comienza en la Constitución general y, de otra parte, un orden jurídico de aplicación

estadual o local y que corresponde a los estados federados a partir de su respectiva Constitución política.

Asimismo, en un país cuya forma de estado sea compuesta, federal, también coexisten dos autoridades políticas que se distinguen a saber: órganos de gobierno federales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y, a su vez, órganos de gobierno estatales o estatales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Las competencias de dichas autoridades se establecen, para las primeras, en la Constitución federal y, para las segundas, en la Constitución particular de la entidad federativa correspondiente, aunque encontramos ciertos preceptos en la Constitución general que regulan aspectos básicos de las autoridades de los estados federados.

Es necesario hacer mención al artículo 124 de la Constitución general de la República denominado habitualmente por la doctrina como criterio residual, ya que es el que establece las facultades de ambos órdenes. Dicho artículo señala: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”. Con lo anterior queda claro que en nuestro país ha existido, en el plano formal, un federalismo. La experiencia histórica ha enseñado que en la realidad socio-política, lo que se ha vivido es un centralismo o unitarismo, motivado quizás, por esa tendencia de la autoridad a realizar una fuerza centrípeta en el ejercicio del poder, en donde se han ganado espacios formales (sin olvidar en la *praxis* los materiales) con las constantes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se ha podido observar que existe en la naturaleza del ejercicio del poder, la tendencia de fortalecerse creando una inercia centralizadora, como ya se mencionó. Es por ello que este tipo de eventos académicos de envergadura nacional, no sólo son importantes, sino necesarios, en aras de vigorizar nuestro federalismo mediante la aportación de estudios valiosos de los cultivadores de esta disciplina jurídica, con el propósito inequívoco de coadyuvar al fortalecimiento de un equilibrio y, por ende, una armonía dentro de las funciones constitucionales de las autoridades

políticas de ambos órdenes. Mediante el conocimiento del correcto funcionamiento de un Estado federal, las relaciones de los respectivos órganos estatales de los dos ámbitos, podrán desarrollarse dentro de un marco de respeto y colaboración, situación que indudablemente requiere la democracia, ya que, dentro de un auténtico Estado de derecho la autoridad política debe de evitar, ineluctablemente, la concentración del poder.

Sería prolijo mencionar aquí el ensanchamiento de las facultades conferidas a las autoridades federales, motivadas por las reformas a la Constitución general en detrimento del ámbito competencial de las entidades federativas. Para algunos autores, este excesivo cúmulo de facultades expresas desprendidas de reformas constitucionales, ha provocado un desequilibrio en el sistema federal mexicano. Lo lamentable de esta situación es que, las propias entidades federativas, han consentido dichas reformas en favor de los funcionarios federales, ya que participan en el procedimiento de reforma constitucional del código político mexicano establecido en su artículo 135.

Se puede afirmar que, las leyes fundamentales de las entidades federativas constituyen una adaptación en lo estipulado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto en su parte orgánica como dogmática. Esto es, la estructura de los órganos de los gobiernos locales es similar a lo establecido en la Constitución general. Algunas Constituciones locales repiten las garantías individuales que consagra la Constitución de la República —que son restricciones mínimas que se imponen a las autoridades—, situación que nos parece tautológica e innecesaria. Ello no es óbice para que se puedan desarrollar otros derechos humanos no contenidos en el texto constitucional federal.

No debemos olvidar que las Constituciones particulares de los estados deben ser acordes y no contravenir a la Constitución general de la República, para mantener la coherencia y regularidad jurídica en el Estado mexicano. También es menester tener presente las estipulaciones o directrices que de los poderes u órganos locales, establece la Constitución federal. Ello no impide, respe-

tando lo que anteriormente se dijo, que cada Constitución de las entidades federativas del país, desarrolle el aspecto normativo-institucional contenido en su propia ley fundamental, con la finalidad de regular en su máximo ordenamiento jurídico, las particularidades que les son propias en el aspecto social, político, económico y cultural que corresponden y distinguen a cada provincia.

Ahora bien, los *iurpublicistas* tenemos una gran responsabilidad para desarrollar este tipo de trabajos de investigación, ya que al estudiar la teoría de la Constitución se facilita la comprensión de los textos fundamentales, coadyuvando en la formación de una cultura político-constitucional. En este sentido son claras las ideas de Norberto Bobbio al manifestar que “el intelectual tiene la responsabilidad de aclarar los términos de un problema, debe ante todo educar al público en el juicio ponderado, la libre crítica y la exigencia del conocer, antes de deliberar”.

Es por ello que surgió nuestra inquietud por realizar un trabajo de esta naturaleza, es decir, la glosa de la Constitución de Aguascalientes, como una aportación al desarrollo de la cultura jurídico-política de la entidad, con el ánimo de promover un conocimiento general en la población aguascalentense de su carta constitucional, ya que es el instituto más importante que regula su convivencia política.

Las normas constitucionales no se conectan automáticamente con la realidad socio-política que intenta regular, es decir, no se adecuan siempre por sí mismas, de manera que para su decantación, para su aplicación es necesaria su previa interpretación. Sin embargo, la interpretación no se identifica con el comentario, pero mantienen estrechas relaciones.

Me interesa destacar ahora, algunos aspectos bondadosos del comentario o glosa como género bibliográfico. De esta forma la explicación de un texto constitucional aporta una información al lector en donde se recogen datos, argumentos, intentando esclarecer el contenido normativo-institucional plasmado en la ley fundamental.

CONSTITUCIÓN DE AGUASCALIENTES COMENTADA 415

La historia registra la glosa de algunos textos fundamentales como los de Aristóteles con relación a la Constitución de Atenas, o los análisis de Polibio a la Constitución de Roma o, más recientemente, los de Montesquieu al referirse a la Constitución inglesa en su conocida obra *Del espíritu de las leyes*, así como los diversos artículos de *El Federalista* que intentaban divulgar la Constitución de los Estados Unidos.

Tenemos así que, una Constitución se elabora, se promulga, se interpreta, se aplica, se reforma, sin embargo, también se comenta. A través de la explicación de un código político, existe la intención de su autor de que, el mensaje constitucional ahí vertido, penetre en la entraña social o, al menos, se transmita a sectores más o menos amplios.

Este tipo de trabajo académico ha sido en buena medida motivado por el momento político que actualmente vive el país, pues se habla de la reforma del Estado o del fortalecimiento y respeto del federalismo y de la democracia e, inclusive, se ha dicho que se requiere de una “nueva” Constitución. En esa medida, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM ha convocado a la realización de Congresos de carácter nacional, en donde se estudien los temas relacionados con derecho constitucional de las entidades federativas. Los que cultivamos dicha materia, tenemos suficientes causas para desarrollar trabajos que tiendan a fortalecer y a divulgar el derecho público de los Estados.

En el caso que nos ocupa, nos hemos dado a la tarea de realizar un trabajo de investigación en el que se explique, se comente, la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, con la intención de proporcionar una herramienta que acerque a la ciudadanía con sus normas e instituciones del texto básico de convivencia política. En otras palabras, consideramos, sino erramos, que este tipo de trabajo académico puede generar un puente con la sociedad para que coadyuve al conocimiento y a la comprensión de su carta constitucional.

Es necesario la conformación de una conciencia constitucional, que conecte a la opinión pública con el documento que hace

posible la civilización, ya que debemos reconocer que un auténtico Estado de derecho, que comienza con la propia Constitución, solamente es factible con la propagación de una cultura política, democrática, es decir, una cultura cívica. Con el debido conocimiento se podrá generar un respeto espontáneo y natural de la ley fundamental, como manifestaba el maestro Felipe Tena Ramírez. De otra parte, el universal don Miguel de Unamuno solía invertir el aforismo escolástico “Nada es querido sin ser previamente conocido”, afirmando que “nada se conoce sin ser previamente querido”. Se patentiza así, el apremio de elaborar trabajos científicos encaminados a aportar una luz que ayude a comprender y, obviamente a querer a la norma básica que permite que un pueblo viva pacíficamente y en orden.

Quiero precisar que el género comentario constitucional está condicionado por el momento puntual en que se escribe y tiene la finalidad de referirse principalmente, en este caso, al manejo del aspecto técnico-jurídico, de criticar el texto fundamental hidrocláido de tal forma que no sólo se trate de destacar sus virtudes y/o defectos de estructuración, de una adecuada técnica constitucional legislativa, de sistemática, de contenido y redacción de sus preceptos. A su vez, subrayar la insuficiencia o deficiencia de las instituciones configuradas en su texto, así como la ambigüedad de sus normas.

Asimismo, hay que tomar en cuenta dentro del desarrollo del presente género jurídico que, las normas constitucionales tienen una fundamentación, un contenido y unos efectos políticos, ya que integran una Constitución política y que la condicionan. Su correcta glosa no puede prescindir de las connotaciones político-sociales.

Por consiguiente, el comentario constitucional como género literario de la ciencia jurídica tiene su vital importancia en el desarrollo de los estudios constitucionales. Recojo aquí una descripción conceptual de este estudio científico establecido por mi maestro Pablo Lucas Verdú: “El comentario constitucional es una exposición, por lo general sintética del contenido, estructura

y forma de un texto fundamental que explica, con arreglo a criterios de dogmática jurídica la *ratio legis*, la naturaleza de sus preceptos, la concordancia entre ellos y la conexión con disposiciones de rango inferior (legislación orgánica y ordinaria), y expresa, también, una crítica del texto”.

En definitiva, diremos que estos eventos académicos son fundamentales para el fortalecimiento de nuestra convivencia política, para el debido conocimiento tanto de la Constitución general de la República como de las particulares de los estados con la intención de consolidar el federalismo como decisión política fundamental de la historia constitucional mexicana y preservar y avanzar en la democracia, en la civilización propiamente.

En estos momentos de transición política necesitamos fortalecer el respeto de nuestras normas e instituciones de nuestra ley mayor, mediante el debido conocimiento y divulgación de ésta, pues hay voces demagógicas e irresponsables que quieren una “nueva” Constitución general y pueden surgir otras que intenten hacer lo mismo con las de los Estados federados.

Ante esta situación que me preocupa, el hilo conductor de mi pensamiento que intenta dar respuesta ante esta aberración jurídica sería el siguiente:

Tenemos una Constitución que ha recogido los grandes principios del constitucionalismo occidental adecuados a nuestra experiencia histórica, se explica y enseña para que genere una conciencia de respeto e integración en la sociedad, es decir, se conoce la Constitución, se quiere a la Constitución, se siente la Constitución, se respeta la misma, se vive y aplica con eficacia la ley fundamental y cumple su misión.