

APERTURA Y ESTABILIDAD CONSTITUCIONAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Isidro de los SANTOS OLIVO*

El derecho constitucional estatal vive hoy en día uno de sus grandes momentos. Prueba de ello es la concurrida participación de académicos, alumnos y asistentes de diversas partes del país a este VII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados en San Luis Potosí. Desde el 2000, con la celebración del Primer Congreso Nacional de Derecho Constitucional Estatal, convocado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, propiamente, se iniciaron de manera formal los trabajos académicos relativos al estudio y análisis del derecho constitucional estatal.

Esta “nueva” disciplina jurídica ha dejado de ser una materia sin consideración científica por parte de los iuspublicistas mexicanos. En efecto, resultaba paradójico que en un régimen o forma de Estado federal como el nuestro, en el que concurren dos órdenes jurídicos y políticos diferenciados en un mismo espacio estatal, sólo se estudiaba y, por ende, primaba, el derecho constitucional federal sobre el estatal o local. Ello posibilitaba, entre otros factores, que en la praxis política mexicana existiese un centralismo.

La consecuencia de lo anterior apuntaba a que las Constituciones locales eran consideradas como un manifiesto político formal, sin eficacia ni aplicación jurídica en la realidad político-social que, en principio, pretendía normar.

Antes de referirme a la tensión permanencia-cambio constitucional, es menester precisar, brevemente, el surgimiento histórico del Estado como forma de organizar la convivencia humana, y, posteriormente, referirme

* Profesor-investigador adscrito a la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UASLP.

al Estado constitucional. El estado se gesta históricamente en Europa y de ahí pasa a Oriente y a Occidente y, prácticamente, a todo el mundo. El concepto *lo stato* es un hallazgo terminológico del padre de la ciencia política moderna, Nicolás Maquiavelo, para designar a la organización o comunidad política emergente una vez terminada la edad media. La delimitación geográfica y la concentración del poder político del monarca permitió que la organización política estatal surgiese como una nueva forma de articular a la sociedad, superando con ello los dispersos poderes fácticos del medievo. Nace así el Estado absolutista, que permanece del siglo XV al XVIII.

Los primeros textos constitucionales del siglo XVIII y principios del XIX a pesar de no hacer referencia a la apertura constitucional en su normativa, implicaban ya una apertura a nuevas concepciones preceptivas, institucionales y sociales abiertas frente a lo que fue el llamado antiguo régimen o absolutismo.

En efecto, cuando se impuso la idea de la Constitución escrita implicó el inicio de la seguridad jurídica frente al goticismo tradicional de las leyes fundamentales del reino. A su vez, la primicia de la separación de poderes, la proclamación de derechos y libertades públicas que estructuran y legitiman un nuevo orden político. Así, los textos fundamentales euroatlánticos experimentaban un parteaguas respecto al orden tradicional estamental, superando su rigidez y sus bases económicas con el establecimiento de una nueva concepción jurídico política de organizar a las sociedades: el ciudadano burgués conciente de sus derechos y libertades teniendo como base en el nuevo orden económico el mercado libre, suprimiendo con ello los gremios y los estamentos tradicionales. Se produce así el *homo oeconomicus*. Ésta es la etapa del llamado constitucionalismo clásico —al que los primeros socialistas enderezaron una crítica férrea, principalmente, a sus fundamentos económicos— que propiciará la consolidación de conceptos propios del liberalismo, como la publicidad y opinión pública, mismos que operan hasta en nuestros días en los procesos electorales y parlamentarios.

De esta forma, la marcha del constitucionalismo implicó una *apertura* frente al antiguo régimen. El Estado constitucional, como se sabe, es el resultado de los procesos revolucionarios burgueses inglés, americano y francés inicialmente. Así, el artículo 16 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 esculpió la fórmula mediante la cual cualquier Estado que se organice jurídica y políticamente a

través de una ley fundamental debe considerar los presupuestos ahí referidos: “Toda sociedad en la que no estuviera la garantía de los derechos asegurada ni la separación de los poderes establecida, carecía de Constitución”. El constitucionalismo liberal y su correspondiente estudio supusieron un indudable “carácter abierto”, pues se puede advertir una apertura a nuevas concepciones normativas sociales, económicas, etcétera.

El arsenal de principios y conceptos propios del liberalismo (separación de poderes, reconocimiento y garantía de los derechos humanos recogidos en una Constitución escrita) implica una *apertura* frente al antiguo régimen, estableciendo un nuevo concepto del hombre: el ciudadano burgués conciente de sus derechos y libertades y con posibilidad de participación directa en la actividad económica en el mercado libre. Posteriormente vendrá la crítica al Estado liberal por los primeros socialistas, lo que conlleva, a su vez, a otra *apertura* constitucional: una nueva estructura política, jurídica y socioeconómica. En el Estado demoliberal se dará una progresiva extensión del sufragio, acabando o minimizando el voto censitario; se modificará la representación parlamentaria mediante la consolidación de los partidos políticos y los trabajadores y masas obreras lograran algunas conquistas. Esta situación se mantuvo prácticamente hasta el inicio de la Primera Guerra Mundial. Posteriormente se realiza otra “apertura”, el Estado constitucional democrático y de derecho.

No voy a detenerme en el proceso histórico de formación del Estado mexicano y, sobre todo, en la decisión política fundamental de establecer como forma de Estado un Estado federal que, como es conocido, fue diferente del proceso que experimentaron los Estados Unidos al establecer el modelo federal. Seguramente aquí podemos encontrar el fundamento de nuestros graves errores constitucionales y políticos para el buen funcionamiento de un Estado federal.

Los estudios científicos de las Constituciones locales han proliferado en los últimos años. De ahí que se celebre anualmente un congreso nacional que tenga por objeto el estudio y análisis del derecho fundamental estatal. El Estado mexicano tiene una organización federal. Así, los estudios de derecho constitucional se avocaban principalmente, a las normas e instituciones federales, propiciando con ello prácticamente un abandono del cultivo de los preceptos y órganos fundamentales referentes a los estados. Ello propició que el bosque jurídico y doctrinal creciera en el ámbito del constitucionalismo federal, soslayándose el estudio del derecho fundamental en las entidades federativas. En este sentido, la legis-

lación constitucional estatal prácticamente ha derivado de la legislación constitucional federal, produciéndose con ello una especie de “mimetismo constitucional”.

Con el desarrollo y propagación de los estudios del incipiente derecho constitucional estatal en los últimos años, inicia una nueva etapa tendiente a ampliar y fomentar normas e instituciones que regulen las condiciones sociales individuales o particulares que definen a cada estado de la República.

A mi juicio, podemos afirmar que, en principio, en esta parte inicia la apertura constitucional científica de los estados, sin olvidar que muy pocos autores se dedicaron al estudio del derecho constitucional estatal. De esta forma la apertura constitucional implica un pronunciamiento democrático vinculado con la publicidad, el pluralismo y la alternancia en el poder político —valores fundantes de toda sociedad democrática—. Ahora bien, la apertura como actualización de las Constituciones de las entidades federativas se lleva acabo, en buena medida, a través de la técnica de la reforma constitucional, porque los textos básicos son imperfectos y que, como toda obra humana, son susceptibles de evolución y cambio. Esto implica la posibilidad de adecuar la norma básica a la transformación social mediante la participación democrática del pueblo.

El presente trabajo pretende analizar, someramente, el contraste que se genera por una parte con la posibilidad de adaptar el tejido normativo-institucional de los códigos políticos de los estados a las condiciones que se viven —lo cual implicaría la oportunidad de “abrir” las leyes fundamentales de los estados a las nuevas realidades— y, por otra parte, con el clima de estabilidad y continuidad que toda norma fundamental intenta. Hay que tener presente que, toda Constitución nace con la pretensión de durar, de convertirse en un documento que sea capaz de regular la convivencia en términos pacíficos, es decir, que la Constitución se convierta en un texto vigente, eficaz, normativo y permanente. De esta forma advertimos la base del problema que se quiere aquí plantear: la tensión cambio-permanencia constitucional, es decir, apertura y estabilidad constitucional.

Cualquier Estado que se organice a través de una Constitución, una vez establecida ésta, tiene la pretensión de durar, de arraigarse en la conciencia colectiva para que pueda ser eficaz y normar la vida pública. Por ello, el primer mecanismo de defensa de toda Constitución es, precisamente, el procedimiento que se establece para su reforma. En efecto, la

Constitución es rígida porque se establecen ciertos requisitos o características técnicas estableciendo un

Sistema formal propio de las Constituciones escritas, que establece, reflexivamente un modo distinto del seguido por la legislación ordinaria para producir, modificar y derogar las normas constitucionales, lo cual se traduce, precisamente, en la existencia de determinados obstáculos técnicos que evitan que los preceptos constitucionales se reformen fácilmente consiguiendo, de este modo, su continuidad.

Por una parte tenemos que la Constitución al ser rígida tiene el *telos* de propiciar un clima de duración y continuidad política y, desde luego, seguridad jurídica. Ello será factible, entre otras cosas, por el alcance, significado y concepto que se tenga de la ley fundamental, pero, finalmente, lo decisivo para generar una “vida constitucional” en la comunidad política, dependerá de la educación cívica, de la idiosincrasia y madurez política que contenga la conciencia colectiva de una sociedad. Tenemos así, que desde este aserto se propiciaría, en principio, la *estabilidad* o *permanencia* constitucional. Se pretende que la Constitución regule la vida colectiva, para convertirse en una Constitución normativa, o sea, eficaz que logre regular el proceso político en una entidad federativa. En otras palabras, que exista un auténtico Estado de derecho.

Por otra parte, la sociedad es cambiante y, por su propia naturaleza, exige movimiento, pues está en constante efervescencia en su devenir histórico y, por esta razón el derecho es una ciencia dinámica y evolutiva que tiende a la adaptación de los cambios sociales. La materia jurídico-política fundamental, de inicio, no hay que concebirla como algo inmutable y acabado de la sociedad; antes bien como un continuo fluir que se renueva y es capaz de adaptarse a las vertiginosas transformaciones políticas, sociales, económicas que experimenta la sociedad, pues, la Constitución es un texto vivo, y es por eso que podemos hablar de apertura constitucional. Resulta que, la tensión permanencia y cambio en el Estado constitucional es un concepto que exige una consideración teórica adecuada, con la finalidad de encontrar una armonía entre la estabilidad o permanencia con la que debe contar una Constitución a través del proceso histórico y, su respectiva adaptación al cambio social que requiere una renovación de la normativa fundamental mediante la *apertura*, según las necesidades que se vayan sorteando.

Las Constituciones de los estados en la República mexicana fueron conformadas siguiendo el modelo de la Constitución federal. Se puede decir que fue una consecuencia lógico-jurídica cuando se adoptó la organización política federal. Dichos textos fundamentales fueron una reproducción en su mayoría de lo establecido en la Constitución de la República. La innovación constitucional prácticamente no ha operado sino hasta tiempos muy recientes.

¿Qué se quiere decir cuando hablamos de “apertura” constitucional? En principio, el término apertura lo utilizamos para manifestar que los textos constitucionales de las entidades federativas en nuestro país cuentan con una posibilidad técnico-jurídica de actualizar el contenido normativo-institucional que pretende regular a las sociedades políticas de dichos estados atendiendo su realidad y praxis material. A su vez, implica, necesariamente, una revisión del positivismo jurídico que ha venido operando en dichos documentos.

Sin rechazar esta visión de la *apertura* constitucional, ésta alcanzaría otras magnitudes sin que sean estrictamente consideraciones técnico-jurídicas. Se quiere decir que las Constituciones actuales de los estados democráticos que conforman la República mexicana, a mi juicio tienen la posibilidad de establecer un “enganche” hacia otros contenidos jurídicos, extranormativos y metanormativos. En efecto, los aspectos políticos, económicos, sociológicos, culturales e históricos influyen cuando no condicionan al código político de cualquier entidad federativa. Estos elementos no son consideraciones estrictamente jurídicas sino extra-normativas, e influyen, significativamente, la inserción de toda Constitución en un medio social. Asimismo, toda Constitución cuenta con un techo ideológico y tiene una finalidad axiológica. De esta forma, el *telos* y la *ratio* de la ley fundamental pretende los valores (justicia, igualdad, dignidad, pluralismo político, etcétera). También postula la justicia material con una fundamentación moral. Esta apertura constitucional, a nuestro juicio, posibilita el mejoramiento y la reestructuración de las normas e instituciones de las Constituciones locales en aras de satisfacer necesidades, exigencias y demandas de justicia social. Así, teniendo presente esta situación se mejorará el contenido constitucional y, en la revisión que se lleve a cabo en las Constituciones estatales, se tendrá la posibilidad de conjuntar y adaptar la Constitución material a la Constitución formal.

En la medida que una Constitución se encuentra en un medio cultural y sociopolítico, la apertura hacia las magnitudes extranormativas es factible, y ello puede tener relevancia jurídica.

Lo anterior nos permite advertir la puerta que abrió esta etapa del constitucionalismo, la cual llega hasta nuestros días, pues en los textos fundamentales vigentes se recogen, en su gran mayoría, las disposiciones que organizan el funcionamiento de los parlamentos y de las cámaras, el sistema de partidos y la representación política, todos ellos propios de una democracia discutidora.

Ahora bien, en el caso de las Constituciones locales, la idea y práctica de la representación política entraña, a su vez, una interconexión dinámica y renovada entre la ciudadanía y las autoridades, es decir, entre el Estado concebido como persona jurídica que cuenta con órganos gubernamentales y la sociedad integrada por grupos de toda especie y que viene a constituir el pluralismo político. Así, esa dinamicidad estatal que conlleva a un proceso continuo de renovación de los poderes, del ejercicio de los titulares de los mismos y, en consecuencia a una relación dialéctica entre gobernantes y gobernados, permite que las leyes fundamentales locales se conviertan en textos abiertos que tengan la posibilidad de estructurar una transcripción normativa-institucional que, según afirmaba Rudolf Smend, conforma el proceso integrador estatal (personal, funcional y material).

Un Estado federal implica, en principio, unión, mas no unidad. Así, el Estado federal constituye una estructura política descentralizada, en el que el espacio político y jurídico se divide en distintas circunscripciones territoriales, consideradas comunidades políticas autónomas. Por un lado se tiene a la Federación y, por otro, a las entidades federativas o estados asociados, ambas como partes integrantes de un Estado federal.

La estructura federal se decanta así, en la conjunción armónica entre demarcaciones territoriales autónomas (estados) y, el espacio de la Federación, de manera que los dos ámbitos quedan concertados jurídica y políticamente en la Constitución de la Unión, conformando el súper Estado o Estado común (Estado federal). En otras palabras, en el federalismo se parte de un supuesto de integración social de elementos unificadores y de elementos singulares, mediante una unión de voluntades plenamente consentidas por el pueblo soberano y que producen un pacto jurídico político, logrado mediante una técnica sutil que permite compaginar libertad política y autonomía jurídica entre las partes y el todo.

La apertura constitucional llevada a cabo por las Constituciones locales supondría, entre otras cosas, abrirse a la consideración de los elementos socioeconómicos y axiológicos que existen en la base de las sociedades políticas que pretenden regular. Este aserto permite superar la consideración tradicional formalista del derecho constitucional local que ha provocado un alejamiento de las Constituciones con sus destinatarios. Ni que duda cabe afirmar que los estados y sus respectivas Constituciones son realidades culturales, vitales, dinámicas, etcétera, y, los derechos fundamentales en ella recogidos son expresión de valores previos para cuya comprensión es necesario un tratamiento sociocultural y abierto de los mismos pues, los derechos humanos o garantías individuales no conforman un *numerus clausus* sino, por el contrario, por su propia naturaleza tienen una dinamicidad expansiva. Esto no significa que no se tome en cuenta la vertiente normativo-institucional plasmada en la constitución, para poder entender y explicar el dinamismo vital social en toda comunidad política.

Podemos aventurarnos, ahora, en las expectativas para el desarrollo del ordenamiento jurídico fundamental estadual y de su correspondiente campo doctrinal. El panorama de desarrollo normativo-institucional del constitucionalismo local es vasto y puede resultar innovador. Hay que partir del principio que indica que, una Constitución que cuente con buena técnica en su estructuración, debe ser “breve y concisa en sus preceptos pero amplia e integradora en sus principios”.

De esta suerte, se tiene la posibilidad de desarrollar figuras y órganos en los dispositivos constitucionales de los estados en forma sucinta, clara y general, superando con ellos la tradición jurídica del constitucionalismo federal de nuestra nación, la cual ha desarrollado una arquitectura jurídica fundamental prolija, casuística y en ocasiones oscura.

Las leyes fundamentales de los estados deben respetar las fronteras establecidas en la Constitución general de la República, pues es menester mantener la congruencia y continuidad jurídica en un Estado federal, lo cual no debe traducirse en una uniformidad entre las normas fundamentales estatales y la Constitución federal. Dicho lo anterior, tenemos que el ámbito constitucional estadual resulta fértil para desarrollar el *imago iuris*.

En efecto, sin que se restrinjan las garantías individuales de la carta magna mexicana, es posible incoar derechos y libertades noveles dirigidos a los habitantes de cada entidad federativa, según corresponda.

Por ejemplo, el reconocimiento y protección de comunidades indígenas, garantizando su lengua, usos, costumbres y sistema normativo tradicional, entre otros aspectos. De igual forma, el reconocimiento del castellano o español como idioma oficial del Estado, el cual todos tienen el derecho a usarlo y el deber de conocerlo. Normar el derecho de petición para hacerlo de manera breve en un plazo establecido para tal efecto. El establecimiento de normas tendientes a respetar la ideología, el honor, la intimidad personal, el nombre y el libre desarrollo de la personalidad. Asimismo, se pueden adoptar preceptos tendientes a la protección de la niñez, la familia, personales de la tercera edad, discapacitados. A su vez, la regulación sobre los usuarios de servicios públicos, los consumidores y la responsabilidad patrimonial del Estado.

Un aspecto medular y que cada vez cobra más fuerza en las Constituciones locales es el relativo a los mecanismos de protección o control de la ley fundamental estadual, pues ellos implican una medida necesaria desde el punto de vista jurídico y político para el buen funcionamiento del Estado federal, respetando con ello la autonomía, misma que comienza en la Constitución de cada entidad federativa. Resulta también oportuno reforzar el principio de rigidez de las normas fundamentales estatales, a través de la figura del referéndum constitucional, entre otras cuestiones.

El mejor funcionamiento, desarrollo y consolidación de esta concepción estructural del Estado estriba, creemos, tanto en el entendimiento de lo que jurídica y políticamente implica dicha descentralización política —propiciando mediante una instrucción y una cultura constitucional, insistimos, tanto en los gobernantes como gobernados— y, asimismo, en el respeto de la autonomía constitucional y legal de las unidades políticas preexistentes o generadas en la forma del pacto federal y no en la división de dichas comunidades naturales o en el abuso de la fuerza política centrípeta de la autoridad federal.

Este ha sido el panorama que ha primado en México; la decisión política fundamental del federalismo hay que apuntarla. Reiteramos que en sentido estricto no se puede hablar de un nuevo federalismo, sino de un respeto, ejercicio y aplicación de lo que ha sido y es —en teoría— un sistema federal.