

LOS LÍMITES DEL CONSTITUCIONALISMO LOCAL

1. *Teoría constitucional federal y local*

A pesar de que en el constitucionalismo moderno es común la presencia del sistema federal, la teoría de la Constitución se ha venido desarrollando, en todo el mundo, en torno a la organización del Estado central o, en su caso, del federal. Ha prevalecido la visión jurídica del gran Estado y se ha dejado a un segundo término la perspectiva de la entidad asociada a través de la federación.

La teoría constitucional moderna atañe al conjunto de instituciones que configuran el fenómeno político nacional, en franca preterición del fenómeno político local. Esta es una sensible laguna de la teoría de la Constitución, habida cuenta de que la práctica normativa local merece también un encuadramiento teórico, toda vez que ha dado lugar al surgimiento de un nuevo modelo, de una nueva concepción globalizadora, de instituciones de derecho público.

El federalismo ha sido visto como una técnica del ejercicio del poder o, cuando más, como una forma de su organización. Ampliamente estudiado el fenómeno jurídico-político a partir de su concepción moderna en el constitucionalismo norteamericano, el sistema federal es apenas parte de la teoría de la Constitución sin que, por lo mismo, quienes se han ocupado de ese fundamental tema de la cultura jurídica contemporánea, hayan reparado que donde existe organización federal el constitucionalismo local es fuente de una nueva teoría constitucional.

Los lineamientos generales de una teoría de la Constitución local tienen que partir de la entidad federativa, como base de estudio, y no de la unidad federal. Cuando se examina el fenómeno de la organización del poder desde la perspectiva federal, la organización de las entidades aparece como parte de un pro-

ceso subordinado; por el contrario cuando la organización del poder se examina desde la perspectiva de la organización local, los poderes federales aparecen como una entidad supraordinada. El cambio es de no poca monta, supuesto que en el primero de los casos los poderes locales son considerados apenas como un elemento más de la vida nacional, mientras que en el segundo de los casos, esto es desde la perspectiva estatal, los poderes nacionales son entendidos como la fuente de la que dimana la organización misma del poder local.

La dualidad de los regímenes constitucionales —nacional y estatal— sólo ha sido entrevista a partir del nivel nacional. Es oportuno plantear la conveniencia de una elaboración teórica cuya perspectiva primaria esté constituida por el horizonte local. Ya no se trata de ver el llano desde la montaña, sino de contemplar la elevación desde la planicie. Podrá decirse que es un mero retruécano caprichoso, pero también podrá demostrarse que se trata de una auténtica realidad jurídico-política.

2. *Constitucionalismo originario*

En el Estado federal moderno es posible distinguir al constitucionalismo originario, que corresponde a la organización federal, del derivado o reflejo que corresponde a la organización estatal.

El constitucionalismo originario señala límites y posibilidades para la federación y para las entidades federativas, en tanto que el constitucionalismo derivado o reflejo solamente se acoge a esos límites y posibilidades elaborando su propio perfil.

El constitucionalismo originario es la suma de disposiciones normativas que establecen facultades y limitaciones para el Estado federal y para las entidades federativas. Ese constitucionalismo originario está integrado por la suma de las decisiones que organizan y definen el funcionamiento del Estado nacional. El poder, contemplado desde una perspectiva global, es encuadrado por la Constitución de origen de una manera totalizadora. Comprende sus diversas manifestaciones; la forma como se integran sus órganos equilibrándose y controlándose recíprocamente; los diversos factores que influyen en su ejercicio, y las distintas modalidades que puedan darse para matizar ese ejercicio, a partir

de la consideración de los factores que influyen en la vida del Estado, como son el pluralismo, las garantías constitucionales y el propio federalismo.

El constitucionalismo originario es el que ha sido objeto de sistematización por los diferentes teóricos de la Constitución. Se ha visto, en ese horizonte, cómo funciona el poder constituyente y cómo actúa —y dentro de qué límites— el poder revisor de la Constitución; se ha visto la integración, organización y funcionamiento de los poderes constituidos; se han visto los diversos controles, horizontales y verticales que se proyectan sobre la esfera del poder; se han visto, en fin, los conceptos normativos del supuesto básico del Estado que es la soberanía popular. Pero todo, absolutamente todo lo anterior, se ha analizado de manera exclusiva referida al Estado nacional y a su marco normativo propio que es la Constitución general.

3. *Constitucionalismo reflejo*

Derivado del marco constitucional general se ha forjado, en los Estados organizados federativamente, un constitucionalismo reflejo que se mueve dentro de los márgenes más anchos o más estrechos que el constitucionalismo originario le permite. Sin embargo, este constitucionalismo reflejo tiende, paulatinamente, a generar modalidades también originales en lo que se refiere a la concepción, organización y funcionamiento del poder.

Así, mientras que para el Estado federal la entidad federativa es un componente fundamental, para el Estado federado el componente más importante es el municipio. Por otro lado en la entidad federativa no se aprecia una triple separación de los órganos del poder, sino la presencia de seis órganos distintos del poder, a saber: los poderes ejecutivos federal y local, los poderes legislativos federal y local y los poderes judiciales federal y local. Puede verse, por lo mismo, que mientras que en el ámbito del constitucionalismo originario solamente se tiene que plantear la coexistencia y limitación recíproca de tres órganos del poder, en el ámbito estatal debe plantearse la coexistencia y limitación recíproca de seis órganos del poder. Esta complejidad organizativa es un elemento diferenciador fundamental entre el Estado federal y el Estado federado.

Pero hay otros aspectos más. Quizá los más significativos sean la existencia de un poder constituyente subordinado y de una soberanía limitada.

Por lo que se refiere al poder constituyente subordinado, es evidente que la comunidad local tiene facultades de organización que ejerce con libertad pero dentro de los límites que le permiten las decisiones políticas adoptadas por el poder constituyente originario. La subordinación, pues, se traduce en la potestad de actuar dentro de los límites y conforme a las posibilidades planteadas por el constituyente nacional.

Los límites del poder revisor de la Constitución local también son distintos de aquellos que resultan aplicables al poder revisor federal. En este último caso hay límites explícitos e implícitos, en tanto que en el primer caso todos los límites son explícitos: sólo se puede hacer lo que expresamente está permitido o lo que expresamente no fue prohibido. Se tiene, por lo mismo, una visión distinta de las facultades del poder revisor de la Constitución, según el nivel federal o estatal que se contemple.

Por lo que se refiere al concepto de soberanía, cuyo depositario es el pueblo, también es posible establecer la disección entre una soberanía omnimoda cuando se ejercen facultades de carácter federal y una soberanía derivada, secundaria o limitada cuando se ejercen atribuciones de carácter estatal. En el Estado federal hay, por lo mismo, una dualidad de soberanías que coinciden en tiempo y lugar: el pueblo tiene la suprema potestad de organizarse de una manera incondicionada cuando se trata del ámbito federal y de una manera condicionada cuando se trata del ámbito estatal.

Las concepciones tradicionales sobre el concepto de soberanía popular parecen, en su mayoría, acuñadas para el Estado unitario. El Estado federal, como se acaba de mencionar, merece, sin embargo, un análisis propio por lo que se refiere a este fundamental tema de la teoría constitucional.

4. *Conciencia histórica y conciencia crítica*

Para comprender los límites del constitucionalismo local es necesario, también desentrañar los elementos constitutivos de la

conciencia histórica de los Estados federal y federados, y la conciencia crítica que acompaña a su quehacer contemporáneo.

Históricamente los Estados federados propenden a la repetición mecánica de clisés que se van elaborando en el transcurso del tiempo y que acaban por ser aceptados como verdades inmutables. La conciencia histórica o se traduce en la abnegación total o se proyecta en la inconformidad sistemática.

Ambos extremos parecen nocivos en tanto que lleven a la ocultación del ser propio o a la negación del ser ajeno. La conciencia histórica es el producto de pautas y conductas reiteradas que no siempre se traducen en instituciones innovadoras. De ahí que el principal obstáculo para el desarrollo de la creación institucional de los Estados federados sea la rutina que acompaña la repetición continúa, monótona, simplista, fácil, de los esquemas organizativos impuestos o sugeridos por el Estado federal.

La conciencia crítica, por el contrario, es la suma de elementos que perfilan a un Estado federado moderno, capaz de imaginar, innovar y aún revolucionar dentro de los márgenes que le ofrece el constitucionalismo federal. La conciencia crítica de las entidades federativas tiene que ir acompañada por una conciencia crítica de la federación misma. Las primeras concibiendo nuevas posibilidades dentro de viejos márgenes y las segundas ensanchando esos márgenes. La vida del Estado democrático, republicano y federal se traduce, precisamente, en una capacidad transformadora que tiene su punto de arranque en el equilibrio de la conciencia histórica que impone continuidad y de la conciencia crítica que opone modernidad.

5. *Federalismo tradicional y neofederalismo*

En sus orígenes el federalismo fue un paliativo, primero del separatismo, luego del aislacionismo. La vigencia de los intereses locales y su preeminencia por encima de los nacionales fortaleció, en los primeros tiempos del sistema federal, la necesidad de esa forma de organización política. La existencia de caciques resultó fundamental para la demanda de una organización de tipo federativo.

El federalismo tradicional descansó, originalmente, en la suma de intereses más que en el total de convicciones. Incluyó, tam-

bién, la dimensión territorial del Estado y las limitaciones físicas de la comunicación. Esto no quiere decir, desde luego, que el federalismo haya surgido entre nosotros al margen de la voluntad política de organizarnos conforme a una pauta de libertad. Quiere decir, tan sólo, que junto a los factores políticos de la decisión convergieron los factores sociales y geográficos de la necesidad. El federalismo tradicional más que una organización potestativa fue una organización necesaria.

Por su parte el neofederalismo no obedeció a la existencia de fuerzas centrípetas, oriundas de las entidades federativas, sino a fuerzas centrifugas de carácter nacional. El neofederalismo está siendo empujado por la decisión política del Estado federal, que propende a descentralizarse como una medida racional de subsistencia, y se debe asimismo al surgimiento de poderosas fuerzas sociales económicas que buscan nuevos ámbitos para su expansión. Mientras que el federalismo tradicional era el producto de un tirón desde afuera, el neofederalismo es el resultado de un impulso desde adentro. La dinámica exterior ha sido sustituida por la dinámica interior. Al fenómeno separatista y aislacionista ha seguido ahora el fenómeno expansionista. El neofederalismo es el resultado de una sociedad política y económica en crecimiento. La racionalidad del proceso se ha invertido; ya no se trata de preservar el poder caciquil, sino de ocupar espacios menos saturados y más prometedores. Las nuevas formas de comunicación están posibilitando que este fenómeno se vaya acentuando día a día.

6. *Límites del centralismo*

El poder central se ha visto acosado por la presencia importante de grupos de presión y de interés. Paradójicamente un Estado centralizador tiende, en la vida política moderna, a debilitarse. Entre mayor sea el número de atribuciones que concentre, mayor será la magnitud de presiones que deba soportar. El centralismo no tiene viabilidad, a menos que se traduzca en estado represivo. La centralización hace que se propenda a la rigidez y al enfrentamiento cuando, por el contrario, los atributos del poder moderno son la negociación y la concertación.

Los límites del centralismo están determinados por su propia impotencia. La centralización del poder, que fue importante para abrir los cauces del Estado moderno, se ha convertido en un factor de hermetismo del propio Estado. Por lo mismo la centralización es un fenómeno caduco. A mayor concentración de facultades, mayor oposición generalizada. El Estado contemporáneo es de carácter expansivo. Se tiende a la descentralización como una respuesta estratégica frente a la concentración de fuerzas sociales y económicas que se abatían sobre las fuerzas políticas del Estado centralizado.

Los límites del centralismo están dados por la capacidad de asimilación del Estado a su entorno histórico y a las necesidades que plantea el porvenir. Esos límites traducen nuevos horizontes para el sistema federal. Ese sistema ya no es sólo el producto de intereses e incluso de convicciones, sino el resultado de necesidades modernas.

7. Límites del federalismo

Tampoco puede pensarse, por otra parte, en un federalismo sin límites. En la teoría y en la práctica es posible encontrar que el federalismo tiene un doble límite: hacia arriba la necesidad de conservar la unidad del Estado; hacia abajo la necesidad de transferir atribuciones al municipio.

El titular de los derechos del sistema federal es el Estado federado; pero este Estado no puede negar ni desconocer al Estado federal, como tampoco puede hacerlo con relación a la organización municipal. La descentralización tiene el impacto sucesivo de un impulso hacia afuera que no se agota en la mera transferencia de facultades a las entidades federativas, sino que las rebasa hasta incidir en el ámbito municipal.

En este sentido los límites del federalismo más que normativos, son políticos. El federalismo demanda la presencia de una clase política plenamente desarrollada y de una burocracia progresivamente limitada. El federalismo se opone, por su propia naturaleza, a la hipertrofia burocrática del Estado moderno y plantea, como respuesta orgánica, el desarrollo vigoroso de una clase con capacidad de gobierno, fundamentalmente en los niveles estatal y municipal.

El federalismo se ha convertido en un impulsor de la modernización del Estado. Los conceptos arcaicos de autoridad, cifrados fundamentalmente en el ejercicio sigiloso y monopolístico del poder, tienen que ser drásticamente modificados para dar lugar a un ejercicio abierto y participativo del propio poder.

Los límites del federalismo son los límites de la modernización. Frente a ambos se erige toda suerte de tendencias inmovilistas, estáticas, rígidas, propias de la organización centralizadora.

8. *Localismo y regionalismo*

La concepción tradicional del federalismo como un sinónimo de localismo, tenderá a ir siendo sustituida por la visión regional. El desarrollo desigual de las entidades federativas: desigual en lo social, desigual en lo político y desigual en lo económico, hace necesario que se produzcan factores de convergencia entre entidades federativas de una misma región, con actividades fundamentales que permitan superar las diferencias superficiales.

El federalismo no puede ser leído, actualmente, como sinónimo de localismo. La necesidad de fomentar esfuerzos coordinados y de satisfacer necesidades en un ámbito que rebase al de las solas necesidades federativas consideradas de manera aislada, hace indispensable que se recapitule y reconsiderere a la organización federal como organización regional.

El localismo tiene una reminiscencia separatista y aislacionista incompatible con la necesidad moderna de un Estado en el que participen crecientemente las entidades federativas, pero sin romper el esquema fundamental de la organización estatal nacional. La complejidad misma del marco de relaciones internacionales impone al federalismo un límite importante: se trata de descentralizar el poder pero no de atomizar el poder. Y es importante que se comprenda que la descentralización del poder trae aparejado su fortalecimiento de la misma forma que, como ya se dijo antes, su centralización implica debilitamiento. Ese fortalecimiento que se consigue mediante la descentralización permite que el Estado federal ejerza satisfactoriamente la defensa de los intereses soberanos en el marco de la comunidad internacional. Un Estado débil es un Estado vulnerable y un Estado vulnerable

no puede descentralizarse. La descentralización se lleva a cabo para robustecer la capacidad negociadora del Estado federal y no para condicionar, limitar o aniquilar su capacidad de concertación fuera del ámbito de sus fronteras.

9. *Federalismo y municipalismo*

Si bien la organización municipal es un fenómeno político de viejo cuño, su asociación con el sistema federal tiene un efecto potenciador innegable. La forma moderna de fortalecer el federalismo se cifra en el fortalecimiento sistemático, responsable y ordenado de las atribuciones normativas del municipio. Sin embargo, el municipalismo tiene expresiones que hacen peligrar el ejercicio autónomo de sus facultades y que se traducen, en ocasiones, en su excesiva atomización política y geográfica.

En todo caso es preciso reconocer que en la organización municipal se produce el más trascendente germen que impulsa el desarrollo democrático de un Estado moderno.

10. *El horizonte estatal*

De acuerdo con todo lo anterior es posible establecer que, en México, las fronteras del constitucionalismo local son muy amplias. Sólo a manera de ejemplo es posible señalar que las entidades federativas pueden organizar su vida constitucional sistematizando los preceptos correspondientes de una manera breve. Aun cuando la tendencia constitucional mexicana apunte en el sentido de una norma casuística y prolija, nada impide que en el ámbito estatal se opte por un criterio más moderno de una norma sintética y genérica.

Por otro lado, y siempre que no se restrinjan garantías propias de la Constitución general de la República es posible pensar en la extensión de nuevos derechos y libertades fundamentales en el ámbito estatal.

Un ejemplo consiste en regular el derecho de petición, con relación al cual se puede fijar plazo perentorio para que la autoridad competente dé respuesta al peticionario. Asimismo es posible contemplar disposiciones que protejan al individuo para que

no quede obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencia, y puede imponerse al gobierno la obligación de garantizar el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar, al nombre y al desarrollo de la personalidad. Una vertiente más consiste en facultar a las autoridades estatales y municipales para que colaboren con la familia en la adopción de medidas que fomenten el desarrollo físico y mental de la población infantil y juvenil; que propicien la participación de la juventud en actividades políticas, sociales y culturales y que establezcan un sistema permanente de apoyo e integración social de los ancianos y de los llamados minusválidos.

También puede considerarse como modalidad de derechos constitucionales susceptible de ser incorporada por las entidades federativas el derecho de la ciudadanía a estar informada de manera regular y suficiente sobre las actividades que lleven a cabo sus representantes políticos y a participar en procesos de consulta que definan aspectos medulares de la organización social y política a que corresponda. Asimismo es posible contemplar la institucionalización del juicio de amparo local.

Las constituciones locales también pueden definir un sistema electoral que adecue las modalidades del existente en el ámbito federal y pueden, por igual, aumentar o disminuir las atribuciones de los diversos órganos del poder, según se desee participar en un proceso local de centralización o descentralización del propio poder.

Algunas instituciones comunes al constitucionalismo contemporáneo pueden ser asimismo incorporadas por las constituciones estatales sin contravenir el pacto federal. Es el caso de los tribunales de lo contencioso administrativo con carácter estatal y con facultades para conocer materia municipal, de los consejos de la judicatura como órganos de gobierno del poder judicial local, de los consejos económico y social como instrumento de asesoramiento y concertación y del consejo de municipalidades como órgano de consulta, sin facultades decisorias pero en todo caso equivalente a lo que en sus orígenes representó el Senado con relación a las autoridades estatales.

Dentro de esta enunciación de ejemplos también es posible prever, en el ámbito constitucional local, que los servidores pú-

blicos que obren ilícitamente en el desempeño de sus funciones y con ese motivo causen daños o perjuicios a particulares o al propio Estado, se vean obligados a prestar la reparación correspondiente. Esta responsabilidad civil del servidor público tampoco se contrapone al sistema constitucional federal.

Finalmente, es, asimismo, posible introducir mecanismos dificultados de reforma constitucional, tales como el referéndum, sin contravenir el espíritu ni la letra del pacto federal.