

## LOS LIMITES DEL CONSTITUCIONALISMO LOCAL

Diego VALADÉS\*

A Héctor Fix-Zamudio, por su admirable capacidad de enseñar y por su insuperable generosidad.

**SUMARIO:** I. *Teoría constitucional federal y local.* II. *Constitucionalismo originario.* III. *Constitucionalismo reflejo.* IV. *Conciencia histórica y conciencia crítica.* V. *Federalismo tradicional y neofederalismo.* VI. *Límites del centralismo.* VII. *Límites del federalismo.* VIII. *Localismo y regionalismo.* IX. *Federalismo y municipalismo.* X. *El horizonte estatal.*

### I. 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, entorno 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 con-

\* Antigo miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

temporánea, 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 proceso 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.

## II. 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 pueden 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.

### III. 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 implícitos: 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.

#### IV. 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 concien-

cia 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 continua, 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 aun 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.

## V. 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. Influyó, también, 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 fuer-

zas centrípetas, oriundas de las entidades federativas, sino a fuerzas centrífugas 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.

## VI. 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.

## VII. 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 monopólico 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.

## VIII. 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 satis-

facier necesidades en un ámbito que rebase al de las solas necesidades federativas consideradas de manera aisladas, hace indispensable que se recapitule y reconsidere 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.

## IX. 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.

De acuerdo con ese propósito, la reforma del artículo 115 constitucional se caracteriza por lo siguiente:

1º Se establecieron las bases para la suspensión de ayuntamientos y para la declaración de que han desaparecido o de que se suspenda o revoque el mandato de alguno de sus miembros. Se deja al ámbito de la ley local definir las causas graves que puedan dar lugar a cuales-



quiera de las consecuencias antes apuntadas, previniéndose, en todo caso, que los miembros del ayuntamiento en cuestión deberán tener oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. Asimismo, se fijaron las bases para que, en caso de declararse la desaparición del ayuntamiento o de producirse la renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, se pueda designar a un consejo municipal, constituido por vecinos del propio municipio, que concluirán el periodo correspondiente al ayuntamiento que hubiera estado en funciones, siempre que no fuese posible que entraran en funcionamiento los suplentes o que se celebraran nuevas elecciones.

La razón de esta disposición obedece a que las distintas constituciones locales regulaban de muy distintas formas los procedimientos para la suspensión de ayuntamientos o de alguno de sus miembros y para la declaración de desaparición del ayuntamiento mismo. En algunos casos se llegaba al extremo subjetivo de que los ayuntamientos podían desaparecer, o ser suspendidos en sus funciones, cuando el gobernador del estado correspondiente lo considerara indispensable. Tampoco se garantizaba, en todos los casos, el derecho de audiencia que asiste a todo ciudadano para expresar lo que a su interés convenga cuando se trata de la defensa del caso propio o de la institución de la que forma parte.

El precepto de la Constitución federal, en este caso como en los demás que se verán más adelante, ha sido recogido por las constituciones locales. En este caso, además, ha correspondido a las leyes orgánicas municipales de cada estado determinar los casos precisos en que proceda cualquiera de las declaraciones (de suspensión de ayuntamientos, suspensión o revocación de alguno de sus miembros, o de declaración de desaparición del ayuntamiento) a que ya se hizo alusión con anterioridad. Las más comunes de esas causas se refieren, para la desaparición del ayuntamiento, al quebrantamiento del sistema federal, a la imposibilidad física para el desempeño de las labores, a la imposibilidad material por condiciones de circunstancias ajenas a la voluntad de los miembros del ayuntamiento, por renuncia de la totalidad de los miembros del ayuntamiento y por violación a los principios democráticos de legalidad, como pudiera ser la prórroga de su mandato. Asimismo, entre las causas de suspensión se señaló la inobservancia de la ley y, entre las de revocación del mandato, el que se hubiera determinado, en un momento posterior a la elección, que alguno o algunos

de los miembros del ayuntamiento no hubieran reunido los requisitos de elegibilidad.

Por lo demás, se ha observado que, en tanto que la suspensión —general o parcial— tiene efectos constitutivos, la desaparición los tiene meramente declarativos y la revocación, de un carácter mixto. Esta última institución permite, además, que en el ámbito municipal tenga vigencia el democrático principio del *recall*.

2º Se faculta a los ayuntamientos para expedir, con fundamento en las bases normativas que adopten las legislaturas locales, bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que se hagan necesarios para organizar la vida comunitaria.

Con esta disposición se supera una laguna constitucional como consecuencia de la cual no existía fundamento que legitimase la actividad reglamentaria de los ayuntamientos. Entre los efectos prácticos que generaba esa laguna se daba el hecho frecuente de que fuesen los órganos estatales del poder quienes dictasen las disposiciones reglamentarias susceptibles de ser aplicadas en los distintos municipios.

Otro efecto importante es que, al introducirse el principio de la capacidad normativa del ayuntamiento, a la que se suman las atribuciones de orden ejecutivo y, así sea en casos de poca monta, jurisdiccional, se confiere a la organización municipal el carácter de auténtico gobierno.

3º Se confiere a los municipios la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques, jardines, seguridad pública y los demás que libremente determinen las legislaturas locales; sin embargo, y en atención a las diversas características de los municipios en el país, se considera que estos servicios, cuya prestación corresponde originariamente al municipio, podrán ser prestados con el concurso de los estados cuando así se haga necesario y lo determinen las leyes locales.

Debe tenerse en cuenta, como ya se planteó con anterioridad, que las características del desarrollo municipal varían considerablemente en los distintos estados y en los múltiples municipios en el país. Por eso mismo se dejó abierta la opción para que algunos de los servicios apuntados puedan ser prestados con el concurso de las autoridades estatales. De manera inversa, también se admite que los órganos locales del poder legislativo puedan ampliar el número de facultades correspondientes a los municipios. En este sentido, la fracción III del artículo

115, ya citado, dispone que los municipios tendrán a su cargo, además de los servicios enunciados, aquellos que los cuerpos legislativos locales determinen, según las condiciones territoriales y económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa financiera. Con esto se evita convertir el progreso institucional del municipio mexicano en un pretexto para asfixiar a aquellas entidades municipales que objetivamente no puedan asumir responsabilidad de una magnitud que exceda a sus capacidades.

Entre las acciones que de manera inminente se planteará para que sean asumidas por los ayuntamientos, están las concernientes a la prestación de servicios médicos de primer nivel (o contacto primario), más lo conducente al control sanitario de los servicios públicos municipales.

4º Se admite asimismo la posibilidad de que los municipios y estados celebren acuerdos para coordinar y asociar esfuerzos para la eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponden.

De esta suerte se aspira a romper la dependencia de las autoridades municipales con relación a las estatales y a superar el aislamiento que entre sí han practicado los propios municipios. La posibilidad de que los municipios celebren acuerdos de coordinación entre sí o con los estados de que formen parte, abre considerables oportunidades para el desarrollo administrativo y económico de esas entidades políticas. Con motivo de esa facultad habrá de desarrollarse en México, en los próximos años, un importante derecho municipal que, hasta este momento, había estado ausente de las preocupaciones de los publicistas nacionales.

5º Se modifica sustancialmente el régimen financiero de los municipios al establecerse los ingresos que en todo caso les deberán corresponder. Con esto se supera la tradicional limitación económica de que había sido víctima el municipio mexicano y que había entorpecido, significativamente, sus posibilidades efectivas de desarrollo político conforme a un criterio de autonomía democrática.

Es previsible, sin embargo, que un precepto de estas características dé lugar a numerosas resistencias al cambio institucional.

Hasta antes de esta reforma los recursos locales eran manejados, esencialmente, por las autoridades del Estado. Con motivo de la reforma se han ampliado las facultades del municipio y, al dársele recursos económicos, se le sitúa en la posibilidad real de tener un creciente desarrollo político. Para evitar cualquier desviación interpretativa, la fracción IV del artículo 115 en cita dispone que los municipios administren libremente su hacienda y que ésta se constituirá con los rendi-

mientos de los bienes que les pertenezcan, con las contribuciones que les corresponden y con los demás ingresos que las legislaturas de los estados establezcan a su favor. En todo caso, el propio precepto dispone que los municipios percibirán las contribuciones que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tenga como base el valor de los inmuebles. Si los municipios así lo consideran conveniente, podrán celebrar convenios con los estados a que pertenezcan para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

También se dispone que los ingresos municipales contarán con las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los municipios conforme a las bases, montos y plazos que anualmente sean determinados por los legisladores de cada estado, así como por los ingresos derivados por la prestación de los servicios públicos a cargo de cada municipio.

La Constitución también dispone que las leyes federales no limitarán las facultades de los estados para establecer las contribuciones en materia de propiedad inmobiliaria y de prestación de servicios, ni concederán exenciones, como había venido acostumbrándose con relación a esas fuentes de ingreso fiscal. Asimismo, se prohíbe que las leyes locales establezcan asignaciones o subsidios, sobre las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales o de instituciones oficiales. Se dispone que únicamente los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios, quedarán exentos de dichas contribuciones.

Además, y por corresponder así a un sistema de responsabilidad relativo al manejo de fondos públicos, se previene que las legislaturas estatales aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas; pero se deja a los ayuntamientos definir, con fundamento en sus ingresos disponibles, sus presupuestos de egresos.

6º Se confiere a los municipios la facultad de formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal.

De esta forma se auspicia la responsabilidad de las autoridades municipales en los procesos de urbanización que en cada caso se vayan produciendo. Por lo mismo, también se les faculta para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, para controlar y vigilar la utilización del suelo en su jurisdicción, para intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, para otorgar

licencias y permisos para construcción y para participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica.

7º Se introduce el principio de representación proporcional en la elección de la totalidad de ayuntamientos del país. Con anterioridad (a partir de 1977) sólo los municipios con población superior a 300,000 habitantes habían incluido ese principio de representación proporcional.

De acuerdo con la anterior disposición, no más de treinta de los municipios del país se habían visto beneficiados con la integración plural de sus ayuntamientos merced al principio de representación proporcional. Así, pues, la nueva disposición implica un considerable avance en esta materia. Debe tenerse en cuenta que el principio constitucional tendrá que ser reglamentado a través de las disposiciones electorales locales, mismas que determinarán las modalidades de la participación proporcional, habida cuenta de que muchos ayuntamientos están compuestos por un muy reducido número de concejales.

8º Otra cuestión de gran trascendencia se refiere a la definición de las relaciones laborales entre los estados y los municipios y sus trabajadores. A partir de la reforma del artículo 115 constitucional se estableció que las legislaturas locales deberán expedir las disposiciones aplicables en esta materia, conforme a lo que dispone el artículo 123 de la propia Constitución. Aunque en la fracción IX del artículo 115 no se estableció con precisión a cuál de los apartados del artículo 123 se hace referencia, es evidente que la asimilación debe darse, y así ocurrió ya en diferentes entidades federativas, adecuándose a lo dispuesto por el apartado B) del artículo 123, toda vez que el apartado A) se aplica en el caso de las relaciones concernientes a obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general a todo contrato de trabajo.

Los aspectos más importantes que han contemplado las leyes del servicio civil formuladas a partir del precepto constitucional a que se acaba de hacer referencia, atienden fundamentalmente a las cuestiones de sindicación, condiciones colectivas de trabajo y ejercicio del derecho de huelga.

El principio general aplicable a los obreros, jornaleros, empleados y a las personas sujetas a una condición contractual de trabajo establece la sindicación irrestricta, la concertación de las condiciones generales de trabajo a través de contratos colectivos pactados entre el empleador y la representación sindical y el ejercicio del derecho de huelga para conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción. En el caso de los trabajadores que prestan sus servicios a los poderes

de la Unión, a quienes se aplica el apartado B) del artículo 123 constitucional, está reconocido el derecho de asociación; pero la ley establece que sólo podrá existir un sindicato por cada dependencia o unidad de trabajo, que las condiciones colectivas de trabajo serán fijadas por la autoridad escuchando el punto de vista del sindicato correspondiente y que la huelga sólo procederá cuando se violen de manera general y sistemática los derechos laborales del trabajador, tal como aparecen reconocidos en la Constitución.

La naturaleza del trabajo burocrático en las entidades federativas y en los municipios es análoga al que se realiza para los poderes de la Unión; por ende, las disposiciones reglamentarias adoptadas por las entidades federativas se han orientado en el sentido de incorporar disposiciones análogas a las que rigen en el ámbito federal.

Esta reforma constitucional, como se puede ver, representa una auténtica innovación dentro del sistema mexicano. Subsiste, desde luego, la necesidad de determinar hasta qué punto la norma jurídica recientemente implantada habrá de surtir los efectos deseados. Por principio del decreto promulgatorio de la reforma constitucional estableció un *vacatio constitutionis* de un año para que cada entidad federativa introdujese las reformas que correspondieran a sus constituciones locales, a sus leyes orgánicas municipales y a sus leyes de organizaciones políticas y procesos electorales, así como para que formularan sus leyes del servicio civil. Esta fase fue alcanzada en febrero de 1984 y todos los estados de la Unión adoptaron las medidas legislativas pertinentes.

Ahora bien, si dentro de las condiciones de aplicabilidad de una norma debe considerarse, además de su vigencia, su legitimidad y su eficacia, puede decirse, por lo que se refiere a la legitimidad, que existe convergencia de intereses entre la Federación, las entidades federativas y municipales y la expresión ciudadana manifestada en foros políticos, académicos y de opinión pública. Así, se da el supuesto planteado por Herman Heller, en el sentido de que es necesaria la relación entre la normalidad social y la formulación normativa como principio para la aplicabilidad de las leyes.

Por lo que se refiere a la eficacia de la norma, conviene tener en cuenta la distinción entre disposiciones mandatorias, de cumplimiento inexcusable, y las directorias que remiten al legislador ordinario. En este caso, nos encontramos ante la disposición mandatoria, en la medida que los preceptos constitucionales contenidos en el artículo 115 no forman parte de un enunciado programático, sino que contienen comandos específicos para las autoridades federales y locales.

La reforma a la Constitución transformará al municipio mexicano. Los efectos no serán inmediatos, pero, quizá por ello, cuando se produzcan serán duraderos.

El ámbito de mayor impacto será el fortalecimiento del federalismo y del sistema democrático.

## X. 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. A manera de ejemplo puede decirse que los estados tienen aptitud para regular que la detención para averiguaciones previas se permitirá cuando haya indicios fehacientes de la consumación de un delito; pero que no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos, y que, al practicarse la detención, los agentes tendrán el deber de informar al detenido sobre la causa de la privación de su libertad y del derecho que tiene para no inculparse.

Otro 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 perma-

nente de apoyo e integración social de los ancianos y de los llamados minusválidos.

También puede considerarse como modalidad de derechos constitucionales susceptibles de ser incorporados 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 y del defensor de los derechos humanos, conocido en otros sistemas jurídicos como *Ombudsman*.

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 también 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.

Asimismo es posible que en el ámbito constitucional local se defina y reubique la función del Ministerio Público, bien como órgano del Ejecutivo, bien como órgano del Poder Judicial.

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