

REFLEXIONES SOBRE EL CONSTITUCIONALISMO SUBNACIONAL EN MÉXICO

José Ma. SERNA DE LA GARZA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Teoría del constitucionalismo subnacional.*
III. *La protección del espacio constitucional subnacional.* IV. *¿Cuál es la función teórica de las constituciones subnacionales?* V. *Conclusión.*

I. INTRODUCCIÓN

Las Constituciones locales de los estados federales han tenido baja visibilidad para la academia y la investigación jurídica en nuestro país. El objetivo del presente ensayo es abrir un camino en la reflexión sobre este nivel normativo, al que identificamos como “subnacional”, para diferenciarlo del nivel “nacional” establecido en la Constitución general de la República.

En primer lugar, identificamos el vacío que existe en la doctrina jurídica con relación al constitucionalismo subnacional. Señalamos las líneas que podrían seguirse en la reflexión sobre este nivel normativo así como algunas aportaciones que ya existen, producidas por connotados especialistas de México y otros países. Sin embargo, apuntamos que son necesarios los esfuerzos de conceptualización más sofisticados y profundos, a efecto de entender a cabalidad cuáles son los alcances y los límites del constitucionalismo subnacional, para atender la problemática del ejercicio y del control del poder en las entidades federativas. En segundo lugar, nos referimos a algunos de los mecanismos de protección que la Constitución general de la República ha establecido con relación a lo que denominamos el “espacio constitucional subnacional” (empleando el concepto de Alan Tarr, como se explicará en el ensayo), y finalmente nos proponemos apuntar algunas respuestas a la pregunta acerca de cuál es la función teórica de las Constituciones subnacionales.

II. TEORÍA DEL CONSTITUCIONALISMO SUBNACIONAL

En la organización de tipo federal conviven dos niveles constitucionales distintos pero articulados. Por un lado, existe un nivel constitucional general que define el ámbito dentro del cual se han de mover tanto los órganos federales como los órganos estatales. Por otro lado, existe un nivel constitucional local subordinado al primero, pero que dentro de los límites definidos por aquél tiene libertad de acción y expansión.

Diego Valadés ha identificado a estos dos niveles como *constitucionalismo originario* y *constitucionalismo reflejo*. Al primero lo define como “la suma de disposiciones normativas que establecen facultades y limitaciones para el Estado federal y para las entidades federativas.” Al segundo, lo considera como un orden derivado del marco constitucional general “que se mueve dentro de los márgenes más anchos o más estrechos que el constitucionalismo originario le permite” y que tiende a “generar modalidades también originales en lo que se refiere a la concepción, organización y funcionamiento del poder”.¹ Ahora bien, como ha señalado este autor, la teoría constitucional moderna ha desarrollado conceptos muy elaborados en relación con el primero, aunque ha dejado de lado los ejercicios de conceptualización relativos al segundo.²

En general, las Constituciones locales de los estados federales han tenido baja visibilidad para la academia y la investigación jurídica. Y esta afirmación no solamente es válida para el caso de México, sino que incluso puede hablarse de que se trata de una tendencia generalizada.³

No obstante lo anterior, existen algunos investigadores que desde hace años han tratado de llenar ese vacío en la ciencia jurídica. Varios de ellos han realizado esta labor en el grupo de trabajo formado en el seno de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional, el cual se ha propuesto trabajar la perspectiva del constitucionalismo subnacional con una agenda que comprende al menos tres elementos:

- A. Hacer la comparación entre Constituciones subnacionales del mismo Estado.
- B. Hacer la comparación entre Constituciones subnacionales de Estados distintos.

¹ Valadés, Diego, “Los límites del constitucionalismo local”, *Constitución y política*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, pp. 80 y 81.

² *Ibid.* p. 79.

³ Así lo sugiere Williams, Robert, “Teaching and Researching Comparative Subnational Constitutional Law”, *Penn State Law Review*, vol. 115, núm. 4, 2011, p. 1109 y ss.

C. Realizar estudios teóricos y conceptuales comparados que se dediquen a analizar cómo es que se justifica teóricamente el constitucionalismo subnacional en los distintos estados federales, y cómo es que se conceptualiza la relación entre la Constitución nacional y las Constituciones estatales.

En México se pueden encontrar estudios que desarrollan la primera línea de trabajo. Mencionaremos, por ejemplo, los trabajos incluidos en la compilación realizada por Pedro Torres y Daniel Barceló sobre la reforma del Estado en las entidades federativas;⁴ los trabajos de César Astudillo sobre la justicia constitucional,⁵ o bien, la obra coordinada por David Cienfuegos Salgado sobre historia constitucional local.⁶

Por su parte, la segunda línea de la agenda prácticamente no ha sido trabajada en México. De otros países podemos citar los ensayos reunidos en el libro editado por Alan Tarr, Robert Williams y Josef Marko titulado *Federalism, Subnational Constitutions and Minority Rights*⁷ —en particular el ensayo de Alan Tarr y Robert Williams: “Subnational Constitutional Space: A View from the Status, Provinces, Regions, Länder, and Cantons”—.

En cuanto a la tercera línea, tampoco es posible encontrar muchos trabajos realizados en México, aunque sí podemos mencionar como un importante esfuerzo en esta línea la obra de Elisur Arteaga y José Francisco Ruiz Massieu sobre el derecho constitucional local.⁸ Sin embargo, consideramos que es importante hacer un ejercicio de conceptualización mucho más sofisticado del que hasta ahora se ha intentado, pues ello nos puede ayudar a entender muchos de los fenómenos de los estados federales, así como las distintas posibilidades de desarrollo que tienen las Constituciones subnacionales, en temas como el equilibrio de poderes dentro de ellas, y el de los límites y alcances de los catálogos de derechos humanos en dicho nivel constitucional.

⁴ Torres Estrada, Pedro y Barceló Rojas, Daniel (comps.), *La reforma del Estado: experiencia mexicana y comparada en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2008, en Cienfuegos Salgado, David (coord.), *Historia constitucional de las entidades federativas*, México, Porrúa-UNAM, 2007.

⁵ Astudillo Reyes, César, “La justicia constitucional local en México. Presupuestos, sistemas y problemas”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIX, núm. 115, enero-abril de 2006, y Astudillo Reyes, César, *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, 2004.

⁶ Cienfuegos Salgado, David (coord.), *Historia constitucional de las entidades federativas*, México, Porrúa-UNAM, 2007.

⁷ Estados Unidos, Praeger Publishers, 2004.

⁸ Arteaga Nava, Elisur y Ruiz Massieu, José Francisco, *Derecho constitucional estatal*, México, Porrúa, 1988.

En este sentido, resulta interesante aproximarse a la doctrina norteamericana, pues en dicho país existe un grupo de profesores particularmente activos que han venido, desde hace años, desarrollando conceptos interesantes sobre el constitucionalismo local. En mi opinión, algunas de sus formulaciones pueden ser útiles para empezar a generar un marco de referencia que sirva para entender nuestra propia experiencia.

Por ejemplo, el profesor Donald Lutz ha sostenido que la Constitución federal de los Estados Unidos de América es un ordenamiento “incompleto”, que depende de su operación de las Constituciones locales para que la completen, las cuales forman parte de la Constitución nacional.⁹ En esta misma línea, Alan Tarr ha manejado el concepto de Constitución completa-incompleta, y de los grados en que la Constitución nacional de dicho país puede verse como completa o incompleta.

Con base en los conceptos citados, puede afirmarse que existen Estados federales en los cuales la Constitución nacional es muy “incompleta”, como es el caso de la de los Estados Unidos, lo que abre un espacio constitucional subnacional bastante amplio. Pero hay otros casos en los que la Constitución nacional es bastante “completa”, lo cual deja un espacio relativamente estrecho para el desarrollo del constitucionalismo subnacional.

Dicho lo anterior, bien puede afirmarse que la Constitución mexicana de 1917, es más “completa” en el sentido de que especifica una serie de elementos estructurales y sustantivos de los gobiernos de las entidades federativas que forzosamente deben estar contemplados en las Constituciones locales. Por tanto, el espacio constitucional subnacional no es muy extenso.

En efecto, la Constitución general de la República prescribe en varios de sus artículos (particularmente en su artículo 116) cómo deben diseñarse normativamente las instituciones y los procesos políticos de las entidades federativas, por lo que provee una arquitectura constitucional bastante completa del sistema federal en el nivel subnacional.¹⁰ Adicionalmente, esta circunstancia ha originado a que entre las Constituciones locales exista gran homogeneidad.

Resulta interesante examinar cuál ha sido la evolución del artículo 116 de la Constitución general: sus once reformas desde 1917 a la fecha se pueden interpretar en el sentido de que se amplía el espacio de la Constitución nacional a expensas del espacio constitucional subnacional. En apretada

⁹ Lutz, Donald S., “The United States Constitution as an Incomplete Text”, *Annals of the Academy of Political and Social Science*, 496, marzo de 1988, pp. 23-32.

¹⁰ Williams, Robert F. y Tarr, Alan, “Subnational Constitutional Space: A View from the States, Provinces, Regions, Länder, and Cantons”, *Federalism, Subnational Constitutions, and Minority Rights*, Estados Unidos, Praeger Publishers, 2004, p. 3.

reseña, recordemos que originalmente era el artículo 115 de la Constitución de 1917 la disposición en la que se establecían bases muy generales sobre la organización interna de los poderes de las entidades federativas. Es con la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de marzo de 1987 que todo lo relativo a los municipios se transfiere al artículo 115; en tanto que lo relativo al gobierno de las entidades federativas se establece en el artículo 116, con una serie de disposiciones detalladas sobre cómo es que deben organizarse los poderes en los estados de la República.

Las sucesivas reformas que ha experimentado el artículo 116 de la Constitución general, han establecido normas sobre:

- a) El fortalecimiento de los poderes judiciales locales (garantías judiciales).
- b) La organización de los procesos electorales locales (de hecho este es un tema reiterado de las reformas al artículo 116).
- c) La creación de órganos de fiscalización en los estados.
- d) El deber de seguir las normas sobre remuneraciones de servidores públicos locales y de incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos
- e) El deber de las legislaturas estatales de prever la forma de que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley.
- f) El deber de que en las Constituciones locales se establezcan órganos autónomos para garantizar el derecho de acceso a la información pública y de protección de datos personales a nivel de las entidades federativas.
- g) El deber de que las Constituciones estatales establezcan la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los estados, hasta por cuatro períodos consecutivos.

III. LA PROTECCIÓN DEL ESPACIO CONSTITUCIONAL SUBNACIONAL

Por otro lado, también es interesante ver cómo es que desde el espacio constitucional nacional se han ido estableciendo mecanismos para proteger el espacio constitucional subnacional. Algunos ejemplos de este fenómeno se derivan del constitucionalismo mexicano del siglo XIX. Y en este punto nos referimos a la figura de la “desaparición de poderes” del artículo 76, fracción V de la Constitución general; la facultad del Senado de resolver las “cuestiones políticas” prevista en el artículo 76, fracción VI, de la Constitución, y la llamada “garantía federal”, prevista originalmente en el artículo 122 constitucional, y ahora localizada en el párrafo 119 de la Constitución.

Asimismo, puede observarse que el hecho de que mucho de las Constituciones locales esté determinado por la Constitución general abre el camino para que la justicia constitucional general se vea en conflictos de contradicción normativa entre el nivel general y el nivel local, los cuales tienen detrás una controversia entre el gobernador y la oposición en la legislatura local. Así ha sucedido, por ejemplo, en relación con los estándares que la Constitución federal establece para organizar las elecciones locales.

En efecto, como es bien sabido, en 1996 el artículo 116. IV de la Constitución mexicana fue adicionado para introducir una serie de estándares que las constituciones y leyes electorales de las entidades federativas deben seguir, de acuerdo con la extensa y detallada lista, que fue ampliada aún más con la reforma de 13 de noviembre de 2007.

Aparte de estos estándares, la reforma constitucional de 1996 también abrió la posibilidad de ejercer la acción de inconstitucionalidad para impugnar Constituciones y leyes electorales de las entidades federativas que contradigan estos estándares. El uso que los partidos políticos han hecho de este mecanismo de control de la constitucionalidad de normas electorales estatales ha servido para darles formas de acuerdo con los estándares de la Constitución general.

De esta forma, por sólo citar algunos ejemplos la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

A. Declaró la inconstitucionalidad de una reforma a la Constitución Política del Estado de Chiapas que buscaba extender el periodo de los legisladores estatales y de las autoridades municipales más allá del periodo regular de gobierno para el efecto de homologar las elecciones estatales con las federales. La razón consistió en que dicha reforma violaba el principio de no-reelección, el derecho al voto universal, libre, secreto y directo para elegir autoridades, y el derecho a la participación política de los ciudadanos, todos ellos establecidos en la Constitución general.¹¹

B. Consideró que una reforma a la Constitución Política del Estado de Jalisco, que tenía la intención de remover a los miembros del Consejo Electoral del Estado, era contraria a la Constitución general, cuyo artículo 116 establece que los miembros de las autoridades estatales

¹¹ Acción de inconstitucionalidad 47/2006 (y acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006).

encargadas de organizar las elecciones deberán gozar de autonomía e independencia.¹²

C. Decretó la inconstitucionalidad de una reforma a la Constitución del Estado de Sonora, relativa a la re-distribución para efectos de las elecciones estatales. La razón fue que el criterio empleado para rediseñar los distritos electorales fue uno de naturaleza geográfica, y no uno que tomara en cuenta la proporción de la población de cada distrito, como lo ordena el artículo 116, fracción II de la Constitución general.¹³

En suma, desde 1996, los estándares de la Constitución general y la acción de inconstitucionalidad han “hecho equipo” para impulsar la democratización a nivel de las entidades federativas, y proteger el espacio constitucional local definido desde la Constitución general.

En suma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Senado de la República se han ido convirtiendo en factores relevantes en relación con el equilibrio de poderes en las entidades federativas.

IV. ¿CUÁL ES LA FUNCIÓN TEÓRICA DE LAS CONSTITUCIONES SUBNACIONALES?

Finalmente, otro tema que podemos mencionar en esta ponencia en relación con la reflexión relativa al constitucionalismo local es el de su función teórica. El tema es relevante, puesto que las distintas formas de concebir esta función tiene consecuencias sobre los límites y alcances de dicho nivel constitucional, así como sobre las diversas formas de articular normativamente el constitucionalismo nacional y el local.

Puede pensarse en dos tipos de función teórica. Una de ellas la podemos identificar como “Madisoniana”, pues se conecta directamente con uno de los principales argumentos desarrollados por James Madison en una de sus contribuciones a *El Federalista*, en su labor encaminada a justificar y legitimar el diseño constitucional de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787. Otra función puede denominarse “Rousseauiana”, ya que se identifica con las ideas de Juan Jacobo Rousseau en relación con el “pueblo” como sujeto de una comunidad política.

¹² Acción de inconstitucionalidad 88/2008 (y acumuladas 90/2008 y 91/2008).

¹³ Acción de inconstitucionalidad 18/2005.

Según la visión “Madisoniana”, la acumulación de poder en las mismas manos lleva a la tiranía. Para proteger la libertad, el poder debe ser dividido, y el federalismo sirve precisamente para alcanzar este objetivo al parcelar los poderes gubernamentales entre diferentes niveles de gobierno, dando a cada nivel poder suficiente para permitir que uno frene y controle los posibles abusos del otro.¹⁴ Las Constituciones locales sirven para estructurar ese poder político parcelado, dividido en comunidades políticas distintas, dispersas, con sus propias estructuras de autoridad, que conviven con las estructuras de poder federal.

Para la perspectiva “Rousseauiana”, un pueblo es el titular de la soberanía, y por tanto tiene pleno derecho de autogobierno. En la medida en que nace un pueblo “local” debe haber Constitución local como expresión de identidad como comunidad política y deseo de autogobierno.

Por su parte, y de alguna manera reelaborando y combinando las dos visiones mencionadas, Marshfield argumenta que existen tres justificaciones coherentes para el constitucionalismo subnacional:

- A. Puede profundizar la capacidad de un sistema federal de acomodar comunidades políticas múltiples dentro de un régimen constitucional único.
- B. Puede contribuir de manera única a las funciones del federalismo relativas a la protección de la libertad y de frenos, y contrapesos.
- C. Puede mejorar la calidad deliberativa de la democracia dentro de las unidades subnacionales y del sistema federal como un todo.¹⁵

V. CONCLUSIÓN

Más allá de la interesante formulación de Marshfield, consideramos siguiendo a Gardner que, el tema de la eficacia de las Constituciones locales no debe ser dejado de lado, ni darse por sentado y resuelto. La función teórica de dichas Constituciones solamente se puede realizar en la práctica si dichos documentos normativos están apoyados por un verdadero compromiso público de gobernantes y gobernados con el constitucionalismo. El “pueblo” debe ser auto-consciente en su existencia como sujeto de comunidad política; debe entenderse a sí mismo como un grupo político con derecho a ejercer un grado significativo de autogobierno; el pueblo debe poseer la autonomía suficiente para emprender el autogobierno de una manera significativa, y tener la ca-

¹⁴ Madison, James, *El Federalista*, núm. 47.

¹⁵ Marshfield, Jonathan, “Models of Subnational Constitutionalism”, *Penn State Law Review*, vol. 115, núm. 4, 2011, pp. 1153 y ss.

pacidad de tomar decisiones sobre cómo vivir; además, los integrantes de esa comunidad, gobernantes y gobernados, deben comprometerse a la autolimitación bajo el Estado de derecho a través de la adopción de una Constitución. Una Constitución —nacional o subnacional— adoptada por un “pueblo” indiferente al constitucionalismo no es sino un pedazo de papel.¹⁶

¹⁶ Gardner, James A., “In Search of Sub-National Constitutionalism”, *European Constitutional Law Review*, vol. 4, 2008, p. 327.