

## Capítulo Segundo

- Propuestas para que las legislaturas estatales presenten iniciativas para modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	267
- Reforma al artículo 124 .....	268
- Reformas a los artículos 41, 42 y 43 .....	271
- Reforma al artículo 49 .....	272
- Reforma a la fracción V del artículo 76 .....	273
- Adición al artículo 89 constitucional federal .....	275
- Reforma al artículo 99 constitucional federal .....	276
- Artículos 73, 89, 103, 104 y 105 constitucionales federales .....	279
- Reforma al artículo 115 constitucional federal .....	280
- Reforma al artículo 135 constitucional federal .....	281
- Propuestas para ser consideradas en posibles reformas a las constituciones estatales .....	297
- Obligaciones y acotamiento a los órganos de gobierno estatales .....	298
- Poder Judicial y la asignación del control constitucional local .....	299
- Nuevas funciones para el Instituto Estatal Electoral .....	300
- Procesos legislativos -y abolición del transitorio derogatorio .....	300
- Iniciativa popular, plebiscito y obligación de rendición de cuentas de los ayuntamientos .....	301
- Fortalecimiento de los derechos subjetivos públicos ciudadanos .....	301
- Sobre desaparición de poderes y reformas a la constitución .....	301

## CAPÍTULO SEGUNDO

### PROPUESTAS PARA QUE LAS LEGISLATURAS ESTATALES PRESENTEN INICIATIVAS PARA MODIFICAR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Del contenido de la introducción y del capítulo primero inferimos que para el efecto de ubicar a nuestro país en un verdadero sistema federal, se presenta como indispensable, la necesidad de varias reformas a la constitución federal, encaminadas a detener las constantes reformas para aumentar los ámbitos competenciales de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial del gobierno federal, así como para fortalecer a las entidades federativas, en base a la “Soberanía interior de las entidades federativas” y al ejercicio de las atribuciones locales sobre la competencia residual que se reservaron en la celebración del pacto federal, representado por la Constitución General de la República.

Es incuestionable que las adiciones a las atribuciones del gobierno federal, repercute en una reducción de la competencia residual estatal, implicando una modificación sustancial al pacto de origen. Por ello, es urgente cambiar la redacción del artículo 124 de la constitución federal, para dejar establecido con claridad la distribución de competencias del gobierno federal y de los gobiernos de las entidades federativas, por lo tanto, iniciamos esta serie de propuestas, que no son más que ideas para que los congresos estatales analicen la procedencia y viabilidad de las mismas, para que ejerciendo su derecho de iniciativa federal empiecen el trámite respectivo para dichos cambios.

## REFORMA AL ARTÍCULO 124

La redacción y la intención del constituyente para incluir la actual redacción del artículo 124 constitucional federal fué para cumplir con la condición indispensable de que al conformarse, por decisión de los diferentes estados mexicanos, un estado federal, y atendiendo a la doctrina internacional, quedara clarificado cuales fueron las atribuciones otorgadas al ente, producto de la voluntad de las entidades federativas, y como consecuencia obligada cuales fueron las atribuciones que se reservaron para sí. Pero es el caso, que de acuerdo con el sistema para reformar a la constitución federal, contenido en el artículo 135 de la constitución federal, esta condición originaria del pacto se ha ido modificando sustancialmente.

Además, la última redacción del artículo 122 de la constitución federal, rompe con el sistema que se seleccionó para la distribución de competencias. Recordemos que hay tres opciones para dicha distribución: a.- Que en el pacto o constitución federal se asienten las atribuciones o ámbito competencial del gobierno federal, y la competencia residual quede reservada a los estados (sistema adoptado por nuestro país, pero cambiado con el mencionado artículo 122 que se refiere al Distrito Federal). b.- Que en la constitución federal o pacto originario se establezcan las atribuciones de las entidades federativas signantes y que la competencia residual se otorga al gobierno federal que se crea. c.- Que en el pacto o constitución de origen se señalan, tanto las atribuciones de las entidades federativas, como las del nuevo gobierno federal. Sin embargo, en el artículo 122 multicitado estatuye las atribuciones o ámbito de competencia que se asignan al Congreso de la Unión y las que se depositan en el titular del ejecutivo federal; pero también se especifican las facultades de la asamblea legislativa, las del jefe del gobierno del Distrito Federal y las asignadas al poder judicial o tribunal superior de justicia. Al final del listado de las atribuciones asignadas al Congreso de la Unión, y a la asamblea legislativa se establece, para ambos casos, que también tienen competencia para ejercer las demás atribuciones que le señala la constitución federal; y respecto al presidente de la república y

al jefe del gobierno del Distrito Federal se incluye como una de sus atribuciones, las demás que le señalen la constitución federal, el estatuto de gobierno y las leyes. Respecto del tribunal superior de justicia no aparecen ninguna atribución general como las anteriores. Por lo tanto, se utiliza el sistema para la distribución de las competencias del gobierno federal y del Distrito Federal, el anteriormente señalado con el inciso c., o sea el de que la constitución federal, el estatuto de gobierno y las leyes, serán las resoluciones legislativas que fijen con precisión los ámbitos competenciales respectivos.

En lo que respecta a los estados y a la federación se utiliza el sistema señalado en el inciso anterior a., con la siguiente redacción “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”, lo que se ha prestado a algunas confusiones, y sobre todo, al no establecerse decisiones fundamentales que no puedan ser reformadas por el constituyente permanente, se ha caído en el vicio y la repetición de cambiar el pacto original y aumentar las atribuciones del gobierno federal.

La reforma que proponemos para dicho artículo 124, debemos relacionarla directamente con la propuesta para modificar el artículo 135, que trataremos posteriormente.

La nueva redacción del 124, podría ser: “Las atribuciones y ámbito competencial del gobierno federal se señalan en la presente constitución. Los estados ejercen las atribuciones y competencia residual”.

Adicionándola conforme el planteamiento siguiente:

Como ya lo hemos expresado en páginas anteriores, el artículo 73 de la Constitución Federal ha sido adicionado en innumerables ocasiones por el constituyente permanente, con objeto de aumentar progresivamente las atribuciones del Congreso de la Unión, en detrimento de las facultades de los congresos locales puesto que se ha invadido la competencia residual de tales poderes legislativos locales. Una de las consecuencias esenciales de esta ampliación del ámbito de competencia del poder legislativo federal es el monopolizar las fuentes de ingreso del gobierno federal, reduciendo la posibilidad de mayores ingresos para los gobiernos estatales. La fracción séptima de dicha disposición constituye

cional es una llave general que pudo haberse considerado como la fundamentación para la imposición de nuevas contribuciones, puesto que en todo caso, se hubiera argumentado que dicha fracción establece la facultad del congreso federal “Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”; sin embargo, la sola existencia de esta atribución no hubiera sido suficiente porque se opondría, y había que interpretarla de manera conjunta, en relación a que los congresos locales también tienen la facultad general de decretar fuentes de ingreso para cubrir los presupuestos de cada entidad federativa; posiblemente, por esa razón se implantó la fracción décima para legislar sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, a favor del Congreso de la Unión, incluyendo implícitamente la facultad para legislar en los ramos citados para el cobro de las correspondientes contribuciones y derechos; en igualdad de circunstancias aparece la fracción XVII de dicho artículo 73 constitucional federal para legislar sobre vías generales de comunicación, sobre postas y correos; reafirmándose de manera clara y precisa con la fracción XXIX de la disposición en análisis que establece la atribución del poder legislativo federal para establecer contribuciones sobre el comercio exterior, sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, sobre servicios públicos concesionados o explotados por la federación, sobre energía eléctrica, sobre producción y consumo de tabacos labrados, sobre gasolina y otros productos derivados del petróleo, sobre cerillos y fósforos, sobre aguamiel y productos de su fermentación, sobre explotación federal y sobre producción y consumo de cerveza. Además, y de manera precisa las vías de mayor proporción para el pago de contribuciones por parte de los habitantes de la población mexicana, puesto que los más importantes son sobre el consumo y no sobre el capital, el gobierno federal cobra lo relativo al impuesto sobre la renta y al impuesto sobre el valor agregado.

Una verdadera reforma fiscal es la reforma o modificación para la captación equilibrada de fuentes de ingreso para la federación y los estados; por lo que se debe analizar concienzudamente y con miras a un

desarrollo más rápido y seguro, con la debida planeación, de las entidades federativas; lo que no se ha obtenido con los subsidios, participaciones federales y programas de obras y servicios descentralizados, regulados mediante los convenios de coordinación fiscal que se han ido reformando pero con vigencia permanente, incidiendo en la suspensión o derogación de normas legales estatales para el cobro de contribuciones por parte de los estados. Las reformas fiscales en cambio, son entendidas por el gobierno federal, como la implantación de nuevas tasas impositivas, de nuevas contribuciones y en términos generales para aumentar los ingresos de la federación.

La casi totalidad de las entidades federativas dependen, por parte de sus gobiernos, de lo que les entrega el gobierno federal y no de la captación de recursos por fuentes propias, lo que es contrario a un verdadero federalismo.

Una solución que proponemos es que un porcentual específico de lo captado por impuesto sobre la renta y por el impuesto al valor agregado sea asignado a los estados, quedando el cobro de los mismos para las entidades federativas, y con la seguridad de que los ingresos así ingresados a los estados sean cuando menos suficientes para cubrir el noventa por ciento de sus egresos, para dejarlos en posibilidad de una planeación a largo plazo, sustentada en ingresos propios y en los egresos que prioritariamente se estime procedente por las entidades federativas para el logro de sus fines. Los porcentuales asignados a cada estado no serán iguales, puesto que debe tomarse en consideración su potencialidad económica, su población y su participación dentro del desarrollo nacional.

Lo anterior deberá quedar asentado en el artículo 124 de la Constitución General de la República.

### *REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 41,42 Y 43*

Estimamos procedente, como lo expresaremos al tratar la propuesta para el artículo 135 constitucional federal, referir con exactitud lo considerado como decisiones fundamentales y que por tanto, requieren de un procedimiento modificatorio, diferente al proceso normal de cambios a

las demás disposiciones de la constitución federal. Para dicho efecto y con el fin de empezar la reestructuración que requieren las propuestas, de manera global, sugerimos que el artículo 41 quede con la redacción de sólo su primer párrafo, es decir “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus régimenes interiores en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal”. El resto de la redacción del mencionado artículo 41 pasaría a ser el artículo número 42; y la redacción actual del artículo 42, conjuntamente con la redacción actual del artículo 43, integrarían un nuevo artículo numerado como 43.

La finalidad de la sugerencia anterior, es con el objeto de estimar que el nuevo artículo 41, con la redacción mencionada del primer párrafo actual, es una decisión fundamental que conforme a lo que proponemos para el artículo 135, sigue un procedimiento de excepción para su modificación. Por otro lado, el resto de la redacción de ese artículo 41, quedaría como número 42, sin considerarla decisión fundamental y sujeta a posibles cambios por el procedimiento normal del constituyente permanente, como lo manifestaremos más adelante. Y en lo referente a agrupar los artículos 42 y 43 en una sola disposición constitucional, que quedaría con el numeral 43, es congruente y no produce inconveniente alguno.

## *REFORMA AL ARTÍCULO 49*

La tradicional división de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial, ha sido rebasada por las exigencias y necesidades de la sociedad, que durante su desarrollo ha sufrido cambios sustanciales, y aún cuando se han hecho intentos, en los últimos años de seguir apegándose a esta especie de “Camisa de fuerza” clasificatoria, se hace impostergable adicionar a los poderes citados, con organismos que no es procedente incluirlos dentro de los mismos, como son la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral, las Juntas de Conciliación

y Arbitraje, los Tribunales para Trabajadores al Servicio del Estado, los Tribunales Contencioso-Administrativos, una posible nueva Procuraduría General de la República y algunos más. Por ello, para una debida actualización, se propone agregar a estos tres poderes, dichos organismos autónomos, con una debida inclusión general en el artículo 49, con la siguiente posible nueva redacción, que sólo incluye la adición de organismos autónomos:

“Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo, judicial y organismos autónomos.

No podrán reunirse dos o más de los poderes citados en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. Sólo atento a lo dispuesto en el artículo 131, se otorga facultades extraordinarias para legislar”.

### *REFORMA A LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 76*

La mencionada fracción, plantea dos hipótesis, dentro de las facultades exclusivas del senado: a) La de declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, y b) La forma y procedimiento para designar el gobernador provisional que convoque a nuevas elecciones, o en su caso termine el período sexenal, esto último, para el caso del ejecutivo estatal.

Al final de la fracción encontramos el siguiente párrafo: “Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso”.

Algunos tratadistas y la costumbre han determinado que este último párrafo califica y rige sólo para la designación del gobernador provisional, y no para la declaración de desaparición de los poderes. Siguiendo con esta interpretación, que no comparto, la casi totalidad de las constituciones estatales han incluido la disposición para especificar la persona que debe ser nombrada como gobernador provisional, en caso de que se declaren desaparecidos los poderes; y encontramos una diversidad rica de opciones: que será designado como gobernador provisional el

último presidente del tribunal superior de justicia, el último presidente del congreso del estado, el último presidente de la comisión permanente del congreso, el secretario general de gobierno, etc.; también se incluyen en algunos casos listados de posibilidades para establecer el orden de quienes ocuparán dicho cargo, para el caso de que se señale una persona que no acepte o no pueda hacerse cargo de tal responsabilidad. En cambio, para la primera opción, es decir para establecer en la constitución local cuando se estima que han desaparecido los poderes, y que por tanto procede la declaración respectiva, sólo la Constitución Estatal de Durango, estatuye en su artículo 126 “Sólo se considerará que han desaparecido los poderes en el Estado de Durango, cuando falten físicamente los titulares de los mismos. En este caso, el secretario general de gobierno, se hará cargo del poder ejecutivo y convocará a elecciones que deberán efectuarse en un plazo máximo de seis meses”.

Esta disposición data de 1973, como parte de unas reformas, casi en su totalidad, de la constitución local; se fundamenta en la interpretación de que el último párrafo de la citada fracción V del artículo 76 constitucional federal califica y se aplica a toda la redacción de dicha fracción, por tanto si la constitución estatal prevé la opción de cuando se declaran desaparecidos los poderes y quien se hará cargo como gobernador provisional, no es operante, ni se aplica la multicitada fracción V del artículo 76 federal. La interpretación referida y la redacción aludida son de mi autoría y resultan del abuso político del gobierno federal para usar como instrumento político la declaración de desaparición de poderes y el nombramiento respectivo del gobernador provisional, así como también por considerar que el legislador constituyente tuvo la intención de que la disposición federal sólo procediera cuando no se hubiera previsto la situación mencionada por la constitución local, atendiendo también el criterio de que dentro de la tesis del pacto federal, una situación tan grave, debe quedar dentro del ámbito de la soberanía interior de los estados, y quedando como atribución del senado la declaración de desaparición de los poderes cuando se dieran las circunstancias especificadas en la constitución estatal.

Por tales razones proponemos que en dicha fracción V del artículo 76 constitucional federal se adicionara en la última parte para quedar como sigue tal fracción:

“Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

I.- .....

II.- .....

III.- .....

IV.- .....

V.- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la comisión permanente conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere.

Toda esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso”.

#### *ADICIÓN AL ARTÍCULO 89 CONSTITUCIONAL FEDERAL*

Nadie puede negar que la función más importante del titular del ejecutivo federal es la de ser el responsable de la administración pública.

Por tanto, una ausencia trascendental en el listado de las facultades y obligaciones del Presidente de la República es el no señalar con precisión la atribución y el deber del presidente de la república, de la administración pública, y que ésta debe ajustarse a las aportaciones y principios de la ciencia administrativa; por lo que consideramos prudente el adicionar como primera fracción del artículo 89, y el consiguiente corrido de numeral de las siguientes fracciones, con esta redacción:

“Coordinar en base a los principios de la ciencia de la administración pública, en forma permanente y continua los recursos humanos,

materiales, técnicos y financieros del gobierno federal, mediante el proceso de planeación, organización, dirección y control, para el efecto de lograr la mayor eficiencia y eficacia en la producción de bienes y servicios para beneficio económico, social y cultural del pueblo”.

## *REFORMA AL ARTÍCULO 99 CONSTITUCIONAL FEDERAL*

La intervención del Tribunal Federal Electoral sustentada en la fracción IV del artículo 99 de la Constitución Federal, ha provocado debates y discusiones en los últimos tiempos, sobre todo en algunos casos en que varios tratadistas estiman que las resoluciones dictadas violan la soberanía de los estados y que se apoyan en la redacción amplia y sin precisión sobre sus facultades; por otro lado, varios especialistas opinan lo contrario.

La información conocida por conducto de los medios informativos y sin haber examinado los expedientes originales respectivos, nos ha provocado la explicación de que el caso tan sonado del Estado de Yucatán se ha desarrollado bajo la siguiente descripción: La Constitución Local de Yucatán estatuye como facultad del Congreso del Estado la designación de los integrantes del Consejo del Instituto Estatal Electoral. La ley reglamentaria electoral del estado yucateco determina que dicha designación debe apoyarse en la decisión de los diputados locales de un porcentual mayoritario que excede de la mitad más uno. En ejercicio de sus atribuciones, el congreso local yucateco designó a los componentes del Consejo del Instituto Electoral Estatal, mediante una votación que no reúne los requisitos exigidos por la citada ley reglamentaria y que en atención a ello, los representantes de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, apoyados en la fracción cuarta del artículo 99 de la Constitución federal interpusieron el recurso correspondiente para que el Tribunal Federal Electoral resolviera sobre la legalidad de la designación de dicho consejo, puesto que estimaron que al no cumplirse el requisito del porcentual en la votación, toda vez que sólo los priístas, que son en conjunto la mitad más uno, fueron los que aprobaron las designaciones. El Tribunal Federal Electoral resolvió que la

mentionada designación efectivamente no cubría el requisito citado y declaró sin efecto el nombramiento referido, y la consecuencia natural de una nueva designación; decisión que acató la legislatura local y designó un nuevo consejo del Instituto Electoral Estatal, pero incurriendo en la misma irregularidad; motivando que nuevamente se presentaría la inconformidad ante el Tribunal Federal Electoral, que volvió a dictar resolución similar a la anterior, o sea declarando ilegal el nombramiento y por consiguiente se presentó la necesidad de una nueva designación. El congreso local yucateco se negó a dar cumplimiento a esta última resolución, motivando que el tribunal federal electoral, sin tener facultad legal asignada, procede a la insaculación para la designación de un Consejo del Instituto Electoral Local, provocando la existencia de dos consejos electorales. El Tribunal Federal Electoral ordena al congreso Local que tome la protesta a los integrantes del Consejo Electoral que había designado, pero sin que la legislatura local cumpliera tal requerimiento; provocando que con el asesoramiento del Tribunal Federal Electoral rindieran la protesta de ley los integrantes del Consejo Electoral designados por el tribunal, en una reunión pública y ante notario público. Lo anterior originó el establecimiento de dos consejos electorales locales en supuesta posición de operar e iniciar labores para el registro de candidatos y el resto del proceso electoral. El Consejo Electoral designado por el Congreso Local ocupó las instalaciones destinadas al órgano estatal electoral y recibió los recursos económicos legales que para el efecto de su operatividad requerían; por supuesto que el consejo electoral designado por el Tribunal Federal Electoral no fué proveído ni de oficinas, ni de los recursos monetarios para su debido funcionamiento. El Tribunal Federal Electoral denuncia los hechos de desacato a sus resoluciones por parte de la legislatura local y del gobernador del estado, para una posible imposición de sanciones; y el gobernador del estado presenta una iniciativa para reformar la ley reglamentaria local en el sentido de aumentar, de siete a catorce, el número de componentes del consejo electoral, para el efecto de que quedaran dentro de dicho consejo, tanto los siete integrantes del consejo que designó el congreso estatal y los siete que nombró el tribunal federal electoral.

La irregularidad de la designación del consejo electoral por parte del congreso local, en virtud de que no se reunió el porcentual en votación que exigía la ley reglamentaria local; así como la irregularidad de que el Tribunal Federal Electoral, designara a otro consejo electoral local, no obstante que dicha atribución está asignada constitucionalmente en el ámbito estatal a la legislatura local; provocaron un enrarecimiento político grave y la comprobación de una laguna jurídica y de la ausencia de un organismo local que pudiera haber actuado en revisión de la designación no apegada a la ley del congreso local, con facultades y competencia para resolver dicha controversia, y en todo caso la designación definitiva del Consejo Electoral Estatal.

La redacción de la fracción cuarta del artículo 99 constitucional federal es general, ambigua y que se presta a diferentes interpretaciones puesto que conoce el tribunal, con tal redacción, de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades locales “Para la organización y calificación de los comicios” así como para resolver las controversias que surjan sobre los procesos electorales, acotando que sólo en el caso que los actos o resoluciones puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso o el resultado final de las elecciones.

Independientemente de como se resuelva política y jurídicamente el problema, es evidente que la fracción en análisis no es congruente con lo establecido por el artículo 40 “Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”, en la forma como se ha aplicado el contenido de la citada fracción. Y por otra parte, la designación del congreso sin la completitud de los requisitos para la designación del consejo electoral no encuentra solución, ni órgano estatal que pueda conocer y dictar la decisión final; por lo que, lo procedente, es la creación de un organismo local que tenga el control del respeto a lo establecido por la constitución y leyes locales, así como la acotación y precisión de la fracción cuarta del artículo 99 de la constitución federal.

Situaciones similares en cuanto a hacer necesaria la creación de un organismo local para el control constitucional estatal son los casos suscitados en Tabasco y en Jalisco.

En esa virtud sugerimos la siguiente redacción de la multicitada fracción cuarta de la forma siguiente:

“Artículo 99.- .....

.....

.....

.....

I.- .....

II.- .....

III.- .....

IV.- Las impugnaciones de actos o resoluciones firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas en materia electoral, cuando la constitución local no lo prevea y no existan organismos de control constitucional local, y las consecuencias que se produzcan sean determinantes para el desarrollo del proceso electoral y el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos”.

#### *ARTÍCULOS 73, 89, 103, 104 Y 105 CONSTITUCIONALES FEDERALES*

Las anteriores disposiciones constitucionales deberán quedar concordantes con lo que hemos expuesto para el artículo 99 y el artículo 124 constitucionales federales, en cuanto a que previamente se modifiquen estos últimos como ha quedado expresado.

Para cerrar el círculo de evitar el crecimiento de los ámbitos competenciales de los poderes federales, la disposiciones señaladas en este subítulo se proponen como decisiones fundamentales en la propuesta para el nuevo artículo 135 constitucional federal.

## *REFORMA AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL FEDERAL*

A raíz de la reforma a esta disposición constitucional, motivada por la iniciativa que se presentó por el presidente de la república en el año de 1982, se asignó a los congresos estatales la facultad de suspender ayuntamientos, declarar que han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, lo que conforme a nuestro criterio, violan la autonomía del municipio y desequilibra de manera peligrosa la integración de los ayuntamientos como parte de una entidad federativa; además de que en algunos casos ha sido usada como un recurso político por los gobernadores de los estados.

Por tal razonamiento se sugiere derogar el párrafo tercero de la fracción primera de dicho artículo 115, cuya redacción es la siguiente:

“Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por algunas de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan”.

El cuarto párrafo actual quedaría como tercero, con la adición de una sola palabra para hacer congruente su contenido, de la siguiente manera:

“Si alguno de los miembros del ayuntamiento dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley”.

Y el párrafo siguiente, que vendría a ser el cuarto párrafo, de acuerdo con lo que se propone anteriormente, se sujetaría a la siguiente redacción:

“Cuando por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designarán de entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos; éstos consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecido para los regidores”.

## *REFORMA AL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL FEDERAL*

En la doctrina jurídica, existen dos posiciones encontradas sobre el tema de las decisiones fundamentales. Por un lado, hay tratadistas que estiman que el constituyente revisor tiene la facultad para modificar cualquiera de las disposiciones que aparecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y por otra parte, los juristas que consideran que algunas disposiciones de la misma carta federal no pueden ni deben ser reformadas mediante una resolución del constituyente revisor. En páginas anteriores nos hemos referido a este tema al tratar lo referente al artículo 124 y de manera resumida nuestro criterio al respecto.

De manera amplia nosotros hicimos un análisis al respecto desde el año de 1990 que se encuentra, tanto en la primera edición, como en la segunda edición que publicó la UNAM por conducto de su Instituto de Investigaciones Jurídicas del nuestro libro “Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas” en las páginas 75 a la 87, que debemos transcribir:

### “LA IRREFORMABILIDAD CONSTITUCIONAL

#### I. CUANDO LA CONSTITUCIÓN ES PRECISA EN SU SEÑALAMIENTO

Una de las polémicas de la doctrina jurídica más interesantes se ha suscitado acerca de las limitaciones o ilimitada facultad del poder revisor de la Constitución. Existen casos en los que la discusión no tiene razón de ser puesto que la misma carta fundamental lo establece con toda claridad, como es el caso de la Constitución mexicana de 1824, que especificó en su artículo 171 que nunca podrían ser reformados los artículos sobre la libertad, la independencia de la nación, la religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la federación y de los estados.

De esta manera, los mismos constituyentes establecieron cuáles, a su juicio, habrían de ser las decisiones fundamentales de tal carta

fundamental. Pero asimismo quedó estatuido que la Constitución no estaría sujeta a ninguna modificación hasta seis años después o sea, en 1830.

En el ámbito internacional y con enfoque de derecho comparado, encontramos los siguientes ejemplos:

La Constitución francesa del 25 de febrero de 1875 continuó la taxativa de que la forma republicana no podría ser objeto de revisión y que los miembros de las familias que hayan reinado en Francia no son elegibles para la presidencia de la república. El artículo 8 de esta Constitución quedó con el siguiente texto:

Cada una de las Cámaras, por acuerdo separado, tomando por mayoría absoluta de votos, y ya en virtud de su propia iniciativa, o a petición del presidente de la República, podrá declarar que ha lugar a revisar las leyes constitucionales. Una vez tomada dicha resolución por ambas cámaras se reunirán éstas en Asamblea Nacional para proceder a la revisión.

Los acuerdos referentes a la revisión de las leyes constitucionales, en todo o en parte, deberán ser tomados por mayoría absoluta de los miembros que compongan la Asamblea Nacional. La forma republicana no podrá ser objeto de revisión. Los miembros de las familias que hayan reinado en Francia no son elegibles para la Presidencia de la República.<sup>35</sup>

Otras constituciones preceptúan de manera específica las condiciones que deben llenarse para una reforma de este tipo, como es el caso de la Constitución austriaca del 1 de octubre de 1920, que en su artículo 44 especificó que toda modificación de la Constitución federal, antes de ser promulgada por el presidente de la confederación, debe ser sometida al referéndum de la nación entera. La Constitución española del 9 de diciembre de 1930, en su artículo 125, se refiere a la modificación constitucional y dispone que la Constitución puede ser reformada a propuesta del gobierno o a propuesta de la cuarta parte de los miembros del parlamento, que la propuesta debe mencionar el artículo o artículos que hayan de suprimirse, reformarse o adicionarse, y seguirá los trámites de

una ley, pero para su aprobación requerirá el voto de las dos terceras partes de los diputados, cuando esto suceda durante los cuatro primeros años posteriores a la expedición de la Constitución; con posterioridad, requerirá la mayoría absoluta. Después de la aprobación aludida se disuelve el Congreso y se convoca a una nueva elección para integrar una cámara que tendrá las funciones de asamblea constituyente y que resolverá sobre la reforma constitucional, para posteriormente operar como órgano legislativo ordinario.

La Constitución de 1936 de Honduras, imperativamente manifiesta que la reforma de los artículos 117, 118 y 200, o de uno o más de estos tres, y la reforma total de la Constitución y las leyes constitucionales sólo podrán hacerse por una asamblea constituyente convocada al efecto por el Congreso Nacional.

La Constitución del 1 de julio de 1940 de Cuba, en su artículo 286, manifestaba que en caso de que la reforma constitucional fuera integral, se refiriera a la soberanía nacional o a los artículos 22, 23, 24 y 87 de la Constitución, o a la forma de gobierno, después de cumplirse los requisitos anteriormente señalados, según que la iniciativa proceda del pueblo o del Congreso, se convocará a elecciones para delegados a una asamblea plebiscitaria, que tendrá lugar seis meses después de acordada, la que se limitará exclusivamente a aprobar o rechazar las reformas propuestas. La asamblea cumplirá sus deberes con entera independencia del Congreso y los delegados a dicha convención se elegirá por provincias y ningún congresista podrá ser elegido para el cargo de delegado.

## II. TESIS OPUESTAS EN CUANTO A LAS FACULTADES DEL PODER REVISOR

La argumentación de mayor peso para estimar que las decisiones fundamentales no pueden modificarse por el poder revisor de la Constitución es que la soberanía corresponde al pueblo; cuando

éste la delega al poder constituyente, creador a la Constitución, los representantes están facultados para cualquier toma de decisiones, pero que en cambio los poderes permanentes revisores de la Constitución no asumen la representación total de la soberanías y por ello quedan limitados; en este orden de ideas, cuando las constituciones prevén la necesidad de un referéndum para cualquier reforma constitucional o para casos especiales, entonces debemos entender que las taxativas quedan inexistentes. Lo mismo acontece cuando en una constitución queda indicado que determinados principios o artículos no pueden ser sujetos de modificación.

La discusión se centra, pues, en las constituciones que prevén el poder revisor de la Constitución y se omite mencionar prohibición para reformar, o bien las que señalan cuáles son los principios esenciales pero no establecen limitantes para su modificación, dejando a la interpretación lo que en todo caso proceda. Tanto la doctrina extranjera como la nacional han explorado este tema y se han producido corrientes que se contraponen: hay la que sustenta la tesis de que el poder revisor o constituyente permanente posee facultades para modificar cualquier decisión constitucional, y la que asevera que el poder revisor de la Constitución está impedido para reformar las normas constitucionales que contengan decisiones fundamentales.

### III. TEORÍAS DE QUE EL CONSTITUYENTE REVISOR TIENE FACULTAD ILIMITADA

En primer lugar, mencionaremos las más significativas de la corriente partidaria de que el constituyente revisor ostenta la atribución de libre y completa modificación constitucional. León Duguit expresa radicalmente su opinión de que el poder revisor tiene la facultad de hacer una revisión total o parcial, pudiendo incluso cambiar la forma de gobierno, la que debe tratarse con dos hipótesis diferentes:

1) Las resoluciones de las cámaras contienen tan sólo este enumerado dispositivo (ha lugar a revisar las leyes constitucionales); creemos nosotros que en tal caso los poderes de la asamblea son, sin la menor duda, ilimitados que puede hacer una revisión total y hasta puede cambiar la forma de gobierno. 2) Las cámaras han especificado, en la parte dispositiva de las resoluciones votadas, los artículos sobre los cuales debe versar la revisión. ¿Queda ligada la asamblea por estas resoluciones?, agregando: no titubeamos al afirmar que la asamblea no está, de manera alguna, ligada por las resoluciones anteriores de las cámaras. Por otra parte, si se admite la distinción entre leyes constitucionales y las leyes ordinarias, parece muy difícil comprender cómo el legislador ordinario puede limitar los poderes del legislador constituyente. <sup>36</sup>

Numerosos juristas franceses apoyaron lo expuesto por Duguit. Georges Burdeau<sup>37</sup> afirma que, aún cuando en una constitución queda especificado que determinadas disposiciones y principios no pueden reformarse, es de cabal discernimiento que cualquier poder constituyente esta en opción de poder hacerlo, puesto que “el poder constituyente de un día carece de título para limitar el poder constituyente del porvenir”.

Carré de Malberg estima que,

toda vez que la soberanía de un pueblo se deposita y existe a partir de la Constitución, los órganos llamados constituyentes, lo mismo que los órganos constituidos, no pueden tener poderes anteriores a la Constitución: cualquier órgano, incluso el que está llamado a ejercer la protestad constituyente, proviene esencialmente de la Constitución y de ella recibe recibe su capacidad. En el Estado no hay más que órganos constituidos. <sup>38</sup>

James Bryce llegó al extremo de estimar que nada hay en la Constitución “susceptible de impedir la adopción de una enmienda que establece un método distinto a romper el lazo federal, a formar si fuere necesario uniones nuevas, o a permitir a cada Estado llegar a ser una soberanía absoluta y una república independiente”. <sup>39</sup>

Munro sigue a Burdeau y asevera que la generación de un pueblo no puede imponer para siempre una limitante a la soberanía de las generaciones futuras.

Tena Ramírez, en nuestro país, es quien más se ha significado por sostener que el órgano constituyente revisor es depositario, en plenitud de la soberanía del pueblo, para reformar o adicionar, en cualquiera de sus partes, la Constitución. Refiriéndose a la Constitución mexicana, nos dice:

Por vía de reforma o de adición, nada escapa a su competencia, con tal de que subsista el régimen constitucional, que aparece integrado por aquellos principios que la conciencia histórica del país y de la época considera esenciales para que exista una constitución. El sentido gramatical de las palabras no puede ser barrera para dejar a un pueblo encerrado en un dilema sin salida. No se puede expedir formalmente una nueva constitución, pero sí se puede darla de hecho a través de las reformas. El poder nacional de que habla Rabasa no puede expresarse sino por medio del constituyente del artículo 135; él es un órgano, su voz, su voluntad.<sup>40</sup>

Los argumentos torales de Tena Ramírez son: a) no es aceptable que exista imposibilidad, legalmente expresa, para modificar la Constitución en México puesto que ni el pueblo directamente ni el constituyente especial tienen asignada tal función; ésta debe ser desempeñada por el constituyente permanente. b) La doctrina mexicana reconoce en el poder constituyente la facultad de crear un órgano permanente con facultades constituyentes. c) En el constituyente de 1857 quedó clara la decisión en contra de la intervención directa del pueblo en la tarea de modificar la Constitución. d) En las constituciones extranjeras hay ejemplos que aceptan esta doctrina, habiéndose llegado incluso a aceptar desde la transmisión total de la soberanía al órgano constituyente hasta la exclusión expresa de ciertos preceptos intocables. e) Quien más está obligado a estar sometido a la ley es el pueblo, por lo que no es admisible que una porción de la Constitución quede al arbitrio del

pueblo para ser reformada, pues al salir de lo normativo esa parte de la ley suprema ingresa en lo anárquico. f) Históricamente encontramos ejemplos de reformas constitucionales en México acerca de lo que podría considerarse como decisiones fundamentales, como son las reformas del artículos 3, básicamente la de 1934, la supresión del municipio libre para el distrito y los territorios federales de 1928, la supresión del amparo en materia agraria de 1934 y otras. Pero, sobre todo durante el siglo pasado, en relación con la forma de gobierno y la separación de Estado e Iglesia, se modificaron dichos principios constitucionales que entonces eran considerados como decisiones políticas fundamentales.

#### IV. LOS QUE AFIRMAN QUE EL CONSTITUYENTE REVISOR ES LIMITADO

En la trinchera opuesta se asevera que en toda constitución existen principios esenciales que no pueden ser modificados por el constituyente revisor.

Karl Loewenstein, basándose en el derecho natural, afirma que hay límites o valladeras para el constituyente revisor; los llama intangibles y enumera la forma de gobierno, el sistema democrático, la estructura federal y en algunos casos la no reelección. A propósito de Inglaterra, Duverger dice:

La concepción británica del derecho es muy diferente de las concepciones de Europa occidental. En particular, la costumbre desempeña un papel muy importante. La organización de los poderes públicos ingleses no figura en un texto escrito dotado de un valor superior a la ley ordinaria, en una constitución. Se encuentra definida en una serie de leyes ordinarias, de reglamentos, de prácticas, de costumbres y de usos que no están codificados. Ninguna de estas disposiciones, superpuestas a través de los siglos, desde la Carta Magna de 1215, impuesta a Juan *Sin tierra*, tienen valor constitucional, es decir, ninguna obliga al legislador. El parlamento las puede modificar libre-

mente; en este sentido, se dice a veces que el parlamento inglés puede hacerlo todo, excepto convertir a un hombre en mujer. Pero, en la práctica, el espíritu tradicionalista del pueblo británico es tan profundo que estos usos son más sólidos y más respetados que muchas disposiciones escritas de las constituciones formales.<sup>41</sup>

Podemos inferir que Duverger asegura la existencia de principios no reformables.

Refiriéndose a la Constitución francesa de 1875, Berthélémy<sup>42</sup> afirmó que la asamblea nacional tenía capacidad para realizar cambios parciales, pero no para hacer una reforma profunda de las instituciones.

Vergottini expresa: “Toda constitución, rígida o flexible, tiene límites en cuanto a su modificación”.<sup>43</sup>

Carl Schimit afirmó: “La facultad de reformar o revisar leyes constitucionales es, como toda facultad constitucional, una competencia legalmente regulada, es decir, limitada en principio. No puede sobrepasar el marco de la regulación legal-constitucional en que descansa”.<sup>44</sup>

Al parecer, en México fue Emilio Rabasa, en 1912, quien expuso primero la doctrina de los límites de la revisión de la Constitución, expresando que ésta consiente adiciones y reformas pero no la destrucción constitucional de la Constitución.

Mario de la Cueva plantea como principios irreformables los referentes a la soberanía y a la representación:

La tesis de la ilimitabilidad de sus atribuciones (referentes a la Constitución) rompe el principio de la seguridad jurídica y el sistema de control de la constitucionalidad de los actos de los poderes públicos, pues si el poder reformador puede hacerlo todo, se pueden suprimir o cambiar los principios fundamentales de la Constitución, podría suprimir nuestro juicio de amparo y la jerarquía de las normas consignadas en el artículo 133. El poder reformador puede adicionar o reformar los preceptos que consignan los derechos humanos individuales y

sociales, pero lo que no puede hacer es derogarlos totalmente, ni podría tampoco nulificarlos a pretexto de adiciones o reformas.<sup>45</sup>

Ignacio Burgoa sostiene que la Constitución tiene alma, y que ésta se expresa en un conjunto de principios políticos, sociales y económicos que se encuentran arraigados en el ser, el modo de ser y el querer ser de un pueblo. El poder constituyente goza de amplia libertad para crear una constitución, sin que actúe acatando instrucciones específicas y expresas de su representado:

La modificalidad de los principios esenciales que se contienen en una constitución, o sea, de los que implican la sustancia o contextura misma del ser ontológico y teológico del pueblo, y la facultad de sustituir dicho ordenamiento, son inherentes al poder constituyente. Por ende, sólo el pueblo puede modificar tales principios o darse una nueva constitución. Ni el congreso constituyente, cuya tarea concluye con la elaboración constitucional, ni, por mayoría de razón, los órganos constituidos, es decir, los que se hayan creado en la Constitución, tienen semejantes atribuciones... Una reforma es algo accesorio o algo principal... una reforma implica la adición, la disminución o la modificación parcial de un todo pero nunca se elimina integral, porque entonces ya no sería reforma, ya que ésta altera, no extingue... De ahí que la reforma se distingue claramente de la transformación, la cual espera la mutación esencial o sustancial de una cosa.<sup>46</sup>

Fausto E. Rodríguez García, siguiendo a Carlos Cossío y su teoría ecológica del derecho, nos indica que la Constitución es propiamente una “pretensión de la comunidad”:

Generalmente, es el grupo o fracción triunfante en la lucha política (violenta o pacífica) el que asume la iniciativa, de manera espontánea, autopostulándose como poder constituyente y pretendiendo encarnar el real pensar, sentir y querer de la mayoría del pueblo, y que, en el grado actual en que éste no obstaculiza su actuación de líder, ello comporta una tácita apro-

bación de su gestión, que es un modo de exteriorizarse la potestad suprema del pueblo.<sup>47</sup>

Afirma, además, que no es lo mismo dar una Constitución que reformarla, puesto que lo primero se realiza sin límites y es una manifestación de la soberanía del pueblo, y la reforma es limitada.

Ramón Sánchez Medal,<sup>48</sup> entre otras razones, para inclinarse por la irreformabilidad de las cuestiones fundamentales esgrime que Venustiano Carranza manifestó, antes de protestar el cumplimiento de la Constitución del 17, que con ella sería una realidad la permanencia de los principios fundamentales contenidos en ésta. Agregando que el poder revisor de la Constitución no es un poder constituyente, porque no es una asamblea nacional, unitaria e indivisible, sino una serie de subasambleas parciales; que además el poder revisor se tiene que ajustar a la forma y al procedimiento que marca la Constitución; que no es un poder autárquico de derecho porque debe respetar las decisiones políticas fundamentales. Las razones en que se apoya la doctrina que sostiene la existencia de decisiones fundamentales, irreformables para el constituyente revisor, son:

- 1) Que la soberanía radica en el pueblo.
- 2) Que en toda Constitución existen principios básicos, intangibles, que son el sustrato de la forma de ser y de las aspiraciones del pueblo.
- 3) Que el constituyente revisor es un órgano constituido y que de ninguna manera puede modificar lo determinado por el poder constituyente.
- 4) Que el único depositario de la soberanía del pueblo, facultado, sin limitaciones, para aprobar una constitución y básicamente los principios esenciales que el pueblo desea es el poder constituyente originario.

La aceptación de la existencia de decisiones fundamentales origina el conflicto de determinar cuáles son.

Para Luis F. Cánudas Orezza<sup>49</sup> son las siguientes: *a)* la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; *b)* todo

poder público dimana del pueblo; *c*) el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; *d*) el Estado mexicano es un Estado que adopta la forma republicana de gobierno; *e*) el Estado mexicano es un Estado federal; *f*) el Estado mexicano es una democracia constitucional de carácter representativo; *g*) el Estado mexicano reconoce los derechos individuales públicos de los hombres y los derechos sociales; *h*) en el Estado mexicano existen tres poderes, a saber: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; *i*) el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política administrativa.

Para Jorge Carpizo<sup>50</sup> principios básicos son: 1) la declaración de derechos humanos, 2) la soberanía, 3) la división de poderes, 4) el sistema representativo, 5) el régimen federal, 6) la justicia constitucional, 7) la supremacía del Estado sobre las iglesias.

Para Ignacio Burgoa<sup>51</sup> las decisiones fundamentales son las siguientes: 1) la soberanía popular, 2) el régimen democrático y federal, 3) las garantías individuales, 4) el juicio de amparo, 5) la no reelección presidencial, 6) las garantías sociales en materia obrera y agraria.

Para Renato Sales Gasque<sup>52</sup> los valores fundamentales de la Constitución de 1917 son: *a*) derechos humanos, contemplados en su doble vertiente de individuales y sociales, *b*) soberanía popular, *c*) sistema representativo, *d*) división de poderes, *e*) federalismo, *f*) supremacía del poder civil sobre la iglesia, *g*) propiedad originaria de los recursos del suelo y del subsuelo, *h*) tutela de los derechos de los trabajadores, *i*) reforma agraria, *j*) rectoría del Estado en un régimen de economía mixta, *k*) planeación democrática, *l*) municipio libre.

## V. NUESTRA OPINIÓN

Por nuestra parte, expresamos que desde un punto de vista teórico y estrictamente jurídico es cierto que la Constitución mexicana de 1917, como las demás constituciones, contiene principios recto-

res, esenciales o trascendentales que resumen la forma de pensar y las aspiraciones del pueblo cuya conducta van a regular, pero referidos al momento y a las circunstancias en que se instauró el Congreso constituyente, por lo que con posterioridad puede variar la convicción y los ideales del pueblo y, en consecuencia, desear reformarlos; desecharmos que exista un derecho natural y que las decisiones fundamentales de una Constitución obedezcan a tal sistema jurídico inexistente. En virtud de que la soberanía reside en el pueblo, es éste el único que puede delegar las facultades que dicha soberanía le otorga, para que un grupo de representantes estructure la organización jurídica y política de la comunidad, así como apruebe las normas que ríjan las relaciones entre gobernantes y gobernados. El Congreso constituyente, con la representación de la comunidad, decreta las disposiciones básicas, de esencia, así como, complementariamente, algunas normas que sirven para explicar, para expresar, para conformar el orden jurídico fundamental; dentro de esta estructura jurídica originaria quedan incluidas definitivamente las citadas decisiones fundamentales.

Sin embargo, en el caso de que el poder constituyente primario, ostentando la soberanía del pueblo, incluya en el ordenamiento legal constitucional la mención de asignar la competencia de modificar la Constitución en sus decisiones fundamentales a un organismo o institución que se forme con la calidad de poder constituyente, o bien establezca que mediante un referéndum este principio es válido y operante puesto que la soberanía se le ha asignado sin cortapisas, sin limitaciones en ese sentido, y así estará en opción de ejercer sus atribuciones. Si sólo se crea un constituyente revisor, debemos entender que es para el efecto de reformar las disposiciones constitucionales que no incluyen las decisiones trascendentales.

Leer lo que al respecto ha expuesto Tena Ramírez nos induce a pensar que la postura de que el constituyente revisor puede modificar cualquier aspecto de la Constitución está más que todo moti-

vada por la circunstancia de que, con este punto de vista, la modificación de las decisiones fundamentales sólo podría lograrse por medio de la revolución y, como él lo manifiesta, en un estudio doctrinario jurídico es incongruente dar esa solución a la omisión en la letra de la Constitución.

Es atinado decir que es inaceptable que una generación de un pueblo pueda limitar o impedir que las generaciones futuras cambien su criterio y su sistema jurídico; por ello tampoco es aceptable que en la Constitución se establezcan prohibiciones para reformar las decisiones fundamentales o determinados principios.

Es procedente asimismo la aseveración de que el pueblo está obligado a acatar el derecho, lo que definitivamente no es suficiente para que por esta circunstancia se llegue a la conclusión de que el pueblo sólo es soberano en el momento de delegar al poder constituyente y que con posterioridad y debido a su obligación de acatar la ley le quede vedado el seguir siendo el titular de la soberanía y ejercerla cuando así lo estime prudente; aquí es donde entra precisamente la validación de la revolución, en tanto los ordenamientos jurídicos lleguen a contraer la soberanía del pueblo, ejerciendo su soberanía, se levanta, contrariando el derecho y cualquier otra superestructura.

El proponer una adición a la Constitución vigente para que se establezca el referéndum como vía para la modificación de las decisiones trascendentales solucionaría el problema, pero mientras no se realice estamos obligados analizar el problema y plantear soluciones.

El sustentar la tesis de la existencia de decisiones fundamentales o esenciales da inicio a un conflicto mayor, que es el de encontrar cuáles son, en cada una de las constituciones; porque tanto el número como la naturaleza de las mismas se sujeta a enfoques y criterios diferentes, tal como lo hemos visto en el caso de la Constitución mexicana, en donde no existe coincidencia ni unanimidad al referir las opiniones de diferentes tratadistas. Burgoa menciona la no reelección presidencial, más no así los demás juristas

consultados. Carpizo y Sales Gasque incluyen la separación de la Iglesia y el Estado, y el predominio de este último, no así los demás. Sales Gasque menciona la rectoría económica del Estado y la planeación económica. Sánchez Medal se refiere concretamente a los municipios, y Cánudas utiliza principios más generales. Por otro lado, el mencionar de manera general, por ejemplo, las garantías individuales o derechos subjetivos públicos y las garantías sociales nos origina conflicto por su abstracción y porque, en la práctica, resulta contradictorio, pues en muchos países se han realizado reformas en esas materias, y no por el constituyente permanente, sino por el constituyente revisor, sin estar autorizado para llevarlas a cabo. En nuestro país son varios los ejemplos que podemos encontrar, algunos de ellos citados por Tena Ramírez, y muchos otros, como el de la reelección presidencial en tiempos del general Álvaro Obregón.

Dentro de este contexto podríamos estimar, como lo explicamos más adelante, que el artículo 124 de la Constitución mexicana es una decisión fundamental, puesto que al establecerse el pacto federal una de las bases para el acuerdo es que la esfera de competencia asignada a la federación se especifique y se otorga la competencia residual a las entidades federativas; al modificarse tal principio se puede afectar de tal gravedad el pacto federal que varios de los estados pueden estar en desacuerdo y considerar que se han cambiado las estipulaciones de la integración de la federación.

Desde un punto de vista práctico se reflexiona, para no hacer uso más que de un sólo ejemplo, acerca de si los diputados constituyentes de 1917 recibieron realmente la soberanía y sus facultades respectivas del pueblo mexicano ¿votó la mayoría del electorado?, ¿en todos los distritos se llevaron a cabo elecciones?, ¿estuvo suficientemente informado el pueblo respecto de las atribuciones ilimitadas que se estaba confiriendo a quienes resultaran electos como diputados constituyentes?, y podríamos integrar una enorme secuela de más interrogantes.

La única solución existente para la fijación de cuáles son las decisiones trascendentales es incluirlas en la Constitución y señalar el órgano y el procedimiento para que puedan ser reformadas, o bien antes de que esto acontezca, queda a criterio de los componentes del constituyente revisor determinar, al aprobar o desaprobar una iniciativa de modificación constitucional, si se trata o no del caso de una decisión esencial y si el constituyente revisor es o no competente para hacerlo.

La falta de uniformidad de criterios acerca de cuáles son las decisiones, principios o resoluciones fundamentales agrava el conflicto jurídico de si existen o no disposiciones que no puede modificar el constituyente revisor, pues aún con la tesis de que efectivamente las hay nos encontramos con la incógnita de cuáles son; además, algunas reformas, en este contexto, serán inconstitucionales para unos constitucionalistas y para otros tendrán plena validez. Por otra parte, se han promulgado disposiciones legislativas, decisiones políticas económicas que alteran sustancialmente (aunque no se produzca la respectiva adecuación formal constitucional) preceptos constitucionales que son considerados como irreformables.

En síntesis:

- a) No hay principios inmutables;
- b) Las constituciones incluyen decisiones fundamentales, así como disposiciones que debemos considerar comunes, estas últimas expuestas a reformas por el constituyente revisor;
- c) Los principios o decisiones fundamentales quedan sujetos a modificaciones autorizadas expresamente por la misma Constitución y por conducto del organismo y procedimientos que se señalen;
- d) Lo deseable es que las decisiones fundamentales se especifiquen en la misma Constitución.

En caso contrario se carece de una solución para poder determinar con precisión cuáles tienen tal carácter.<sup>53</sup>

Con el antecedente expresado proponemos la nueva redacción del artículo 135 constitucional federal, con la siguiente redacción:

“Esta constitución puede ser adicionada o reformada.

Son decisiones fundamentales, dentro de la presente constitución, lo preceptuado en los artículos 3, 24, 25, 26, 27, 28, 39, 40, 41, 42, 49, 73, 89, 103, 104, 105, 115, 124 y 130.

Para ser modificados los contenidos de las decisiones fundamentales se requerirá adicionalmente al procedimiento para la modificación del resto de las disposiciones constitucionales, que el resultado del referéndum nacional que se realice con tal objeto sea la de aprobación con más de la mitad de los votos que se emitan.

Las disposiciones constitucionales no consideradas decisiones fundamentales pueden ser adicionadas o reformadas con el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en las sesiones del Congreso de la Unión, en una segunda instancia, tomando en consideración lo expresado en los votos que previamente emitan los congresos de los estados. Para tal efecto, el Congreso de la Unión aprobará en una primera instancia por el voto de la mayoría de los presentes las adiciones y reformas y las enviará a los congresos locales que deberán aprobarlas cuando menos por diecisésis legislaturas estatales con resoluciones debidamente fundadas”.

Por supuesto, la anterior propuesta sería procedente, en cuanto a la enumeración de las decisiones fundamentales con posterioridad a que en todo caso, se hubieran aprobado las sugerencias que en renglones arriba propusimos para reformar los artículos 41, 42 y 49.

## PROPUESTAS PARA SER CONSIDERADAS EN POSIBLES REFORMAS A LAS CONSTITUCIONES ESTATALES

Después del análisis de las diferentes constituciones estatales, tanto en lo referente a los contenidos comunes para todas ellas, en virtud de la obligatoriedad de no contravenir lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los señalamientos y comentarios acerca de las aportaciones que encontramos en dichas constituciones, considerados por nosotros como innovaciones y que sólo una o varias de estas constituciones locales incluye; es oportuno, mediante una clasificación arbitraria, presentar una serie de propuestas que emanan de dichos contenidos significativos. Nuestro deseo es que se proceda por las personas interesadas en cada uno de los estados a hacer los estudios respectivos de las mismas y que en concordancia con las situaciones y condiciones reales de cada entidad federativa se acepten, con las adaptaciones pertinentes; o bien, se desechen por estimarse como no congruentes o procedentes. Es pertinente aclarar que de estas propuestas, algunas constituciones ya las contienen y será innecesario considerarlas.

A aquellos juristas de la provincia, autores anónimos o conocidos, de las disposiciones de vanguardia, que hemos mencionado, es justo hacerles un público reconocimiento, al igual que a los congresos y ayuntamientos que aprobaron las enmiendas o nuevas normas jurídicas. Las entidades federativas han aportado, históricamente acciones e ideas que enriquecen a nuestro país.

Lo importante es la esencia y la finalidad, no precisamente la redacción, que por supuesto puede ser mejorada por los constituyentes locales.

*Obligaciones y acotamiento a los órganos de gobierno estatales:*

1.- Los funcionarios y empleados públicos deben aceptar todo tipo de peticiones que se presenten por la población por escrito, de manera pacífica y respetuosa. A toda petición debe recaer un acuerdo de la autoridad, expresando motivada y fundadamente, si concede o niega lo solicitado. La resolución debe ser notificada al peticionario en lapso que no excede de 30 días.

2.- Las autoridades estatales y municipales deben informar públicamente las actividades que realizan en cumplimiento de sus funciones.

3.- La autoridad que reciba una solicitud de particulares sobre cuestiones administrativas está obligada a notificar su contestación en el término de 30 días, de lo contrario, se considerará afirmativa o aprobatoria la respuesta.

4.- Con la finalidad de dotar de vivienda a la población, se declara como causa de utilidad pública y susceptible de expropiación, el aprovechamiento de los terrenos urbanos ociosos o desocupados.

5.- Los ciudadanos de la entidad tienen derecho para hacer peticiones, reclamaciones o protestas en asuntos políticos e iniciar leyes ante el congreso del estado.

6.- El titular del ejecutivo estatal es el responsable de la administración pública de la entidad federativa, utilizando las reglas y principios de la ciencia administrativa, mediante las fases de planeación, organización, dirección y control, en el empleo de los recursos materiales, humanos, técnicos y financieros para obtener la mayor eficiencia y eficacia en el logro de un desarrollo económico equilibrado y con las miras de reducir la pobreza y una justa distribución de la riqueza.

7.- Es facultad y obligación del gobernador del estado impedir los abusos de la fuerza armada contra los ciudadanos y los pueblos, y exigir que se finquen las responsabilidades procedentes.

8.- En caso de error judicial o por funcionamiento indebido de la administración de justicia que den por resultado daños y perjuicios al particular, el estado y gobierno quedan obligados a la indemnización respectiva y la reparación del daño.

9.- Al establecerse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la competencia de los órganos de gobierno federales, el estado asume la competencia residual para conocer las materias y rubros respectivos, así como para dictar las correspondientes resoluciones, exceptuándose las funciones y atribuciones que la constitución local y la ley orgánica municipal asignan a los ayuntamientos.

10.- El instituto estatal electoral es el encargado de la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, plebiscitos, referéndum, consulta popular y la revocación de mandato de los funcionarios públicos de elección popular.

*Poder Judicial y la asignación del control constitucional local:*

11.- Los magistrados del supremo tribunal de justicia durarán en su encargo nueve años, y si son reelectos, son inamovibles.

12.- Se crea una sala constitucional y de control de legalidad en materia electoral, como parte del tribunal superior de justicia, cuya competencia se constituye en el conocimiento y resolución de: I.- Juicio de protección de las garantías individuales señaladas en la constitución estatal y de vigencia en el territorio de la entidad federativa. II.- Juicios de controversia constitucional entre dos o más municipios; entre municipios y el poder ejecutivo o el poder legislativo; y entre el poder ejecutivo y el legislativo. III.- De las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes o decretos contrarios a la constitución local y que se inicien dentro de los 30 días siguientes a su publicación oficial. IV.- Juicios por omisión legislativa, cuando se considere que el congreso al no aprobar una ley o decreto afecta el cumplimiento de la presente constitución. V.- Los juicios que se originen sobre resoluciones definitivas de los organismos electorales, relativos a plebiscito, al referéndum y a las consultas populares que afecten el principio de legalidad. VI.- Los juicios en los que se impugne las diferentes etapas en los procesos electorales, de plebiscito, de referéndum y de las consultas populares.

*Nuevas funciones para el Instituto Estatal Electoral:*

13.- El Instituto Estatal Electoral es competente para organizar los procesos electorales para la designación de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como también para organizar y celebrar los plebiscitos, referéndums y la consulta popular.

14.- Los ciudadanos tienen derecho a participar en los referéndums, los plebiscitos y las consultas populares.

15.- El titular del ejecutivo debe solicitar al Instituto Electoral Estatal que someta a plebiscito las propuestas de actos o decisiones de gobierno que sean de importancia trascendental para la vida pública de la entidad.

16.- El titular del ejecutivo está impedido para intervenir en los procesos electorales, en favor de persona alguna o de cualquier partido político.

17.- Ni las organizaciones, ni los individuos pueden establecer condiciones o conductas en los ciudadanos, para su participación política o para la emisión del voto.

*Procesos legislativos y abolición del transitorio derogatorio:*

18.- Cuando el dictamen que recaiga a una iniciativa de ley, plantea adecuaciones, cambios o la decisión de no procedencia, el congreso del estado debe notificar al autor de la iniciativa, para que en caso de considerarlo necesario, presente comentarios escritos relativos al dictamen, con anticipación a la celebración de la sesión en que se discuta y apruebe o desapruebe dicho dictamen. El escrito será leído en la sesión del pleno, antes de que se inicie la discusión del dictamen.

19.- Cuando una resolución del congreso incluya la resolución de que quedan derogados artículos o disposiciones de alguna ley, o bien cuando se determine que queda derogado todo lo que se oponga a la ley, reforma, adición o supresión, es obligatorio mencionar específicamente los preceptos que quedan derogados y en cual legislación están contenidos.

*Iniciativa popular, plebiscito y obligación de rendición de cuentas de los ayuntamientos:*

20.- La ciudadanía tiene derecho a presentar iniciativas para reformar los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos y demás disposiciones administrativas en su municipio.

21.- Los ayuntamientos deben someter a plebiscito los actos de mayor trascendencia.

22.- Es obligación de los ayuntamientos formular los estados financieros del último año de su gestión, comprendiendo balanza de comprobación, balance general y el estado de resultados, para entregarlos al ayuntamiento entrante.

23.- Los municipios deben elaborar planes municipales trianuales y sus programas operativos anuales.

*Fortalecimiento de los derechos subjetivos públicos ciudadanos:*

24.- Es un derecho de todo individuo, el participar en la vida cultural, artística, científica, tecnológica y deportiva en la comunidad.

25.- Es derecho y obligación de los habitantes de la entidad federativa que en los planteles educativos se lea y estudie la Constitución Federal, la Constitución estatal, la Ley Electoral Local y una monografía del estado.

26.- Son objetivos de la educación el amor a la Patria, la identidad estatal y el respeto a los valores de la independencia, libertad, dignidad y solidaridad social.

27.- Los pueblos indígenas deben tener control y disfrute de sus recursos naturales, de su medicina tradicional, formas e instituciones de gobierno, de sus sistemas normativos y de resolución de conflictos, así como de sus formas particulares de organización social y política.

*Sobre desaparición de poderes y reformas a la constitución:*

28.- Para efectos de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República, sólo se considerarán desaparecidos los

poderes del estado, cuando falten físicamente los titulares de los mismos o cuando se presenten renuncias irrevocables por escrito de la mayoría de los magistrados del supremo tribunal de justicia, de los diputados al congreso del estado y del titular del ejecutivo.

29.- Las reformas o adiciones a la constitución local aprobadas por el congreso y los ayuntamientos, para tener vigencia, deben ser sometidas a referéndum dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de la publicación, cuando el 5% de los ciudadanos de la lista de electores lo solicite. Si el resultado del referéndum es que más del 50% de los ciudadanos que participaron en el mismo, votan por la no aceptación, dichas modificaciones quedarán sin efecto.