

INTRODUCCIÓN

La historia de nuestro país nos ilustra, de manera clara y precisa, sobre la disputa de corrientes doctrinales y pragmáticas acerca de la estructuración a que debe sujetarse el Estado mexicano. En algunas épocas se ha adoptado el centralismo, y en otras a quedado restablecido con una integración federal. Durante un lapso muy extendido se ha conservado el sistema federal teórico frente a una realidad de centralismo apabullante.

Las últimas décadas se caracterizaron, hasta el año 2000, porque frente al federalismo relativo del contenido de la Constitución general de la República, se irguió un presidencialismo centralista, apoyado por un partido dominante que avasalló, económica, política, socialmente, así como legislativa y de doctrina jurídica.

La asignación de los ámbitos competenciales entre el gobierno federal y los estados, sustentado por el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se fue modificando con un aumento paulatino de las atribuciones de los poderes federales.

La legislación federal se adaptaba en las entidades federativas para su derecho estadual. La doctrina jurídica se producía casi en exclusividad sobre el marco jurídico federal. Las Constituciones locales eran poco conocidas y en menor escala objeto de estudios doctrinales.

En 1990 se externó como diagnóstico de la doctrina jurídica estatal:

Se carece de un derecho constitucional ordenado y sistematizado de los estados, así como tratados y estudios sobre administración pública local y municipal. En algunas entidades federativas se han hecho

esfuerzos aislados y propiamente regionales para el tratamiento de estas materias.

A nivel nacional, Elisur Arteaga Nava es el autor de un estudio bastante interesante que lleva como título *Notas para un derecho constitucional estatal*, enfocado de manera teórica y aceptando que está desfasado de la realidad, pues inclusive al inicio de su trabajo inserta una nota aclaratoria y manifiesta que el título que debería asignarse a su estudio es el de *Notas para un utópico derecho constitucional estatal*. Menciona también que una muestra del descuido en que se encuentra el derecho constitucional estatal es que las Constituciones locales vigentes con posteridad a 1917 fueron compiladas inicialmente hasta 1962.

José Francisco Ruiz Massieu elaboró un trabajo que denominó *Estudios de derecho político de estados y municipios*, cuyo contenido está más bien enfocado al municipio, aún cuando trata cuestiones relativas a los estados y básicamente al estado de Guerrero.

En materia de administración estatal, Carlos F. Almada es el pionero, con el trabajo que elaboró para obtener un grado académico con el título *La administración estatal en México*, dividido en cuatro partes; la primera de ellas que nos da una versión general de administración estatal en México; la segunda parte analiza la función del gobernador de cada estado y las circunstancias que rodean sus relaciones con los funcionarios federales; la tercera parte está destinada a estudiar el arbitraje que el gobernador ejerce en los conflictos de las fuerzas locales y en la última sección nos orienta sobre el carácter de administrador que tiene el gobernador en cada entidad federativa.

Existe también un estudio elaborado por un grupo de estudiosos coordinados por Gustavo Martínez Cabañas con el título de *La administración estatal y municipal en México*, presentado de manera especial para que sirva de libro de texto y en cuya introducción nos dice que el objetivo que concretó tal obra es el de proporcionar un conjunto de conocimientos básicos de administración estatal y municipal, materia en la que no abundan obras que contengan información actualizada sobre la estructura orgánica y actual de los gobiernos y de los mecanismos o instrumentos de desarrollo económico y social. El libro se refiere a tres rubros básicos: la administración pública estatal, el municipio libre y las relaciones intergubernamentales federación-estados-municipios.

Ha visto la luz un libro editado en España, de Jorge Witker, sobre *La administración local en México*, que forma parte de las obras editadas por el Instituto de Estudios de Administración Local de Madrid, referido a México. Se asienta que “en México no ha habido voluntad política real a nivel de estados y municipios por desplegar potencialidades regionales autónomas que logren sustanciar ejercicios de autogobierno protagonizados por la voluntad de los ciudadanos que habitan las entidades y municipios aztecas”. Es un tratado que básicamente analiza las disposiciones legales federales y estatales que regulan la actividad administrativa local, municipal y del Distrito Federal en nuestro país. Bastante interesante e importante.

Es urgente que se incremente el estudio del derecho constitucional y de administración pública estatal, para tener una semblanza más apegada a la realidad del federalismo mexicano y para que nos sirva de acicate para transformarlo, pero con la finalidad de incidir realmente en una desconcentración y descentralización.¹

Durante noviembre de 2000, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *con el objetivo de difundir el pensamiento y promover el estudio de las principales corrientes del derecho constitucional estatal mexicano*, organizó un evento que se denominó *Primer Encuentro Nacional de Derecho Constitucional Estatal* que propiamente fue considerado como un Primer Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados, dividiéndose al país en seis zonas geográficas, en atención a ciertas similitudes de problemáticas políticas y regionales: estados de la zona norte, de la zona noreste, de la zona noroeste, de la zona centro, de la zona sur y de la zona sureste de México. Las exposiciones que se presentaron se encuadraron en los siguientes temas: historia constitucional local, derecho comparado, federalismo, justicia constitucional local y derecho constitucional local y la democracia mexicana. El resultado y desarrollo del Congreso se plasmó en las siguientes expresiones:

1 Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, pp. 249 y 250.

Se buscó y se logró, de manera actualizada y por parte de expertos en el derecho constitucional local de las entidades federativas, dar a conocer la experiencia que se ha producido a nivel local en los estados que han tenido cambios constitucionales de primer orden a nivel local recientemente, así como las inquietudes, reclamos y propuestas de reforma que se han generado en aquellas entidades en que aún no se echa a andar el proceso de reforma constitucional local integral.

En base a todo lo anterior es que se obtuvo una visión histórica comparada, teórica y práctica del funcionamiento de los sistemas constitucionales locales, así como el establecimiento de los primeros cimientos serios y reflexionados para el gran debate nacional acerca de las diversas experiencias del proceso de renovación jurídica, institucional, política y humana que vive actualmente México.²

El discurso y la intervención de inauguración estuvo a cargo del doctor Diego Valadés, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y se dictaron conferencias magistrales por los doctores Ignacio Burgoa, Emilio O. Rabasa y Máximo N. Gámiz Parral.

Durante noviembre de 2001, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Facultad de Derecho de Mexicali, UABC, convocaron al *Segundo Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*, haciendo mención en sus considerandos:

Que en años recientes la vida pública de México ha evolucionado de manera impresionante, lo que exige renovar nuestras instituciones adaptarlas a las nuevas realidades nacionales; que la enseñanza del derecho constitucional en las facultades de derecho tradicionalmente se ha enfocado a las instituciones del orden federal, pero las Constituciones de los estados han sido objeto de escasa atención en la doctrina y la jurisprudencia. Que ese y otros factores —como el

2 Andrea Sánchez, Francisco José de, *Derecho constitucional estatal. Estudios históricos, legislativos y teórico-prácticos de los estados de la República mexicana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. XVII.

INTRODUCCIÓN

XVII

arraigado centralismo prevaleciente en México— han provocado que las instituciones constitucionales del orden local hayan alcanzado muy escaso desarrollo, no obstante que el sistema federal pronto cumplirá dos siglos de haberse adoptado como fórmula de convivencia entre los mexicanos.

Dicho Congreso se organizó con base en una temática sustentada en conferencias magistrales y en un taller en que se dio cuenta sobre la presentación de ponencias referidas al tema *La Constitución local y su defensa: elementos para una teoría del control constitucional en los estados*, coordinado este último por el maestro Elisur Arteaga Nava. Las ponencias fueron numerosas e interesantes y se sujetaron a los siguientes cuatro principios:

Primero. Las ponencias deberán ser breves, con cifras, que puedan ser explicadas por su autor en no más de diez o doce minutos.

Segundo. Las ponencias abordaran puntos específicos de las Constituciones de los estados o de la teoría constitucional, relacionadas con la temática del taller.

Tercero. Las ponencias podrán referirse al control constitucional del orden local, en relación con las instituciones vigentes en el orden federal.

Cuarto. Se organizará a los ponentes en grupos de cinco, preferentemente por estados. El coordinador de cada grupo será relator y presentará las conclusiones que se incluirán en la memoria del Congreso.

Las conferencias fueron dictadas por los siguientes expositores y sus respectivos temas: doctor José de Jesús Gudiño Pelayo, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el tema *La jurisdicción de amparo y la independencia del juez local*; doctor Emilio O. Rabasa, con el tema *La solución al grave problema de la salinidad del Río Colorado (La proyección internacional de los estados miembros de la Federación)*; doctor Manuel González Oropeza: *El régimen interior de los estados en la*

Constitución federal; doctor Francisco Berlín Valenzuela, con el tema *Año 2000: una reforma integral a la Constitución de Veracruz*; Daniel Solorio Ramírez: *La protección de los funcionarios judiciales a través del amparo: una jurisprudencia muy poco reflexiva*; Efrén Ríos Vega, con el tema *La justicia constitucional local en Coahuila, hoy*; doctor Máximo N. Gámiz Parral, con el tema *El resurgimiento del sistema federal de México*, y licenciada Mirna Hoyos Schlamme, con el tema *Y se consumó el atentado a la soberanía interior de Yucatán*.

El Tercer Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados, se realizó, bajo los auspicios del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, de la Facultad de Derecho y su División de Estudios de Posgrado e Investigación de la Universidad Juárez del Estado de Durango, así como del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UJED, durante noviembre de 2002, con la finalidad *de que los maestros, los investigadores y los académicos de las diferentes instituciones jurídicas del país elaboren y presenten trabajos sobre antecedentes, diagnósticos y soluciones sobre temas de índole jurídica, que fortalezcan a las diferentes Constituciones locales y a la legislación estatal*.

Dicho Congreso se significó por la presentación de gran número de ponencias referidas a los temas que se incluyeron en las cuatro mesas de trabajo y que fueron los siguientes:

Mesa 1. Regulación jurídica local electoral, partidos políticos estatales, candidaturas independientes, revocación del poder, la democracia en las entidades federativas, reelección o ampliación de los periodos de ejercicio de las diputaciones locales y de los ayuntamientos.

Mesa 2. Un verdadero federalismo fiscal, la rendición de cuentas de los ejecutivos estatales y municipales, la planeación de la administración pública estatal y municipal, las facultades contributivas estatales y municipales, los presupuestos de ingresos y egresos estatales y municipales.

Mesa 3. Las relaciones del Poder Ejecutivo local y los congresos estatales, la administración de justicia municipal, la administración de justicia en las entidades federativas.

Mesa 4. Regidores de los ayuntamientos por distrito o circunscripción, la concesión para la prestación de los servicios municipales, la facultad de iniciativa de los congresos estatales respecto de la legislación federal, regulación jurídica para la aprobación de una nueva Constitución estatal, modificación de la Constitución federal para que los Congresos estatales amplíen su intervención para las adiciones y reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nuevos derechos subjetivos públicos o garantías individuales regulados por las Constituciones estatales.

También como punto relevante, dentro del desarrollo del Congreso, es digno de mencionarse la celebración de la primera reunión de directores y representantes de los institutos de Investigaciones Jurídicas de los estados, donde se sentaron las bases de la coordinación y apoyo recíproco entre las citadas instituciones, al mismo tiempo que se tomó la determinación de que la segunda reunión se llevaría a cabo el 17 de febrero de 2003.

De igual manera se llevó a cabo un taller, coordinado por el maestro en derecho Elisur Arteaga Nava, con el tema *Aplicación de leyes federales y aplicación de leyes estatales*, proporcionándose con anticipación a los participantes en el Congreso un ejemplar del trabajo que sirvió de base de sustentación para las investigaciones que fueron presentadas en el respectivo taller. El contenido del documento forma parte de esta obra. En espacios seleccionados entre las diferentes reuniones de los ponentes, para cada una de las cuatro mesas del Congreso se dictaron las conferencias magistrales de los siguientes tratadistas y respectivos temas: José Antonio Caballero Juárez, *Poder Judicial Estatal*; Jorge Fernández Ruiz, con el tema: *Ámbito municipal*; Héctor Fix-Zamudio, *Relaciones entre los tribunales locales y federales*, Máximo N. Gámiz Parral, con el tema *Los ámbitos competencia-*

les de los tres niveles de gobierno, y Emilio O. Rabasa, con el tema: *La reforma constitucional en los estados*; trabajos que forman parte del presente volumen.

Como punto culminante del Tercer Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados se aprobó por unanimidad el documento que contiene la denominada *Declaración Durango*, que también queda incluida en esta memoria.

Con base en las ponencias recibidas, a los debates y a las propuestas que surgieron de las mesas de trabajo, resultaron las conclusiones que están contenidas en la mencionada *Declaración Durango*.

Es orientador, sin embargo, el hacer referencia a algunas ponencias, no obstante que fueran o no aprobadas por los asistentes a las mesas.

Las ponencias presentadas en la mesa 1 se caracterizaron por el interés que existe en la provincia mexicana para participar en el debate sobre la procedencia y avance de la reelección inmediata de los senadores, diputados federales, diputados locales y los ayuntamientos. Se plantearon diferentes puntos de vista al respecto, sobre todo de manera mayoritaria acerca de estimar como peligrosa la reelección inmediata de los legisladores federales, porque se considera que constituiría un inicio para posteriormente abrir la posibilidad de una reelección para la presidencia de la República.

Se presentaron propuestas para la reducción de los doscientos diputados federales de representación proporcional a solo cien que conservaran la finalidad de proporcionar la oportunidad a los partidos de menor membresía para contar con representantes legislativos.

Dentro del mismo tenor se sustentó el punto de vista de proponer el aumento de los periodos de los ayuntamientos a cuatro años, sin reelección inmediata.

Dentro de los estudios que se conocieron en la mesa 1 fue novedoso encontrar la propuesta para que se legisle con el objeto de establecer la revocación de poder en los diversos niveles gu-

bernamentales, como un procedimiento para reiterar la voluntad ciudadana de que continúen en el ejercicio del poder durante todo el periodo para el que fueron electos inicialmente, o se termine anticipadamente la gestión cuando democráticamente se resuelva así por la ciudadanía.

Aumentar la participación ciudadana en las resoluciones gubernamentales con el establecimiento del referendo y el plebiscito.

En la mesa 2, la mayor parte de las ponencias se refirieron a la imperiosa necesidad de modificación del sistema fiscal federal, por considerarse que es contrario a un verdadero federalismo, optándose por diferentes soluciones: “un verdadero fortalecimiento de los ingresos de estados y municipios, a través de reasignar los porcentajes de participación en los tres niveles gubernamentales”, con “un compromiso explícito en el incremento de las labores realizadas las cuales deben ser cumplidas con mayor responsabilidad”; “es impostergable la necesidad de ir al fondo del asunto y definir con toda claridad en la Constitución, las competencias y potestades tributarias de la Federación, de los estados y de los municipios”; “la creación de un organismo autónomo en cuya integración se diera participación a los estados y a los municipios, encargado de la aplicación de las normas relativas a la coordinación fiscal en todos sus aspectos”; se requiere “interpretar auténticamente un federalismo tributario”.

Con relación específicamente al estado de Tabasco y después de un análisis e investigación sobre las participaciones federales, los ingresos federales coordinados, el programa de apoyo para el fortalecimiento de las entidades federativas y los donativos de petróleos mexicanos, se plantea que para la aplicación del artículo 2o. del Acuerdo que crea la Comisión Interinstitucional para el Medio Ambiente y el Desarrollo Social se debe “hacer efectiva la conciliación de la actividad petrolera con las otras actividades productivas del estado, con la finalidad de fomentar el desarrollo armónico de Pemex y Tabasco”.

Otro caso específico sobre la autoridad municipal, en cuanto al procedimiento económico-coactivo, concluye que deben terminar los requerimientos “por el pago de supuestos adeudos sin llevar a cabo el procedimiento administrativo apegado a la ley”.

Respecto de la mesa 3 y con un grado importante de riqueza en los temas contenidos en las ponencias, se llega a diferentes conclusiones: a) “Las juntas de conciliación y arbitraje, en respeto al Constituyente original de 1917, deben continuar siendo el órgano jurisdiccional laboral, integrado en la forma que la fracción XX del apartado A del artículo 123 constitucional señala; para otorgar a las juntas plena autonomía e independencia, sugerimos que dependan del Poder Judicial federal, y se realice la adecuación legislativa, para que tanto en la ley federal del trabajo como en los ordenamientos sustantivos y procesales que regulan a dicho poder, quede establecido que el presidente de la junta, sea designado mediante concurso por oposición que al efecto se señale”. b) “Los gobernadores afiliados a la Conago tienen que levantar la mira. No pueden pelear simplemente más dinero. Tienen que tomar conciencia de que el pueblo cree elegir gobiernos y no meros gestores ante las instancias del centro, todavía todopoderoso. La discusión sobre una nueva Constitución es hoy totalmente viva”. c) “El control constitucional local puro, es posible si y sólo si los órganos estatales son capaces de realizar un control constitucional dual: el de la carta magna y el de las Constituciones de las entidades federativas. El control constitucional local puede llevarse a cabo mediante la creación de un Tribunal Constitucional Local o a través de una Sala Constitucional integrada al Tribunal Superior de Justicia de las entidades federativas”.

Para el caso específico del estado de Morelos se formulan la implantación de diversos recursos contra resoluciones; una tutela judicial efectiva y un proceso adecuado; urge una ley de descongestión judicial.

Con la representación del estado de Nayarit se hizo alusión, en el nivel federal, entre otros, a los siguientes puntos: los per-

misos de ausencia del presidente del territorio nacional; la renuncia presidencial; la aprobación o ratificación de nombramientos del gabinete presidencial por el Congreso; eliminación del principio de relatividad en las sentencias de amparo y la creación de un Tribunal Constitucional distinto de la Suprema Corte. En el aspecto local: modificar la integración de los órganos del Poder Judicial del estado, adoptando el criterio de judicialización de los tribunales en materia jurisdiccional, administrativa, de conciliación y arbitraje y electoral, y los juzgados que la ley determine, además del Consejo de la Judicatura; se requiere también un sistema de medios de impugnación para el control de la legalidad electoral y las competencias de las autoridades judiciales para resolver las distintas etapas del proceso, el plebiscito, referéndum y los derechos políticos de los ciudadanos; estatuir reglas para el manejo hacendario y la vigilancia de los recursos y bienes del estado, garantizando la legalidad, racionalidad y estricta disciplina fiscal, control de la deuda y convenios y contratos de obra y servicios sujetos a licitación.

Un buen número de ponencias se presentaron en la mesa 4, con enfoques sobre diferentes temas y materias. Dentro de esta gama de planteamientos podemos seleccionar y referir los siguientes:

a) La necesidad de que el estado de Aguascalientes cuente con un estudio doctrinal de la Constitución estatal de dicha entidad federativa, con comentarios para cada uno de sus diferentes artículos. *b)* Sobre la necesidad de que el Ministerio Público en los estados sea autónomo y consecuentemente deje de tener dependencia con los ejecutivos de los estados; acerca de la procedencia de elegir diputados municipales o regidores de los ayuntamientos, por distrito o por circunscripción. *c)* Que se legisle sobre el reconocimiento de los derechos de los ancianos en las diferentes Constituciones locales. *d)* La creación de candidaturas independientes y no sujetas a que un partido político las registre, para que puedan participar en los procesos electorales estatales. *e)* Integrar una representación indígena tanto en los organismos elec-

torales estatales, así como en los distritales y municipales. *f)* Suprimir las listas de candidatos a diputados de representación proporcional que presentan los partidos políticos, y en su lugar integrar dichas listas con los candidatos que participaron por el principio de mayoría relativa y que perdieron las elecciones, ocupando el lugar que le corresponda en tales listas con base en la votación que obtuvieron. *g)* La inclusión en los institutos estatales electorales de un representante del Registro Federal Electoral. *h)* Que el financiamiento público estatal, a los partidos nacionales de nueva creación o acreditación, se les otorgue con posterioridad a que participen en un proceso electoral. *i)* Que se establezca en las Constituciones locales el derecho de iniciativa para los institutos electorales estatales, en lo que se refiere a la materia electoral. *j)* Reformar la Constitución federal para que se señale como obligaciones de los mexicanos el de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Distrito Federal, de sus respectivos estados y municipios en que residan, de manera proporcional y equitativa. *k)* Regular constitucionalmente la participación política a través de organizaciones sociales, para que ya no sea una facultad exclusiva de los partidos políticos el registrar candidatos y participar en los procesos políticos, incorporando en tal sentido una nueva fracción al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Que se establezcan de manera obligatoria cursos de formación ética, filosófica y jurídica para los servidores públicos estatales y municipales.

Los acuerdos fundamentales, posteriores a la lectura y discusión de las ponencias, se integraron en la *Declaración Durango*.

Por la diversidad de los temas, la participación entusiasta de los asistentes, la cantidad importante de la concurrencia a los diferentes eventos y a las mesas de trabajo, las determinaciones tomadas, nos inducen a afirmar que la provincia mexicana ha tomado conciencia de la necesidad de sus aportaciones a la legislación y a la doctrina jurídica estatal, que deben quedar incluidas en el marco global, con una ubicación similar al lugar que ocupa la legislación y la doctrina jurídica nacional.

INTRODUCCIÓN

XXV

Debemos reiterar el reconocimiento y la gratitud al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y a su director, el doctor Diego Valadés, así como a la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Baja California y a la Facultad de Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas y a la División de Estudios de Posgrado e Investigación de la Universidad Juárez del Estado de Durango, por su preocupación y participación para la celebración de los tres congresos nacionales de derecho constitucional estatal que se han celebrado en el país.