

## LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LA REFORMA DEL ESTADO

Máximo N. GÁMIZ PARRAL\*

Nuestro país se significó durante un largo periodo de varias décadas como un prototipo moderno de estabilidad política, en virtud de la existencia de un partido político dominante que conjugaba sus esfuerzos con los detentadores del poder gubernamental y la utilización de un sistema jurídico moldeable, en afinidad a las necesidades y requerimientos del ejercicio del poder. Las más de cuatrocientas reformas constitucionales aprobadas y la permanencia en el triunfo de todas las elecciones presidenciales por los candidatos del Partido Revolucionario Institucional son demostración evidente de la anterior aseveración.

Sin embargo, el enlace de condiciones, intereses y participaciones de quienes representaban el poder gubernamental, el económico y las intervenciones del extranjero, se presentaron propicios para que en el año 2000 se aceptara como ganador de los comicios para un nuevo presidente de la República, al abanderado del Partido Acción Nacional.

El acontecimiento fue impactante y generó expectativas de todo tipo. De cambio de timón, de nuevos modelos económico y de administración pública, del arribo de nuevas generaciones políticas, de aumento de los ingresos para la clase necesitada y los restos de la clase media, de una renovación drástica, de mayor eficiencia en el manejo de las responsabilidades públicas, de nuevas caras e innovadora metodología, de un cambio para mejorar.

Como uno de los factores y exigencias para arribar a nuevos escenarios se presentó la modificación al marco jurídico que había servido de sostén a los regímenes anteriores. Se habló de manera persistente, enfática y como una necesidad impostergable lo que se llamó la reforma del Estado, vía la

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

transformación de las disposiciones jurídicas vigentes, por supuesto, iniciando con cambios a la Constitución general de la República.

Juristas, ecónomos, sociólogos, escritores, medios de información y una parte considerable de la comunidad mexicana fueron motivados para una supuesta participación general en el logro de la reforma del Estado. Se pensó que la reforma del Estado significaba cambios sustanciales en la Constitución; se señaló que la reforma del Estado lo constituía un nuevo ejercicio del poder; se estimó que el ejercicio gubernamental sería otro; trascendió que debería cambiarse la configuración y ejercicio de los tres poderes gubernamentales; se habló de la reelección de los legisladores y la posibilidad también para que los poderes ejecutivos de los estados pudieran continuar en sus cargos; que habría una nueva Constitución. La conceptualización de la reforma del Estado se asentó en una multiplicidad de enfoques y de propuestas que produjo la imposibilidad de delinear y definir a la reforma del Estado.

Es claro que al vivir en un Estado de derecho, con una Constitución general de la República de supremacía, cualquier cambio trascendente debe obedecer a una variación normativa trascendental para encuadrar las aspiraciones de renovación y la modificación constitucional.

En materia jurídica —afirma Diego Valadés— nuestro país “se singulariza por la volatilidad de las normas, especialmente por las de naturaleza constitucional. Lejos de plasmarlas en bronce o cantera, la Constitución y las leyes tienen que editarse en volúmenes de hojas sustituibles. No se trata de un asunto anecdótico; representa un problema de considerable magnitud”.<sup>1</sup> Por su parte, Miguel Carbonell señala: “Han sido más de seiscientas las modificaciones que ha sufrido el texto de 1917 desde su entrada en vigor. Los efectos que ese incesante devenir de cambios ha producido sobre la normatividad constitucional, o más simplemente sobre la posibilidad misma de conocer y estudiar el texto constitucional, han sido impresionantes y devastadores”.<sup>2</sup>

El análisis teórico, sin embargo, nos establece varios planteamientos que no son congruentes con lo anterior y que referimos de la siguiente manera.

<sup>1</sup> Valadés, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 3.

<sup>2</sup> Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 34.

Nuestra Constitución es rígida, por tanto, se conserva la tesis de normarse como procedimiento para un cambio constitucional, una vía diferente y con mayor dificultad que la reforma a las leyes ordinarias o no constitucionales, cumpliéndose tal requisito con el contenido del artículo 135 de la Constitución federal. De esta forma, la regulación constitucional debe provocar una cierta estabilidad para el sistema jurídico, permitiendo también que en caso de necesidad se pueda tener acceso al cambio constitucional.

El carácter fundamental de la Constitución deriva de que en ella el Constituyente quiso establecer una serie de fundamentos firmes y prácticamente inamovibles (o al menos alterables con cierto grado de dificultad) de convivencia civil; de la actuación de los poderes públicos sujetándolos a estrictas normas de comportamiento garantizando con ello los derechos de los ciudadanos. El hecho de que una Constitución tenga como objetivo principal organizar las instituciones del Estado y garantizar los derechos de los ciudadanos deja clara su vocación para convertirse en la norma fundamental del ordenamiento; ello se traduce, en principio, en dos características relevantes, a saber:

- a) El texto constitucional ostenta un carácter de norma suprallegal, en virtud del cual no puede ser alterado o reformado mediante los procedimientos ordinarios de creación y/o modificación de las normas con rango de ley. Esto es, la Constitución sólo podrá reformarse mediante un procedimiento específico, de carácter agravado, más difícil que el procedimiento legislativo, ordinario. Por consiguiente, podemos afirmar que la ley no puede modificar la Constitución.
- b) La otra seña distintiva de la Constitución es que sus preceptos no sólo no pueden ser alterados, sino tampoco contradichos, o ignorados, por la acción y omisión de los poderes públicos. La Constitución tiene un valor de derecho más fuerte, en el sentido de que esos poderes no podrán válidamente contravenir sus disposiciones, si así lo hicieran su actuación será inconstitucional y susceptible, por tanto, de la correspondiente sanción, que puede llegar, incluso, a la declaración de nulidad de sus actos.

En suma lo que significa el carácter fundamental de la Constitución es que sus mandatos quedan fuera de la disponibilidad de las fuerzas políticas, esto es, no son alterables o modificables por los poderes públicos en

su actuación ordinaria. Por ello, los mandatos constitucionales han de entenderse también como límites a los poderes del Estado.

Las tres características más importantes de la Constitución como norma jurídica son: a) el carácter único de la Constitución como norma jurídica (leyes hay muchas, Constitución no hay más que una); b) el carácter de la Constitución como única y superior, en la medida en que es ésta la que da unidad al ordenamiento jurídico, porque en ella encuentran su origen, directa o indirectamente, todas las demás normas que se integran en el mismo; c) el carácter de la Constitución como norma política que sirve para ordenar jurídicamente el proceso de autodirección política de la sociedad y darle de esta manera un mínimo de seguridad al mismo.<sup>3</sup>

Los campos son opuestos y lo programático prevalece. Nos encontramos entonces ante la disyuntiva de que la flexibilidad a que se ha sujetado la Constitución con numerosas modificaciones, no ha propiciado correctamente la adecuación de la normatividad constitucional a las nuevas condiciones nacionales que constantemente se presentan; o que las reformas citadas han sido numerosas pero inoperantes y consecuentemente se requieren otros muchos cambios. Sumándose a la interrogante de: ¿una nueva Constitución o sólo reformas constitucionales?, adicionando por supuesto la pregunta: ¿en qué consiste la multicitada reforma del Estado?

Casi al final del sexenio del supuesto cambio nos encontramos con las mismas preguntas, con infinidad de respuestas, sin modificaciones al modelo económico, al aspecto social, al marco jurídico, a la situación política, a qué debemos entender por reforma del Estado con enfoques concretos o cuando menos generalizados.

De manera similar a tantas definiciones, clasificaciones, criterios y enfoques dentro de las ciencias del hombre, la integración de los elementos constitutivos del Estado han sufrido variaciones. Inicialmente se estimó a la población, al territorio y al gobierno. En la nación mexicana, para la población se estableció una gran apertura y se optó por la aceptación del *jus soli* y el *jus sanguinis*. El territorio conformado por la plataforma continental, islas y demás, con algunos casos de conflictos con otros estados; el espacio aéreo, el espacio y profundidad terrestre, mares y ríos. El gobierno, abarcando el ejercicio de los tres poderes. Luego surge la soberanía

<sup>3</sup> Mora-Donato, Cecilia, *El valor de la Constitución normativa*, México, UNAM, 2002, pp. 8 y 9, y 50.

con su conceptualización original, que se ha modificado de manera sustancial, en la teoría y en la práctica, sobre todo por la correlación de fuerzas económicas, militares, políticas y a los tratados internacionales. El sistema jurídico que organiza, enlaza, ordena y sirve de base de sustentación. Finalmente el establecimiento de los fines para los que fue creado el Estado, que también han sufrido innovaciones trascendentales, contrarias al raciocinio y en beneficio de los intereses poderosos de los mismos Estados.

Otra interrogante, relacionada con lo anterior ¿La reforma del Estado debe comprender todos los elementos que lo integran?

La multiplicidad y riqueza de propuestas sobre la reforma del Estado nos obliga a señalar de manera ejemplificativa algunas de ellas, primero de carácter federal y posteriormente relativas a los estados miembros.

Diego Valadés ha propuesto la integración de un sistema de gobierno presidencial, adicionado con un rasgo parlamentario que sería un jefe de gabinete con un diseño funcional que permita el desempeño satisfactorio de las instituciones.

En este sentido debe preverse que el gabinete tenga funciones constitucionalmente definidas; que haya un jefe de gabinete cuya designación, ratificación, jerarquía, atribuciones y obligaciones queden igualmente establecidas por la Constitución, y que se adopten instrumentos de control congresual que, sin afectar la estabilidad del sistema presidencial, reduzcan la concentración del poder por el presidente y fortalezcan al sistema representativo.<sup>4</sup>

Básicamente, el gabinete sería dotado de facultades correspondientes a dos grandes ramas:

Coordinar al gabinete y conducir las relaciones con el Congreso. En cuanto al primero, la coordinación implica establecer las fechas de sesiones regulares del gabinete, convocarlo en casos extraordinarios, presidirlo en ausencia del presidente, formular la agenda de cada sesión y dar seguimiento a los acuerdos adoptados. Para que el jefe de gabinete se encuentre en posibilidades adecuadas de cumplir con su responsabilidad, debe ser él quien proponga al presidente la designación y remoción de los demás integrantes

<sup>4</sup> Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 88.

del gabinete. Respecto de las relaciones con el Congreso, deben considerarse esencialmente los siguientes aspectos: participar libremente en los debates del Congreso, asistir periódicamente a cada una de las cámaras, de manera alternativa, y responder preguntas e interpelaciones y ser el interlocutor permanente del Congreso. La intervención libre en la tribuna no supone disminuir el papel que le corresponde a los legisladores del mismo partido del gobierno, porque debe tenerse en cuenta que en ocasiones el gobierno podrá estar integrado por miembros de diversos partidos, por lo que podrían darse confusiones acerca de cuál de éstos sería el vocal autorizado en todas las circunstancias. Además, al ofrecerle al jefe de gabinete la posibilidad de usar la tribuna cameral cuando lo considere oportuno, se contribuye a fortalecer la centralidad del Congreso; ese es el lugar adecuado para dar a conocer programas o decisiones de interés nacional. Esta posibilidad ofrece también un amplio margen para argumentar y defender las políticas gubernamentales; procurar acuerdos y apoyos en un ejercicio de equilibrio y de entendimiento político. Desde la perspectiva del Congreso lo más relevante es consolidar su centralidad política.<sup>5</sup>

Después de mucho más de un año del inicio del régimen gubernamental que anunció los trabajos de una reforma del Estado y sin contarse siquiera con agenda para su discusión y negociación, Manuel Camacho señaló como causales, que para el presidente de la República, la reforma pactada no ha sido prioritaria, para los partidos políticos no ha sido conveniente ni necesaria, para la mayor parte de las fuerzas políticas la revisión de la Constitución ha sido vista como un asunto lleno de riesgos. La parálisis afecta la estabilidad del país. Y Camacho presenta su listado:

Al país le conviene transformar su régimen presidencialista. El actual tiene limitaciones que dificultan la gobernabilidad y la modernización del país. Para empezar, hay que recordar que aquí no todos los derechos humanos son garantías individuales. No hay razón alguna para mantener este retraso. En campos importantes, las facultades del Ejecutivo son excesivas; y en otros, las del Legislativo pueden ser peligrosas. Es inconcebible, por ejemplo, que el Legislativo no tenga un control efectivo sobre todo el proceso presupuestal, desde el manejo real de la deuda, la disposición sobre los recursos no ejercidos y sobre ingresos extraordinarios, los recortes arbitrarios y numerosas decisiones sobre precios y tarifas. También, es peligroso

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. 95 y 96.

que el proceso de sustitución del presidente, pueda estar totalmente en manos de la mayoría simple del Congreso general, sujeta por tanto a interpretación de las fuerzas de oposición. No tiene tampoco justificación alguna que el Ejecutivo goce del nivel de fuero y privilegios que la Constitución le otorga, que las autoridades locales tengan tan bajo nivel de control sobre el ejercicio que hacen de los recursos públicos y que, en general, la rendición de cuentas sea tan raquítica. No tiene tampoco razón de ser ya, que el Ejecutivo tenga el nivel de intervención sobre los procesos judiciales del que dispone hoy en día. No lo tiene tampoco que toda la responsabilidad del gobierno recaiga sobre el presidente; se necesita hacer responsable al gabinete y fortalecer la relación de éste con el Congreso. No tiene razón alguna de ser que el Ejecutivo pueda conservar los instrumentos de control sobre los medios de comunicación que posee, ni el enorme gasto en propaganda del que sigue disponiendo. No hay finalmente razón para mantener una ley electoral que entorpezca a tal grado las alianzas y coaliciones, que contribuya a la rigidez de los partidos y que facilite el dispendio en las campañas por la duración de éstas y la falta de control sobre tramos importantes del proceso político. Sin necesidad de cambiar toda la Constitución, es aconsejable una nueva constitucionalidad.<sup>6</sup>

Conviene construir un régimen presidencial democrático controlado por la ley, con un gabinete responsable políticamente, con una relación con el Congreso que facilite la formación de consensos y no induzca a la confrontación permanente, que sea parte de un orden federal mejor estructurado y más responsable, donde puedan construirse gobiernos locales más cercanos a la sociedad y más eficientes.<sup>7</sup>

Miguel Carbonell y Lorenzo Córdova, mencionan de manera inicial algunos puntos pendientes en la reforma.

*Reelección legislativa.* Se vuelve muy urgente y necesaria la reforma a los artículos 59 y 116, fracción II, constitucionales, de tal manera que se haga posible la reelección *inmediata* de los legisladores federales y locales. Y lo mismo vale para el caso de lo dispuesto en la fracción I del artículo 115 constitucional en lo que respecta a las autoridades municipales, aunque este tema merece un tratamiento aparte. La reforma de los artículos 59 y

<sup>6</sup> Camacho Solís, Manuel, “Reforma del Estado interrumpida”, en Carbonell, Miguel y Concha Cantú, Hugo A., *et al.* (coords.), *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 55 y 56.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 56.

116, fracción II, para ampliar las posibilidades de la reelección legislativa tendría, entre otras, las siguientes tres ventajas: a) crearía una relación más directa entre los representantes y los electores; b) fortalecería la responsabilidad de los legisladores, y c) profesionalizaría a los legisladores.<sup>8</sup>

Para continuar la exposición de este trabajo, el texto que va de esta página hasta la 83, incluidas sus notas (de la 8 a la 40), fue tomado del libro *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, de Carbonell, Miguel, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

*Eliminación del principio de relatividad de las sentencias de amparo.* La eliminación de la fórmula Otero ha sido demandada desde hace muchos años y con muy interesantes argumentos por juristas como Héctor Fix-Zamudio.<sup>9</sup> Sin embargo, el principio de relatividad también tiene sus defensores, quienes incluso sostienen que es justamente debido a esta fórmula que se ha salvado el juicio de amparo, porque de otro modo el Poder Judicial Federal no habría podido resistir las “presiones” de los otros poderes. Obviamente, no bastaría con remover sin más la fórmula Otero, sino que haría falta también que dicha supresión se acompañara de disposiciones que regularan de forma adecuada los efectos generales de las sentencias de amparo. Fix-Zamudio propone que la declaración general la pueda realizar exclusivamente el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que se requiera para ello que el criterio de inconstitucionalidad de la norma general en cuestión se constituya como jurisprudencia firme en los términos de la Ley de Amparo y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.<sup>10</sup>

*Introducir la cuestión de constitucionalidad.* Otra reforma interesante en el ámbito de las instituciones federales encargadas de la impartición de justicia puede ser la de crear nuevos mecanismos de control de la constitucionalidad, por ejemplo la llamada *cuestión de constitucionalidad*.<sup>11</sup> Por medio de este proceso los jueces ordinarios pueden plantear ante el

<sup>8</sup> Carbonell, Miguel y Córdova, Lorenzo, “Democracia gobernable”, en Carbonell, Miguel y Concha Cantú, Hugo A. et al. (coords.), *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, *ibidem*, p. 70.

<sup>9</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “La declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo”, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 183 y ss.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 76.

<sup>11</sup> Corzo Sosa, Edgar, *La cuestión de inconstitucionalidad*, Madrid, CEPC, 1998.

tribunal constitucional o en el caso de México ante la Suprema Corte (puesto que no existe todavía un tribunal constitucional) una eventual duda que tengan sobre la conformidad a la Constitución de algún ordenamiento que deban aplicar. Al crear en el sistema jurídico mexicano la cuestión de inconstitucionalidad se solucionaría el dilema de la *doble vinculación* del juez a la ley y a la Constitución. Actualmente, si un juez del fuero común advierte que en el transcurso de un proceso sometido a su competencia tiene que aplicar una ley que pudiera ser inconstitucional, no puede dejar de aplicarla, aun violando la Constitución, pues de lo contrario podría caer en algún supuesto de responsabilidad.<sup>12</sup>

Para Ricardo J. Sepúlveda, “el dilema, por tanto, no es el de construir una nueva forma de gobierno, sino el de revisar cada una de las instituciones que componen la forma de gobierno que tenemos para apuntalar dos principios fundamentales: representación y gobernabilidad”.<sup>13</sup> Y se siguieron sumando sugerencias.

*Reglas electorales e integración institucional.* Concretamente, parecen haber razones suficientes para acometer, en las reglas electorales y la integración institucional de los poderes Legislativo y Ejecutivo, las siguientes reformas:

- Reducir la duración del periodo para el que se elige al presidente de la República; cuatro años sería un plazo conveniente. Seis años, como en la actualidad lo dispone el artículo 83 constitucional, es uno de los periodos más largos que se observan en toda América Latina.<sup>14</sup> Antes el periodo presidencial era de cuatro años, pero fue alargado hasta los seis actuales por una reforma de 1928; sin embargo, como ha constatado Diego Valadés, ninguna de las razones que se tuvieron para alargar en ese año el periodo presidencial subsiste en la actualidad.<sup>15</sup>
- Reducir la duración del mandato de los senadores de los seis años actuales a cuatro años y aumentar la de los diputados también a cuatro, en vez de los tres actuales; en este supuesto sería posible hacer coincidir la elección de los miembros de ambas Cámaras, misma que

<sup>12</sup> Carbonell, Miguel y Córdova, Lorenzo, *op. cit.*, nota 8, p. 77.

<sup>13</sup> Sepúlveda, Ricardo J., “Forma de gobierno”, en Carbonell, Miguel y Concha Cantú, Hugo A. *et al.* (coords.), *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, *cit.*, nota 6, p. 129.

<sup>14</sup> Colomer, Josep, *Reflexiones sobre la reforma política en México*, Documento de trabajo núm. 141, División de Estudios Políticos, México, CIDE, 2001, p. 11.

<sup>15</sup> Valadés, Diego, *Constitución y democracia*, *cit.*, nota 1, pp. 160 y ss.

podría llevarse a cabo a la mitad y al final del mandato presidencial.<sup>16</sup> Para hacer esta modificación sería necesario modificar los artículos 51 y 56 constitucionales.

- Quitar la figura de los senadores *plurinominales*, dejando el sistema electoral de acuerdo con el cual se eligen tres senadores por cada entidad federativa, dos de mayoría relativa y uno por el sistema de primera minoría.<sup>17</sup> Una alternativa sería la de dejar a los actuales cuatro senadores por entidad federativa pero que fueran electos, siguiendo el modelo alemán, por las legislaturas de las entidades federativas;<sup>18</sup> en este supuesto, los senadores no estarían sometidos a mandato imperativo, pero podrían ser removidos en cualquier momento por las legislaturas locales. En cualquier caso, conviene ponderar la necesidad de que el Senado se afiance como una Cámara de representación territorial, cualidad que no tiene conforme al actual sistema de elección de sus integrantes. Esta propuesta afecta al artículo 56 constitucional.
- Reducir a 400 el número de diputados, de los cuales 200 serían electos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales y 200 conforme al principio de representación proporcional. En este punto puede intentarse diseñar un sistema *mixto nominal-proporcional*, de acuerdo con el cual la asignación de curules, que en la actualidad presenta diversos problemas, se realizaría, en primer lugar, tomando en cuenta el porcentaje que conforme al número total de votos haya tenido cada partido; ese porcentaje se traduciría proporcionalmente en un número determinado de curules, las que serían asignadas a todos aquellos candidatos de cada partido que hubieran ganado en sus respectivos distritos, y luego se añadirían los candidatos de las listas presentadas por los partidos hasta completar el número que le correspondiera a cada uno de ellos. Este sistema, que ha propuesto Joseph Colomer para México, funciona para las elecciones de las Cámaras bajas de Alemania, Bolivia, Nueva Zelanda y Venezuela.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> En sentido parcialmente contrario se manifiesta Diego Valadés, para quien las elecciones del presidente, diputados y senadores deberían ser simultáneas. *Constitución y democracia*, cit., nota 1, p. 166.

<sup>17</sup> Colomer, Josep, *op. cit.*, nota 14, p. 5.

<sup>18</sup> Para los detalles de esta idea véase Carbonell, José, *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*, México, UNAM, 2002, pp. 232 y 233.

<sup>19</sup> Colomer, Josep, *op. cit.*, nota 14, p. 5.

*Extensión del periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión.*

El tiempo normal de funcionamiento de una legislatura, sumando los dos periodos ordinarios, es de 5 meses al año. Es decir, durante 7 meses al año las Cámaras no sesionan de forma ordinaria. En la actualidad, teniendo presentes las enormes necesidades de regulación y de intervención legislativa que demanda la dinámica del sistema político y el mismo entorno social, parece un lujo excesivo para el país tener a las Cámaras fuera de funcionamiento normal durante tanto tiempo. Ese mismo hecho rompe la continuidad de los trabajos legislativos, no permite el estudio detenido y juicioso de las iniciativas y tampoco facilita las tareas de control político sobre el Poder Ejecutivo que son parte esencial del trabajo de los legisladores. Mientras los órganos ejecutivos trabajan de forma continua durante todo el año, las Cámaras apenas cuentan con menos de la mitad de ese tiempo para realizar sus tareas, lo cual representa un déficit importante para el equilibrio que debe haber entre los poderes.<sup>20</sup> En el derecho comparado ninguna legislatura tiene periodos ordinarios tan reducidos. Si se saca un promedio de los días en que trabajan ordinariamente las legislaturas de Costa Rica, Chile, Uruguay, Francia y España se llega a la cifra de 201.6 días, contra los 153 que lo hacen los legisladores mexicanos.<sup>21</sup>

*Instrumentos de control parlamentario*

Un paso adelante para fortalecer las facultades de control político de las Cámaras podría darse al permitirles también citar al presidente de la República para que dé cuenta de algún asunto especialmente relevante para los intereses de la nación. Obviamente, no se trata de tener al presidente cada semana en el Congreso, como sucede, por cierto, en la mayor parte de las democracias consolidadas (sobre todo las que cuentan con regímenes parlamentarios de gobierno), pero sí de tener la posibilidad de que el presidente explique ante el Congreso y ante la opinión pública la atención que debe dársele o se le ha dado a algún asunto importante.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> En el mismo sentido, Pedroza, Susana T., *El Congreso de la Unión. Integración y funcionamiento*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 73 y ss.

<sup>21</sup> Álvarez del Castillo, Bernardo, "La obligación del legislador como representante popular", tesis profesional, México, Universidad Anáhuac, 1999.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 111.

En la misma tesitura, habría que modificar el formato del informe presidencial al que se refiere el artículo 69 de la Constitución. Durante ese informe el presidente debería admitir la interpelación de los congresistas, que le podrían hacer preguntas, cuestionar el contenido de su informe o participar de cualquier manera. Para los poderes legislativos de la actualidad, las facultades de control se han vuelto tanto o más importantes que las puramente legislativas.<sup>23</sup> Hoy en día buena parte del tiempo de los legisladores en diversas democracias consolidadas se dedica al análisis de las políticas públicas que lleva a cabo el Poder Ejecutivo y no tanto a la presentación, discusión y aprobación de iniciativas de ley. Por eso se justifica la necesidad de introducir mecanismos reforzados de control para que las Cámaras puedan desempeñar de forma eficaz esas funciones.<sup>24</sup>

Otra medida posible sería facultar al Congreso para remover a un secretario de Estado sin la necesidad de llevar a cabo el complejo procedimiento previsto en el Título IV de la Constitución para el juicio político, como sucede en un número importante de países.<sup>25</sup> En particular, parece un poco exagerado pedir en el Senado una mayoría semejante a la que se necesita para aprobar una reforma constitucional (dos terceras partes de los miembros presentes), para poder destituir no solamente a un secretario de Estado, sino también a un director general de una empresa de participación estatal mayoritaria o de un fideicomiso público (artículo 110 constitucional).<sup>26</sup>

En el mismo orden de ideas, tendría que cambiarse el sistema de responsabilidades del presidente de la República; en el vigente Título IV de la Constitución se establece que, durante el tiempo de su encargo, el presidente solamente puede ser juzgado por traición a la patria y delitos graves

<sup>23</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “La función actual del Poder Legislativo”, varios autores, *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 21 y ss.; sobre el significado e implicaciones del control político en general, véase Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995, (especialmente capítulo VI, pp. 157 y ss.). Una perspectiva de derecho comparado sobre el control parlamentario puede verse en Pau Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y control del gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Pamplona, Aranzadi, 1998.

<sup>24</sup> La necesidad, modalidades y funciones del control, tanto en general como el parlamentario en concreto, han sido explicadas por Valadés, Diego, *El control del poder*, 2a. ed., México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 376.

<sup>25</sup> Colomer, Joseph, *op. cit.*, nota 14, p. 13.

<sup>26</sup> Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente*, *op. cit.*, nota 2, p. 113.

del orden común (artículo 108, párrafo segundo). Esta limitación es completamente absurda y no tiene ninguna justificación en un contexto democrático. Bajo la óptica del principio de igualdad ante la ley, el presidente podría estar protegido por el fuero constitucional, pero no gozar de inmunidad para cometer delitos. De hecho, podría incluso pensarse en algún mecanismo que permitiera no solamente poder enjuiciar al presidente por conductas de carácter penal, sino también por cuestiones de responsabilidad política del presidente (por ejemplo, por negarse a publicar una ley).<sup>27</sup> Con ello se lograría superar una de las principales objeciones que se le hacen al sistema presidencial, que es la imposibilidad de deshacerse de un mal presidente sin causar una crisis de Estado.<sup>28</sup>

*El veto del presupuesto.* ¿Se puede vetar el presupuesto? Y si así fuera, ¿habría lugar para un veto parcial o tendría que ser total?<sup>29</sup> En general, el examen del derecho comparado parece demostrar que sí se puede vetar el presupuesto, ya sea de forma parcial o total, con excepción de tres países; México, Costa Rica y Honduras. En todos los casos en que el veto existe, la Legislatura puede superarlo con el voto de la mayoría absoluta o incluso con el voto favorable de dos terceras partes de la Cámara.<sup>30</sup> El caso de México quizá requiere de algún argumento adicional para demostrar la imposibilidad del veto, parcial o total, del presidente de la República sobre el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados. En efecto, la facultad de veto del presidente de la República se encuentra en el artículo 72, inciso C constitucional. El artículo 72 se refiere al procedimiento que debe seguirse para aprobar una ley, es decir, un producto normativo que debe ser

<sup>27</sup> Véanse las observaciones de Serna de la Garza, José María, *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, México, UNAM, 1998, pp. 296 y ss.

<sup>28</sup> Véanse las observaciones de Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (comps.), *Las crisis del presidencialismo, 1. Perspectivas comparadas*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, pp. 37 y ss. (especialmente la p. 39).

<sup>29</sup> Sobre las clases de vetos y las condiciones para su superación véase Shugart, Matthew S. y Carey, John M., *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 134 y ss.

<sup>30</sup> Carrillo, Ulises y Lujambio, Alonso, "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso mexicano, 1997-2000", *Revista Mexicana de Sociología*, México, año LX, núm. 2, abril-junio de 1998, p. 258.

discutido y aprobado por ambas Cámaras. Al tratarse, pues, de una facultad que puede ser ejercida dentro del procedimiento legislativo, no opera para los supuestos de facultades exclusivas de cada una de las Cámaras, como es el caso de la aprobación del presupuesto.<sup>31</sup>

*Ratificación del gabinete por el poder Legislativo.* También podría resultar interesante otorgar a las Cámaras, o por lo menos a una de ellas, la facultad de aprobar los nombramientos de los secretarios de Estado. Actualmente el Senado cuenta con facultades para ratificar el nombramiento del procurador general de la República y el de otros altos cargos de la administración pública, del Poder Judicial de la Federación (artículos 76, fracciones II y VIII, 99 y 100 constitucionales)<sup>32</sup> y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 102 de la Constitución). Lo ideal sería que todos los miembros del gabinete fueran ratificados por el Senado o por la Cámara de Diputados<sup>33</sup> y que la Constitución exigiera que para poder emitir dicha ratificación los candidatos deben comparecer ante los legisladores para demostrar su conocimiento del ramo del que van a estar encargados y para exponer las políticas públicas que piensan implementar en caso de ser ratificados.<sup>34</sup>

*El Distrito Federal y el procedimiento de reforma a la Constitución.* Dejando por ahora de lado las cuestiones lógicas que el tema conlleva,<sup>35</sup> debería de modificarse el artículo 135 constitucional para incluir en el procedimiento de reforma constitucional a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La participación de todas las entidades que conforman una federación en el proceso de revisión constitucional es una nota permanente en el derecho constitucional comparado, al grado de que dicha participa-

<sup>31</sup> En el mismo sentido, Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 9a. ed., México, Siglo XXI, 1989, p. 87 y Casar, María Amparo, "Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo: el caso de México", *Política y gobierno*, México, vol. VI, núm. 1, primer semestre de 1999, pp. 95 y 107.

<sup>32</sup> Valadés, Diego, *El control del poder*, cit., nota 24, pp. 393, 394 y 410.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 410.

<sup>34</sup> Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente*, cit., nota 2, p. 122.

<sup>35</sup> Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes de derecho en México*, 4a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 248 y ss.

ción sirve para definir uno de los rasgos esenciales de la forma federal de Estado (por ejemplo, para distinguirla de la forma regional de Estado).<sup>36</sup>

*Las relaciones entre el derecho federal y el derecho local.* Se hace necesario acometer las siguientes modificaciones constitucionales:

a) Cambiar el actual sistema de distribución competencial entre federación y entidades federativas para que la federación pueda tener un ámbito competencial abierto, tal como hoy en día lo establece el artículo 124 para las entidades federativas. De ese modo, debería incorporarse a nivel constitucional una lista de materias básicas en las que las entidades federativas tendrían competencia exclusiva. El resto de materias, así como las materias nuevas, corresponderían a la federación.

b) Crear una lista clara de las materias concurrentes, precisando que en ellas el Congreso de la Unión tendría la facultad principal —aunque no única— de establecer la “legislación-marco”, y las entidades federativas, los municipios y el Distrito Federal, tendrían facultades principalmente de reglamentación y ejecución administrativas. En este punto el modelo puede tomarse de los artículos 20 y siguientes de la Constitución alemana de 1949.

c) Establecer un sistema de “federalismo asimétrico” de forma que, en el supuesto de que una entidad federativa no tuviera la posibilidad económica o política de realizar alguna atribución, exclusiva o concurrente, la federación desarrollara esa atribución, hasta en tanto la respectiva entidad federativa pudiera hacerse cargo de la misma. Hay que reconocer sin ambages que no todas las entidades federativas tienen las mismas posibilidades económicas y que su desarrollo político y social es bastante desigual. En este contexto, no es una fórmula muy realista el otorgar a todas las entidades sin distinguir las mismas competencias. La progresividad del reconocimiento competencial puede ser de mucha ayuda para varias entidades federativas y, sobre todo, para sus habitantes, que actualmente sufren con el desempeño precario que tienen sus autoridades locales. Es interesante, en este punto, lo establecido por los artículos 143 y siguientes de la Constitución española de 1978.

<sup>36</sup> Groppi, Tania, *Federalismo e costituzione. La revisione costituzionale negli stati federali*, Milán, Giuffrè, 2001.

*Federalizar las elecciones.* Otro punto que podría ser reformado tiene que ver con la organización de las elecciones. Podría disponerse por la Constitución que todas las elecciones fueran organizadas por el Instituto Federal Electoral y que todas las impugnaciones en la materia pudieran ser conocidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ambas instituciones, en lo general, han demostrado su alto grado de profesionalismo y tienen la confianza de la ciudadanía y de los principales actores políticos, cosa que no sucede con todos los órganos electorales locales. La duplicación de las estructuras electorales a nivel federal y a nivel local, no parece tener mucho sentido si se revisan los calendarios electorales, mismos que mantienen durante un buen tiempo ociosa a la estructura electoral de ambos niveles.

¿Sirve todavía la Constitución de 1917? Se tienen tres posiciones posibles.<sup>37</sup> La primera sostiene la pertinencia de seguir con el texto constitucional actual, adecuándolo —si acaso— con pequeños cambios de matiz en virtud, sobre todo, de que la Constitución de hecho ya ha sido sometida a grandes procesos de reforma que han hecho de ella un texto verdaderamente nuevo; en esa medida; lo único que requeriría serían algunas adecuaciones adicionales. Para una segunda postura, se requiere de un cambio total de texto, es decir, se tiene que convocar a un Congreso Constituyente y crear un texto constitucional completamente nuevo.<sup>38</sup> La tercera opción mantiene que se necesitan muchos cambios y muy profundos, pero que pueden ser abordados mediante el mecanismo de reforma constitucional previsto en el artículo 135 de la Carta de Querétaro.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Las respectivas posturas han sido resumidas por Carpizo, Jorge, “México: ¿hacia una nueva Constitución?”, en su libro *Nuevos estudios constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 257-282.

<sup>38</sup> En este sentido se manifiestan, por ejemplo, Cárdenas, Jaime F., *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994; Cárdenas, Jaime F., *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996; Cárdenas, Jaime F., “Hacia una Constitución normativa”, *El significado actual de la Constitución*, pp. 93 y ss.; González Oropeza, Manuel, “Una nueva Constitución para México”, *El significado actual de la Constitución*, pp. 309 y ss. y Meyer, Lorenzo, *Fin de régimen y democracia incipiente. México hacia el siglo XXI*, México, Océano, 1998, pp. 39-44, entre otros.

<sup>39</sup> Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente*, cit., nota 2, pp. 168 y 169.

La postura de ir a un nuevo Congreso Constituyente es muy atendible. De hecho, la experiencia comparada demuestra que la mayoría de las transiciones a la democracia que han culminado exitosamente se han otorgado una nueva carta constitucional. La expedición de una Constitución aparece como el sello que clausura una época e inaugura otra. Un proceso de democratización concluye cuando se instaura el nuevo ordenamiento institucional democrático. La instauración democrática y la consolidación democrática son, con frecuencia, las fases sucesivas a la transición, en un proceso de cambio de un régimen autoritario a uno democrático. Por instauración democrática se entiende, simplemente, el proceso de establecimiento y aprobación de las nuevas reglas del juego y los procedimientos democráticos. Esta etapa puede corresponder con la aprobación de una nueva Constitución nacional o con la realización de las primeras elecciones libres y garantizadas.<sup>40</sup>

Han proliferado libros, artículos en revistas, foros, conferencias, seminarios y demás manifestaciones de criterios acerca de la reforma del Estado. Desordenados, con temas completamente diferenciados. De grupos empresariales, partidos políticos, académicos, escritores, y todo aquel que ha tenido interés se ha expresado.

Dentro de lo más significado se organizó un foro de gobernabilidad democrática denominado *¿Qué reforma?*, con la participación de 120 expertos. Los resultados abarcaron aspectos disímboles pero con cierto grado de consenso, en lo estimado de qué o cuáles serían las reformas urgentes. El titular del Ejecutivo federal las llamo *ideas al vapor* y surgió el desacuerdo.

Cuatro reformas se consideraron indispensables para darle estabilidad al país frente a las elecciones presidenciales del año 2006. Las clasificadas como Reforma Electoral que serían:

<sup>40</sup> Cansino, César, *La transición mexicana, 1977-2000*, México, Cepcom, 2000, p. 74; el mismo autor, en referencia al caso de México sostiene que “en la perspectiva de un cambio democrático real parece inevitable llegar al planteamiento de una nueva Constitución, que simbolice y concrete el tránsito definitivo de un régimen de partido hegemónico a un régimen plenamente competitivo, de un presidencialismo fuerte a un presidencialismo acotado, de un Estado de privilegios a un Estado de derecho”, *ibidem*, p. 273. Para abundar sobre las condiciones para la consolidación democrática puede verse Diamond, Larry, *Developing democracy. Toward consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999, con abundante bibliografía complementaria y material empírico comparado.

- Normar los procedimientos de integración del IFE.
- Fortalecer las atribuciones de fiscalización del IFE.
- Reducir los tiempos de campaña y abaratar sus costos.
- Establecer reglas claras para la propaganda.
- Debates públicos obligatorios.
- Regular las precampañas.
- Compactar el calendario electoral.
- Permitir candidaturas independientes.<sup>41</sup>

Las denominadas Reformas al Congreso, que incluyen:

- Elevar o disminuir requisitos para registrar un nuevo partido.
- Distinguir los votos de cada partido en coaliciones.
- Evitar la intromisión del Tribunal Electoral en la vida interna de los partidos.
- Pedir al IFE la organización de las elecciones internas en los partidos.
- Fortalecer o reducir los financiamientos públicos y privados.
- Normar el acceso a los medios de comunicación.<sup>42</sup>

Las que quedaron dentro del título Reforma al Régimen:

- Orientar al sistema actual a uno semipresidencial, semiparlamentario o parlamentarista.
- Distinguir entre Jefe de Estado y de Gobierno, así como crear el Jefe de Gabinete.
- Reducir diputados plurinominales y senadores de primera minoría.
- Incluir la figura de la segunda vuelta.
- Reelección legislativa.
- Crear la figura de iniciativa preferente para las propuestas del Ejecutivo.<sup>43</sup>

Finalmente las que agruparon dentro de la llamada Reforma para la Procuración e Impartición de Justicia, pero que contiene dos rubros:

<sup>41</sup> Periódico *Reforma*, año 11, núm. 3945, sección 2A, México, lunes 4 de octubre de 2004.

<sup>42</sup> *Idem*.

<sup>43</sup> *Idem*.

Reforma al sistema federal:

- Distribuir mayores competencias a los estados.
- Nueva fórmula de distribución de impuestos.
- Modificar el modelo económico y dirigirlo a un crecimiento socialmente equitativo.

Y justicia:

- Reformas al Poder Judicial para una administración de justicia independiente, imparcial y solvente.
- Autonomía del Ministerio Público.
- Retomar las reformas a nivel estatal.<sup>44</sup>

Como un punto relevante se coincidió por algunos gremios, organizaciones y expertos en la necesidad de regular el papel de los medios de comunicación para establecer límites, derechos y obligaciones rumbo a las elecciones presidenciales de 2006.

Durante la relatoría del foro *Gobernabilidad democrática, ¿qué reforma?*, el especialista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Lorenzo Córdova, aseguró que varios ponentes coincidieron en señalar que existe una tendencia de los medios a considerar que la noticia es conflicto; que es necesaria la creación de un *ombudsman* que modere los excesos y garantice sus derechos y que se debe renovar la ley para evitar los monopolios o duopolios en la propiedad de los medios electrónicos. Además se planteó revisar el funcionamiento de la Dirección de Radio, Televisión y Cinematografía y los ponentes se pronunciaron por crear un Consejo Nacional de Medios, modificar la legislación vigente para eliminar la tipificación penal de los delitos de prensa y dar paso a una sanción administrativa o civil, así como legislar en torno a la figura del secreto profesional de los periodistas.

El investigador explicó que, en materia electoral, se señaló la tendencia compartida a contar con una regulación de medios electrónicos de comunicación que delimite el poder de éstos en la esfera política. “En diversas ocasiones hubo pronunciamientos en torno a la necesidad de regular con

<sup>44</sup> *Idem.*

mayor precisión las modalidades de la compra de tiempos en medios electrónicos, así como en el modo de reportar esos gastos al IFE”, expresó. En la relatoría, se especificó que algunos ponentes se expresaron a favor de establecer una prohibición absoluta para que los partidos compren publicidad en radio y televisión. Además, de manera paralela, se planteó que el acceso de los partidos políticos a la publicidad en medios electrónicos se realice a través de tiempos comprados de manera exclusiva por el IFE.<sup>45</sup>

La abundancia de enfoques, de participaciones, de opiniones encontradas, no sólo respecto a los temas, sino a la manera de abordarlos, nos aleja de la posibilidad de desentrañar qué es, qué podría ser la reforma del Estado, las prioridades en el tratamiento y en la búsqueda del acuerdo.

En el ámbito del federalismo y de los estados miembros, aspecto a tratar necesariamente, con posterioridad a la reforma del Estado mexicano, o bien paralelamente, pero sin desvincularlos, son menores los participantes y el material o planteamientos presentados, pero se sigue la misma pauta que en lo federal; algunos ejemplos son procedentes en su mención.

Posiblemente el punto de mayor interés en la reforma del Estado, para las entidades federativas, es que se conserve el pacto federal original en que se sustentó nuestra forma estadual. No sólo porque fue condicionante y exigencia para su establecimiento, sino por la trayectoria que se ha seguido en la práctica, reduciendo la competencia residual de los estados, mediante modificaciones constitucionales, atentando contra una decisión fundamental, que tiene como función el expresar la permanencia de un gobierno federal, coexistente con los gobiernos locales de los estados; no nos indica más que un principio general que debe descansar en algunos otros principios, entre los que de manera indispensable señalamos la distribución de competencias de los componentes del pacto federal. Al integrarse el Estado federal y suscribirse el pacto o acta constitutiva, inexorablemente se adopta, implícito o expreso, un criterio respecto de la asignación de ámbitos competenciales. Esa distribución de competencias es un factor trascendental para que los estados contratantes o potencialmente componentes acepten su inclusión dentro del Estado nuevo que se crea, porque debemos aceptar que la intención y el interés de las entidades federativas para formar un Estado federal es fortalecerse, conseguir mejores condiciones para su desarrollo, con respeto y libertad para sus hombres, y para estar

<sup>45</sup> *Idem.*

en opción de llegar a ello se debe estimar que es congruente con tal aspiración la competencia que a sus autoridades locales le sea atribuida en la Constitución.

La variación de su esfera competencial con posterioridad al pacto federal constituye una modificación sustancial de las condiciones que tuvieron para coaligarse, asociarse o integrarse en un Estado federal. ¿Hasta qué punto la modificación de la división de competencias puede estimarse como violatoria de uno de los principios esenciales de la Constitución? De cualquier manera, puesto que no es posible establecer una gradación en la modificación y, en todo caso, es inexacto afirmar que cuando el cambio de la división competencial originaria llegue al extremo se estaría arribando al Estado unitario o central, y que sólo en esa hipótesis se estaría violando una de las decisiones fundamentales. Como jurídicamente no es posible señalar los grados en el cambio de competencias, que casi destruya o haya destruido ya el sistema federal, debemos concluir que el aumento de la competencia de las autoridades federales, en detrimento de la competencia de las entidades federativas, es una violación a una decisión fundamental y por lo tanto inconstitucional. Si a lo jurídico aunamos lo *de facto* excedido podremos recapacitar sobre lo importante del tema.<sup>46</sup>

La transcripción de tres cuadros que contienen las atribuciones otorgadas a los tres poderes federales, después de 1917, nos ilustran sobre el abuso, minimizando el ámbito competencial local; sin embargo, su contenido es impactante y demostrativo de ese crecimiento inmoderado del ámbito competencial federal.

Poder Legislativo (Facultades otorgadas por la Constitución)	
<i>Texto original, aprobado por el Poder Constituyente de 1916-1917</i>	<i>Texto actual</i> <sup>47</sup>
Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I. Para admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal:	Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal:

<sup>46</sup> Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, 3a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 106 y 107.

<sup>47</sup> Página del Congreso de la Unión, [www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/1.pdf](http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/1.pdf)

<p>II. Para erigir los Territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política:</p>	<p>II. (Se deroga).</p>
<p>III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al afecto:</p> <p>1o. Que la fracción o fracciones que piden erigirse en Estados cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.</p> <p>2o. Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.</p> <p>3o. Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo Territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.</p> <p>4o. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que le sea pedido.</p> <p>5o. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.</p> <p>6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento, las legislaturas de los Estados cuyo Territorio se trate.</p> <p>7o. Si las Legislaturas de los Estados cuyo territorio se trate no hubieran dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados.</p>	<p>III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al afecto:</p> <p>1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.</p> <p>2o. Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.</p> <p>3o. Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.</p> <p>4o. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.</p> <p>5o. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.</p> <p>6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.</p> <p>7o. Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieran dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados.</p>

LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LA REFORMA DEL ESTADO 89

<p>IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso.</p>	<p>IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso.</p>
<p>V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la federación.</p>	<p>V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la federación.</p>
<p>VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:</p> <p>1a. El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.</p> <p>2a. Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.</p> <p>3a. El Gobierno del Distrito Federal y de los territorios, estarán a cargo de los gobernadores que dependerán directamente del presidente de la República.</p> <p>El Gobernador del Distrito Federal acordará con el presidente de la República, y los de los territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República.</p> <p>4a. Los Magistrados y los jueces de Primera Instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión, que se erigirá en Colegio Electoral en cada caso.</p> <p>En las faltas temporales absolutas de los Magistrados, se sustituirán éstos por nombramiento del Congreso de la Unión, y en</p>	<p>VI. (Se deroga).</p>

<p>sus recesos, por nombramientos provisionales de la Comisión Permanente.</p> <p>La ley orgánica determinará la manera de suplir a los jueces en sus faltas temporales y designará la autoridad ante la que se les exigirán las responsabilidades en que incurran, salvo lo dispuesto por esta misma Constitución respecto de responsabilidad de funcionarios.</p> <p>A partir del año de 1923, los Magistrados y los jueces a los que se refiere este inciso, sólo podrán ser removidos de sus cargos, si observaran mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectiva, a menos que sean promovidos a empleo de grado superior. A partir de la misma fecha, la remuneración que dichos funcionarios perciban por sus servicios, no podrán ser disminuidos durante su encargo.</p> <p>5a. El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un procurador general, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.</p>	
<p>VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.</p>	<p>VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.</p>
<p>VII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.</p>	<p>VII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con pro-</p>

	<p>pósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.</p>
<p>IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.</p>	<p>IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.</p>
<p>X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio, Instituciones de Crédito, y para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución.</p>	<p>X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.</p>
<p>XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.</p>	<p>XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.</p>

<p>XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.</p>	<p>XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.</p>
<p>XIII. Para reglamentar el modo de cómo deben expedirse las patentes de corso; para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra.</p>	<p>XIII. Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.</p>
<p>XIV. Para levantar y sostener el Ejército y la Armada de la Unión, y para reglamentar su organización y servicio.</p>	<p>XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber; Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.</p>
<p>XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de los jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.</p>	<p>XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de los jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.</p>
<p>XVI. Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. 1o. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país. 2o. En caso de epidemia de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser des-</p>	<p>XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. 1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país. 2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preven-</p>

LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LA REFORMA DEL ESTADO 93

<p>pués sancionadas por el presidente de la República.</p> <p>3o. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.</p> <p>4o. Las medidas que el consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo y degeneren la raza, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan.</p>	<p>tivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República.</p> <p>3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.</p> <p>4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.</p>
<p>XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.</p>	<p>XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.</p>
<p>XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.</p>	<p>XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.</p>
<p>XIX. Para fijar las reglas a las que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.</p>	<p>XIX. Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.</p>
<p>XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.</p>	<p>XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular Mexicano.</p>

<p>XXI. Para definir los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.</p>	<p>XXI. Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse. Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales.</p>
<p>XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.</p>	<p>XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.</p>
<p>XXIII. Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias a fin de hacer concurrir a los diputados y senadores ausentes y corregir las faltas o permisos de los presentes.</p>	<p>XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.</p>
<p>XXIV. Para expedir la ley orgánica de la Contaduría Mayor.</p>	<p>XXIV. Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.</p>
<p>XXV. Para constituirse en Colegio Electoral y nombrar a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados y jueces del Distrito Federal y Territorios.</p>	<p>XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo</p>

	<p>lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.</p>
<p>XXVI. Para aceptar las renunciaciones de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los magistrados y jueces del Distrito Federal y Territorios, y nombrar los sustitutos de dichos funcionarios en sus faltas temporales o absolutas.</p>	<p>XXVI. Para conceder licencia al presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.</p>
<p>XXVII. Para establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos pueden sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la federación. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.</p>	<p>XXVII. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación, y legislar en todo lo que se refiera a dichas instituciones.</p> <p>La federación tendrá jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabo de la libertad que tienen los estados para legislar sobre el mismo ramo educacional. Los títulos que</p>

	se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República.
XXVIII. Para constituirse en Colegio Electoral y elegir al ciudadano que debe sustituir al presidente de la República, ya sea con carácter de sustituto o de provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.	XXVIII. (Se deroga).
XXIX. Para aceptar la renuncia del cargo del presidente de la República.	XXIX. Para establecer contribuciones: 1o. Sobre el comercio exterior; 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27. 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros. 4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y 5o. Especiales sobre: a) Energía eléctrica. b) Producción y consumo de tabacos labrados. c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo. d) Cerillos y fósforos. e) Aguamiel y productos de su fermentación. f) Explotación forestal. g) Producción y consumo de cerveza. Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

	<p>XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.</p> <p>XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.</p> <p>XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.</p> <p>XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.</p> <p>XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.</p> <p>XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.</p> <p>XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tenga a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento,</p>
--	---

	<p>el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.</p> <p>XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil.</p> <p>XXIX-J. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado.</p> <p>XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, estados, municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.</p> <p>XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.</p>
<p>XXX. Para examinar la cuenta que anualmente deba presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen, no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas.</p>	<p>XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.</p>
<p>XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.</p>	

LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LA REFORMA DEL ESTADO 99

<p>Artículo 74. De las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: I. Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección de presidente de la República.</p>	<p>Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación.</p>
<p>II. Vigilar por medio de una Comisión de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.</p>	<p>II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;</p>
<p>III. Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina.</p>	<p>III. (Se deroga).</p>
<p>IV. Aprobar el Presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél.</p>	<p>IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo Presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del presidente de la República. La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha</p>

	<p>ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.</p> <p>Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.</p> <p>La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.</p> <p>Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.</p>
<p>V. Conocer de las acusaciones que le hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común.</p>	<p>V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.</p> <p>Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.</p>

LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LA REFORMA DEL ESTADO 101

VI. Las demás que le confieran expresamente esta Constitución.	VI. (Se deroga).
	VII. (Se deroga). VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.
Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado: I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el presidente de la República con las potencias extranjeras.	Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado. I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.
II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de militares, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes supremos del Ejército y Armada Nacional, en los términos que la ley disponga.	II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.
III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas.	III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.
IV. Dar su consentimiento para que el presidente de la República disponga de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria.	IV. Dar su consentimiento para que el presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.

<p>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 la elección 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 nombrado electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso.</p>	<p>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 se expidiere. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso.</p>
<p>VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución general de la República y a la del Estado. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.</p>	<p>VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución general de la República y a la del Estado. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.</p>
<p>VII. Erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución.</p>	<p>VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que comenta los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.</p>

LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LA REFORMA DEL ESTADO 103

VIII. Las demás que la misma Constitución le atribuya.	VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario.
	IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución.
	X. Las demás que la misma Constitución le atribuye.

Poder Ejecutivo (Facultades otorgadas por la Constitución)	
<i>Texto original, Aprobado por el Poder Constituyente de 1916-1917</i>	<i>Texto actual</i> <sup>48</sup>
<p>Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:</p> <p>I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.</p>	<p>Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:</p> <p>I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.</p>
<p>II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios, al procurador general de justicia del Distrito Federal y Territorios, re-</p>	<p>II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción</p>

<sup>48</sup> *Idem.*

<p>mover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes.</p>	<p>no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.</p>
<p>III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.</p>	<p>III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.</p>
<p>IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y Armada Nacional y los empleados superiores de Hacienda.</p>	<p>IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y además oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.</p>
<p>V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército y Armada Nacional con arreglo a las leyes.</p>	<p>V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes.</p>
<p>VI. Disponer de la Fuerza Armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.</p>	<p>VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.</p>
<p>VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.</p>	<p>VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.</p>
<p>VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.</p>	<p>VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.</p>
<p>IX. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso.</p>	<p>IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República.</p>

LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LA REFORMA DEL ESTADO 105

<p>X. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal.</p>	<p>X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.</p>
<p>XI. Convocar al Congreso o a alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias, cada vez que lo estime conveniente.</p>	<p>XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.</p>
<p>XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.</p>	<p>XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.</p>
<p>XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.</p>	<p>XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.</p>
<p>XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal y Territorios.</p>	<p>XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal.</p>
<p>XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de alguna rama de la industria.</p>	<p>XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.</p>
<p>XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el presidente de la Repú-</p>	<p>XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el presidente de la Repú-</p>

blica podrá hacer provisionalmente los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, a reserva de someterlos a la aprobación de dicha Cámara cuando esté reunida.	blica podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente.
XVII. Y las demás que le confiere expresamente esta Constitución.	XVII. (Se deroga).
	XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado.
	XIX. (Se deroga).
	XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Poder Judicial (Facultades otorgadas por la Constitución)	
<i>Texto original, Aprobado por el Poder Constituyente de 1916-1917</i>	<i>Texto actual</i> <sup>49</sup>
Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las Garantías Individuales.	Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las Garantías Individuales.
II. Por leyes o actos de Autoridad Federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.	II. Por leyes o actos de Autoridad Federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal.

<sup>49</sup> *Idem.*

LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LA REFORMA DEL ESTADO 107

<p>III. Por leyes o actos de las autoridades de éstas que invadan la esfera de la autoridad federal.</p>	<p>III. Por leyes o actos de las autoridades de los estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.</p>
<p>Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:</p> <p>I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre incumplimiento y aplicación de las leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten a intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y sustanciándose el recurso, en los términos que determine la ley.</p>	<p>Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:</p> <p>I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.</p> <p>I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e, del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo directo, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.</p>
<p>II. Todas las controversias que versen de derecho marítimo.</p>	<p>II. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo.</p>
<p>III. De aquéllas en que la Federación fuese parte.</p>	<p>III. De aquéllas en que la Federación fuese parte.</p>

<p>IV. De las que se susciten entre dos o más Estados, o un Estado y la Federación, así como de las que surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y las de la Federación o un Estado.</p>	<p>IV. De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, misma que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>
<p>V. De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro.</p>	<p>V. De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro.</p>
<p>VI. De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.</p>	<p>VI. De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.</p>
<p>Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte.</p>	<p>Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:<ul style="list-style-type: none"><li>a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal.</li><li>b) La Federación y un municipio.</li><li>c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal.</li><li>d) Un Estado y otro.</li><li>e) Un Estado y el Distrito Federal.</li><li>f) El Distrito Federal y un municipio.</li><li>g) Dos municipios de diversos Estados.</li><li>h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.</li><li>i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.</li><li>j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.</li><li>k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.</li></ul></li></ul>

	<p>Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.</p> <p>En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.</p> <p>II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.</p> <p>Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma por:</p> <p>a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión.</p> <p>b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.</p> <p>c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.</p> <p>d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano.</p>
--	--

	<p>e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.</p> <p>f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.</p> <p>La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.</p> <p>Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.</p> <p>Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.</p> <p>III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.</p> <p>La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.</p>
--	--

LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LA REFORMA DEL ESTADO 111

	En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.
Artículo 106. Corresponde también a la Suprema Corte de Justicia de la Nación dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los Estados, o entre los de un Estado y los de otro.	Artículo 106. Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal.

Lo procedente y como una acción para fortalecer a las entidades federativas, es que debe replantearse una reestructuración competencial que aumente la intervención de los estados en los asuntos nacionales y consecuentemente en su respectiva esfera de atribuciones.

Surge de inmediato la necesidad de una reforma de Estado para efecto de que los congresos locales sean factores de decisión en los cambios a la Constitución federal y no sólo depositarios de una aceptación o negativa. La sugerencia es 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 indivi-

duos 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 dieciséis legislaturas estatales con resoluciones debidamente fundadas”.<sup>50</sup>

### *Otras propuestas*

*Obligaciones y acotamiento a los órganos de gobierno estatales.* 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 exceda de 30 días.

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

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.

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.

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

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.

<sup>50</sup> Gámiz Parral, Máximo N., *Resurgimiento del Estado federal*, México, UJED-UNAM, 2001, p. 296.

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.

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.

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.

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

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.* 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.

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

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

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

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.* Cuando el dictamen que recaiga a una iniciativa de ley, plantee 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 desapruébe dicho dictamen. El escrito será leído en la sesión del pleno, antes de que se inicie la discusión del dictamen.

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 cuál legislación están contenidos.

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

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

Es obligación de los ayuntamientos formular los estados financieros del último año de su gestión, comprendiendo balanza de comprobación, ba-

lance general y el estado de resultados, para entregarlos al ayuntamiento entrante.

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

*Fortalecimiento de los derechos subjetivos públicos ciudadanos.* Es un derecho de todo individuo, el participar en la vida cultural, artística, científica, tecnológica y deportiva en la comunidad.

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.

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.

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.* 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 renunciaciones 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.

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 más del 50% de los ciudadanos que participaron en el mismo, votan por la no aceptación, dichas modificaciones quedarán sin efecto.<sup>51</sup>

Durante los cuatro congresos nacionales de derecho constitucional de las entidades federativas efectuados, se han aprobado sugerencias para la

<sup>51</sup> *Ibidem*, pp. 298-302.

reforma del estado, dentro del ámbito competencial local. A guisa de señalamiento referimos las conclusiones del III Congreso, contenidas en la Declaración Durango, bajo dicho tenor.

### *Mesa 1*

Es innecesario ampliar el periodo trianual de los ayuntamientos.

No se considera prudente la reelección inmediata de los diputados federales y locales.

Se recomienda a los congresos estatales la discusión y aprobación de una ley de participación ciudadana que incluya la iniciativa popular, el plebiscito, el referéndum, la consulta pública y la revocación de mandato.

Es indispensable el señalar legislativamente fórmulas o procedimientos para una comunicación constante con los grupos indígenas, así como promover su inclusión en la participación política.

### *Mesa 2*

Que se realice una reforma integral al sistema fiscal federal en la cual participen los tres órdenes de gobierno, para determinar una más equitativa distribución competencial en el ámbito tributario.

Procurar un marco jurídico que establezca las bases de una distribución racional de las aportaciones fiscales federales, en su caso, bajo un esquema de rendición de cuentas, que sea evaluado por los gobiernos estatales y municipales.

Se propone la creación en la Constitución federal de un organismo autónomo integrado en forma paritaria por la federación, los estados y los municipios, encargado de la aplicación de las normas relativas a la coordinación fiscal.

Instituir el servicio civil de carrera, prioritariamente, en las secretarías de finanzas o hacienda estatales y municipales.

### *Mesa 3*

Se adapte la legislación para que las juntas de Conciliación y Arbitraje dependan del Poder Judicial Federal.

Que los presidentes de las juntas de Conciliación y Arbitraje sean designados mediante concursos de oposición.

Se propone una reforma a las Constituciones estatales para establecer con claridad y precisión las facultades y atribuciones de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, para el efecto de lograr que las relaciones entre los órganos de los poderes sean armoniosas y cooperativas.

Se propone a los congresos de los estados que se promuevan las reformas constitucionales procedentes, para el efecto de establecer tribunales constitucionales estatales que tengan como función el control y cumplimiento de la Constitución federal y de la Constitución local.

Analizar la posibilidad de que mediante el estudio de los costos al erario estatal, de la operatividad de los órganos jurisdiccionales, en los diferentes procedimientos judiciales, se modifique la regulación procesal para mayor celeridad, economía y oportunidad.

#### *Mesa 4*

Instituir contralorías ciudadanas y sociales para vigilar y evaluar la gestión y aplicación de recursos en los programas de las administraciones públicas.

Proponer una reforma constitucional para que conjuntamente con los partidos políticos se reconozca la participación política de las organizaciones sociales y consecuentemente las candidaturas independientes.

Establecer constitucionalmente, en el artículo 115, que los regidores sean electos mediante el sistema de distritos o circunscripciones municipales y reducir los regidores de representación proporcional.

Proponer que mediante la reforma legislativa respectiva se reconozca la facultad de presentar iniciativas en materia electoral local a los institutos estatales electorales.

Incorporar derechos subjetivos públicos para los individuos de edad avanzada en las Constituciones locales.

Que el Ministerio Público se transforme en un organismo público autónomo y vinculado con la sociedad, cuya designación se realice por el Congreso del estado a propuesta de los grupos y organizaciones sociales.

Que se incremente la preparación de los servidores públicos estatales y municipales en los aspectos jurídico, ético y filosófico.

Promover en las facultades y escuelas de derecho la inclusión de una clase o materia, cuyo programa de estudios se sustente en el análisis de la

Constitución local respectiva, en lo particular, y en lo general los principios del resto de las constituciones estatales.<sup>52</sup>

En el libro *Federalismo y municipio* se presenta una propuesta de modificación sustancial al artículo 115 de la Constitución federal y además las siguientes sugerencias:

1. Reafirmar la asignación de los ámbitos competenciales señalados en el artículo 124 de la Constitución general, al igual que del 115 de la misma ley fundamental, y con base en ello, que las Constituciones locales aumenten el ámbito de competencia de los ayuntamientos, con especificación de los rubros que lo enriquezcan, dejando el ámbito residual general para los estados.

2. Modificar las Constituciones locales para el efecto de que el procedimiento para los cambios a dichas Constituciones se reforme, estableciendo como facultad de los ayuntamientos el opinar y sugerir previamente a la determinación final del Congreso estatal.

3. Establecer la figura de la revocación de poder municipal, como aparece en el proyecto de redacción para el nuevo artículo 115 constitucional.

4. Que por mandato de la Constitución local se estatuya la obligatoriedad para que una institución dependiente del municipio conserve y ordene la información municipal anterior, presente y futura.

5. Que se establezca la facultad para los ayuntamientos y ciudadanos de presentar iniciativas de ley.

6. Los ayuntamientos son competentes para realizar acciones de gobierno y sobre la administración del municipio, así como las de inspección acerca del cumplimiento de la prestación de los servicios públicos.

7. Los ayuntamientos pueden someter a plebiscito los actos de mayor trascendencia.

8. Es obligación de los ayuntamientos formular los estados financieros de los años de su gestión, comprendiendo balanza de comprobación, balance general y el estado de resultados, para entregarlos al ayuntamiento entrante.<sup>53</sup>

<sup>52</sup> Gámiz Parral, Máximo N. (coord.), *Las entidades federativas y el derecho constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 497 y ss.

<sup>53</sup> Gámiz Parral, Máximo N., *Federalismo y municipio*, México, División de Estudios de Posgrado e Investigación de la Facultad de Derecho de la UJED, 2003, pp. 92 y 93.

## LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LA REFORMA DEL ESTADO 119

Después de un recorrido arbitrario y relativamente selectivo de los diferentes trabajos y enfoques que han orientado el debate sobre la reforma del Estado, tenemos que concluir que el escenario es confuso, múltiple y cargado de participaciones, sin producir luz o aclarar las interrogantes con que iniciamos el presente trabajo. Es imposible aseverar qué es lo considerado como reforma del Estado, manejar la tesis de la necesidad o no de una nueva Constitución, el orden de prioridades para acometer la tarea, es decir, qué tratamos primero y qué quedaría hasta los últimos planos; y así sucesivamente en la oscuridad de las respuestas apropiadas a las preguntas.

Inicialmente se formó un organismo que se encargaría de desahogar el tema y aspectos de la reforma del Estado; después, propiamente se disolvió, convirtiéndose en un significado que entendemos como queremos, estando de no o acuerdo con ello. La incertidumbre se amplió y sobrevino la cascada de planteamientos, el desorden y la carencia de congruencia. ¿Quién tiene competencia para coordinar los trabajos? ¿Quién o quiénes pueden tomar las determinaciones? ¿Qué refiere una reforma del Estado? Todo y nada. Falta absoluta de organización y por supuesto de planeación.

### *Posibles soluciones*

Clasificar el material aportado, conforme correspondan a cada uno de los elementos del estado. Territorio y población, por lo pronto quedan igual; con relación a la soberanía su tratamiento recaerá en los tratados internacionales y la apertura comercial; en los fines del Estado se tratará lo relativo a diferentes propuestas de nación, sin violentar los artículos 25 y 26 constitucionales, mientras estén vigentes; dentro de lo correspondiente al gobierno y como prioritario lo electoral, contemplando el proceso del año 2006, así como lo que engloba el ejercicio de los tres poderes y los organismos constitucionales; lo del ámbito estatal y el municipal; y en el marco jurídico quedaría lo residual o no tratado de los temas anteriores.

Decidir la conveniencia o negativa de una nueva Constitución, o sólo reformas y posteriormente la debida adecuación a la legislación ordinaria.

La integración de un cuerpo colegiado que tome decisiones, con representación paritaria y pequeño en número, de legisladores federales, estatales, poder Ejecutivo federal, partidos políticos registrados, académicos y especialistas.

Aprobar una debida organización interior y una adecuada planeación con tiempos, prioridades y rutas críticas.