

## LA REFORMA DEL ESTADO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. DE LA AUTOCRACIA PRESIDENCIAL A LA DEMOCRACIA PRESIDENCIAL EN LOS ESTADOS

Daniel A. BARCELÓ ROJAS\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La reforma del Estado en las entidades federativas como la segunda fase de la transición democrática.* III. *Proyección de los contenidos concretos en las Constituciones de los estados para configurar auténticas democracias constitucionales.* IV. *¿Nuevas Constituciones estatales o reforma a las Constituciones estatales vigentes?*

### I. INTRODUCCIÓN

El pueblo de México se encuentra a principios del siglo XXI en un proceso para reformar el Estado, para ajustarlo a los valores y principios de la democracia constitucional. En tanto que la República mexicana está organizada políticamente bajo el principio federal, la reforma del Estado requiere necesariamente de la reforma de la Constitución federal y de la reforma de las Constituciones de los estados, así como de lo que hoy conocemos como Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, sea para reformarlo o para convertirlo en un instrumento de gobierno con otra naturaleza jurídica.

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Deseo expresar mi agradecimiento al Instituto de Estudios Latinoamericanos Teresa Lozano Long Institute de la Universidad de Texas en Austin, y particularmente a su Centro de Estudios Mexicanos, por la beca C. B. Smith que me fue otorgada en octubre de 2005 para recabar bibliografía en las bibliotecas de esa prestigiosa Universidad, así como al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM que complementó dicho apoyo financiero, para efectos del desarrollo del tema objeto del presente trabajo.

En el esfuerzo de la nación por reformar el Estado, hasta la fecha pareciera ser el caso que la mayoría de las entidades federativas se encuentran a la expectativa de la creatividad institucional de la voluntad política que se manifieste en el Congreso de la Unión.<sup>1</sup> Al respecto, cabe aclarar que para escribir en sus respectivas Constituciones estatales la parte que les corresponde a las entidades federativas sobre la reforma integral del Estado mexicano, no hay necesidad de que los constituyentes de los estados de la Unión esperen pacientemente a que se den los cambios a la Constitución federal.

Las entidades federativas pueden iniciar sus propios procesos de reforma política, el federalismo lo permite y aún es posible afirmar que lo promueve, pues una de sus cualidades, como indica James Bryce, es que los estados sirvan de laboratorios políticos para probar nuevas instituciones políticas.<sup>2</sup> De esta suerte, si los “experimentos institucionales” de la reforma del Estado en los estados prueban su eficacia para resolver problemas concretos de la gobernabilidad democrática, se pueden posteriormente adaptar en otros estados y en el ámbito federal. A esta ventaja derivada de la estructura federal del Estado mexicano habría que añadir además otra: el que nuestras entidades federativas no se encuentran condicionadas por el proceso de la sucesión presidencial 2006-2012 —que ha ralentizado hasta prácticamente detener la reforma del Estado en el Congreso de la Unión— por lo que están en condiciones políticas distendidas para promover su reforma localmente.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Cfr. Muñoz Ledo, Porfirio (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2004; Camacho Solís, Manuel y Valadés, Diego, *Gobernabilidad democrática ¿qué reforma?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

<sup>2</sup> James Bryce identifica hasta ocho méritos del sistema federal sobre el Estado centralizado, entre ellos señala el de la experimentación: “Federalism enables a people to try experiments in legislation and administration which could not be safely tried in a large centralizad country. A comparative small commonwealth, like an American State easily makes an unmakes its laws; mistakes are not serious, because they are soon corrected; other States profit by the experience of a law or a method which has worked well or ill in the State that has tried it”; en *The American Commonwealth (vol. I)*, Londres, Macmillan, 1888, p. 468.

<sup>3</sup> Ha habido voces muy autorizadas que, en aras del ahorro de recursos económicos, abogan por la homologación de las jornadas electorales federal y de los estados para la elección de los respectivos poderes ejecutivos y legislativos. Si bien compartimos la idea de reducir sustancialmente los costos electorales de la democracia, no pensamos que sea de beneficio para nuestra República federal optar por la alternativa señalada. Es

El presente artículo se divide en tres apartados. En primer lugar se propone una explicación sobre lo que debe entenderse por “la reforma del Estado en las entidades federativas”, y se hace un análisis y un diagnóstico del sistema político de los estados a la luz de la teoría de la Constitución de Karl Loewenstein. En el segundo apartado se hace una proyección global de las reformas necesarias a las Constituciones estatales para reformar el Estado. Este segundo apartado se divide en dos partes, en la primera parte se hace una proyección concreta de la reforma a la Constitución estatal para sustituir el autoritarismo presidencial por democracias presidenciales en los estados; se sugieren los cambios en el Poder Ejecutivo que deben promoverse para actualizar la forma presidencial

posible pensar en una alternativa mejor para reducir los costos electorales que deriva de una de las propuestas aneja a la formación del gobierno de gabinete, y que no implica recurrir a la opción de la homologación de calendarios electorales; al respecto véase en este mismo estudio la proposición de introducir un nuevo modelo de control del gobierno desde el Congreso mediante sesiones semanales de control, que tiene como efecto la exposición permanente de personajes e ideas de los diferentes partidos, lo que a su vez torna innecesario organizar campañas electorales de más de quince días para gobernador o diputados locales. Dicho lo anterior expresamos que nosotros no compartimos la idea de homologar los calendarios electorales porque suprime dos de las cualidades más importantes del federalismo, una de las cuales ya ha apuntado bien Alonso Lujambio, en el sentido de que los estados conforman un reducto en el cual se van formando las oposiciones interpartidistas a la del gobierno nacional en funciones para formar gobierno en la siguiente jornada electoral federal. Asimismo, la policromía partidista en la gobernación de los estados también contribuye al control vertical o territorial del poder desde la periferia al centro, ello porque nuestro sistema de controles políticos es un sistema doble de control donde se suma la división funcional u horizontal de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) más la división vertical o territorial de poderes (el federalismo), es decir, en el sistema constitucional mexicano existe una doble protección estructural de los derechos fundamentales y de la democracia integrada en la división horizontal y vertical del poder (“checks and balances”). Por estas dos importantes razones, en nuestra opinión, la homologación del calendario electoral no es aconsejable, pues probablemente traería como consecuencia que una sola fuerza partidista dominara casi todos los espacios públicos tanto en el ámbito federal como en el de los estados, con lo cual se deterioraría tanto el pluralismo político del país como el federalismo entendido como un control vertical del poder. En torno al federalismo como espacio político de formación de las oposiciones al gobierno nacional, *cfr.* Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 27-53. En torno al federalismo como estructura doble de protección de los derechos fundamentales y la democracia en los Estados, *cfr.* Zuckert, Michael P., “Toward a Corrective Federalism: The United States Constitutions, Federalism and Rights”, en Katz, Ellis y Tarr G., Allan, *Federalism and Rights*, Maryland, Landham Rowman & Littlefield Publishers, 1996.

de gobierno de los estados, introduciendo la institución del gobierno de gabinete. En la segunda parte de este mismo apartado se elabora sobre la necesidad de incrementar las condiciones de gobernabilidad del sistema presidencial mediante la homologación de los periodos constitucionales del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. Finalmente, en el tercer apartado se hace una breve reflexión sobre la viabilidad política de las reformas propuestas y se sugiere una solución práctica para que las diferencias partidistas puedan ser superadas para avanzar en la reforma del Estado en las entidades federativas.

## II. LA REFORMA DEL ESTADO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS COMO LA SEGUNDA FASE DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

La reforma del Estado en las entidades federativas puede ser entendida como la segunda fase de la transición democrática de México. La primera fase de la transición democrática de México en las entidades federativas —proyectada e impulsada desde los poderes federales hacia el ámbito local— se fijó como objetivo modificar las reglas de acceso al poder, es decir, las reglas e instituciones en materia electoral, para que en forma pacífica se abriera la posibilidad real de la alternancia en el Poder Ejecutivo, la integración plural del Legislativo en los estados y de los ayuntamientos en los municipios, garantizada política y jurisdiccionalmente por los poderes federales. Esta primera fase ha sido llevada a cabo con éxito.<sup>4</sup>

A diferencia de los años anteriores a 1989<sup>5</sup> en que todos los poderes ejecutivos de los estados eran ocupados por militantes del PRI y este mismo partido político contaba con mayorías absolutas en todos los congresos estatales, al día de hoy la pluralidad es clara en los gobiernos estatales con gobernadores que son del PRI, otros del PAN, otros más del PRD y aún algunos más que han surgido de coaliciones electorales. El mismo fenómeno se observa en la composición de los congresos de los estados

<sup>4</sup> Cfr. Valadés, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 80-82.

<sup>5</sup> En 1989 le es reconocido el triunfo electoral al señor Ernesto Ruffo Appel, del Partido Acción Nacional, como gobernador del estado de Baja California. Para un estudio de la democratización del sistema político mexicano desde los estados, puede consultarse el trabajo pionero en su género de Rodríguez, Victoria y Ward, Peter (eds.), *Opposition Government in Mexico*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1995.

pues el PRI cuenta con mayoría absoluta en varios congresos estatales, pero el PAN forma mayoría congresual en otros estados como también lo hace el PRD. De esta manera es posible afirmar que el sistema político autoritario con partido hegemónico que puntualmente describiera Luis Javier Garrido<sup>6</sup> ha fenecido por efecto de la modificación de las reglas electorales o de acceso al poder.

Pero aun cuando éstos son indicadores importantes del cambio político en México, ello no significa que se ha llegado a implantar auténticas democracias constitucionales en los estados, pues la segunda fase de la transición democrática de México tanto en el ámbito federal como en el de los estados y en los municipios está aún pendiente. Ello es lo que se ha venido llamando en la academia y los medios políticos “la reforma del Estado”. Por lo que respecta a las entidades federativas, entre otras cuestiones que deben atenderse paralelamente —como la difusión de la cultura de la Constitución estatal y la disminución de las desigualdades sociales mediante políticas públicas de mayor amplitud y calidad de los servicios sociales elementales— la reforma del Estado en las entidades federativas requiere “el desmantelamiento de la estructura constitucional y legal del autoritarismo y simultáneamente su sustitución por la estructura constitucional y legal de un auténtico Estado democrático de derecho”.

Para hacer esta sugerencia partimos de la premisa de que no debe pensarse que un sistema político autocrático es aquel que no cuenta con un ordenamiento jurídico.<sup>7</sup> Los autoritarismos tienen su propio sistema ju-

<sup>6</sup> Cfr. Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México 1928-1945*, 6a. ed., México, Siglo Veintiuno Editores, 1991.

<sup>7</sup> Varios autores mexicanos han descrito el sistema autoritario presidencial con partido hegemónico que se construyó a partir del segundo cuarto del siglo XX y perduró hasta finales del siglo pasado. Desde la perspectiva del derecho constitucional, la obra más importante ha sido la del maestro Jorge Carpizo: *El presidencialismo mexicano*, obra que permite identificar el proceso político autoritario cubierto en formas constitucionales. Pero queda pendiente por ser emprendido un trabajo que, partiendo de la obra clásica del maestro Carpizo, identifique los artículos constitucionales concretos y las leyes específicas —o sus interesadas ausencias, como, por ejemplo, los procedimientos de justicia constitucional a lo largo del siglo XX— que configuran el ordenamiento jurídico del autoritarismo presidencial mexicano, investigación que puede tornar más fácil la tarea de la reforma del Estado o segunda fase de la transición democrática. En otros países de nuestro entorno continental que han transitado a la democracia desde sistemas políticos autoritarios, trabajos de investigación como el indicado han sido realizados con mucha fortuna. Véase, entre otros, la obra de Barros, Roberto, “Dictatorship and the Rule of

rídico, más o menos sofisticado según se trate de un autoritarismo civil o militar, que pueden incluso llegar a tener “Constituciones”. Los ordenamientos jurídicos del autoritarismo se caracterizan por que la decisión política que las leyes contienen está concentrada en una persona —aunque formalmente la potestad legislativa pueda estar situada en un Congreso o Parlamento— y porque la “Constitución” —cuando existe— no impone controles eficaces a los detentadores del poder, es una Constitución sólo de nombre que no cumple los objetivos esenciales de la Constitución como dispositivo de control del poder público.<sup>8</sup>

Señala al respecto Karl Loewenstein:

Si al principio (siglos XVIII y XIX), un documento constitucional formal servía para limitar el ejercicio del poder político en interés de la libertad de los destinatarios del poder, la existencia hoy de una Constitución escrita no implica, en absoluto, ipso facto, una garantía de distribución y por lo tanto de limitación del poder. Cada vez con más frecuencia, la técnica de la Constitución escrita es usada conscientemente para camuflar regímenes autoritarios y totalitarios. En muchos casos, la Constitución no es más que un cómodo disfraz para la instalación de una concentración del poder en las manos de un detentador único. La Constitución ha quedado privada de su intrínseco telos: institucionalizar la distribución del ejercicio del poder político.<sup>9</sup>

Hecha la anterior aclaración se debe decir que los estados de la República mexicana presentan un progreso diferente en cuanto al desmantelamiento y sustitución de la estructura constitucional y legal del autoritarismo por el de una democracia constitucional. Al día de hoy algunas entidades federativas, como Chiapas, Coahuila, Tlaxcala o Veracruz han iniciado ya su proceso de transformación normativa e institucional,

Law: Rules and Military Power in Pinochet’s Chile”, en Maravall, José María y Przeworski, Adam, *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003. Sobre el mismo fenómeno en la Alemania nazi, puede consultarse a Loewenstein, Karl, “Dictatorship and the German Constitution”, *The University of Chicago Law Review*, vol. 4, 1936-1937, pp. 537-554.

<sup>8</sup> El constitucionalista norteamericano Louis Fisher indica expresamente que las “Constituciones que meramente juridifican el uso del poder del gobierno, pero sin limitarlo —aquellas propias de los estados autoritarios y totalitarios—, son hostiles al concepto de constitucionalismo”. *Cfr. Constitutionals Conflicts between Congress and the President*, 4a. ed., Kansas, Kansas University Press, 1997, p. 1.

<sup>9</sup> Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1970, pp. 213 y 214.

mientras que otros como Oaxaca, Campeche, Quintana Roo, Tabasco o las californias mantienen intocada la estructura constitucional y legal del autoritarismo.<sup>10</sup>

Contra este marco de referencia presentamos nuestra tesis: la construcción del nuevo sistema de gobernación democrática en las entidades federativas requiere la transformación de las actuales Constituciones estatales —que han servido y continúan sirviendo al autoritarismo presidencial estatal—, de Constituciones “nominales” en Constituciones “normativas”.

La diferencia entre una “Constitución nominal” de una “Constitución normativa” se explica en el marco de la teoría de la Constitución que nos ha legado el profesor alemán Karl Loewenstein, a la que con alguna observación de tipo semántico Giovanni Sartori se ha adherido igualmente y que explicamos en forma muy abreviada.<sup>11</sup>

Karl Loewenstein señala que existen básicamente dos tipos de sistemas políticos en el mundo: el democrático y el autocrático. El autocrático, a su vez, puede ser totalitario o alternativamente autoritario (este último, señala el autor, es el que ha existido en el México del siglo XX).<sup>12</sup> Sigue explicando el profesor alemán que cada sistema político cuenta con su propio tipo de Constitución. Las democracias tienen una “Constitución normativa” y las autocracias tienen una “Constitución nominal”. Por “Constitución normativa”, Loewenstein entiende aquella que garantiza eficazmente que *a)* el pueblo participe en la toma de las decisiones políticas y que igualmente garantiza, *b)* el control popular del poder público. Por contraste, la “Constitución nominal” es aquella que sólo sirve para esconder y legitimar el ejercicio concentrado del poder de una persona o grupo reducido de personas sobre las grandes mayorías; el ejercicio concentrado del poder inhibe por necesidad lógica todo control sobre el mismo desde fuera, por lo que el constitucionalismo nominal se convierte en un mero disfraz del autoritarismo. La Constitución nominal reconoce un elenco de derechos de las personas, pero este reconocimien-

<sup>10</sup> Cfr. Gámiz Parral, Máximo y Rivera, Enrique. *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005. También puede consultarse Cienfuegos Salgado, David (coord.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005.

<sup>11</sup> Cfr. Sartori, Giovanni, “Constitutionalism: a Preliminary Discussion”, *The American Political Science Review*, vol. LVI, núm. 1, 1962, pp. 860 y 861.

<sup>12</sup> Cfr. Loewenstein, *op. cit.*, nota 9, pp. 30-35.

to no implica que los derechos humanos sean efectiva y sistemáticamente respetados por los poderes autocráticos.<sup>13</sup>

El ejercicio de concepción de Loewenstein sólo puede ser entendido y asumido, como él mismo sugiere, si el jurista trasciende el mero análisis del documento formal llamado Constitución y observa también el proceso real del poder político, de cómo se toman las decisiones vinculantes para toda la sociedad y cómo —si acaso— se controla popularmente al poder político. El jurista debe, por tanto, utilizar el instrumental empírico de la ciencia política para hacer “cratología”, esto es, para emprender el estudio del poder mediante su observación, explicación, valoración y crítica.<sup>14</sup>

Utilizando este método, Karl Loewenstein escribe en 1957 que el sistema político mexicano es autoritario; su forma de gobierno: la presidencial, y su tipo de Constitución: nominal (autoritarismo presidencial con Constitución nominal). Al afirmar Loewenstein que la Constitución de 1917 era una Constitución nominal no pretendía con ello denostar la voluntad de transformación a la democracia de los constituyentes y del pueblo mexicano, pues aclara Loewenstein que:

Lo que la Constitución nominal implica es que los presupuestos sociales y económicos existentes —por ejemplo, la ausencia de educación en general y, en particular, de educación política, la inexistencia de una clase media independiente y otros factores— en el momento actual (1917) operan contra una concordancia absoluta entre las normas constitucionales y las exigencias del proceso del poder. La situación, de hecho, impide, o no permite por ahora, la completa integración de las normas constitucionales en la dinámica de la vida política. Probablemente la decisión política que condujo a promulgar la Constitución, o este tipo de Constitución, fue prematura. La esperanza, sin embargo, persiste, dada la buena voluntad de los detentadores y los destinatarios del poder, de que tarde o temprano la realidad del proceso del poder corresponderá al modelo establecido en la Constitución. La función primaria de la Constitución nominal es educativa; su objetivo es, en un futuro más o menos lejano, convertirse en una Constitución normativa y determinar realmente la dinámica del proceso del poder en lugar de estar sometida a ella.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 213-222.

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp. 25-28.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 218.



De la última parte de la cita anterior se desprende que Karl Loewenstein preveía un largo proceso de transición hacia la democracia constitucional en México —sobre la idea de reformar o “convertir” la Constitución nominal en normativa, en forma concomitante con la transformación de la cultura política de los ciudadanos—, predicción que parcialmente se materializó en el transcurso de la segunda mitad del siglo XX.<sup>16</sup> Dicho lo anterior lo que ahora importa destacar es que, como ha apuntado, entre otros, Salvador Valencia Carmona, el sistema político autoritario mexicano logró su madurez y fue eficazmente operativo hasta aproximadamente el periodo comprendido entre 1997—2000 cuando primero se rompe la hegemonía del partido en el gobierno en la Cámara de Diputados del Congreso Federal en la LVII Legislatura y posteriormente gana la elección presidencial el candidato del Partido de Acción Nacional.<sup>17</sup>

Para efectos de nuestro estudio, lo que interesa destacar es el punto temporal de quiebre del periodo de vida del sistema presidencial con partido hegemónico señalado por Valencia Carmona. Ello para sugerir que el diagnóstico del profesor alemán Karl Loewenstein acerca del sistema político y constitucional imperante en México seguía vigente hasta el 2000. Es importante subrayar este diagnóstico porque a partir de él podemos sugerir que la reforma del Estado en México parte de un autoritarismo presidencial legitimado por una “Constitución nominal” que debe transformarse en una “Constitución normativa”, tarea que debe acometerse con la “reforma del Estado”.

Ahora bien, por extensión del diagnóstico vertido sobre el sistema político y la Constitución federal mexicana por el profesor alemán en su intemporal obra *Teoría de la Constitución*, en el presente trabajo se asume que las Constituciones estatales mexicanas vigentes son Constituciones

<sup>16</sup> Cfr. Valadés, Diego (coord.). *¿Hacia una nueva constitucionalidad?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.

<sup>17</sup> Señala Salvador Valencia Carmona: “El sistema político que se fue generando como consecuencia de la Revolución mexicana ha terminado su ciclo. Tuvo sus grandes aciertos y también deficiencias evidentes; a éstas, hoy es moda verlas con lente de aumento, pero en justicia debe reconocerse al sistema que desapareció su contribución a la continuidad institucional y la paz pública de muchos años, logros de ninguna manera desdeñables en un subcontinente políticamente crítico como el latinoamericano. Como quiera, las elecciones federales del 2 de julio de 2000 marcaron el agotamiento del viejo esquema, aunque seguimos todavía inmersos en un proceso de transición que debe conducirnos a un nuevo sistema político y constitucional”; “Hacia un nuevo sistema político y constitucional”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 8, enero-junio de 2000, p. 160.

nominales, no son Constituciones normativas. De ahí que tomando nuevamente como base a Karl Loewenstein y con las salvedades ya apuntadas sobre las velocidades diferentes de desarrollo político que permite el federalismo, podemos decir que en varios estados mexicanos se vive aún bajo autoritarismos presidenciales<sup>18</sup> que operan con “Constituciones nominales”, esto es, con Constituciones estatales que sólo sirven de disfraz a un proceso del poder altamente concentrado en el gobernador y sin control sobre el ejercicio del poder por parte de los gobernados. Bajo este orden público, el pueblo tiene de escasa, a nula participación en las decisiones políticas que le afectan, y, como quedó dicho, la Constitución estatal es absolutamente ineficaz para limitar el ejercicio del poder político.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Por lo que se refiere a límites a los gobernadores desde los poderes federales que antes del 2000 sólo imponía el presidente de la República, se puede observar que dicho límite al autoritarismo presidencial estatal proviene ahora principalmente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. De ahora en adelante, el presidente podrá seguir siendo un importante control político sobre los gobernadores, pero sólo con sujeción a sus competencias constitucionales, ya no más a las metaconstitucionales. Cabe señalar que sin menosprecio de la potestad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —que en el caso Aguas Blancas probó su eficacia—, de todos los controles políticos aludidos de los poderes federales sobre los gobernadores, el más importante es, sin duda, el que brinda la Suprema Corte de Justicia de la Nación por vía del control de la regularidad de los actos de los poderes públicos estatales a la Constitución federal. Ello derivado de la importante reforma constitucional de 1994, que entrara en vigor en 1995, a través de la cual la Corte asumió amplias competencias de control constitucional sobre los poderes públicos de los Estados.

Un límite más a la autocracia presidencial en los estados es el contenido en la cláusula de garantía democrática del Estado federal que, establecida en el artículo 76 de la Constitución federal, le otorga al Senado de la República la potestad de “desaparecer los poderes” en caso del colapso del orden constitucional democrático en un Estado, control político que si bien se encuentra en letargo resulta ser, no obstante ello, un importante elemento de persuasión para limitar a los autócratas estatales. Sobre la potestad de investigación de la Suprema Corte de Justicia y el control constitucional, *Cfr.* Carpizo, Jorge, “Algunas garantías procesales constitucionales en México”, *Nuevos estudios constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2000, pp. 224-235.

<sup>19</sup> Un ejemplo emblemático de la precariedad de la rigidez constitucional como dispositivo de control del poder lo presenta la reforma a la Constitución del estado de Tabasco del 30 de diciembre de 2000. Por así convenir a los intereses del grupo en el poder, y apremiados por los plazos fatales de una coyuntura electoral claramente desfavorable, en menos de 24 horas se reformó la Constitución estatal por la mayoría congressional del

Con algunas salvedades que se indicarán más adelante, la radiografía del autoritarismo tomada por Loewenstein es, en nuestra opinión, válida para describir el sistema político en las entidades federativas mexicanas a principios del siglo XXI tras la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal en el 2000:

El concepto autoritario caracteriza una organización política en la cual un único detentador del poder —una sola persona o “dictador”, una asamblea, un comité, una junta o un partido— monopoliza el poder político sin que les sea posible a los destinatarios del poder una participación real en la formación de la voluntad estatal. El único detentador del poder impone a la comunidad su decisión política fundamental, esto es, la “dicta” a los destinatarios del poder. El término “autoritario” se refiere más a la estructura gubernamental que al orden social. En general, el régimen autoritario se satisface con el control político del Estado sin pretender dominar la totalidad de la vida socioeconómica de la comunidad, o determinar su actitud espiritual de acuerdo con su propia imagen. La exclusión de los destinatarios del poder de la participación en el proceso político no es incompatible con la existencia de otros órganos estatales junto al supremo detentador del poder, especialmente de una asamblea o de tribunales. Pero es característico del régimen autoritario que estos órganos separados, o bien están sometidos al control total del único detentador del poder, o en caso de conflicto con éste están obligados a ceder. Este tipo de organiza-

PRI, para permitir la imposición de un gobernador interino que garantizara el apoyo de los poderes públicos del estado de Tabasco nuevamente a favor del candidato del PRI a gobernador del estado. A tal fin, el proceso de reforma constitucional estatal se efectuó en menos de 36 horas contadas a partir de que se conociera la sentencia desfavorable al grupo en el poder por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que obligaba a aquéllos a organizar una nueva elección para gobernador por las irregularidades —probadas en juicio— con que se había desarrollado el proceso ordinario de elección. La premura del grupo en el poder para reformar la Constitución estatal y nombrar al nuevo gobernador interino —dos procesos constitucionales diferentes, obligatoriamente sucesivos, llevados a cabo ambos en menos de 72 horas— se debía a que el grupo en el poder dejaría de contar con una mayoría dúctil en el Congreso del estado al filo de la medianoche del 31 de diciembre de 2000. *Cfr.* González Oropeza, Manuel, “Caso Tabasco. Procedencia de la acción de inconstitucionalidad para impugnar Constituciones locales”, *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, núm. 7, 2005. También es obligada la consulta a Serna de la Garza, José María, “Reflexiones en torno a las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, relativas a los casos Tabasco y Yucatán”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 100, 2001, pp. 319-329.

ción autoritaria, formaliza casi siempre su configuración del poder en una Constitución escrita, cuyas normas, como se ajustan a la configuración de hecho del poder, son observadas realmente. Tampoco es incompatible este sistema político con el respeto a los principios del Estado de derecho tal como están articulados en la Constitución.

Los derechos a la vida, libertad y propiedad de los destinatarios del poder están asegurados, mientras no entren en colisión con el objetivo y el ejercicio del poder político. El Estado “normativo” coexiste con el Estado de “prerrogativa...”. El régimen autoritario posee siempre una ideología —ninguna sociedad estatal puede existir sin tal autojustificación moral o intelectual— aunque la mayor parte de las veces ni estará consistentemente formulada, ni será ejecutada en todas sus consecuencias. La ideología estatal se limitará, en el mayor número de casos, a defender y justificar la configuración del poder existente como estructura determinada por la tradición, o como la más apropiada para el bien de la comunidad.<sup>20</sup>

Aunque también puede tomarse como punto temporal de quiebre el año de 1995,<sup>21</sup> el autoritarismo presidencial estatal anterior al 2000 era un autoritarismo dependiente que en los hechos estaba eficazmente limitado por el presidente de la República. El ejercicio arbitrario del poder en los estados no podía pasar de ciertos límites, pues de lo contrario el gobernador era removido por instrucciones metaconstitucionales del presidente de la República.<sup>22</sup> Las instrucciones del presidente para remover a un go-

<sup>20</sup> Cfr. Loewenstein, *op. cit.*, nota 9, p. 76.

<sup>21</sup> El año de 1995 es un punto temporal convencional que se deriva sin embargo de un hecho que objetivamente muestra ya la obsolescencia de los instrumentos metaconstitucionales del presidente en cuanto al control sobre la designación y remoción de los gobernadores de los estados. En 1995 el gobernador del estado de Tabasco, licenciado Roberto Madrazo Pintado, tiene, por primera vez en la historia política de la segunda mitad del siglo XX, la capacidad política de resistir la orden presidencial de ser removido de su cargo. La orden presidencial había sido encargada para su ejecución al secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma Barragán, por el presidente, Ernesto Zedillo Ponce de León. Cfr. *Semanario de Información y Análisis Proceso*, núm. 951, 23 de enero de 1995.

<sup>22</sup> Victoria Rodríguez y Peter Ward describen el autoritarismo presidencial estatal mexicano de la siguiente manera: “Under the mexican political system, the president, governors, and municipal presidents are the only elected executive branch officers; hence within their own sphere each wields considerable influence. They can be—and sometimes are— operated as personal fiefdoms, unlimited by any significant checks and balances that might be provided through the federal or local congress, or through the local council (cabildo). (...) Gubernatorial loyalty to the president led some observers in the past to

bernador se instrumentaban desde la Secretaría de Gobernación siguiendo en la forma los procedimientos establecidos en la Constitución federal y en la del estado afectado.<sup>23</sup>

Actualmente, el autoritarismo presidencial estatal no puede tampoco llegar a la violación extrema de los derechos de los gobernados, tiene ahora la opción real de buscar la protección del Poder Judicial de la Federación —que en pocos años ha cobrado mayor independencia de los poderes políticos— o de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos es en nuestros

perceive governors and other state officials as little more than political brokers acting as the local representative of the federal government. Indeed, in the opinion of many, the role of the governor was mostly ceremonial (e. g., dedicating projects or attending state functions); those who truly governed were in Mexico City. As Graham described the role of the governor, it was, essentially, one of an «elected prefect». (...) Formerly though the function of the governor was primarily political rather than administrative in nature. In fact, it was so political that as long as a governor could keep his or her state calm, avoiding any social unrest, and increasingly keep it in line electorally (*i. e.*, PRI supporting), then he or she could expect not be overly bothered by interference from Mexico City. But if a governor was not providing adept at retaining support for the PRI or ran afoul of the president for some reason, then he or she was likely to be replaced”. Rodríguez, Victoria y Ward, Peter, *New Federalism and State Government in Mexico: Bringing the States Back In*, Austin, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs of the University of Texas, 1999, pp. 65 y 66.

<sup>23</sup> Rubén Figueroa fue el último gobernador mexicano removido desde el centro en las postrimerías del viejo sistema autoritario presidencial, aunque su remoción ya fue efecto, sobre todo, de competencias constitucionales formales de los poderes federales. Los hechos que llevaron a este suceso fueron, en síntesis, los siguientes: en 1995 un grupo de campesinos en el estado de Guerrero acudía a un mitin del PRD, pero antes de llegar al lugar de la reunión política fueron interceptados por la policía estatal guerrerense y asesinados brutalmente en un lugar llamado Aguas Blancas. Con reacción a ello, y en tanto que la policía estatal —por disposición expresa de la Constitución estatal— dependía del gobernador del estado, formalmente el presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, con fundamento en el, largamente olvidado durante el autoritarismo, artículo 97 de la Constitución federal, iniciara una investigación sobre la grave violación de derechos humanos en el caso Aguas Blancas, para determinar las responsabilidades políticas y jurídicas que de ello derivaran. Rubén Figueroa, hombre del sistema y conocedor de las reglas escritas y no escritas, al interpretar el significado de la iniciativa presidencial y de la disposición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para llevar a cabo la investigación de los hechos de Aguas Blancas, solicitó licencia al cargo de gobernador al Congreso del estado.

A partir de la presidencia de Vicente Fox Quesada (PAN, 2000-2006) no ha habido ya ninguna deposición metaconstitucional de gobernadores de los estados ordenada desde la ciudad de México.

días una opción más en tanto que finalmente el Estado mexicano le ha reconocido plena jurisdicción en el territorio nacional. No obstante ello, el margen de violación impune de los derechos por las autoridades es aún amplio en los estados.<sup>24</sup>

Por lo anteriormente señalado, es posible sugerir que el autoritarismo presidencial estatal de nuestros días puede ser definido como un sistema político “demoautoritario” necesariamente transitorio, en el que una persona ejerce el poder público sin la participación del pueblo en las decisiones políticas que le afectan y en la que el pueblo no tiene control sobre la aplicación de dichas decisiones políticas.<sup>25</sup> Siguiendo en este concepto

<sup>24</sup> En el presente trabajo hemos afirmado que la Constitución estatal es una Constitución nominal y no normativa, esto es, no funciona como dispositivo de control del poder en el ámbito de las entidades federativas. Hemos dicho también que las entidades federativas tienen por tanto frente a sí la tarea de transitar de la autocracia presidencial a la democracia presidencial. Al respecto, coincidimos plenamente con la posición de Diego Valadés que, desde la primera edición de su obra *El control del poder* en 1998, idea que vuelve a repetir en la segunda edición de 2000, afirmaba: “debe tenerse en cuenta que no será posible transformar el sistema presidencial (federal) sin modificar la estructura del poder local. En el espacio político de los estados se reproduce a escala, y en ocasiones con mayor crudeza, el predominio político del Ejecutivo. Si la transición del sistema presidencial se limitara al ámbito federal, se alentaría la rigidez del presidencialismo local.

En el actual esquema de equilibrios Federación-estados, la figura presidencial es un fuerte contrapeso para los gobernadores. Esto tiene la desventaja institucional de limitar los efectos del federalismo, pero la utilidad política de evitar que las gubernaturas devengan en satrapías. Al reducir la discrecionalidad política de los presidentes se incrementaría la de los gobernadores, si éstos a su vez no cuentan con renovados instrumentos de equilibrio institucional internos. Es verdad que la creciente presencia de la oposición en los estados permite matizar la hipertrofia del poder de los gobernadores. Pero es un hecho político que los patrones del presidencialismo se reproducen y aun acentúan en numerosos casos locales.

El nuevo arreglo que se establezca a nivel federal deberá ser extrapolado a los ámbitos locales, si no se quiere reproducir una dualidad contradictoria de regímenes democráticos y autoritarios que generaría frustraciones y presiones de tal magnitud que acabaría por hacer nugatorios los efectos de cualquier arreglo constitucional nacional”; en *El control del poder*, cit., pp. 414 y 415.

<sup>25</sup> En lo que concierne al carácter dependiente de los autoritarismos locales y su posterior transformación después del resultado de las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2000 en autoritarismos locales independientes, cabe destacar lo dicho por Jorge Carpizo al hacer un balance de su obra clásica *El presidencialismo mexicano* a poco más de dos décadas de haber salido a la luz. Señala este influyente autor: “En 1978 manifesté como octava causa (del presidencialismo): «las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas». Actualmente: a) conserva sus amplias facultades consti-

a Loewenstein, por “demoautoritario” debe entenderse un régimen político en el que “si bien el gobierno llega al cargo en forma democrática, el liderazgo político será posteriormente ejercido autoritariamente y sin ninguna limitación ejercida por el parlamento o por el electorado”.<sup>26</sup>

### III. PROYECCIÓN DE LOS CONTENIDOS CONCRETOS EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS PARA CONFIGURAR AUTÉNTICAS DEMOCRACIAS CONSTITUCIONALES

En concordancia con las sugerencias apuntadas por Diego Valadés<sup>27</sup> y Karl Loewenstein,<sup>28</sup> asumimos que la tarea política en los estados en la segunda fase de sus respectivas transiciones democráticas es construir democracias presidenciales “reformando las actuales Constituciones nominales para convertirlas en Constituciones normativas”. Los responsables de este proceso son en primer término los poderes constituyentes permanentes estatales impulsados por sus respectivos pueblos, o en su defecto, por el pueblo de los estados en un ejercicio de democracia directa.

Para concretar esta transformación, la reforma de la Constitución en los estados debe abocarse en primer término a (1) integrar en su texto un catálogo estatal de derechos fundamentales, a partir de los cuales debe modificarse el tipo de relación entre el ciudadano y los poderes públicos

tucionales, las cuales ya comienzan a encontrar un equilibrio con el fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial federales, así como con el fortalecimiento del régimen federal. b) Sus principales facultades metaconstitucionales también se han alterado o de plano ya no existen (...). c) El nombramiento de los gobernadores también comenzó a modificarse cuando, en 1989, se reconoció por primera vez que un partido de oposición, el PAN, había logrado el triunfo de la gubernatura del estado de Baja California. Cada día más gubernaturas son detentadas por el PAN y el PRD. El presidente de la República había conservado la decisión acerca de las candidaturas del PRI a las gubernaturas. Es muy probable que a partir de las mencionadas elecciones del 2 de julio, lo anterior también pase al museo de las prácticas políticas; es difícil imaginar que el PAN vaya a aceptar que el presidente de la República herede esta facultad que al final de cuentas era únicamente una consecuencia del engranaje político que el PRI había construido y que funcionó principalmente a partir de 1940, con el diseño político que edificó el presidente Lázaro Cárdenas”; “Veintidós años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 100, 2001, pp. 89 y 90.

<sup>26</sup> Cfr. Loewenstein, *op. cit.*, nota 9, p. 115.

<sup>27</sup> *Op. cit.*, nota 24.

<sup>28</sup> *Op. cit.*, nota 16.

locales basado en la concepción de los derechos fundamentales. Dicho catálogo se debe construir reproduciendo los derechos de la Constitución federal, así como los contenidos en la Convención Americana de Derechos Humanos. Adicionalmente al catálogo de derechos fundamentales para efectos de su efectiva protección deberán preverse procesos jurisdiccionales ordinarios de tutela de los derechos fundamentales, así como un proceso local de amparo de carácter subsidiario y excepcional a los procesos ordinarios.

En segundo término se debe llevar a cabo una (2) evaluación de la organización gubernamental considerada en sentido lato y, a partir del diagnóstico, una reforma de todas las instituciones públicas estatales, incluidas la universidad<sup>29</sup> y la televisión pública, y del gobierno municipal

<sup>29</sup> En la mayoría de los estados de la República la selección de las autoridades superiores de la universidad pública continúa estando atada a los intereses del gobernador del estado. La normatividad interna está configurada de tal manera que inhibe la expresión científica del pluralismo político, particularmente en las áreas de ciencias sociales. La arbitrariedad con la que se pueden conducir las autoridades universitarias en el proceso de selección del profesorado y de su permanencia se debe a que generalmente el derecho de acceso a la función pública, así como la libertad de cátedra no están considerados en las Constituciones estatales como derechos judicialmente tutelados. La libertad de cátedra es la salvaguarda del profesor universitario contra los poderes públicos estatales externos a la universidad, pero también frente a las autoridades internas de la universidad para conducir sus investigaciones y su contenido docente con un criterio de libertad. En este punto es conveniente la consulta que sobre el dato formal y la razón sustancial de la autonomía universitaria hace el doctor Sergio García Ramírez —dirigiendo su comentario a la UNAM, pero aprovechable por lo mucho que vale para las universidades públicas de los estados—: “En fin de cuentas, la autonomía implica una capacidad propia y un valladar frente a la instancia ajena; es una frontera y una garantía. El sujeto autónomo se halla rodeado de otros sujetos frente a los cuales puede reclamar, ejercer proteger su autonomía, su poder de decisión y conducción. Por ende, es indispensable preguntar: autonomía, esto es, distancia, diferencia y eventualmente oposición ¿ante quién? Es evidente que la autonomía de la universidad pública... existe y debe mantenerse frente al estado central (porque la institución universitaria es, en nuestro sistema, un ente descentralizado), a otros organismos descentralizados, a los partidos políticos, a los grupos sociales, a las fuerzas económicas, a los individuos, a las corrientes ideológicas. También, por supuesto, frente a factores internos que pudieran aspirar a la uniformidad ideológica, el control sobre el rumbo, la prevalencia en el gobierno, el monopolio del destino universitario, todo ello inaceptable en el marco de una institución necesariamente plural, que por eso mismo refleja y preserva la pluralidad de la nación. Al igual que la soberanía, la soberanía mira hacia dentro y hacia fuera”; en *La autonomía universitaria en la Constitución y en la ley*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 103 y 104. En este mismo contexto vale recordar igualmente a Rudolf Smend cuando hace ya muchos años agudamente señalaba que “el verdadero problema de la libertad académica



—tanto por separado como en cuanto a sus relaciones interinstitucionales—, para que éstas efectivamente respondan con mayor eficacia y eficiencia a la promoción o protección, según corresponda, de los derechos fundamentales reconocidos en las Constituciones estatales, en la federal y en los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por los Estados Unidos Mexicanos; incrementen cada una de las instituciones públicas y en conjunto su capacidad de brindar resultados satisfactorios; se incremente la representatividad de las instituciones; se integren mecanismos eficaces de control del poder y de exigencia de responsabilidad jurídica —administrativa, civil y penal— y política sobre los gobernantes.

En tercer lugar, se deberán establecer instrumentos procesales para la protección de la supremacía de la Constitución estatal, es decir, se deben establecer el proceso local de amparo, la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional, de tal manera que se pueda suprimir del ordenamiento jurídico todo acto jurídico contrario a la Constitución estatal.

En cuarto lugar, deberán contemplarse nuevos procesos de reforma de la Constitución del estado en donde la configuración de la “rigidez constitucional” pase necesariamente por la participación del pueblo en referéndum para la modificación de la norma suprema que los rige en el ámbito local; el referéndum puede ser configurado en su doble modalidad de obligatorio y potestativo dependiendo del calado de la adición o reforma de la Constitución estatal a emprender. También debe introducirse la iniciativa constitucional ciudadana.

Sobre estos cuatro grandes componentes de la reforma a las Constituciones estatales apuntados en forma críptica, y en ánimo de ser más explícitos sobre la propuesta global planteada, proponemos un ejemplo. Hemos afirmado que la configuración de una Constitución estatal normativa pasa por integrar un catálogo de derechos fundamentales en las

existe en la relación de los profesores universitarios con la administración de la universidad. *Cfr. Ensayos sobre la libertad de expresión, de ciencia y de cátedra como derecho fundamental y sobre el Tribunal Constitucional Federal alemán*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, trad. al español y estudio preliminar de Joaquín Brage Camazano, 2005, p. 38. *Cfr. Carpizo, Jorge*, “El poder: su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 95, 1999, pp. 338-356. También puede consultarse la obra de Gutiérrez, Roberto, *Información y democracia. Los medios de comunicación social y su influencia sobre la política. El caso de México*, México, Edición Pomares, 2005.

Constituciones estatales, entre los cuales obligadamente se encontraría el “derecho de acceso a la función pública”. De reconocerse en una Constitución estatal el derecho de acceso a la función pública el legislador local vendría obligado a emitir una ley del servicio civil del estado y de los municipios. Mediante esta ley se garantizaría la legítima pretensión de todos los ciudadanos de una entidad de poder formar parte del cuerpo de funcionarios del estado y de los municipios del estado, en donde sólo sería posible discriminar entre unos y otros ciudadanos en función a la aptitud para el cargo demostrada objetivamente, esto es, mediante exámenes públicos de oposición. Evidentemente, el derecho de acceso a la función pública tendría además que contar con un mecanismo de tutela jurisdiccional para el caso de que alguna autoridad pretendiese hacer contrataciones sin someterlas al procedimiento de exámenes públicos de oposición o que, haciéndolos, calificara éstos arbitrariamente.

Siguiendo con nuestro ejemplo: si el constituyente de un estado como el de Guanajuato, tierra adoptiva del presidente Vicente Fox, integrara un catálogo de derechos fundamentales en su Constitución estatal entre los cuales estuviese el derecho de acceso a la función pública, ello obligaría a que los funcionarios no electivos de todos los poderes públicos del estado, así como los de los órganos constitucionales autónomos, y los municipios, fuesen seleccionados en función de su aptitud para el cargo, aptitud que se probaría mediante exámenes públicos de oposición. Pero en tanto no se cuenta con este derecho ni por tanto existe tutela judicial del mismo, los cargos públicos de los municipios y de los estados pueden continuar siendo, como hasta ahora lo han sido, objeto de tráfico de los dirigentes de los partidos políticos a cambio de participación en acciones de proselitismo partidista del funcionario, así como de obtener su voto y el de su familia.

Cabe señalar que este derecho individual de acceso a la función pública —de enorme repercusión para la calidad de la democracia y la provisión de los servicios públicos en los estados—<sup>30</sup> es derecho vigente en las entidades federativas mexicanas, ya que se encuentra reconocido en el artículo 23.1 c) de la Convención Americana sobre Derechos Hu-

<sup>30</sup> El impacto del servicio civil de carrera en la calidad de la democracia representativa, así como en la calidad de la provisión de los servicios públicos ha sido identificado y estudiado en las democracias occidentales consolidadas del mundo desde hace aproximadamente un siglo. *Cfr.* Finer, Herman, “The Civil Service in the Modern State”, *The American Political Science Review*, vol. XIX, núm. 2, 1925, pp. 277 y ss.

manos.<sup>31</sup> Pero es el caso que los constituyentes de los estados han sido omisos en su responsabilidad con la reforma del Estado en las entidades federativas y no lo han trasladado a sus respectivas Constituciones estatales —como vienen obligados por la “cláusula federal” contenida en el artículo 28 de la citada Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>32</sup> Entre los estados omisos podemos ubicar a Guanajuato, estado natal del presidente Vicente Fox,<sup>33</sup> pero también estados con mayorías congresuales del PRI y del PRD, como Tabasco —solar de los candidatos presidenciales (2006-2012), Roberto Madrazo Pintado y Andrés

<sup>31</sup> La Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuya institución depositaria es la OEA, es igualmente conocida como Pacto de San José por el lugar de su adopción en San José Costa Rica el 22 de noviembre de 1969. La adhesión de México al Pacto quedó formalizada el 24 de marzo de 1981; el Senado de la República ratificó, con reservas y declaraciones interpretativas, la citada Convención el 18 de diciembre de 1980 (*DOF* del 9 de enero de 1981). El 17 de enero de 2002 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se aprueba el retiro parcial de las declaraciones interpretativas y de la reserva que el gobierno mexicano presentó al párrafo 3 del artículo 12 y al párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. *Cfr.* Pedroza de la Llave, Talía y García Huante, Omar (coords.), *Compilación de instrumentos internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por México 1921-2003*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2003, vol. I, pp. 283 y ss.

<sup>32</sup> “Cláusula Federal”, artículo 28, CADDHH: “2). Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la Federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención”.

<sup>33</sup> Por lo que concierne al ex presidente de la República, Vicente Fox Quesada, en opinión de quien esto escribe, la omisión del impulso político para el traslado de derechos humanos del Pacto de San José a la Constitución de Guanajuato se debe a la falta de conocimiento de la teoría federal de los asesores del ex presidente Vicente Fox, no a una falta de compromiso del presidente con los derechos humanos —como lo prueba el hecho de que fue él el que propició la organización en nuestro país de “La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México”. La misma crítica hecha al presidente Vicente Fox Quesada podría ser enderezada a la Legislatura LVIII-LIX del Senado de la República —particularmente a la Comisión de Derechos Humanos— que pudo haber puesto su influencia al servicio de la promoción en los estados para que se diera cumplimiento a la cláusula federal contenida en el artículo 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Queda, pues, pendiente a la fecha del presente VI Congreso Nacional de Derecho Constitucional Estatal, la tarea de persuadir a las entidades federativas de cumplir con su deber en materia de derechos humanos, particularmente para el próximo presidente de la República, para la LX-LXI Legislatura del Senado de la República y para el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos.

Manuel López Obrador—. Al igual que lo que Vicente Fox ha podido y puede políticamente promover en Guanajuato, los dos últimos personajes mencionados —que cuentan con manifiesta influencia política en Tabasco desde hace al menos tres lustros—, con facilidad hubiesen podido desde hace tiempo hacer introducir en la Constitución estatal de Tabasco un catálogo de derechos fundamentales, pero no lo han hecho.

Los señalamientos anteriores demuestran que la clase política mexicana de principios del siglo XXI, o bien adolece de un correcto entendimiento del federalismo, o bien carece de la voluntad política para tomar en serio la reforma del Estado en los estados en el marco de la segunda fase de la transición democrática de México.

La reforma del Estado en las entidades federativas —además de la inclusión del catálogo de derechos fundamentales en las Constituciones estatales— requiere un ejercicio de ingeniería constitucional con una aproximación integral para prever todas las interacciones institucionales, los procesos internos de cada uno de los poderes públicos y la relación de los poderes públicos con el ciudadano.<sup>34</sup> Esta aproximación analítica sobre las interacciones institucionales y no sólo de cada uno de las instituciones por separado viene sugerida por lo que los politólogos han denominado “governabilidad democrática”, pues se debe de pensar en un diseño completo de los poderes públicos para hacer del instrumento de gobierno del pueblo un instrumento que rinda resultados.

La temática de la reforma del Estado en las entidades federativas es tan amplia que no se puede agotar en una conferencia. Por ello en lo que sigue se atiende únicamente a un solo componente institucional de la misma: el gobierno. La elección del componente institucional no es arbitraria: si en los estados mexicanos estamos partiendo de un modelo autoritario presidencial<sup>35</sup> se tiene que atender como una prioridad la demo-

<sup>34</sup> Diego Valadés entiende por gobernabilidad democrática “el proceso de decisiones tomados de manera legal, razonable, eficaz, adoptadas por autoridades legítimas, para garantizar a la población el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, culturales, y sociales, en un ámbito de libertades y de estabilidad política y para atender requerimientos informados de la sociedad mediante prestaciones y servicios regulares, suficientes y oportunos”; “Consideraciones sobre gobernabilidad”, en Valadés, Diego (ed.), *Governabilidad y constitucionalismo en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. XVI.

<sup>35</sup> Carpizo, Jorge y Weldon, Jeffrey, “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, en Scott Mainwaring y Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, p. 175.

cratización y eficacia del Poder Ejecutivo estatal.<sup>36</sup> Este es el componente institucional sobre el que se va a elaborar en lo que sigue proponiendo la transformación del sistema presidencial vigente en los estados —de corte unipersonal y autocrático— por un nuevo modelo presidencial con gobierno de gabinete. Se trataría con ello de impulsar la configuración “de un sistema presidencial racionalizado y democrático en los estados”.<sup>37</sup>

En dicha propuesta de diseño institucional se pretende proyectar al ámbito de las entidades federativas el ejercicio de ingeniería constitucional que el jurista sinaloense Diego Valadés ha hecho para el plano nacional en sus obras *El control del poder* y *El gobierno de gabinete*. Pero en el ámbito estatal hemos obviado la labor de escindir la institución “presidente” entre “jefe de Estado” y “jefe de Gobierno” donde el primero tiene entre otras competencias la de actuar como “poder moderador”. Eso porque en el Estado federal si bien es indudable la necesidad de que alguien sea el “poder moderador” en las relaciones entre poderes federales (horizontal y verticalmente), lo mismo no sucede en el ámbito de los estados donde dicha necesidad queda diluida por las alternativas jurisdiccionales y políticas que ya brindan a las entidades federativas los poderes federales como instancia subsidiaria y de defensa del orden constitucional estatal. Por ello no consideramos absolutamente necesario proponer la creación en las entidades federativas del “jefe de gabinete” que sería en el modelo Valadés el nuevo nombre del funcionario federal que tomaría las competencias constitucionales de gobierno interior que hoy tiene atribuidas el presidente de la República. En la proyección que en este trabajo se hace del modelo de gabinete en los estados entendemos

<sup>36</sup> La forma de gobierno presidencial o el sistema presidencial, que son conceptos equivalentes en el derecho constitucional, indican las interacciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y el cuerpo electoral, cuya característica emblemática es que la responsabilidad política de la función ejecutiva es de carácter unipersonal y directa del responsable único ante el pueblo. Al encargado de la función ejecutiva se le llama presidente, lo que ha dado nombre a dicha forma de gobierno. Ahora bien, como concepto de derecho constitucional “la forma de gobierno presidencial” en una República organizada bajo el principio federativo es aplicable al orden público federal, así como a los de los Estados, aunque en estos últimos el responsable político ante el pueblo de toda la acción del Poder Ejecutivo sea llamado gobernador. *Cfr.* Barceló Rojas, Daniel A., “Comentario al artículo 116”, en Carbonell, Miguel *et al.* (coords.), *Los derechos del pueblo mexicano: México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

<sup>37</sup> Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, reimpr.

que en las entidades federativas el jefe de gabinete es el gobernador del estado, quien se podrá apoyar privilegiadamente, como hasta ahora lo ha venido haciendo, en el secretario de gobierno.

En términos generales, el nuevo sistema presidencial con gobierno de gabinete pretende ser un diseño institucional que permite desconcentrar el ejercicio del poder que hoy concentra el titular del Poder Ejecutivo, así como constituir al gabinete de una parte como una institución eficaz de control intraorgánico del Poder Ejecutivo —de legalidad, oportunidad e inteligencia de las acciones de gobierno— y de otra parte como una unidad de rendición de cuentas interorgánica con respecto al Poder Legislativo.

Además, considerando las aportaciones teóricas y empíricas del debate de los latinoamericanistas sobre parlamentarismo *vs.* presidencialismo y bipartidismo *vs.* multipartidismo,<sup>38</sup> el modelo de sistema presidencial con gobierno de gabinete pretende servir de instancia de negociación para formar coaliciones de gobierno estables y predecibles. Mediante la formación de un gabinete pluripartidista —si los resultados de los votos lo hacen necesario— el sistema presidencial estatal podría encajar de mejor manera el fenómeno de los gobiernos divididos, que cada vez con mayor frecuencia se presentan en los estados mexicanos como producto del sistema electoral mixto. En este contexto se propone homologar los periodos constitucionales del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo a cuatro años.

### 1. *Proyección de los contenidos concretos en las Constituciones de los estados para configurar democracias presidenciales: el sistema presidencial con gobierno de gabinete*

Las responsabilidades más importantes que en una democracia presidencial, como a la que se propone transitar, se le asignan al jefe del Poder Ejecutivo son las siguientes:

<sup>38</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, “México: ¿sistema presidencial o parlamentario?”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 1, 1999; Linz, Juan y Valenzuela, Arturo, *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Baltimore University Press, 1994; Mainwaring, Scott (ed.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995; Nohlen, Dieter, “Presidencialismo *vs.* parlamentarismo en América Latina”, *Revista de Estudios Políticos*, octubre-diciembre de 1991.

- Imprimir dirección política a la acción del gobierno.
- Hacer que las leyes sean aplicadas o gestionadas con un mínimo de desperdicio de recursos materiales y humanos y a la brevedad de tiempo posible.
- Aplicar las leyes que inciden directamente en la esfera jurídica de los gobernados modulando el margen de discrecionalidad que las normas generales suelen contener mediante los parámetros sugeridos por el principio de proporcionalidad.
- Sugerir la adopción de nuevas políticas públicas o proponer la modificación de las políticas públicas y programas existentes;
- Promover la confianza de los ciudadanos en las instituciones de la administración pública estatal.<sup>39</sup>

Ahora bien, según el artículo 116 de la Constitución federal, el sistema presidencial de los estados vigente en la actualidad tiene tres notas esenciales que por lo tanto deben quedar a salvo de la modificación constitucional que se propone para configurar un nuevo sistema presidencial con gobierno de gabinete:

- 1) La elección del gobernador del estado en forma separada a la elección de los miembros del Poder Legislativo.
- 2) La indicación de un periodo de gobierno fijo del Poder Ejecutivo.
- 3) La inamovilidad del gobernador por el Poder Legislativo, salvo el caso de violación grave al orden constitucional que abre la puerta al juicio político.<sup>40</sup>

Con pleno respeto a las notas esenciales antes señaladas del sistema presidencial estatal recogidas en el artículo 116 de la ley fundamental, la institución del gabinete en los estados debe proyectarse en las Constituciones estatales definiendo: 1) la naturaleza jurídica del gabinete; 2) las atribuciones del gabinete; 3) la forma de interlocución del gabinete con el Poder Legislativo, y 4) la forma de rendir cuentas del gabinete ante el pueblo

<sup>39</sup> Cfr. Solozábal Echavarría, Juan José, “El estatuto de gobierno y su configuración efectiva como órgano de Estado”, *El gobierno. Problemas constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2005, pp. 69 y ss.

<sup>40</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 21a. ed., México, Porrúa, 1985, pp. 135-139 y 253-267. También, Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, pp. 45-62.

a través de la cámara de representantes populares.<sup>41</sup> Expliquemos cada una de estas cuatro proyecciones de adición a las Constituciones estatales.

1. *Naturaleza*. En la propuesta académica que en este VI Congreso Nacional de Derecho Constitucional Estatal se ventila se concibe el gabinete como un órgano colegiado del Poder Ejecutivo de los estados, que sería presidido por el gobernador del estado o en su ausencia por el secretario de gobierno e integrado por todos los secretarios de despacho del Poder Ejecutivo estatal.

El gabinete tendría como objeto la tarea de fungir como consejo de gobierno del titular del Poder Ejecutivo, en el entendido de que las opiniones que en el seno del mismo se externen al gobernador del estado, no vinculan a éste jurídicamente. Ello como consecuencia lógica de que la responsabilidad política del gobernador ante el pueblo continua siendo unipersonal en el sistema presidencial.

Para ser miembro del gabinete sería necesario forzosamente gozar de la confianza del gobernador del estado, quien —para mantener los rasgos definitorios del sistema presidencial— tendría la potestad de nombrar libremente a sus colaboradores inmediatos, esto es, a todos los miembros del gabinete, pero con ratificación por mayoría del Congreso del estado. Bajo el esquema indicado, el gobernador del estado conservaría su potestad de remover libremente a todos los funcionarios que integran el gabinete, incluido el secretario de gobierno.

2. *Atribuciones*. Las atribuciones del gabinete deben estar expresamente indicadas en la Constitución del estado para obligar jurídicamente al gobernador a escuchar el consejo de sus secretarios de despacho antes de tomar las decisiones más importantes de gobierno.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Para estudiar la naturaleza del gabinete y su relación con el Parlamento o Congreso en el contexto de las diferentes formas de gobierno en la democracia de partidos, véase Blondel, Jean y Thiebault, Jean-Louis (coords.), “Cabinet Structure and Decision Making in Western Europe”, *European Journal of Political Research*, núm. 16, marzo de 1988. Sobre el caso estadounidense véase Sundquist, James L., “Needed: a Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States”, *Political Science Quarterly*, vol. 103, núm. 4, 1988.

<sup>42</sup> Antes de sugerir el cambio evolutivo en el sistema presidencial mexicano que implicaría constitucionalizar la figura, integración y atribuciones del gabinete, en la obra *Constitución y democracia*, Diego Valadés describe el carácter inarticulado que caracteriza actualmente al gabinete mexicano, “Aun cuando en México la complejidad de los asuntos de gobierno hace que con frecuencia se reúnan los miembros del gabinete a despachar colectivamente con el presidente, no existe una estructura formal del gabinete



Con ello se pretende que el jefe del Ejecutivo de un estado deba, como *obligación constitucional*, escuchar regularmente al consejo de gobierno, al gabinete. Para obligar al gobernador del estado a escuchar consejos sobre la legalidad, inteligencia y oportunidad de las medidas del Poder Ejecutivo es absolutamente necesario que las atribuciones del gabinete estén expresamente establecidas en la Constitución estatal y que el gobernador esté obligado a celebrar sesiones de gabinete regularmente, además de la obligación de convocar a sesiones extraordinarias por asuntos de coyuntura.

3. *Interlocución interorgánica*. Gobernar requiere llegar a una decisión política y traducirla en actos jurídicos y materiales para alcanzar el objetivo social buscado. Dicho en otras palabras, la decisión política debe traducirse en ley y en un presupuesto accesorio a la misma y después, ya convertida en una ley que cuenta con su asignación presupuestal, la decisión política debe ser aplicada, ejecutada.<sup>43</sup> Dadas estas condi-

(salvo lo previsto en el artículo 29 constitucional para el estado de excepción). De manera general no hay regularidad en la celebración de reuniones, prevalece la informalidad, en la deliberación y adopción de acuerdos, y se aplica un criterio de especialidad “de los gabinetes” que no permite a los secretarios participar en la discusión de políticas ajenas a su área”; *op. cit.*, nota 4, p. 135. El ex presidente de México y catedrático de derecho constitucional de la UNAM, Miguel de la Madrid Hurtado, confirma el diagnóstico sobre el gabinete que hace Valadés, *cf.* *El ejercicio de las facultades presidenciales*, México, Porrúa, 1998, pp. 29-42.

<sup>43</sup> La comunicación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo —y más aún, derivado de una mutación constitucional—, el liderazgo del primero sobre el segundo a través de acuerdos intra e interpartidistas, es una característica del gobierno de nuestros días, incluso en un sistema presidencial como el norteamericano. Al respecto señala Walter J. Oleszek, “La función del presidente como líder de los legisladores deriva de la Constitución. Si bien la Constitución delega «todos los poderes legislativos» en el Congreso, también le indica al presidente a «dar al Congreso información sobre el estado de la Unión, y proponer a su consideración todas las medidas que él juzgue necesarias y oportunas». Esta función se ha expandido a través de los años. Cada año el presidente presenta ante el Congreso, en adición al informe anual del estado de la Unión, otros dos pronunciamientos sobre objetivos presidenciales: un reporte económico, que incluye proposiciones dirigidas a mantener el pleno empleo, y, un mensaje sobre el presupuesto planteando las líneas generales sobre las partidas presupuestales y las propuestas de las políticas públicas a emprender. Durante un periodo legislativo típicamente el presidente transmite al Congreso otras medidas legislativas y se asegura además que la Casa Blanca y los enlaces del Poder Ejecutivo ante el Congreso se mantengan informados sobre las actividades legislativas y promuevan en dicha sede las políticas públicas de la administración. El poder del presidente para vetar actos aprobados por el Congreso generalmente promueve

ciones ineludibles para gobernar, para hacerlo eficazmente durante todo un periodo de gobierno en un sistema presidencial estatal multipartidista, en el que la elección popular puede arrojar —o no— un gobierno dividido, debe establecerse necesariamente en el primer escenario una interlocución eficaz entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo mediante la formación de coaliciones de gobierno estables y permanentes.<sup>44</sup> Pero ello mediante la práctica o convención política, que es una fuente por sedimentación de derecho constitucional.<sup>45</sup>

Por coalición de gobierno entendemos la formación de un bloque interpartidista en el Congreso del estado, que tiene como propósito impulsar desde el Poder Legislativo, un programa de gobierno común, por objetivos, que adoptan en un pacto solemne de gobierno, conjuntamente con el jefe del Poder Ejecutivo. El pacto de gobierno compromete a las partes a apoyarlo durante la duración de toda la Legislatura y al jefe del Poder Ejecutivo a traducirlo en programas de gobierno. Para su ejecución es esencial una interlocución interorgánica-interpartidista permanente, pues sólo así es posible la interpretación y ejecución leal de los programas de gobierno que derivan del pacto. Para esto último el gobernador del estado debe integrar en su gabinete a miembros de los partidos políticos coaligados que han decidido impulsar el programa común de la acción pública estatal reflejado en el pacto de gobierno.<sup>46</sup>

A la formación de coaliciones de gobierno por convención política que hemos sugerido en el párrafo anterior, habría que agregar otro elemento que perfecciona el modelo del sistema presidencial con gobierno de gabinete: el derecho del gabinete de tener voz permanentemente en el Congreso del estado. La inclusión en la Constitución estatal de un derecho

el compromiso entre el Legislativo y el Ejecutivo”, *Congressional Procedures and the Policy Process*, 4a. ed., Washington, CQ Press, 2004, p. 30.

<sup>44</sup> Valadés señala que “progresivamente son más los gobiernos que requieren del apoyo de los órganos legislativos por lo que en muchas ocasiones los presidentes tienen que ser más receptivos e incorporar en su gobierno a miembros de otros partidos, de la misma forma que cuando la mayoría está asegurada por los electores, los primeros ministros pueden convertir al gobierno en un campo exclusivo de su partido”; *Gobierno de gabinete...*, *cit.*, nota 37, p. 70.

<sup>45</sup> *Cfr.* Cheibub, José Antonio *et al.*, “Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism”, *British Journal of Political Science*, vol. 34, 2004, pp. 565 y ss.

<sup>46</sup> *Cfr.* Laver, Michael y Shepsle, Kenneth, “Coalitions and Cabinet Government”, *American Political Science Review*, núm. 84, 1990, pp. 873 y ss.

del gobierno a estar presente en las sesiones del Congreso y tener derecho a voz reportaría una mejora sustantiva en el obsoleto modelo actual de interlocución entre poderes de los sistemas presidenciales estatales.

Debe advertirse que actualmente en nuestras entidades federativas —siguiendo una tendencia de las democracias consolidadas de todo el mundo— en la decisión política, en la confección de la ley y del presupuesto, participan las dos ramas eminentemente políticas del poder público estatal: el Poder Ejecutivo conjuntamente con el Legislativo.<sup>47</sup> Ello es así porque ha habido una modificación de los fines del Estado según se habían concebidos éstos en el siglo XVIII, lo que a su vez ha implicado una mutación del sistema presidencial. El sistema presidencial del siglo XX en el que se deben impulsar las políticas públicas del Estado Social o Estado de Bienestar, el jefe de gobierno está llamado a ejercer el liderazgo político para promover mediante las leyes y el presupuesto la procuración de los derechos sociales.<sup>48</sup>

En este contexto se propone que la participación del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo y presupuestario vigente en las entidades federativas mexicanas de principios del siglo XXI, a través de la iniciativa y también del veto, debe ser actualizado para que el gobernador del Estado pueda cumplir con su responsabilidad de liderazgo político. En lugar solamente de establecer un diálogo por escrito como hasta ahora sucede o un diálogo privado solo con los miembros del partido del gobernador en el Congreso del estado, debe existir también la posibilidad de que el Ejecutivo presente razones directamente y en forma verbal en el recinto del Congreso. Es decir, el gobernador del estado y los demás miembros del gabinete deben tener constitucionalmente reconocido el derecho de voz —no de voto— en el Congreso estatal para exponer verbalmente las razones de una medida legislativa o de políticas públicas cuyo éxito depende del apoyo de los legisladores. El diálogo y la persuasión sigue siendo la forma privilegiada para decidir la acción de gobierno de la de-

<sup>47</sup> Cfr. Aragón Reyes, Manuel, *El gobierno*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2005, pp. 38 y ss.

<sup>48</sup> Manuel García-Pelayo señala que “el Estado social, el Estado de prestaciones y concretamente el Estado *manager* va asociado a un principio de legitimidad constituido por la *performance*, la funcionalidad o la eficacia de su gestión, principio que coexiste con otros principios de legitimidad y que en el sistema del Estado social debe subordinarse o, si se quiere, interactuar con la legitimidad democrática”; “Las transformaciones del Estado contemporáneo”, *Obras completas de Manuel García Pelayo*, vol. II, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 1613.

mocracia representativa, por lo que el gobierno debe tener la oportunidad de convencer o ser convencido por los miembros del Poder Legislativo sobre la inteligencia y oportunidad de las acciones públicas.<sup>49</sup>

4. *Rendición de cuentas*. La rendición de cuentas del jefe del Poder Ejecutivo es una exigencia de todo sistema democrático, esto es, la rendición de cuentas del gobernador o presidente estatal es obligatoria en los sistemas democráticos federales parlamentarios al igual que en los sistemas democráticos federales presidenciales. Pero la deformación autoritaria que en México ha sufrido la interpretación constitucional del principio de la división de poderes —y en este contexto el blindaje del que se ha proveído al presidente— hace menester insistir en lo obvio: la rendición de cuentas del jefe del Poder Ejecutivo es una exigencia de todo sistema democrático con independencia de que sea una democracia parlamentaria o una democracia presidencial.

Como antes hemos dicho, en el contexto de la reforma del Estado en las entidades federativas un objetivo básico de la misma es necesariamente encontrar la forma de democratizar al Poder Ejecutivo, y para ello entre otras cosas se requiere buscar mejores vías para la rendición de cuentas que las muy débiles con las que se cuenta en las Constituciones de los estados. Ello se puede lograr estableciendo la obligación del ga-

<sup>49</sup> Valadés advierte el atraso en este respecto del presidencialismo mexicano en relación con otros países de nuestro entorno y tradición constitucional: “la facultad de los ministros de participar en las deliberaciones de los congresos, también de origen francés, está presente en numerosos textos constitucionales desde el siglo XIX. En la actualidad los ministros pueden participar en los debates congresuales en Argentina (artículos 100.9 y 106), Brasil (artículo 50), Chile (artículo 37), Colombia (artículo 208), Costa Rica (artículo 145), Ecuador (artículo 179.4), Guatemala (artículo 168), Perú (artículo 129), República Dominicana (artículo 38) y Venezuela (artículo 245). (...) Como puede apreciarse está disminuyendo el número de sistemas presidenciales latinoamericanos que mantienen la tradición de que los ministros sólo asistan ante el Congreso cuando sean expresamente requeridos. La presencia de los ministros en los congresos no afecta la estructura del sistema presidencial, mientras que sí contribuye a mejorar la calidad de los integrantes del gabinete, que no pueden refugiarse en el mutismo y que deben contar con la capacidad argumental para hacer frente a los planteamientos de los legisladores”; en *Gobierno de gabinete*, cit., nota 37, pp. 60 y 61. Sobre las propuestas de reforma al sistema presidencial norteamericano que se han planteado desde la academia y los medios políticos estadounidenses, respectivamente, debe consultarse Sundquist, James L., *Constitutional Reform and Effective Government* (revised edition), Washington D. C., The Brookings Institution, 1992; Robinson, Donald L. (ed.), *Reforming American Government. The Bicentennial Papers of the Committee on the Constitutional System*, Boulder, Westview Press, 1985.

binete de acudir cada semana al Congreso del estado a rendir cuentas al pueblo a través de sus representantes populares.

En lugar de continuar con el formato obsoleto de un informe anual de gobierno que facilita al jefe del Poder Ejecutivo evadir la justificación de las decisiones políticas y ocultar datos o ser ambiguo en la exposición sobre el estado que guarda la administración pública, con el modelo que se propone se tendría un informe de gobierno cada semana, cara a cara, del gobernador y sus secretarios de despacho con los representantes populares. Las sesiones semanales de control del gobierno estarían focalizadas a temas específicos de las políticas públicas al tiempo que se están ejecutando, lo que de ser el caso permitiría la corrección de una gestión desatinada de una política pública.

En el derecho comparado se puede observar que la mejor forma de rendición de cuentas del gobierno es la que se ha desarrollado en los sistemas democráticos de tipo parlamentario, concretamente mediante el sistema de preguntas en sesiones regulares, semanales, de control del gobierno por parte de los representantes populares.<sup>50</sup> Y esta es la propuesta que se hace para los estados mexicanos en el marco de este VI Congreso Nacional de Derecho Constitucional Estatal: introducir el sistema de preguntas en sesiones regulares, semanales, de control del gobierno por parte de los representantes populares en las entidades federativas de nuestro país.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Señala Diego Valadés: “las preguntas, cuyo objetivo es solicitar información, y las interpelaciones, cuyo propósito es cuestionar decisiones políticas, figuran entre los intereses fundamentales de todo órgano representativo en una democracia. Es importante que esa relación de control forme parte de la regularidad institucional y no dependa sólo de decisiones coyunturales. De ahí que sea necesario que las sesiones de control, donde se podrán ventilar preguntas e interpelaciones, se celebren de modo regular y conforme a una agenda previamente concertada. Las sesiones de control no son torneos de oratoria en los que cuenta la capacidad de sorprender al adversario, sino ocasiones para que, de manera objetiva, responsable y veraz, los agentes políticos intercambien puntos de vista ante quienes a la postre los controlan a todos: los ciudadanos. Las sesiones de control resultan tanto más fructíferas cuando a ellas asistan los secretarios preparados adecuadamente para despejar dudas y controvertir impugnaciones”, en *Gobierno de gabinete, cit.*, nota 37, pp. 96 y 97.

<sup>51</sup> Al hablar de los sistemas de gobierno, dice Diego Valadés, “Aunque en la Constitución de Weimar de 1919 y sutilmente en la de México de 1857 ya aparecían los trasuntos de un sistema mixto, situado entre el parlamentario según el modelo de Westminster y el presidencial derivado del *Federalista*, lo cierto es que han sido las grandes construcciones constitucionales de la segunda posguerra, a las que se han sumado las de la posguerra

En el modelo de sistema presidencial de gobierno de gabinete en los estados las preguntas parlamentarias se conciben como interrogaciones que un diputado local hace al gobernador del estado o a un miembro de su gabinete para que diga y responda lo que sabe sobre un asunto sensible para la sociedad, concerniente al área bajo su responsabilidad como funcionario público. Las preguntas parlamentarias pueden ser escritas u orales. En ambos casos deberán formularse y dirigirse al gobernador del estado por anticipado y ser además publicadas en la Gaceta del Congreso del estado.

La finalidad de las preguntas parlamentarias sería servir de medio para la rendición eficaz de cuentas del gobierno local frente al Congreso del estado. En tanto que las sesiones semanales de control del gobierno serían obligatoriamente públicas y ampliamente cubiertas por los medios de comunicación social, el gobernador con el apoyo de su gabinete rendiría cuentas a través de los representantes del pueblo, al pueblo mismo.<sup>52</sup>

fría, y numerosas latinoamericanas, las que han introducido instrumentos que, indistintamente, son parte de los sistemas presidencial o parlamentario. Esta situación ha permitido dejar atrás el debate sobre los sistemas puros y superar las reticencias, tan drásticamente planteadas con relación al sistema parlamentario, como la de Carl Schmitt, por ejemplo, que tanto daño hicieron a la democracia.

El intercambio de instituciones entre ambos sistemas básicos hace que en la actualidad la cuestión del sistema de gobierno sea visto más allá de los conceptos clásicos, y admita no sólo la posibilidad en cuanto a la conveniencia de adoptar, especialmente en materia de controles políticos, la organización y los procedimientos que permitan asegurar, a la vez, la eficacia de las instituciones y la libertad de los ciudadanos”. *Cfr.* “Las cuestiones constitucionales de nuestro tiempo”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 1, 1999, pp. XIV y XV.

<sup>52</sup> Diego Valadés señala que “en el constitucionalismo contemporáneo ha aparecido una figura que contribuye a subrayar la naturaleza tolerante del pluralismo político. El derecho de la oposición a participar en el proceso del poder. Además de la presencia electoral de los partidos, del acceso a los medios de comunicación y a las fuentes de financiamiento, y de sus posibilidades de formar coaliciones para gobernar, hoy se advierte una tendencia que confiere a los partidos nuevos derechos y, por ende, responsabilidades. Un buen ejemplo es el ofrecido por la Constitución de Portugal de 1977, que reconoce expresamente el derecho de las minorías a ejercer la oposición democrática. Esto implica que los partidos de oposición tienen derecho a ser informados por el gobierno, de manera «regular y directa», acerca de los principales asuntos de interés público. (...) Para una democracia constitucional estos nuevos derechos representan una considerable ventaja. La libertad de acción de los partidos se ve acompañada, además, por la responsabilidad de compartir información oficial. Los partidos tienen facultades para criticar al gobierno y para proponer orientaciones y decisiones políticas, pero en el ejercicio de esas tareas cuentan asimismo con el derecho a disponer de

Para que cumplan su objetivo, las preguntas parlamentarias deberán ser debidamente reguladas al detalle en las respectivas leyes orgánicas de los Congresos locales. En dichas leyes se establecería además una cantidad fija preestablecida del mínimo y máximo de preguntas orales que podrían plantearse por los legisladores y que el Ejecutivo deberá responder por cada sesión de control del gobierno. La Ley Orgánica del Congreso del Estado deberá establecer también, en forma fija y predeterminada, las cuotas de preguntas orales que le deben corresponder a cada grupo congresional en cada sesión de control.

Para concluir este apartado es importante subrayar una cuestión concerniente al macrodiseño institucional para la gobernabilidad democrática, a saber: en el presente estudio y conjunto de propuestas hemos abogado por promover las coaliciones de gobierno interpartidistas e interorgánicas cuando así lo exigen los resultados electorales. Pero es importante que también se considere simultáneamente a la función de gobernar la función de control del gobierno —que en la democracia de partidos de nuestros días la realizan los partidos de oposición al que ocupa la jefatura del Poder Ejecutivo. En este contexto nos pronunciamos porque en la determinación constitucional estatal del número de diputados de los Congresos de los estados se considere como variable de cálculo —además de la variable poblacional que expresamente indica la Constitución federal— un número de diputados suficiente para descargar la función de control del gobierno.<sup>53</sup>

información oficial oportuna. La información deja de ser, por ende, una de las claves para favorecer al partido o a los partidos en el poder. Los asuntos de interés público salen de la esfera patrimonial hasta ahora reservada a la mayoría y pasan a formar parte del dominio colectivo. Es una concepción que reafirma la naturaleza pública del poder político.

Es evidente que el comportamiento de los partidos de oposición adecuadamente informados tiende a ser más responsable. La información deja de ser un instrumento de dominación y se convierte en un elemento de consolidación de la democracia. Es un proceso que apenas comienza a abrirse paso en el constitucionalismo contemporáneo, pero de su adopción no pueden resultar sino beneficios para los sistemas democráticos. Por definición la democracia es un sistema abierto. Al ampliar los derechos de la oposición, los ciudadanos cuentan con mejores instrumentos para consolidar la democracia. La mayoría tiene derecho a gobernar pero la minoría tiene el derecho a ser bien gobernada”; en “Consideraciones acerca del régimen constitucional de la tolerancia”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 97, 2000, pp. 315-317.

<sup>53</sup> Valadés, Diego, *El control del poder*, cit., nota 4, pp. 34-41.

2. *Excurso. Homologación de los periodos constitucionales del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo a cuatro años para reducir la incidencia del fenómeno del gobierno dividido*

Como complemento de las propuestas anteriores sobre el gabinete y la forma de configurar una relación más eficaz y eficiente entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en el modelo de sistema presidencial con gobierno de gabinete se propone homologar los periodos constitucionales del gobernador y de los diputados locales a cuatro años, haciendo coincidir exactamente la elección de los miembros de ambos poderes en la misma jornada electoral.

La intención de sincronizar los tiempos de ejercicio de la función ejecutiva y de la legislativa en cuatro años es la de reducir al máximo posible el fenómeno de los gobiernos divididos, que es quizá la falla más importante de diseño institucional del sistema presidencial. Siguiendo a Alonso Lujambio, por “gobierno dividido” debemos entender “aquel en el que, en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al presidente (o al gobernador) a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos 50% + 1 de los escaños en la Asamblea Legislativa”.<sup>54</sup>

Un gobernador del estado debe idealmente contar con el apoyo congresual de su partido político o de la coalición de partidos para poder descargar adecuadamente la tarea de dirección política que se le encomiendan. De ahí se desprende la necesidad de evitar las elecciones intermedias para reducir —aunque no eliminar al cien por ciento— la posibilidad de que el gobernador del estado sea de un partido político y la mayoría en el Congreso sea de otro partido político, o de que a la mitad del periodo de gobierno del gobernador se fracture la coalición interpartidista formada dada una configuración interpartidista determinada en un momento electoral “X” que se modifica en un momento electoral “Y”.

En el marco de un sistema presidencial de gobierno, contar con un gobernador de un partido político que a la vez tenga apoyo de una mayoría de diputados de su partido en el Congreso del estado o de una coalición

<sup>54</sup> Cfr. Lujambio, Alonso, *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en los estados de la Federación mexicana*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto Federal Electoral-Instituto Nacional de Ciencia Política y Administración Pública (coed.), 1996, p. 9.



determinada de partidos políticos tiene otra importante ventaja. Además de la eficacia gubernativa señalada en el párrafo anterior, resulta ser que sólo cuando no se produce un escenario de gobierno dividido el votante puede discernir con absoluta claridad si el partido en el gobierno o la coalición de partidos en el gobierno merecen ser ratificados, o si, por el contrario, el partido o coalición de partidos en el gobierno merecen ser sustituidos por alguno de los partidos de la oposición. Esto no sucede cuando se produce el fenómeno del gobierno dividido. En dicho escenario no es claro para el elector quién o quiénes tienen la responsabilidad de que no se le dé el tratamiento público adecuado a un sentido problema social, por ejemplo, con una nueva ley o la modificación de la vigente: el gobernador acusará al Congreso de obstruccionismo y el Congreso acusará al gobernador de falta de seriedad en sus propuestas, razón por la cual el Congreso las rechaza. En este intercambio de acusaciones el elector queda como mero espectador sin saber dilucidar bien a bien quién es en realidad el culpable de que las cosas no funcionen y, por tanto, le es difícil exigir responsabilidad política el día de la elección.<sup>55</sup>

<sup>55</sup> Durante su mandato como presidente de los Estados Unidos de América, con ocasión del tercer mensaje sobre el estado de la Unión que presentó ante el Congreso federal, el también ex diputado y ex senador del Congreso norteamericano, Lyndon B. Johnson, expresamente sugirió que se debía suprimir la elección intermedia para elegir a los miembros de la Cámara de Representantes del Congreso de la Unión Americana con el propósito de hacer más eficaz y eficiente la gobernación de su país. Para ello —anunció— presentaría una proposición de enmienda a la Constitución de 1787:

“I will ask you to make it possible for Members of the House of Representatives to work more effectively in the service of the Nation through a constitutional amendment extending the term of a Congressman to 4 years concurrent with that of the President (...).

To strengthen the work of Congress I strongly urge an amendment to provide a 4-year term for Members of the House of Representatives which should not begin before 1972.

The present 2—year term requires most Members of Congress to divert enormous energies to an almost constant process of campaigning, depriving this Nation of the fullest measures of both their skill and their wisdom. Today, too, the work of government is far more complex than in our early years, requiring more time to learn and more time to master the technical tasks of legislating. And a longer term will serve to attract more men of the highest quality to political life. The Nation, the principle of democracy, and I think each congressional district, will all be better served by a 4-year term for Members of the House, and I urge your swift action”; en Fred L. Israel (ed.), *The State of the Union Messages of the Presidents 1790-1966*, New York, Chelsea House Publishers, 1967, pp. 3172 y 3176.

#### IV. ¿NUEVAS CONSTITUCIONES ESTATALES O REFORMA A LAS CONSTITUCIONES ESTATALES VIGENTES?

La soberanía popular inmanente e inalienable del pueblo le permite, si ya cuenta con una Constitución, optar por un nuevo proceso constituyente o alternativamente, optar por reformar la Constitución vigente. Como acertadamente apunta el maestro Héctor Fix-Zamudio tras hacer un repaso de los procesos de cambios constitucionales profundos que diversos países de América Latina han experimentado en décadas recientes, las razones para querer una nueva Constitución o una Constitución renovada pueden ser inobjetables. Pero no obstante ello la posibilidad de optar entre un proceso de cambio constitucional y otro, es decir, entre nueva Constitución o renovar la vigente, no es un ejercicio académico de laboratorio, sino una cuestión que está condicionada fuertemente a las circunstancias históricas y políticas de una sociedad concreta.<sup>56</sup>

Por lo que se refiere a México, se ha debatido ya si en el ámbito nacional debe convocarse a un proceso constituyente para elaborar y aprobar una nueva Constitución que sustituya a la de 1917 o simplemente reformar la Constitución de Querétaro. Entre otras razones que han sido expuestas por la corriente que apoya esta última opción —a la que nosotros, sin dudas, nos sumamos—, la reforma de la Constitución vigente parece un mejor camino en el caso mexicano, pues elude la posibilidad de que se abran y discutan nuevamente acuerdos nacionales que han sido zanjados cruentamente en los siglos pasados. En este sentido, la reforma integral de la Constitución de 1917 parece aconsejable para el cambio democrático de México, ya que garantizaría que éste se diese con el mayor grado posible de estabilidad política.

Ahora bien, si se opta por la reforma de la Constitución federal —que como hemos dicho es la postura que asumimos—, puede no obstante ello un Estado federado de la República mexicana, si así lo sugiere su circunstancia política particular, convocar para su estado un proceso constituyente para otorgarse una nueva Constitución estatal. Pensamos que este proceso de cambio político en un estado sería seguro y políticamente estable<sup>57</sup> en

<sup>56</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Hacia una nueva constitucionalidad. Necesidad de perfeccionar la reforma constitucional en el derecho mexicano. Las leyes orgánicas”, en Valadés, Diego (coord.), *¿Hacia una nueva constitucionalidad?*, cit., nota 16, pp. 194-197.

<sup>57</sup> Sobre la estabilidad política del federalismo para amortiguar cambios políticos importantes, James Bryce señala que aquél, “si bien disminuye la fuerza colectiva de la na-

tanto que las coordenadas fundamentales de la nueva Constitución estatal ya están determinadas en la Constitución federal y porque existen mecanismos exógenos al estado de estabilización operados por los poderes federales.

Por contraste a lo que implica un proceso político para elaborar una nueva Constitución federal, en el ámbito estatal (1) no existe margen de discusión para abrir temas políticamente cargados —los “consensos esenciales” identificados por Diego Valadés— como el del Estado laico, el de los derechos sociales, el del dominio y gestión estatal de los recursos naturales, el del federalismo, el del republicanismo, el de la democracia por representación, etcétera.<sup>58</sup> (2) Por contraste a lo que sucedería si

ción (al fragmentar el poder en varios centros políticos) también disminuye los riesgos a los cuales está expuesta por su tamaño y la diversidad de sus partes. Una nación dividida de esa manera es como un barco con varios compartimentos herméticos al agua. Cuando una fuga se advierte en un compartimento la carga que allí se guarde se dañará, pero los otros compartimentos se mantienen secos y permiten que el barco se mantenga a flote. En forma análoga, si se presenta un desacuerdo social o bien una crisis económica ha provocado desórdenes en uno de los miembros del cuerpo federal, o si la causante de la intranquilidad social ha sido la promulgación de una legislación poco inteligente, el error se detiene en las fronteras del Estado en lugar de extenderse y provocar a toda la nación”; en *The American Commonwealth*, *cit.*, nota 2, p. 468.

<sup>58</sup> Diego Valadés hace una brillante diferenciación de dos tipos de decisiones políticas de los mexicanos contenidas en la Constitución federal de 1917. A partir de dicha diferenciación Valadés fundamenta persuasivamente su proposición de no promover un nuevo proceso constituyente, sino sólo avanzar en nuestra evolución política a través de una reforma —muy comprensiva— de la ley fundamental. Señala Valadés: “La Constitución está compuesta por consensos esenciales o básicos, y por consensos operacionales. Los primeros son aquellos que definen la naturaleza republicana, federal, representativa y democrática de las instituciones; los operacionales son aquellos instrumentos que transforman los enunciados básicos en funciones y acciones concretas.

La construcción de los consensos esenciales está en el largo proceso evolutivo de las instituciones jurídico-políticas mexicanas. A muchos de ellos se ha llegado después de intensas luchas. Abrir este capítulo, además de innecesario, sería tanto como revivir viejas querellas. Sería reiniciar el camino, cuyo precio histórico ya se pagó, de pugnas por completo ajenas a los temas de hoy.

... Es en los consensos operacionales donde se centra la discusión. Y es en este ámbito donde se requiere de un gran esfuerzo innovador. Entre los puntos a considerar, para alcanzar un nuevo equilibrio institucional, habrá que incluir el retorno a instituciones ya probadas en el sistema constitucional mexicano, como la reelección de los legisladores, el referéndum (que existió, no se aplicó y luego se derogó) y las interpelaciones a los secretarios.

... Si bien los consensos esenciales de una Constitución envuelven posiciones de filosofía política, los consensos operacionales sólo conciernen al funcionamiento político.

se sigue la opción por adoptar una nueva Constitución federal, una nueva Constitución estatal estaría sujeta al control de constitucionalidad por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la acción de inconstitucionalidad del artículo 105 de la Constitución federal vigente —incluso si la nueva Constitución estatal ha sido producto de una convención constituyente local y ha sido posteriormente ratificada en referéndum por el pueblo del estado en cuestión.

Adicionalmente a la referida función de aseguramiento jurídico y de estabilización política que desplegaría la Suprema Corte de Justicia (de la Unión) en el cambio constitucional estatal a través de la acción de inconstitucionalidad, en última instancia, (3) los poderes federales tienen la potestad de la “intervención reconstructiva” con fundamento en “la cláusula de la garantía democrática del Estado federal”, establecida en los artículos 76, fracciones V y VI, en el primer párrafo del artículo 119 de la Constitución federal. De ser el caso, los poderes federales podrían intervenir con fundamento en dicha cláusula constitucional en un estado políticamente convulso. Por contraste, esta garantía de pacificación y vuelta a la normalidad no existiría en un proceso constituyente para una nueva Constitución federal.<sup>59</sup>

Habiendo dicho lo anterior, es de subrayarse que la “intervención reconstructiva” de los poderes federales sobre un estado para reestablecer su orden constitucional es una cuestión traumática para el estado federado. Su uso no debe ser visto como una competencia ordinaria que se pueda ejecutar sin graves consecuencias, sino como una cuestión absoluta-

En el primer caso van de por medio los conceptos que se profesen sobre la naturaleza misma del estado; en el segundo únicamente están en cuestión los mecanismos para que los órganos del estado, previamente definido, funcionen conforme a una nueva racionalidad política”. *Cfr.* Valadés, *El control del poder, cit.*, nota 24, pp. 409-411.

La diferenciación que hace valadés entre consensos esenciales y consensos operacionales es fundamental para nuestro argumento de derecho constitucional estatal, pues es evidente que en un proceso constituyente en el ámbito estatal, los consensos esenciales no estarían —no podrían estar— a discusión, sino únicamente los operacionales. Ello en tanto que los consensos esenciales se encuentran en la Constitución federal, no en las estatales, y son absolutamente intocables para los constituyentes de los estados que sólo pueden y deben reproducirlos. Donde las Constituciones estatales se pueden apartar de la federal es en los consensos operacionales —y ello sólo en el marco de los principios establecidos para los estados en la Constitución federal.

<sup>59</sup> *Cfr.* Barceló Rojas, Daniel A., “Comentario al artículo 119 de la Constitución”, en Miguel Carbonell *et al.* (coords.), *Los derechos del pueblo mexicano: México a través de sus Constituciones, cit.*, nota 36.

mente excepcional. Pero un proceso constituyente en un Estado no tiene por qué llegar a este extremo indeseado. Sin embargo, para no abrir un resquicio, por pequeño que sea a tan ominoso escenario, resulta ser una cuestión de la mayor importancia reflexionar en el marco de este Congreso Nacional de Derecho Constitucional Estatal sobre el mejor procedimiento para transformar la Constitución estatal nominal en Constitución normativa, sin que la estabilidad política nacional y local sufran. La cuestión que inmediatamente se plantea es: ¿nueva Constitución estatal o reforma a la Constitución estatal vigente?

Pensamos que en principio, y con base en la argumentación que haremos más adelante, en el ámbito de los estados el mejor método para el cambio político es la reforma a las Constituciones estatales vigentes, a través de una “comisión constitucional ciudadana”. Pero sin que ello signifique descartar absolutamente la posibilidad de que un estado federado, por su circunstancia política particular, decida y pueda convocar a un nuevo proceso constituyente para otorgarse una nueva Constitución estatal.

Pensamos con Bryce que incluso la última opción señalada en el párrafo anterior para el cambio, podría ser políticamente estable —si comparado con un hipotético proceso similar federal—, ya que las tres seguridades del cambio político en los estados al optar por una nueva Constitución estatal no se presentan en el escenario de un nuevo proceso constituyente para elaborar y ratificar popularmente una nueva Constitución federal. Por eso nosotros sostenemos que lo más prudente por cuanto a la Constitución federal es la reforma profunda a la Constitución vigente, como sugieren Jorge Carpizo, Héctor Fix-Zamudio, Diego Valadés y Salvador Valencia Carmona. Pero igualmente sostenemos que por lo que se refiere a los estados, cada uno de ellos puede optar de acuerdo con sus circunstancias especiales, o bien por la reforma integral a la Constitución estatal vigente, o bien por la elaboración y ratificación popular de nuevas Constituciones estatales —camino este último sugerido para la Constitución federal por uno de los más creativos y activos impulsores de la reforma del Estado en México en el último cuarto del siglo XX y principios del XXI, Porfirio Muñoz Ledo.<sup>60</sup>

<sup>60</sup> La propuesta para el cambio político en México del embajador Porfirio Muñoz Ledo en el sentido de elaborar una nueva Constitución federal para la “Cuarta República”, que sería ratificada en referéndum por el pueblo mexicano, hubiese significado igualmente nuevas Constituciones estatales en todos y cada uno de los estados y las respectivas ra-

Ambos procesos de cambio constitucional en los estados no se excluyen. Como hemos apuntado en otro trabajo, estos dos procesos son los que se han utilizado por los Estados en la Unión americana para perfeccionar su democracia en el transcurso de dos siglos de experiencia, y ello sin poner en riesgo la estabilidad política nacional. Al respecto cabe destacar que en aquella Federación varios estados se han dado a sí mismos más de una constitución, y algún estado ha llegado a aprobar hasta once Constituciones estatales, pero otros, en cambio, han optado por reformas sucesivas a sus Constituciones más o menos profundas.<sup>61</sup>

Consecuentes con este entendimiento del federalismo como un sistema político que permite el progreso democrático desde los estados sin poner en riesgo la estabilidad política del país, pensamos que es posible en el marco de nuestro Estado federal vigente, conciliar las posturas de Jorge Carpizo, Héctor Fix-Zamudio, Diego Valadés y Salvador Valencia Carmona de una parte —que sin desconocer las ventajas de una nueva Constitución, anteponen, no obstante ello, la estabilidad política del cambio constitucional—, y de otra parte la postura de Porfirio Muñoz Ledo, cuya preocupación es que la reforma del Estado pueda ser un ejercicio coherente de ingeniería constitucional, no condicionado por la “parchada” Constitución federal vigente. Afirmamos que la conciliación de sus posturas y objetivos no son irreconciliables si se les proyecta al ámbito estatal.

Quien esto escribe sostiene que utilizando las posibilidades que ofrece el federalismo mexicano y el constitucionalismo estatal, así como la inspiración del modelo de transición democrática estatal estadounidense —poco atendido en nuestro medio académico— se puede lograr un proceso de cambio político con estabilidad, pero también que produzca un ejercicio coherente de ingeniería constitucional. En la reforma del Estado en las entidades federativas no están en juego los grandes principios de la organización política de México, sino sólo la operatividad de las instituciones públicas en un ambiente democrático, es decir, sólo está en juego cómo se va a hacer efectivo el “derecho al buen gobierno” que ha identificado Diego Valadés en nuestro orden político federal.

tificaciones en referéndum por cada pueblo federado. *Cfr.* “Por una nueva Constitución para refundar la República”, en Valadés, Diego (coord.), *¿Hacia una nueva constitucionalidad?*, *cit.*, nota 16, pp. 291 y ss.

<sup>61</sup> *Cfr.* Barceló Rojas, Daniel A., *Introducción al derecho constitucional estatal estadounidense*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 155-172.

Diego Valadés sostiene que “el derecho al buen gobierno se expresa por la garantía de que las instituciones funcionen en los términos de eficacia y eficiencia que el orden constitucional democrático dispone. En donde la construcción de las instituciones incluye los mecanismos de control, que deben ser compatibles con los de su funcionamiento razonable y efectivo”.<sup>62</sup>

En opinión de quien esto escribe, el “derecho al buen gobierno” que ha identificado y definido Diego Valadés es la traducción del dogma democrático en el que se asienta el derecho constitucional mexicano federal y de los estados y que suele ser repetido en las Constituciones estatales: “la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Las disposiciones de las Constituciones estatales en este sentido suelen ser bastante claras: cada constitución estatal establece su propio mecanismo de cambio pacífico, para reformar incluso la forma de gobierno cuando ello sea necesario, para lograr, mediante un adecuado diseño institucional, un mayor beneficio del pueblo. Dicho en otras palabras, el “derecho al buen gobierno” exige una constante evaluación de cada una de las instituciones públicas y sus interacciones, así como, y sobre todo, de la forma en que se relacionan con el ciudadano. Ello para que, de ser el caso, se mejore la estructura institucional y sus procesos cuando sea posible —como claramente es el caso a principios del siglo XXI— mediante un ejercicio serio de ingeniería constitucional.

En el momento histórico presente, la efectividad del derecho al buen gobierno no es otra cosa que la reforma del Estado en las entidades federativas. Ésta es la gran responsabilidad que recae sobre todo en quienes tienen actualmente las competencias formales y/o materiales para reformar las Constituciones de los estados —gobernadores, jefes de grupos congresionales y dirigentes de partidos políticos—. La adecuada provisión para el disfrute por los ciudadanos del derecho al buen gobierno debe ser, como otros derechos, oportuno; la reforma del Estado en las entidades federativas, simplemente, no puede esperar más.

En este contexto cabe reparar en un último aspecto del proceso del poder en los estados tan importante como el mismo diseño institucio-

<sup>62</sup> Cfr. Valadés, *El control del poder*, cit., nota 24, p. 180.

nal. No basta con que el diseño institucional del sistema presidencial con gobierno de gabinete como el que aquí se propone sea el indicado para mejorar la capacidad de gobierno y la democratización del autoritarismo presidencial estatal, y que además sea perfectamente respetuoso de los principios de organización institucional estatal indicados por la Constitución federal, principalmente en el artículo 116. Existe un problema real de viabilidad política para la reforma política local en tanto los legisladores estatales en funciones forman parte del poder revisor de la Constitución estatal, y, por tanto, se convierten en juez y en parte de la promoción de cambios constitucionales que tienen que ver con la distribución del poder político, cambios constitucionales sobre distribución del poder que, por tanto, les afectan directamente en lo personal y en sus respectivos intereses de partido.

Este es un problema lógico que en las entidades federativas se presenta por optar por la reforma constitucional en los estados siguiendo los preceptos constitucionales estatales vigentes, en los cuales la participación del Congreso estatal es determinante tanto para hacer progresar como para detener el progreso de la reforma del Estado. Consecuente con el sistema presidencial autoritario estatal que utilizaba una “Constitución nominal” para concentrar el ejercicio del poder público y evadir el control popular, durante todo el siglo XX y aun a principios del XXI, se ha excluido a la ciudadanía de participar en la actualización de la norma suprema que rige en el ámbito local.<sup>63</sup>

El proceso de reforma constitucional por impulso del órgano legislativo constituido tiene pues este importante problema. Teóricamente es posible superar tal obstáculo mediante la movilización ciudadana que, haciendo valer el derecho *inalienable* del pueblo a cambiar su forma de gobierno, decida ir a un proceso constituyente en el que el Poder Legislativo ordinario sea marginado. En éste la sociedad civil elige de entre sus miembros a personajes capaces técnicamente de hacer un proyecto de Constitución normativa, y que sólo se deban en su creatividad institucional a la sociedad civil, esto es, que no tengan ataduras a intereses

<sup>63</sup> La Constitución estatal nominal mexicana de principios del siglo XXI que más facilita la concentración del poder, es la de Oaxaca. En su artículo 141 —concerniente a la reforma de la constitución estatal— no distingue entre el proceso de legislación ordinario y el de reforma constitucional, otorgándole por ello a una mayoría de los miembros del Poder Legislativo ordinario el poder de reformar la constitución estatal o de obstruir su reforma.



de partidos políticos. El proceso de convención constituyente como el descrito, teóricamente separaría el trabajo del legislador ordinario —que sigue directrices de partido— de aquel que realizaría el legislador constituyente ciudadano.

Sin embargo, la activación a ese grado de la ciudadanía, en la que ésta vuelve a asumir directamente su soberanía, sólo se produce en muy contados momentos históricos, que generalmente se disparan por agudas crisis políticas. Por ello pensamos que, a menos de que las dirigencias de los partidos políticos provoquen una crisis mayúscula al continuar desoyendo la demanda popular de que se ajusten ellos mismos a los valores y principios democráticos, tal situación de crisis difícilmente se presentará. De tal manera que aunque posible, es improbable que en el proceso de reforma del Estado en las entidades federativas se logre eludir la participación de los partidos políticos. De éstos se requiere que eleven la mira para fijar el nuevo arquetipo político democrático en los Estados. Pero no se debe *ni puede* eliminar la posibilidad en el imaginario político del poder soberano originario del pueblo —pues es derecho constitucional positivo. La posibilidad de que se active la ciudadanía y presente una iniciativa constitucional integral con amplio apoyo popular, puede ser un acicate para hacer de los dirigentes partidistas más sensibles a la reforma del estado en las entidades federativas y en particular al derecho del pueblo al buen gobierno.<sup>64</sup>

Conscientes de los problemas que enfrenta el proceso de democratización estatal y precisamente para tratar de superar la obstrucción a la reforma del Estado en las entidades federativas por intereses de corto plazo, puede tomarse en cuenta la pragmática sugerencia del doctor Diego Valadés —que quizá deriva directamente de su experiencia como legislador, así como de consultor en diversos proyectos de reforma a la Constitución de 1917. El ex diputado federal sugiere integrar un artículo transitorio que dilate la entrada en vigor de la reforma constitucional para reformar el Estado, tantos meses como sea necesario, para que los gobernadores en el poder, los legisladores y los dirigentes de los partidos políticos del momento, no perciban una amenaza contra sus intereses perso-

<sup>64</sup> Jaime Cárdenas Gracia propone un procedimiento para elaborar una nueva Constitución federal, en la que los partidos políticos son los agentes del cambio; *cf.* “El procedimiento para la reforma integral de la Constitución de 1917”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 12, 2005, pp. 93-98.

nales y de partido.<sup>65</sup> Ante la eventual ausencia de sentido histórico de los grupos locales de poder político, la sugerencia de Diego Valadés puede ser la fórmula políticamente viable para abrir el espacio a efecto de debatir el mérito de las propuestas de diseño institucional para la reforma del Estado en las entidades federativas y para que éstas sean aprobadas.<sup>66</sup>

Pensando en cómo facilitar en el ámbito estatal el proceso de reforma, sugerimos que a la propuesta de *vacatio legis* de Diego Valadés habría que traducir y agregar al orden político de los estados la que ha ideado Porfirio Muñoz Ledo,<sup>67</sup> concerniente a la reforma a la Constitución federal: que dentro de la legislatura que habrá de emprender la reforma del Estado en una entidad federativa concreta, se nombre una comisión

<sup>65</sup> Valadés pondera y sugiere: “queda la cuestión de cómo implantar una reforma de este calado. La conveniencia de actualizar las instituciones incluye el sentido de oportunidad. Es comprensible que la magnitud de las resistencias aumenta si, con las reformas, va implicada la pérdida de posiciones alcanzadas. Los mecanismos de *vacatio legis* permiten adoptar los cambios en los momentos que se estimen propicios”, *cfr. El gobierno de gabinete, op. cit.*, nota 37, pp. 98 y 99.

<sup>66</sup> La propuesta de Diego Valadés es similar a la que planteara en la Unión Americana el presidente Lyndon B. Johnson en el sentido de aprobar una enmienda constitucional en 1966 o 1967, pero que entrara en vigor hasta 1972. Ello para incrementar las posibilidades de reformar la Constitución en un aspecto en el que se afectaría inevitablemente los intereses de los partidos políticos demócrata y republicano. *Cfr. op. cit.*, nota 56.

<sup>67</sup> Propone Porfirio Muñoz Ledo: “De conformidad con lo dispuesto por el artículo 39 de esta Constitución, que señala el derecho que el pueblo tiene en todo tiempo de alterar o modificar la forma de su gobierno, y con apego al artículo 70 de la misma, que establece que el congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamientos internos, el Congreso de la Unión, en la apertura del Segundo Periodo Ordinario de Sesiones de la LVIII Legislatura, designará una comisión redactora de veinticinco diputados y diez senadores integrada por dos tercios de los miembros presentes de cada cámara. Los diputados y senadores suplentes de aquellos que fueran nombrados para integrar la comisión asumirán las funciones ordinarias de los propietarios durante el tiempo que dure dicho cometido.

La comisión redactora tendrá por único encargo la presentación de un proyecto de cambio constitucional que deberá elaborar en un periodo no mayor que diez meses el cual realizará consultas con las legislaturas estatales. Una vez redactado, el Congreso convocará a un periodo extraordinario de sesiones para someter dicho proyecto al debate del pleno de ambas cámaras, las cuales lo procesarán en los términos del artículo 135.

Una vez concluido el proceso aprobatorio, el Pleno solicitará al Instituto Federal Electoral la realización de un referendo ciudadano para someter el texto resultante a la aprobación del electorado. Este referendo será organizado en los términos de la legislación vigente”; citado por Cárdenas Gracia, Jaime, *op. cit.*, nota 64, p. 84.

congresional especial para sesionar con ese fin (a la que identificaremos como la propuesta “A”).

Para asegurar el éxito del cambio a través del modelo sugerido por el embajador Porfirio Muñoz Ledo se requiere necesariamente, que, en un gesto de responsabilidad política con el proceso de democratización del país y de cada estado, los dos o tres partidos políticos más importantes de cada entidad federativa, de común acuerdo, lleven en sus fórmulas de representación proporcional a personas con capacidad técnico jurídica para emprender el trascendente ejercicio de ingeniería constitucional para la reforma del Estado en la entidad federativa concreta de que se trate.

Para explicar la razón de esta última propuesta de la necesidad de la integración de un cuerpo de legisladores especialistas a través de las listas de representación proporcional de los partidos políticos responsables de la reforma del Estado, debe repararse en los dos datos siguientes.

Recientemente, en el seno del Congreso de la Unión volvió a negarse la posibilidad de la reelección en los estados a un periodo más de los diputados locales cuyo propósito es, entre otros, la profesionalización de la vida congresional local. Puede uno estar o no de acuerdo en las razones de la presente legislatura para haber desaprobado la iniciativa constitucional. Pero lo que más interesa destacar a efectos de nuestra argumentación, es que nadie parece estar en desacuerdo con la idea de que la repetición en el cargo de legislador tiende a abonar a la profesionalización de los congresistas.

Implícitamente y a *contrario sensu*, ello implica que es aceptado que no se ha logrado desarrollar la capacidad técnico jurídica del legislador ordinario por efecto de la no reelección. Si esto es correcto, y llevando el argumento sólo un paso más allá, puede igualmente aceptarse sin mucho esfuerzo que con escasas excepciones que no hacen sino confirmar la regla, tampoco existe una alta capacidad de los legisladores locales como legisladores constituyentes, es decir, como redactores de reformas a la Constitución estatal.<sup>68</sup>

<sup>68</sup> La LVIII Legislatura del estado de Tabasco (2003-2006) está compuesta por 35 diputados locales (21 se eligen por el principio de mayoría relativa y 14 por el de representación proporcional). Su especialización universitaria oficial es la siguiente: licenciados en derecho: 10; licenciados en medicina humana: 4; licenciados en medicina veterinaria: 1; licenciados en administración de empresas turísticas: 1; licenciados en contaduría pública: 2; licenciados en ingeniería: 6; licenciados en educación básica y media: 3; sin título académico universitario: 8. Cfr. [www.congresotabasco.gob.mx](http://www.congresotabasco.gob.mx).

¿Cómo superar este obstáculo? Por si ello no fuese suficiente, a este dato duro habría que agregar otro más que lo potencia en forma exponencial en los estados: el número absoluto de miembros de las cámaras del Congreso de la Unión es de 628 miembros, número que permite un margen de selección de personas en cualquier legislatura con el perfil adecuado para emprender la reforma constitucional. Pero este no es el caso en la mayoría de los Congresos estatales, donde el número de integrantes es infinitamente menor al de las cámaras federales de diputados y senadores, por ejemplo, el Congreso de Tabasco está formado por 35 diputados, el de Quintana Roo por 25 y el de Baja California Sur por 21.

Por las dos razones anteriores, en este punto y por lo que se refiere sólo al ámbito estatal —en tanto que las condiciones de capacidad técnico jurídica de los congresos estatales suelen ser acentuadamente diferentes a las del Congreso federal—, nos separamos del modelo por comisión congresional sugerido por el experimentado congresista Porfirio Muñoz Ledo. De tal suerte, y tomando como referente uno de los procedimientos de reforma constitucional del estado norteamericano de Florida,<sup>69</sup> proponemos que una modalidad adicional (propuesta “B”) para reformar las Constituciones estatales es que los propios legisladores locales —idealmente de común acuerdo con el gobernador del estado, así como de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del estado— nombren una “comisión constitucional ciudadana” para elaborar los proyectos de reforma de la Constitución estatal, con personajes de la sociedad civil del estado, así como por especialistas locales y nacionales de derecho público.

La única tarea de la “comisión constitucional ciudadana” sería redactar un proyecto de reformas a la Constitución estatal, con objeto de transformarla en una Constitución normativa. La “comisión constitucional ciudadana” no estaría subordinada a ninguno de los poderes públicos —esto es, ni al Legislativo ni al Ejecutivo ni al Judicial del estado— y debería tener además la garantía de trabajar en privado. Al concluir su responsabilidad civil, el ejercicio de dicha comisión debe presentarse en referéndum al pueblo para su aprobación a través del Instituto Estatal Electoral, sin necesidad de que el mismo sea aprobado por el Congreso del estado, o, alternativamente, que éste pueda aprobar el proyecto de re-

<sup>69</sup> *Cfr.* Barceló Rojas, *op. cit.*, nota 61, p. 213.

formas a la Constitución estatal, pero votando por un “sí” o por un “no” sin posibilidad de introducir enmiendas.

A diferencia de nuestra propia propuesta “A” —inspirada en la del embajador Porfirio Muñoz Ledo— sobre la integración por vía de las listas de representación de un cuerpo de especialistas para la reforma constitucional estatal, la ventaja de la modalidad “B” de nombrar una comisión especial de personajes de la sociedad civil que no son congresistas en activo —modalidad que es bastante común en las democracias constitucionales consolidadas de Europa—, es que permite: (1) no tener que esperar a la siguiente elección de diputados para incorporar en las listas de representación proporcional un cuerpo de especialistas en derecho público para elaborar el proyecto de reformas constitucionales; (2) con algunas excepciones, como el estado de Veracruz<sup>70</sup> o el del Estado de México,<sup>71</sup> estando los congresos de los estados formados con tan escaso número de diputados, la “comisión constitucional ciudadana” puede tener tantos miembros como sea necesario y no tener más ocupación que la redacción de la reforma a la Constitución estatal, de tal manera que bajo esta modalidad no se distraería el trabajo de ningún legislador ordinario;<sup>72</sup> (3) los

<sup>70</sup> El Congreso del estado de Veracruz se compone por un número variable de miembros, que no puede ser mayor de 60 diputados. La LX Legislatura se compone por 50 diputados; *cfr.* artículo 21 de la Constitución del estado de Veracruz, en [www.ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx).

<sup>71</sup> El Congreso del Estado de México se compone por 75 diputados; *cfr.* artículo 39 de la Constitución del Estado de México, en [www.ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx).

<sup>72</sup> Como es sabido, el autogobierno del Congreso del estado requiere que para esta única tarea algunos de sus miembros dediquen una parte significativa de su actividad y tiempo a la Mesa Directiva y a la Junta de Coordinación Política. Pero a ello se debe agregar las labores ordinarias de las comisiones de funcionamiento del Poder Legislativo. Para ilustrar la carga habitual de trabajo de un Congreso estatal a la que habría que añadir la extraordinaria que representaría la proyección de las reformas a la Constitución estatal, tomemos el caso de Tabasco. Con 35 diputados, el Congreso del estado de Tabasco tiene que descargar el trabajo de las siguientes comisiones: Gobernación y Puntos Constitucionales; Asuntos Electorales; Justicia y Gran Jurado; Inspectoría de Hacienda; Comunicaciones, Transportes, Viabilidad y Tránsito; Educación, Cultura y Servicios Educativos; Salud Pública; Fomento y Desarrollo Industrial; Económico, Artesanal, Comercial y Turístico; Desarrollo Urbano, Vivienda y Obras Públicas; Trabajo y Previsión Social; Asuntos Agropecuarios, Recursos Hidráulicos, Forestales y Pesqueros; Derechos Humanos; Seguridad Pública, Protección Civil y Procuración de Justicia; Instructoría de la Cámara; Asuntos Indígenas y Agrarios; Ecología, Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable; Fortalecimiento Municipal; Participación Ciudadana; Atención a Grupos Vulnerables; Personas con Características Especiales y Adultos en Plenitud; Infancia,

miembros de la “comisión constitucional ciudadana” no tendrían que superar los requisitos de elegibilidad electoral que establecen las Constituciones estatales; (4) la “Comisión Constitucional Ciudadana” no estaría sujeta a la suspensión de los trabajos de reforma a la Constitución estatal por efecto del prolongado periodo de tiempo que transcurre entre un periodo ordinario de sesiones y el segundo periodo ordinario en un mismo año de calendario y; (5) la “comisión constitucional ciudadana” podría evadir o al menos disminuir sustancialmente el peligro para la reforma del Estado que representan los intereses personales y de grupo de los dirigentes de los partidos políticos de ser juez y parte en la proyección de las reformas constitucionales estatales que determinarían, de cara al futuro, la distribución del poder político entre la sociedad y el control popular sobre los gobernantes y los dirigentes de los partidos políticos.

Finalmente, cabe señalar que sea mediante cualesquiera de los procesos de cambio constitucionales sugeridos, el proceso de reforma constitucional en cada uno de los estados mexicanos —tanto para legitimar democráticamente la reforma del Estado en las entidades federativas, así como para fomentar en cada una de ellas un inexistente “sentimiento constitucional” estatal—, deberá ser, al final del proceso, aprobado en referéndum por los pueblos de los Estados.

Concluimos la exposición sobre la reforma del Estado en las entidades federativas reiterando dos cuestiones de la mayor importancia señaladas en la primera parte de este trabajo: que en forma concomitante al proceso de reforma constitucional estatal, se debe de instrumentalizar (1) un programa masivo de difusión a población abierta de la cultura de la renovada Constitución estatal. Y que en forma paralela deberá atenderse el problema de (2) la legitimación de la democratización mediante el impulso de políticas públicas que incidan en forma sustantiva a la disminución de las

Jóvenes, Recreación y Deportes; Equidad y Género; Comisión de la Frontera Sur. Además de las citadas comisiones permanentes se han formado dos comisiones especiales: Comisión Especial de Gestión para la Regularización de Centros Educación Media Superior y Superior; Comisión Especial que Coadyuvará con el honorable Ayuntamiento del Municipio de Macuspana, Tabasco, para solucionar el conflicto laboral que enfrenta. *Cfr.* [www.congresotabasco.gob.mx](http://www.congresotabasco.gob.mx).

La carga del trabajo legislativo ordinario pareciera ser suficiente para ocupar el tiempo de los diputados locales, más aún si se considera que de acuerdo con la Constitución de Tabasco (artículo 23) los diputados locales sólo tienen, en un año, cinco meses y medio para laborar, tiempo distribuido en dos periodos ordinarios de sesiones que van, el primero, del 1o. de febrero al 30 de abril, y; el segundo, del 1o. de octubre al 15 de diciembre.

desigualdades sociales, para que el disfrute efectivo de todos los derechos por todos genere una genuina y extendida adhesión popular al sistema de gobernación democrática. Lo primero en tanto que los ciudadanos son los operadores primarios y esenciales en una democracia constitucional y deben, por tanto, saber cuáles son los múltiples mecanismos constitucionales de participación en las decisiones políticas de su sociedad —no sólo a través del voto—, así como de los mecanismos de control sobre la forma de ejercicio del poder público que por un periodo le han conferido a un grupo de personas. Lo segundo en tanto que sólo mediante el ejercicio real por todos, de los derechos reconocidos en la Constitución estatal, se puede generar entre el pueblo un “sentimiento constitucional” que es el que sostiene a la democracia constitucional como sistema político.<sup>73</sup>

<sup>73</sup> Valadés, *op. cit.*, nota 4, p. 187.