

LA REFORMA CONSTITUCIONAL LOCAL

David CIENFUEGOS SALGADO

Sumario: I. El mandato federal sobre la organización local. II. La reforma constitucional local. III. La reforma constitucional local en la práctica. 1. Modificaciones imitativas. 2. Modificaciones restrictivas. 3. Monopolio sobre los derechos humanos. 4. Monopolio sobre la seguridad pública. 5. Monopolio de la procuración de justicia. 6. Cohabitación anárquica del Distrito Federal. 7. Supremacía del derecho internacional sobre el orden jurídico interno. 8. Naturaleza centrífuga de las facultades concurrentes. IV. Fuentes de consulta.

Uno de los temas más relevantes del diseño constitucional de las entidades federativas tiene que ver con la forma en que los mandatos constitucionales pueden ser modificados. En el presente trabajo presentamos las diversas formas que adopta el aspecto formal y nos ocupamos también de cómo se materializa tal actividad en el constitucionalismo local.

Debe recordarse que la idea se complementa con la existencia de una doctrina sobre el constituyente local, que aun cuando no es el caso citarlo aquí, deviene directamente del idealizado pacto federal suscrito como origen de los Estados Unidos Mexicanos.

I. EL MANDATO FEDERAL SOBRE LA ORGANIZACIÓN LOCAL

En primer lugar debe dejarse en claro que la reforma constitucional local tiene una limitante fundamental: no puede contravenir lo establecido en la Constitución federal. Sobre el particular habrá que recordar que tradicionalmente se ha señalado que esta interpretación se deriva del artículo 41 de la Constitución federal, aunque haya otras interpretaciones posibles, especialmente cuando se utiliza la expresión “estipulaciones del Pacto Federal”. Conviene tener en cuenta también la redacción del artículo 40 de la Constitución federal:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

El párrafo inicial del artículo 41 de la misma Constitución federal señala, en lo que nos interesa:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Cual sea la interpretación posible o preferida, lo cierto es que las Constituciones locales deben sujetarse por cuanto hace a la organización del poder público local a lo establecido en el título quinto constitucional relativo a los “Estados de la Federación y del Distrito Federal” (arts. 115-122 CPEUM). En ellos encontramos los principios y reglas que deben considerarse a la hora de elaborar o modificar los textos constitucionales de cada una de las entidades federativas.

De igual manera, por considerarse de interés para el estudio de la reforma constitucional local, debe mencionarse el contenido de los artículos 124 y 133, ubicados en el título séptimo, “Previsiones generales”, de la misma Constitución federal:

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Estos mandatos constituyen el límite a que deben sujetarse los cuerpos constituyentes, que en su carácter de originarios o permanentes, decidan redactar un nuevo o hacer modificaciones al existente texto constitucional local.

II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL LOCAL

Todas las constituciones locales expresan la posibilidad de reformar los mandatos dados por el Constituyente originario, mediante un procedimiento especial de reforma, a cargo de un Constituyente permanente. Las variedades son pocas.

Presentamos a continuación la forma en que, en la actualidad, las constituciones de las entidades federativas mexicanas regulan lo relativo a la reforma constitucional:

LA REFORMA CONSTITUCIONAL LOCAL

Aguascalientes. El capítulo XVIII (art. 94) señala que la Constitución de Aguascalientes puede ser adicionada o reformada siempre que iniciada la reforma y aprobada por los votos de las dos terceras partes del número total de Diputados, se envíe a los Ayuntamientos con los debates que hubiere provocado, para su discusión. Si la mayoría de los Ayuntamientos del estado aprueban la reforma o adición, ésta será declarada parte de la Constitución.

Para evitar las dilaciones que pueden provocar la espera de las respuestas de los Ayuntamientos, se establece que si transcurrieren quince días desde la fecha en que los Ayuntamientos hayan recibido el proyecto de reforma, sin que se hubiere recibido en el Congreso el resultado de la votación, se entenderá que la reforma o adición es aceptada.

A diferencia de otras constituciones locales, debe mencionarse que la Constitución de Aguascalientes no señala expresamente a quienes corresponde la facultad de iniciar la reforma constitucional.

Baja California. En la Constitución de esta entidad es el capítulo primero del título décimo el que se refiere a las reformas a la Constitución. Según el artículo 112, la reforma o adición exige que: cuando la iniciativa de adición o reforma haya sido aprobada por acuerdo de las dos tercias partes del número total de diputados, se enviará ésta a los Ayuntamientos, con copia de las actas de los debates que hubiere provocado; y si el cómputo efectuado por la Cámara, de los votos de los Ayuntamientos, demuestra que hubo mayoría en favor de la adición o reforma, la misma se declarará parte de esta Constitución.

Se prevé que si transcurriere un mes después de que se compruebe que ha sido recibido el proyecto de que se trata, sin que los Ayuntamientos remitieran al Congreso el resultado de la votación, se entenderá que aceptan la adición o reforma.

Se establece además que las reformas o adiciones constitucionales, aprobadas de conformidad al procedimiento señalado, podrán ser sometidas a Referéndum, de conformidad a las disposiciones que la Ley establezca.

Adicionalmente, el cuarto párrafo del mismo artículo 112 señala que las adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que afecten a la Constitución local, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso del Estado, mediante Dictamen, referente a la afectación del texto de ésta, y a la parte de su cuerpo en que deba de incorporarse, aprobado por mayoría calificada, produciendo una declaratoria de reforma o adición constitucional, que deberá promulgarse sin necesidad de ningún otro trámite.

Baja California Sur. De acuerdo con el artículo 166 (Título undécimo “De la reforma e Inviolabilidad de la Constitución”, las iniciativas que tengan por objeto adicionar y reformar la Constitución sudcaliforniana, se sujetarán a las disposiciones establecidas en la sección denominada “De la Iniciativa y Formación de las Leyes y Decretos” (arts. 57-63), pero requerirán de la aprobación de cuando menos, las dos terceras partes del total de diputados que integran la Legislatura.

Siguiendo el texto constitucional tenemos que la facultad de iniciar las adiciones y reformas constitucionales compete al gobernador, diputados al

Congreso local, Ayuntamientos, Tribunal Superior de Justicia, y ciudadanos del Estado. En este último caso se prevé que deberán estar registrados en la lista nominal de electores, y que el número de ciudadanos deberá ser cuando menos el 0.5% del total de dicho registro; la iniciativa se presentará por escrito en los términos y con las formalidades que exijan las leyes respectivas, así como por conducto del Diputado de su distrito (art. 57).

Las iniciativas se sujetarán al trámite señalado en la ley del Poder Legislativo, y una vez aprobadas, se remitirán al Gobernador del Estado para que proceda a su promulgación y publicación, a no ser que formule, si las hubiere, las observaciones pertinentes en un plazo no mayor de diez días hábiles (art. 58). Todo proyecto de adición o reforma constitucional que no sea devuelto por el Gobernador en el plazo de diez días se considera aprobado (art. 59).

El artículo 60 de la Constitución local establece las reglas a que se sujeta la facultad de veto del Gobernador del Estado. A pesar de que resulta cuestionable esta facultad, la remisión expresa a estos artículos no deja lugar a dudas. En cualquier caso el gobernador, en uso de la facultad de veto, deberá expresarse si el veto es parcial o total. Una vez devuelto el proyecto por el Gobernador al Congreso del Estado con las observaciones respectivas, se procederá en términos de Ley a su discusión y votación. Para el caso de que las observaciones sean “escuchadas al menos por las dos terceras partes de los miembros del Congreso, el Proyecto de Ley o Decreto se remitirá de nueva cuenta al Gobernador del Estado para su promulgación y publicación”. Para el supuesto de que observaciones con veto parcial sean aprobadas al menos por las dos terceras partes de los miembros del Congreso, se incorporaran en el proyecto y se remitirá de nueva cuenta al Gobernador del Estado para su promulgación y publicación. Por último, “si las observaciones con veto total son aprobadas al menos por las dos terceras partes de los miembros del Congreso, el Proyecto de Ley o Decreto quedara sin efecto, debiendo publicarse esta decisión en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado”.

Se prevé en el artículo 62 que las iniciativas que fueren desechadas por el Congreso del Estado, no podrán volver a ser presentadas en el mismo período de sesiones.

En el artículo 63 se establece que todo decreto de adición o reforma se remitirá al Gobernador del Estado para su promulgación y publicación, por conducto del Presidente y el Secretario de la Mesa Directiva en funciones, con la formalidad siguiente:

"El Congreso del Estado de Baja California Sur decreta: (Texto de la Ley o Decreto)".

Resulta aplicable la disposición de que el decreto que adiciones o reforme la Constitución local sea sometido a referéndum, total o parcial, siempre que se solicite dentro de los sesenta días naturales posteriores a la fecha de su publicación, y se cumplan los requisitos que fije la Ley.

Campeche. En el Capítulo XX (arts. 130-131) de la Constitución campechana se establece que ésta puede ser modificada mediante la reforma, adición o derogación de alguno de sus preceptos. Para que la modificación surta efectos se

LA REFORMA CONSTITUCIONAL LOCAL

requerirá que sea aprobada por las dos terceras partes de los diputados presentes en la respectiva sesión y por la mayoría de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado (art. 130).

Sobre este último punto, el artículo 131 menciona que el Congreso del Estado, o la Diputación Permanente en los recesos de aquél, hará el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobada o no la modificación, procediendo a expedir el respectivo decreto en el primero de dichos casos.

A semejanza de otras Constituciones locales, la campechana omite mencionar los sujetos expresamente facultados para iniciar la reforma constitucional.

Coahuila. Es el capítulo único del título noveno (arts. 194-198) el que se ocupa de la inviolabilidad y reforma de la Constitución coahuilense. Según el artículo 196, ésta puede ser adicionada o reformada por el Congreso del Estado. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, deben observarse los requisitos siguientes:

- I. Iniciativa suscrita cuando menos por tres Diputados o por el Gobernador, a la vez que se darán dos lecturas con un intervalo de diez días;
- II. Dictamen de la Comisión respectiva al que se darán dos lecturas con intervalo de seis días;
- III. Discusión del dictamen y aprobación del mismo, por el voto de cuando menos las dos terceras partes de los diputados presentes;
- IV. Publicación del expediente por la prensa;
- V. Que la adición o reforma sea aprobada por la mayoría absoluta de los Ayuntamientos del Estado;
- VI. Discusión del nuevo dictamen, que formará con vista del sentir de los Ayuntamientos, la Comisión que conoció de la iniciativa, pronunciándose en el sentido afirmativo o negativo, según el sentir de la mayoría absoluta de los respectivos Ayuntamientos; y
- VII. Declaración del Congreso, con vista y discusión del dictamen de la Comisión.

En relación con la fracción V, transcrita arriba, el artículo 197 previene que el Congreso después de haber cumplido los requisitos que consignan las fracciones I a IV del artículo 196, mandará a cada Ayuntamiento del Estado, una copia del expediente a que se refiere la fracción IV de dicho numeral, señalándoles, asimismo, que dentro del término de treinta días deberá emitir su voto, para los efectos legales correspondientes, y que, de no hacerlo, se entenderá que aceptan la reforma.

El articulado constitucional omite establecer el procedimiento para su publicación.

Colima. En el caso de Colima nos interesa el capítulo único (arts. 129-131) del título XII, denominado “De la Inviolabilidad de esta Constitución, su Observancia y Modo de Reformarla”. En el numeral 130 se dispone que para que las adiciones o reformas constitucionales formen parte del texto fundamental se necesita:

- I. Que iniciadas las adiciones o reformas, el Congreso del Estado las admita a su discusión;

II. Que sean aprobadas dichas adiciones o reformas por las dos terceras partes del número total de Diputados que forman la Cámara;

III. Que cuando sean aprobadas las adiciones o reformas, se pase a los Ayuntamientos del Estado, el proyecto que las contenga, juntamente con los debates que hubiere provocado, y si entre estos Cuerpos son también aprobadas se declararán por el Congreso parte de esta Constitución y se publicarán en la forma legal. La aprobación o reprobación de parte de los Ayuntamientos será presentada dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que reciban el proyecto de Ley, y si transcurriere este término sin que los Ayuntamientos remitan al Congreso el resultado de la votación, se entenderá que aceptan las adiciones o reformas; y

IV. Si no se obtuviere el voto de las dos terceras partes de los Diputados y la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos, se entenderá desechado el proyecto de Ley respectivo.

El mismo numeral establece que las reformas o adiciones aprobadas conforme a tal procedimiento, serán sometidas a referéndum derogatorio, total o parcialmente, si dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de su publicación así se solicita al Congreso del Estado por el 7%, cuando menos, de los ciudadanos del Estado inscritos en el listado nominal de electores, debidamente identificados.

En relación con los resultados de dicho referéndum se establece que las reformas o adiciones objetadas serán derogadas si más del 50% de los ciudadanos que participen en el referéndum, votan en tal sentido, siempre y cuando intervengan cuando menos una tercera parte de los inscritos en el listado nominal de electores. En este caso, no podrán ser objeto de nueva iniciativa antes de dos años.

Se establece la improcedencia del referéndum cuando se trate de la materia fiscal o tributaria.

El numeral 131 expresa que “el cómputo de votos de los Ayuntamientos para los efectos del artículo anterior, se hará por corporaciones y no por personas”.

Chiapas. Es el título décimo primero (art. 83) de la Constitución chiapaneca el que se ocupa de las reformas a la Constitución. Su único numeral establece que para que las adiciones y reformas constitucionales puedan ser parte del texto fundamental, se requiere:

I. Que el Congreso del Estado con la aprobación de las dos terceras partes de los Diputados presentes acuerden a discusión el proyecto de reformas y/o adiciones;

II. Que el proyecto se publique en el Periódico Oficial del Estado; y

III. Que la mayoría de los ayuntamientos den su aprobación dentro de los 30 días siguientes a aquel en que hubiere comunicado el proyecto de reformas y/o adiciones, entendiéndose que su abstención es aprobación.

Chihuahua. Es el título XV (arts. 202-203), denominado “De las Reformas e Inviolabilidad de la Constitución” el que nos interesa revisar en el caso chihuahuense. Conforme al artículo 202, la Constitución local puede ser adicionada

LA REFORMA CONSTITUCIONAL LOCAL

o reformada; para que tales adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere:

- I. Que el Congreso del Estado las acuerde por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes; y
- II. Que sean aprobadas por, cuando menos, veinte ayuntamientos que representen más de la mitad de la población del Estado.

Se prevé el envío oportuno de copia de la iniciativa y de los debates del Congreso. Se establece que los ayuntamientos deberán hacer llegar su resolución al Congreso, o a la Diputación Permanente, a más tardar dentro de los cuarenta días naturales siguientes a la fecha en que reciban la comunicación. La ausencia de respuesta dentro del plazo mencionado hará presumir la aprobación de las reformas y adiciones.

Será el Congreso del Estado, o la Diputación Permanente en su caso, quien hará el cómputo de los votos de los ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas, sin que pueda el Ejecutivo, con relación a éstas, hacer observaciones.

Se prevé que las reformas o adiciones aprobadas conforme al procedimiento anterior, pueden ser sometidas a referéndum derogatorio, total o parcial, si dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes a la fecha de su publicación así se solicita al Tribunal Estatal de Elecciones por el diez por ciento, cuando menos, de los chihuahuenses inscritos en el padrón electoral, debidamente identificados.

En el caso del referéndum, las reformas o adiciones objetadas quedarán ratificadas si más del cincuenta por ciento de los ciudadanos que participen en el referéndum emite su opinión favorable a ellas. Caso contrario, serán derogadas y no podrán ser objeto de nueva iniciativa antes de dos años.

El Tribunal Estatal de Elecciones efectuará el cómputo de los resultados y ordenará su publicación en el Periódico Oficial. Lo mismo hará con el texto de las reformas o adiciones ratificadas y, en su caso, remitirá al Congreso las que no lo hayan sido para su derogación en forma inmediata.

Se previene también que las reformas y adiciones que impliquen adecuaciones de la presente Constitución a la Federal, así como las reformas al artículo 125 cuando sólo se refieran a cambios en el nombre de alguno o algunos municipios, serán aprobadas por el Congreso siguiendo el procedimiento ordinario establecido en el Capítulo V del Título VII.

Distrito Federal. En el caso de esta entidad federativa, y dada la especial naturaleza jurídica que se le atribuye, la reforma de su estatuto corresponde en exclusiva a los órganos federales. La propia Constitución federal establece en un extenso artículo 122 las bases a que deberá sujetarse dicho estatuto, y por tanto el régimen constitucional a que se encuentra sometido el Distrito Federal en su calidad de sede de los poderes federales.

Durango. En el título sexto (arts. 124-131), cuyo capítulo único se denomina “Prevenciones generales”, encontramos los fundamentos de la reforma constitucional duranguense. De acuerdo con el artículo 130 establece como

“condición precisa” para que la Constitución pueda ser reformada o adicionada en todo tiempo, que dichas reformas o adiciones no ataquen de manera alguna los principios establecidos en la Carta Fundamental de la República, debiendo observarse el procedimiento y tiempos determinados en dicho numeral.

Resulta novedosa el procedimiento, pues se exige que las iniciativas de reforma o adición a la Constitución se darán a conocer ampliamente a la ciudadanía a través de la prensa, por el Congreso del Estado, quien además solicitará al titular del Ejecutivo local y al Tribunal Superior de Justicia que emitan su opinión por escrito. Lo mismo hará con los Ayuntamientos, quienes emitirán su opinión las cuales serán computadas por la Legislatura en funciones y deberán ser de mayoría afirmativa.

Una vez que se ha cumplido con tales requisitos, el Congreso local discutirá, y en su caso aprobará las reformas o adiciones con las modificaciones que considere pertinentes, con el voto de las dos terceras partes de los Diputados que lo integran y la mayoría de los votos de los Ayuntamientos. Aprobadas las iniciativas, el Congreso emitirá el decreto correspondiente y lo remitirá al Ejecutivo para los efectos de su promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Se establece además una limitante: que todo el proceso de reforma o adición constitucional no pueda efectuarse en un plazo menor de 90 días.

Guanajuato. El título undécimo (arts. 142-145) de la Constitución de Guanajuato se ocupa de las reformas e inviolabilidad constitucionales. Conforme al artículo 143, la Constitución puede ser reformada o adicionada en todo tiempo, y para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, es indispensable que el Congreso las apruebe por el voto de cuando menos el setenta por ciento de sus miembros y, además, que sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos.

Se prevé que las reformas y adiciones puedan ser sometidas a referéndum por los diputados, los Ayuntamientos o los ciudadanos, en los términos que la Constitución y la ley correspondiente establezcan. En el caso de los ciudadanos, éstos deberán representar cuando menos el diez por ciento de los inscritos en el listado nominal de electores correspondiente a la Entidad.

La resolución derivada del referéndum será vinculatoria cuando en el proceso hayan participado al menos el sesenta por ciento de los ciudadanos inscritos en el listado nominal del Estado, y de ellos al menos el sesenta por ciento se manifiesten en el mismo sentido.

Si el resultado del referéndum es en el sentido de desaprobar la reforma o adición, el Congreso del Estado emitirá el decreto derogatorio que proceda en un plazo no mayor de quince días si se encuentra en periodo ordinario, o bien si se encuentra en receso, en la segunda sesión del período ordinario inmediato subsecuente.

Para reforzar el carácter vinculante del referéndum, se establece que dentro de los dos años contados a partir de la publicación del decreto derogatorio, resultado de un proceso de referéndum, no podrá expedirse reforma o adición en el mismo sentido de la derogada, salvo cuando la Constitución Política de los Estados Unidos

LA REFORMA CONSTITUCIONAL LOCAL

Mexicanos imponga la obligación de hacer adecuaciones al marco constitucional local.

Guerrero. En la carta fundamental del estado de Guerrero es el capítulo único (arts. 125-126) del título decimoquinto el que se ocupa de la reforma e inviolabilidad constitucionales.

De acuerdo con el artículo 125, la Constitución guerrerense puede ser reformada o adicionada por el Congreso del Estado, y para que las reformas o adiciones lleguen a ser parte de la Constitución, deben llenarse los siguientes requisitos:

- I. Presentar Iniciativa suscrita por los Diputados o por el Gobernador;
- II. Discutir y aprobar las reformas o adiciones o ambas, por la mayoría de los Diputados presentes;
- III. Aprobar las reformas o adiciones o ambas, por la mayoría de la totalidad de los Ayuntamientos.

A diferencia de la mayoría de los procedimientos de reforma o adición constitucional revisados, en la Constitución guerrerense se prevé la posibilidad de veto por parte del Ejecutivo local. El mismo artículo 125 señala que si el Jefe del Ejecutivo veta las reformas o adiciones éstas no podrán ser discutidas nuevamente hasta el siguiente período de sesiones del Congreso. Prevé también que en caso de que el Congreso insistiere en sostener sus reformas o adiciones, éstas no volverán a discutirse sino hasta la siguiente Legislatura; y en caso de que ésta las aprobara de nueva cuenta; el Gobernador las promulgará sin ningún otro trámite.

El artículo 126 reafirma que las disposiciones de la Constitución son permanentes y que ésta sólo puede ser reformada o adicionada siguiendo los procedimientos y respetando los principios que la misma establece.

Hidalgo. Es el título duodécimo, con un capítulo único (arts. 158-159), el que se ocupa de la reforma e inviolabilidad de la Constitución hidalguense. De acuerdo con la redacción del artículo 158, las iniciativas de adiciones o reformas constitucionales deberán estar suscritas por el Gobernador o por tres Diputados cuando menos, por el Tribunal Superior de Justicia o por diez Ayuntamientos como mínimo, o por el Procurador General de Justicia del Estado en su ramo. Estas iniciativas se sujetarán a los trámites establecidos para la expedición de leyes señalados por esta Constitución, pero requerirán de la aprobación cuando menos de los dos tercios del número total del Diputados.

Aprobada la iniciativa en la Cámara de Diputados deberá someterse a la sanción de los Ayuntamientos y se tendrá por aprobada definitivamente, cuando así lo expresen la mayoría de ellos.

Debe mencionarse que se establece expresamente la prohibición al gobernador para hacer observaciones a los proyectos que se refieran a las adiciones o reformas a la Constitución (art. 52, f. I).

Jalisco. El capítulo segundo (arts. 117-118) del título noveno de la Constitución jalisciense se ocupa del tema de la reforma constitucional.

De acuerdo con el artículo 117, la Constitución local sólo podrá reformarse con los requisitos siguientes: iniciada la reforma y aprobada por acuerdo de las dos terceras partes del número total de diputados que integren la Legislatura, se enviará a los ayuntamientos del Estado con los debates que hubiere provocado; si del cómputo efectuado por el Congreso resultare que la mayoría de los ayuntamientos aprueban la reforma, se declarará que forma parte de la Constitución. Se prevé que en caso de que transcurriere un mes, después de que se compruebe que ha sido recibido el proyecto de que se trata, sin que los ayuntamientos remitieren al Congreso el resultado de la votación, se entenderá que aceptan las reformas.

De igual forma existe la posibilidad de que las reformas y adiciones constitucionales puedan ser sometidas a referéndum derogatorio, parcial o total, en los términos que la Constitución y las leyes establezcan para las reformas, adiciones y creación de leyes que expida el Congreso, siempre y cuando, además de los requisitos ya establecidos, los ciudadanos solicitantes radiquen en cuando menos la mitad más uno de los municipios del Estado.

Por su parte, el artículo 118 señala que las reformas hechas en la Constitución Federal que afecten a esta Constitución, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso y promulgadas sin más trámite.

México. En el caso mexiquense se advierte que el título noveno, denominado “De la Permanencia de la Constitución”, contiene un capítulo primero (art. 148) que se ocupa de las reformas a la Constitución local, su único numeral establece:

La presente Constitución puede ser adicionada y reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de ella se requiere que la Legislatura del Estado, por el voto de las dos terceras partes de los diputados que la integran, acuerden tales reformas y adiciones y que éstas sean aprobadas por la mitad más uno de los ayuntamientos. La Legislatura o la Diputación Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de los ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Se prevé en el artículo 14 que el gobernador del Estado podrá someter a referéndum total o parcial las reformas y adiciones a la Constitución, excepto las de carácter tributario o fiscal. Asimismo, se señala que los ciudadanos de la Entidad podrán solicitar al Gobernador que sean sometidas a referéndum total o parcial, siempre y cuando lo hagan al menos el 20 por ciento de los inscritos en las listas nominales de electores, debidamente identificados y dentro de los 30 días naturales siguientes a su publicación en el diario oficial del Estado. En ambos casos se previene que será la ley reglamentaria correspondiente la que determinará las normas, términos y procedimiento a que se sujetarán el “referéndum constitucional”.

Michoacán. El título décimo (art. 164) de la Constitución michoacana se ocupa de las reformas constitucionales, mencionando que puede adicionarse o reformarse en cualquier momento, siempre que concurren los requisitos siguientes: que la iniciativa de adiciones o reformas “se haga por escrito y por quienes con arreglo a ella tienen derecho a iniciar leyes”. Dicha iniciativa deberá ser examinada por la Comisión respectiva del Congreso, la cual emitirá dictamen sobre si ha lugar a

LA REFORMA CONSTITUCIONAL LOCAL

admitirla a discusión. De ser admitido a discusión, el dictamen de adiciones o reformas deberá aprobarse con el voto de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso.

Una vez aprobado por la legislatura, el decreto correspondiente se someterá a discusión y aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos Municipales del Estado. Se prevé que si transcurre un mes después de recibido el decreto por los Ayuntamientos, sin que remitan al Congreso el resultado de su votación, se entenderá que aceptan la adición o reforma.

Las adiciones o reformas que fueren aprobadas, conforme al procedimiento anterior se publicarán como leyes Constitucionales y no podrá el Gobernador hacer observaciones acerca de ellas.

Debe mencionarse que conforme con el artículo 36, el derecho de iniciar reformar o adiciones a la Constitución local corresponde: al gobernador, a los diputados, al Supremo Tribunal de Justicia, a los ayuntamientos y a los ciudadanos, aunque en este último caso “de conformidad con los procedimientos y formalidades que establezca la ley de la materia”, no pudiendo los ciudadanos iniciar reformas o adiciones en materia tributaria o fiscal, de Egresos y de regulación interna de los órganos del Estado.

Morelos. Es el título octavo, denominado “De la observancia y reformas de las Constituciones federal y local, el que contiene un capítulo (arts. 147-150) dedicado, entre otros temas, a la reforma constitucional. El artículo 147 señala que la Constitución morelense puede ser adicionada o reformada con los requisitos siguientes:

I. Iniciada la reforma y aprobada por los votos de las dos terceras partes del número total de Diputados, se pasará a los Ayuntamientos con los debates que hubiere provocado para su discusión; si la mayoría de los Ayuntamientos aprobaran la reforma o adición, una vez hecho el cómputo por la Cámara, las reformas y adiciones se tendrán como parte de esta Constitución;

II. Si transcurriere un mes desde la fecha en que los Ayuntamientos hayan recibido el proyecto de reformas, sin que se hubiere recibido en el Congreso el resultado de la votación, se entenderá que aceptan la adición o reforma;

III. Las adiciones y reformas hechas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que afecten a esta Constitución, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso y programadas sin necesidad de algún otro trámite.

De acuerdo con el numeral 148, el Congreso del Estado hará el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Nayarit. En el caso nayarita, la Constitución local contiene un título noveno cuyo capítulo único (arts. 130-132) se refiere a la inviolabilidad y reforma constitucionales. El artículo 131 prevé que la Constitución nayarita puede ser adicionada o reformada.

Las proposiciones de adición o reforma constitucional deberán ser presentadas por cualquier diputado integrante de la Legislatura o ser iniciadas por el Ejecutivo

del Estado, necesitándose para su aprobación el voto afirmativo de las dos terceras partes de los Diputados miembros del Congreso, así como también de las dos terceras partes de los ayuntamientos.

En el numeral 132 se previene que las proposiciones de reforma o adición que no fueren admitidas por la Legislatura, no podrán repetirse en el mismo período de sesiones.

Nuevo León. Es el título XI (arts. 148-152) de la Constitución nuevoleonesa el que se ocupa de la reforma constitucional.

De acuerdo con el artículo 148, la Constitución local puede ser reformada en cualquier tiempo, pero las reformas que se propongan, para ser admitidas a discusión, necesitarán el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara.

Una vez admitidas, previene el artículo 149, que las adiciones o reformas se publicarán y circularán profusamente con extracto de la discusión, y no podrán ser votadas antes del inmediato período de sesiones. La aprobación requiere, en términos del artículo 150, el voto de las dos terceras partes, cuando menos, de los Diputados que integran la Legislatura; sólo de esta manera se reputa que las adiciones o reformas podrán formar parte de la Constitución.

Conforme al artículo 151, para las adiciones o reformas constitucionales, se guardarán las mismas reglas que queden prescritas respecto de las leyes comunes, excepto el derecho de observaciones que no podrá ejercer el Gobernador.

Se previene que las leyes constitucionales observarán en su reforma las mismas reglas que las de cualquier artículo de la Constitución, pudiendo ser discutidas y votadas en el mismo período en que sean propuestas, si así lo acordare el Congreso (art. 152).

Oaxaca. En el estado de Oaxaca, las disposiciones relativas a la reforma constitucional se encuentran en el título noveno de la Constitución, cuyo artículo 141 establece que las iniciativas que tengan tal objeto deberán ser suscritas por el Diputado o Diputados que las presenten, por el Gobernador, el Tribunal Superior de Justicia o los Ayuntamientos, únicos facultados al efecto para promover reformas constitucionales. Conforme al mandato del artículo 141, tales iniciativas se sujetarán a los trámites establecidos para la expedición de las leyes en los artículos 51 al 58, pero requieren de la aprobación de, cuando menos, dos tercios del número total de Diputados que integren la Legislatura.

No se hace ninguna mención sobre la aprobación de los municipios, por lo que debe entenderse que no se requiere de ella.

Por otra parte, en el mismo numeral 141 se previene que inmediatamente que se promulguen reformas a la Constitución General de la República, la Legislatura del Estado, si estuviera en período ordinario de sesiones, acordará los términos de las modificaciones o adiciones que correspondan para que puedan incorporarse al texto de esta Constitución, en consonancia con el postulado jurídico expreso en el artículo 41 de la Carta Magna Federal. En el supuesto de que la Legislatura estuviere

LA REFORMA CONSTITUCIONAL LOCAL

en receso, será convocada a sesiones extraordinarias por su Diputación Permanente.

Puebla. Es en el capítulo II, “De las prevenciones” (arts. 140-141), del título noveno, “Disposiciones generales”, de la Constitución poblana, donde se recoge lo relativo a la reforma constitucional.

De acuerdo con el contenido del artículo 140, la Constitución local puede ser adicionada o reformada, y para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma se requiere que el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, acuerden las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos del Estado.

Será el Congreso del Estado o la Comisión Permanente, en su caso, quienes harán el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Se previene en el artículo 141 que si transcurre un mes, a partir de la fecha en que se hubiere enviado el Proyecto de adiciones o reformas a los Ayuntamientos y éstos no contestaren, se entenderá que lo aprueban.

Querétaro. En la Constitución queretana es el título octavo (arts. 103-104) el que se ocupa de la reforma e inviolabilidad constitucionales. En el artículo 103 se establece que por su carácter de ley fundamental del estado, sólo podrá reformarse por el voto de las dos terceras partes del número total de sus integrantes de la Legislatura y por las dos terceras partes de los Ayuntamientos.

Se prevé que para la discusión de las reformas constitucionales se seguirán los trámites establecidos para la formación de las leyes.

Para el caso de la aprobación de los ayuntamientos, se previene que si transcurren más de treinta días naturales después de que los ayuntamientos recibieron la propuesta de las reformas para su consideración, sin que la Legislatura reciba el acuerdo municipal respectivo, se entenderá que las reformas fueron aprobadas. Será la Legislatura, o la Comisión Permanente en su caso, quienes harán el cómputo de los votos emitidos por los ayuntamientos y expedirán de inmediato la declaración correspondiente.

Quintana Roo. En el caso de la Constitución quintanarroense es en el capítulo único del título noveno donde encontramos lo relativo a la reforma constitucional. De acuerdo con el artículo 164 el texto fundamental puede ser adicionado o reformado, pero para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que la Legislatura del Estado, por el voto de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, acuerde las reformas o adiciones y que, luego, éstas sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos del Estado. Se previene que serán la Legislatura o la Diputación Permanente, en su caso, quienes harán el cómputo de los votos de los Ayuntamientos, y posteriormente la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

San Luis Potosí. La Constitución potosina recoge en su título decimocuarto las disposiciones relativas a la reforma constitucional. El capítulo primero (arts. 137-138) de este título especifica que aquellos funcionarios que, conforme al artículo

61 de la Constitución local, tienen derecho de iniciar leyes, lo tienen, igualmente, de iniciar las reformas constitucionales.

Se previene en el artículo 138 que para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requerirá la aprobación por el voto, cuando menos, de las dos terceras partes del número total de los Diputados y el voto posterior de cuando menos las tres cuartas partes de los Ayuntamientos. Serán el Congreso del Estado o la Diputación Permanente, en su caso, quienes harán el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Sinaloa. El capítulo II (arts. 158-159) del Título VII de la Constitución sinaloense se ocupa de lo relativo a la reforma constitucional. El artículo 158 reconoce a la Constitución local la calidad de ley fundamental del Gobierno interior del Estado, y en el artículo 159 se reconoce la posibilidad de su adición o reforma.

Conforme al segundo párrafo del artículo 159, para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso del Estado, por voto de las dos terceras partes del número total de Diputados, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por las dos terceras partes de los Ayuntamientos del Estado, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que les fueren comunicadas. El Ayuntamiento que dejare de emitir su voto dentro del plazo asignado, se computará como afirmativo.

Será el Congreso quien hará el cómputo de votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Sonora. En la Constitución sonorense, es el título octavo el que se ocupa de la reforma e inviolabilidad constitucionales.

De acuerdo con el artículo 163, la Constitución local puede ser adicionada o reformada, pero para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que hayan sido acordadas por las dos terceras partes de los miembros de un Congreso y aprobadas por la mayoría del número total de los Ayuntamientos del Estado.

En el artículo 165 se previene que las Leyes Fundamentales no necesitan la sanción del Poder Ejecutivo.

Tabasco. En el caso de la Constitución tabasqueña, el capítulo I (art. 83) del título noveno se ocupa de las reformas a la Constitución, estableciendo la posibilidad de su adición o reforma.

Conforme al artículo 83, para que las adiciones y reformas lleguen a formar parte de la Constitución, se requiere que el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos del Estado, dentro de los quince días naturales siguientes a la legal recepción del expediente y de la notificación respectiva. Se prevé que en caso de que un Ayuntamiento no emita su voto dentro del término concedido, se tendrá como aprobatorio de la reforma o adición de que se trate.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL LOCAL

De igual manera, se previene que serán el Congreso o la Comisión Permanente, en su caso, quienes harán el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Tamaulipas. En la Constitución tamaulipeca es el capítulo primero (art. 165) del título trece, el que se ocupa de las reformas al texto constitucional. Señala el único artículo del capítulo: “Esta Constitución podrá ser reformada y adicionada, pero para que las adiciones y reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que previamente sea tomada en cuenta la iniciativa de reformas o adición por la declaratoria de la mayoría de los Diputados presentes y que sea aprobada cuando menos por las dos terceras partes de los miembros del Congreso”.

Tlaxcala. El título décimo (art. 120), “De las reformas a la Constitución”, de la Carta Fundamental de Tlaxcala reconoce que ésta puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de Constitución, se requiere que el Congreso, por el voto de las dos terceras partes del número total de sus miembros, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos, quienes para tal efecto y con carácter vinculatorio, consultarán al Cabildo, el cual resolverá con base en lo que decidan las dos terceras partes de sus miembros. Si transcurrido un mes, a partir de la fecha en que hubieren recibido los Ayuntamientos el proyecto de adiciones o de reformas, no contestaren, se entenderá que lo aprueban.

En el caso tlaxcalteca el mismo artículo 120 establece la posibilidad de un Constituyente originario. El numeral mencionado señala: “Cuando la legislatura considere procedente revisar toda o proponer una nueva Constitución, convocará a una convención constitucional con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros de la cámara”. Se prevé que en el caso de que el resultado de la convención sea afirmativo [sic] se someterá a plebiscito. A continuación remite una ley secundaria en la que se establecerán “los procedimientos para el cumplimiento de este título”.

Veracruz. La Constitución veracruzana señala en el capítulo III (art. 84) del título sexto, lo relativo a las reformas constitucionales. El artículo 84 previene que el texto fundamental local podrá ser reformado en todo o en parte por el Congreso del Estado. Las reformas deberán ser aprobadas en dos períodos de sesiones ordinarios sucesivos, por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso. Además, se establece que para que las reformas formen parte de la Constitución, será necesaria la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos, la que deberá darse en sesión extraordinaria de cabildo en un término improrrogable de noventa días naturales contados a partir del día siguiente a aquel en que reciban el proyecto.

Corresponde al Congreso o la Diputación Permanente hacer el cómputo de los votos de los ayuntamientos y, en su caso, la declaratoria de que han sido aprobadas las reformas.

De igual manera para el supuesto de reforma total o de abrogación de las disposiciones contenidas en la Constitución, se establece la obligatoriedad del referendo a que alude el propio texto constitucional veracruzano en su artículo 17.

Yucatán. Es el título undécimo (arts. 108-109) de la Constitución yucateca en donde encontramos las disposiciones relativas a la reforma constitucional. Las previsiones pertinentes se contienen en el artículo 108 que señala: “La presente Constitución puede ser adicionada y reformada. Para que las adiciones y reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso del Estado las apruebe por el voto de las dos terceras partes del número total de diputados”.

No hace mención alguna a la necesidad de aprobación por parte de los municipios.

Zacatecas. En el caso de la Carta Fundamental zacatecana, el título IX denominado “De la Constitución”, contiene en el capítulo primero (arts. 164-165) las disposiciones relativas a la reforma constitucional. En el artículo 164 se establecen las condiciones a satisfacer para adicionar o reformar la Constitución local:

- I. Que la Legislatura admita a discusión las reformas o adiciones por el voto de las dos terceras partes, cuando menos, del número total de Diputados que constituyan la Legislatura;
- II. Que las adiciones o reformas sean aprobadas, cuando menos, por el voto de las dos terceras partes del número total de Diputados que constituyan la Legislatura; y
- III. Que aprobadas definitivamente las reformas o adiciones por la Legislatura, manifiesten su conformidad con ellas, cuando menos, las dos terceras partes de los Ayuntamientos del Estado.

En este último caso, se otorga un plazo no mayor de treinta días naturales, dentro del cual los Ayuntamientos deberán hacer llegar a la Legislatura del Estado copia certificada del acta de la sesión de Cabildo donde se registre la determinación acordada. Como ocurre en la mayoría de las constituciones revisadas, se estimará que aprueban las adiciones o reformas aquellos Ayuntamientos que en el plazo de treinta días naturales no expresen su parecer.

Conforme al artículo 165, una vez satisfechos los requisitos señalados por el artículo 164, la Legislatura expedirá el decreto respectivo y lo remitirá al Ejecutivo para su promulgación y publicación. No se menciona la posibilidad de que el Ejecutivo pueda hacer observaciones o vetar el referido decreto.

Reflexiones finales. De la revisión hecha *supra* pueden advertirse ya algunos elementos que definen el sistema de reforma constitucional local. Uno de ellos es el predominio del concepto de constituciones rígidas, por cuanto para su modificación se requiere de un constituyente permanente que se integra por la legislatura y el conjunto de Ayuntamientos de la entidad federativa. Y en relación con estos cuerpos colegiados, aparece la exigencia de que la aprobación sea de al menos las dos terceras partes del número total de diputados y de la mayoría de los Ayuntamientos. Estos elementos pueden apreciarse en la siguiente tabla:¹

¹ Nótese que Baja California Sur, el Distrito Federal, Nuevo León, Oaxaca y Yucatán, son entidades en cuyo texto constitucional no aparece señalada la participación de los ayuntamientos en el proceso de

LA REFORMA CONSTITUCIONAL LOCAL

Entidad	Porcentaje de votación en la legislatura²	Porcentaje de aprobación por Ayuntamientos	Días para que los Ayuntamientos respondan	Veto del Ejecutivo local³
Aguascalientes	2/3 NT	Mayoría	15 días	--
Baja California	2/3 NT	Mayoría	Un mes	--
Baja California Sur	2/3 NT	--	--	Si
Campeche	2/3 DP	Mayoría	--	--
Coahuila	2/3 DP	Mayoría absoluta	30 días	--
Colima	2/3 NT	Mayoría	30 días	--
Chiapas	2/3 DP	Mayoría	30 días	--
Chihuahua	2/3 NT	(⁴)	40 días naturales	--
Distrito Federal	--	--	--	--
Durango	2/3 NT	Mayoría	--	--
Guanajuato	70% NT	Mayoría	--	--
Guerrero	Mayoría DP	Mayoría	--	Si
Hidalgo	2/3 NT	Mayoría	--	No
Jalisco	2/3 NT	Mayoría	Un mes	--
México	2/3 NT	(⁵)	--	--
Michoacán	Mayoría absoluta NT	Mayoría	Un mes	No
Morelos	2/3 NT	Mayoría	Un mes	--
Nayarit	2/3 NT	2/3 partes	--	--
Nuevo León	2/3 DP ⁶	--	--	No
Oaxaca	2/3 NT	--	--	--

reforma constitucional, y que tratándose de Baja California Sur y Guerrero, es posible la participación del Ejecutivo local a partir de la figura del veto.

² NT = número total de diputados que integran el Congreso o Legislatura; DP = Diputados presentes en la sesión.

³ Únicamente se toman en cuenta los casos en que se señala en forma expresa la facultad del Ejecutivo para hacer observaciones; o cuando, también en forma expresa, se señala tal prohibición.

⁴ Se exige que cuando menos aprueben la reforma 20 ayuntamientos, que representen más de la mitad de la población.

⁵ Se exige la aprobación de la mitad más uno de los ayuntamientos.

⁶ Para su discusión, y como procedimiento previo, se exige la aprobación de la mayoría de los miembros presentes en la sesión.

DAVID CIENFUEGOS SALGADO

Puebla	2/3 DP	Mayoría	Un mes	--
Querétaro	2/3 NT	2/3 partes	30 días naturales	--
Quintana Roo	2/3 NT	Mayoría	--	--
San Luis Potosí	2/3 NT	3/4 partes	--	--
Sinaloa	2/3 NT	2/3 partes	15 días	--
Sonora	2/3 NT	Mayoría	--	No
Tabasco	2/3 DP	Mayoría	15 días naturales	--
Tamaulipas	2/3 NT	Mayoría	--	--
Tlaxcala	2/3 NT	Mayoría	Un mes	--
Veracruz	2/3 NT	Mayoría	90 días naturales	--
Yucatán	2/3 NT	--	--	--
Zacatecas	2/3 NT	2/3 partes	30 días naturales	--

Otros datos a considerar son la existencia de un procedimiento especial para adecuar a la Constitución local las reformas que se hagan a la Constitución federal, que no todos los estados contemplan. Asimismo el señalamiento específico de los sujetos que pueden iniciar el procedimiento de reforma constitucional, y, la posibilidad de referéndum derogatorio de las reformas aprobadas por el Congreso y los Ayuntamientos.

Disposiciones	Entidades que las contemplan en su texto constitucional
Procedimiento para adecuar mandatos de la Constitución federal	Baja California, Chihuahua, Jalisco, Morelos, Oaxaca.
Sujetos con facultad de iniciativa	Baja California Sur, Campeche, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo.
Referéndum derogatorio para las reformas constitucionales	Baja California, Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Durango, Jalisco, México, Veracruz.

III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL LOCAL EN LA PRÁCTICA

Formalmente la mayoría de las constituciones locales presentan modelos similares para su modificación. En la práctica ha sido reiterada también la forma en que se ha procedido a realizar la modificación de los textos constitucionales locales. A

LA REFORMA CONSTITUCIONAL LOCAL

continuación analizamos, siguiendo al doctor Manuel González Oropeza,⁷ algunas de las cuestiones que caracterizan la reforma constitucional local.

1. Modificaciones imitativas

Es frecuente al analizar las reformas locales que se advierta que un número considerable de ellas no han surgido por iniciativa propia, sino que han sido promovidas para adecuarse a alguna reforma hecha al texto de la Constitución federal. En este tenor la aparición de las comisiones locales de defensa de los derechos humanos, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, el establecimiento de diputaciones de partidos y luego de diputados por el principio de representación proporcional, entre otras modificaciones, son ejemplos de cómo los estados siguen las reformas federales.

Debe decirse que en ocasiones es el mismo Constituyente permanente federal el que exige, en los artículos transitorios, que las entidades federativas ajusten sus constituciones a los nuevos mandatos.

2. Modificaciones restrictivas

En el caso del título quinto de la Constitución federal, relativo a la forma de organización política de las entidades federativas, debe señalarse que cualquier modificación repercute de manera necesaria en las constituciones locales. Señala González Oropeza que este hecho restringe la capacidad decisoria de las entidades federativas sobre la organización de sus poderes y de sus municipios. Ello a pesar de que cuantitativamente las reformas parecen no resultar importantes:⁸

Artículo	No. de reformas	DOF en que se publicó la reforma
115	11	20-ago-1928; 29-abr-1933; 08-ene-1943; 12-feb-1947; 17-oct-1953; 06-feb-1976; 06-dic-1977; 03-feb-1983; 17-mar-1987; 23-dic-1999; 14-ago-2001.
116	3	17-mar-1987; 31-dic-1994; 22-ago-1996.
117	4	24-oct-1942; 30-dic-1946; 21-oct-1966 (con aclaración el 22-oct-1966); 21-abr-1981.
118	0	(No ha sido reformado)
119	2	03 sep-1993 (con fe de erratas el 06-sep-1993); 25-oct-1993.
120	0	(No ha sido reformado)

⁷ "Reformas a las constituciones de las entidades federativas en México", en *Iniciativa. Revista del Instituto de Estudios legislativos de la Legislatura del Estado de México*, Toluca, Estado de México, año 2, no. 7, abril-junio 2000, pp. 209-212.

⁸ Tabla elaborada con base en los datos y actualizaciones hasta enero de 2005 de Márquez Rábago, Sergio R., *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos sus reformas y adiciones*, México: Porrúa, 2003.

121	0	(No ha sido reformado)
122	3	25-oct-1993; 31-dic-1994 (con fe de erraras el 03-ene-1995); 22-ago-1996.

Sin embargo, siguiendo la argumentación de González Oropeza: “En materia de servicios públicos, el catálogo de pequeñas facultades abultan la administración municipal, sin las correspondientes fuentes de financiamiento. En lo relativo a los poderes de los Estados, el artículo 116 obliga un período máximo, establece la prohibición de la reelección y determina la estructura de los poderes ejecutivos (uniformando su denominación como Gobernador y depositando el poder en un titular y no en un órgano colegiado). En cuanto a las legislaturas, la Constitución federal limita la capacidad de establecer el bicameralismo, al referirse exclusivamente a diputados, fija mínimos de representantes a pesar de la proporcionalidad poblacional y obliga la representación proporcional en los congresos estatales. Finalmente, al Poder Judicial se le imponen los requisitos que para magistrados (uniformando el nombre a los jueces de los Tribunales Superiores) deben reunirse en la Constitución federal. Determina una inamovilidad virtual al prever que los magistrados pueden reelegirse y en cuyo caso sólo podrían ser separados de su cargo mediante la aplicación de las leyes de responsabilidad”.

3. Monopolio sobre los derechos humanos

El reconocimiento de un catálogo mínimo de derechos humanos en las constituciones locales, es uno de los temas más importantes en los últimos años, sobre todo a partir de que empiezan a establecer modelos de control de la constitucionalidad local que llevan a la adopción de figuras que garantizan el ejercicio y protección de tales derechos.

Señala González Oropeza que “aunque los derechos humanos no son atribuciones o facultades de autoridades, por las cuales se tuviera que aplicar el artículo 124 de la Constitución federal (facultades explícitas en la Constitución para la Federación y reservada a los estados), los estados han claudicado a definir su posición frente a los derechos humanos, dependiendo enteramente en las garantías individuales de la Constitución federal, lo cual de por sí habrá que considerar insuficiente, pues la mayoría de estas garantías provienen de la Constitución de 1857 con un avance muy relativo en el siglo XX [...], sin establecer mecanismos de protección judicial [...], y sin conceptos de jurisprudencia u obligatoriedad de los precedentes, ni leyes reglamentarias”.

En efecto, la revisión de los textos constitucionales arroja los siguientes datos:

Constituciones con catálogo de derechos	Constituciones sin catálogo de derechos
Baja California (art. 98 y en prevenciones generales); Baja California Sur (arts. 7-20); Coahuila (arts. 7-8); Colima (art. 1º); Chihuahua (arts. 4-10); Durango (arts. 1º-13); Guanajuato (arts. 1º-14); Hidalgo (arts. 4-10); Michoacán	<i>Aguascalientes</i> (aunque aparecen algunos derechos en el capítulo de declaraciones); <i>Campeche</i> (aunque aparecen algunos en las prevenciones generales); <i>Chiapas</i> ; <i>Distrito Federal</i> ; <i>Guerrero</i> ; <i>Jalisco</i> (aunque aparecen

LA REFORMA CONSTITUCIONAL LOCAL

(1 ^o -3); Nayarit (arts. 7-9); Nuevo León (arts. 1 ^o -27); Oaxaca (arts. 2-21); Puebla (arts. 8-19); Querétaro (arts. 2-12); Quintana Roo (arts. 12-34); San Luis Potosí (arts. 7-16); Tlaxcala (arts. 3-5); Veracruz (arts. 4-10); Zacatecas (arts. 21-34).	algunos en el tít. VI, cap. I “De los principios generales de la Justicia”); <i>México</i> (aparecen algunos en el título segundo “De los principios constitucionales”; <i>Morelos</i> , <i>Sinaloa</i> (aparecen algunos en el art. 13); <i>Sonora</i> , <i>Tabasco</i> , <i>Tamaulipas</i> , <i>Yucatán</i> .
--	---

Por otra parte, las experiencias de diversos estados que han incorporado sistemas de justicia constitucional permiten avizorar cambio en la materia, especialmente por cuanto hace a la protección de los derechos humanos, sin embargo, estos cambios se dan lentamente.⁹

4. Monopolio sobre la seguridad pública

El tema de la seguridad pública representa también una limitante a la hora de prever la reforma constitucional. Y especial relevancia cobra cuando nos referimos a la institución conocida como Guardia Nacional, entendida como una fuerza armada de carácter estatal.

Señala González Oropeza: “Las fuerzas armadas permanentes de la Federación han ejercido un virtual monopolio de las fuerzas armadas, con el consentimiento y renuncia de los estados a participar en la seguridad interna del Estado.¹⁰ La Guardia Nacional que resulta constitucionalmente una institución estrictamente estatal, bajo el mando de los gobernadores, con una integración ciudadana de las entidades federativas, pero igualmente armada, como lo prevé el artículo 118 fracciones II y III de la Constitución federal, ha quedado reducida por la Ley del Servicio Militar Obligatorio a una reserva del Ejército federal, con lo cual se trastoca su objetivo constitucional y se militariza a la fuerza ciudadana, conocida como Guardia Nacional”.

Sobraría decir que la concepción legal actual de esta institución resulta inconstitucional por cuanto limita un mandato constitucional que otorga facultades expresas a los estados.

En efecto, la lectura del artículo constitucional citado admite que los estados cuenten con una fuerza armada permanente y con buques de guerra, con el consentimiento de la Unión. Sin embargo, la propuesta de retomar la institución de la Guardia Nacional (sea con ese nombre u otro) no tiene que ver precisamente con su calidad de fuerza armada, sino con la de lograr la participación de la ciudadanía en labores de protección civil, por ejemplo. Señala el autor en cita: “La Guardia Nacional debería ser la organización ciudadana de los estados para enfrentar los desastres naturales, dentro de las instituciones de protección civil, que es

⁹ Sobre tales experiencias véase Astudillo Reyes, César Iván, *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México: UNAM, 2004.

¹⁰ Al respecto debe mencionarse la reforma constitucional, de abril de 2004, que fija como obligación del Presidente de la República el preservar la seguridad nacional, en términos de la ley respectiva, y faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en la materia.

concurrente”. Nos sumamos a tal opinión, aunque creemos que podría extenderse a otras funciones.

5. Monopolio de la procuración de justicia

Uno de los temas espinosos que se maneja es el relativo al creciente monopolio que adquieren los entes federales en lo relativo a la investigación y persecución de los delitos. Es evidente que en las últimas décadas las reformas legales en materia penal han llevado a incorporar al código punitivo federal conductas que en su momento eran consideradas del orden común.

Por otra parte, la utilización de la figura del conocimiento por *atracción* o facultad de atracción del órgano de procuración de justicia federal, ha llevado *per se* la descalificación de las autoridades locales, sea que se les vea como ineficientes, incompetentes o propensas a la corrupción.

Ello ha limitado las facultades de los órganos locales de procuración de justicia, quienes se han visto colocados en la situación de auxiliares ocasionales del sistema federal de procuración de justicia. Señala González Oropeza en relación con este punto: “Si los resultados fueran buenos, quizá esta centralización podría justificarse, pero la infiltración de mafias y la corrupción, aunada a la ineficiencia de las fuerzas policíacas federales es motivo de escepticismo hacia esta invasión de competencias”.

6. Cohabitación anárquica del Distrito Federal

El caso específico de la sede de los poderes federales, el Distrito Federal, plantea también numerosas interrogantes que resume González Oropeza de la forma siguiente: “A partir de la reforma constitucional federal de 1996 al artículo 122, el gobierno del Distrito Federal se deposita en un órgano bicéfalo, que no toma en cuenta la pluralidad política en que vive desde 1997. El primer párrafo de dicha disposición determina que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes federales y de los “órganos” locales (a los cuales no les concede plenamente la naturaleza de poderes). Esta cohabitación somete al Distrito Federal a la categoría de territorio federal, pues le niega expresamente el estatus de estado, que ya desaparecieron formalmente desde 1974 del artículo 40 constitucional, por lo que técnicamente el Distrito Federal ni siquiera forma parte de nuestra República Federal (ya que ésta se encuentra compuesta exclusivamente de Estados “libres y soberanos” y no de territorios híbridos)”.

7. Supremacía del derecho internacional sobre el orden jurídico interno

Conforme al criterio sostenido en noviembre de 1999 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que los tratados internacionales son ley suprema del país, queda entonces asentada la regla de que el derecho internacional, en los términos del artículo 133 constitucional (“los tratados que estén de acuerdo con la Constitución, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado”), está por encima del orden jurídico interno.

Ello conlleva, señala González Oropeza, que “el presidente y el Senado puedan convenir con las naciones extranjeras disposiciones que modifican constituciones y leyes de los estados”.

El tema debe completarse con las diversas disposiciones que las constituciones locales dedican al reconocimiento del derecho internacional. Así, como ejemplos citaremos los siguientes: la Constitución hidalguense remite en materia de derechos humanos a los contenidos “en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por los órganos correspondientes del Poder Federal” (art. 9-bis). La Constitución jalisciense señala Que se reconocen como derechos de los individuos que se encuentren en el territorio del Estado, tanto los enunciados en la Constitución federal “como los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y en los tratados, convenciones o acuerdos internacionales que el Gobierno Federal haya firmado o de los que celebre o forme parte” (art. 4º). En la Constitución sinaloense encontramos, tratándose del sistema de justicia para menores, la remisión a los derechos consagrados en tratados internacionales (art. 109 Bis). En la Constitución de Tabasco, en referencia a los derechos humanos se alude a los “establecidos tanto por la Constitución General de la República, los Tratados y Convenciones que sobre esta materia haya celebrado o celebre el Estado Mexicano” (art. 52). La Constitución de Veracruz señala que toda persona gozará de los derechos establecidos en los tratados internacionales (art. 4º). Por último, la Constitución de Zacatecas señala que son derechos particulares de los niños zacatecanos, los incluidos en la Declaración de los Derechos del Niño aprobada por la Organización de las Naciones Unidas. (art. 25).

8. Naturaleza centrífuga de las facultades concurrentes

Finalmente en el tema de las facultades que son ejercidas en forma conjunta por Federación, estados y municipios, es posible encontrar numerosos resquicios para el avasallamiento de las instituciones federales.

Señala González Oropeza: “A partir de la educación en 1921, y como producto de una serie de reformas de la década de los setenta en el siglo XX, las materias que por mandato constitucional son ejercidas conjuntamente por la Federación, los Estados y los municipios, dependen de las pautas de las leyes federales. Sin embargo, las pautas y dichas leyes son, cada vez más, centralizadoras pues conceden exclusivamente al gobierno federal todas las materias sensibles de una atribución concurrente, dejando a los Estados lo estrictamente secundario”. Y continúa afirmando que no se ha tomado a las entidades federativas como socios en el ejercicio concurrente de estas facultades, sino como agentes subordinados y ejecutores mecánicos de las políticas federales. Salen sobrando los comentaristas en relación con este punto.

9. El control constitucional local

En esta misma obra encontrará el lector que los proyectos que se presentan para reformar las constituciones locales abordan una de las temáticas más controvertidas: el diseño de sistemas de control de la constitucionalidad local, que

viene a constituirse como un reto insoslayable en la consolidación de un modelo federal acorde con la idea de una sociedad plural cada vez más participativa.

Debe mencionarse que precisamente el tema de los órganos de justicia constitucional ha generado un renovado interés por las instituciones constitucionales locales, lo que explica de suyo la necesidad de revisar lo que sobre el particular se está escribiendo, así como observar con lupa los desarrollos institucionales y la experiencia que se acumula en diversas entidades federativas que han incorporado a su sistema jurídico tal figura.

De todo lo dicho puede advertirse ya el conjunto de problemas que plantea un rediseño institucional en las entidades federativas, puesto que exige como cuestión de previo y especial pronunciamiento la definición del nuevo sistema federal en que habrá de insertarse.

IV. Fuentes de consulta

- Ainaga Vargas, Ma. del Carmen, "Inviolabilidad, supremacía y reformas a la Constitución local", *Revista jurídica veracruzana*, Xalapa, Ver., t. XLIX, no. 65, número extraordinario, noviembre 1993.
- Álvarez Montero, José Lorenzo, *La Constitución política del estado libre y soberano de Veracruz-Llave y el proceso para reformarla*, Xalapa, Ver.: Gobierno del Estado de Veracruz, 1998.
- Arteaga Nava, Elisur, "Las constituciones estatales y sus reformas", *Alegatos*, México, D. F., no. 6, mayo-agosto 1987.
- Cienfuegos Salgado, David, coord., *Constitucionalismo local*, México: Porrúa, 2005.
- *Proyecto de Constitución tipo para las entidades federativas mexicanas* (EN PRENSA).
- Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho y doctrina estatal*, México: UNAM, Universidad Juárez del Estado de Durango, 2000.
- y Jorge Arturo García Rubí (comps.), *Las entidades federativas en la reforma constitucional*, México: UNAM, 2005.
- y J. Enrique Rivera Rodríguez, *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del Estado*, México: UNAM, 2005.
- González Oropeza, Manuel, "Reformas a las constituciones de las entidades federativas en México", *Iniciativa. Revista del Instituto de Estudios Legislativos*, Toluca, Méx., no. 7, abril-junio de 2000.
- Valadés, Diego, "Los límites del constitucionalismo local", *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, t. I, México: UNAM, 1986.