

LA CONSTITUCIÓN ESTATAL FRENTE A LAS DECISIONES FUNDAMENTALES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS: EL CASO DE CHIHUAHUA

Héctor VILLASANA ROSALES

SUMARIO: I. *Tribunales constitucionales estatales*. II. *Colofón*.
III. *Anexo*.

I. TRIBUNALES CONSTITUCIONALES ESTATALES

El complemento lógico de los estudios de derecho constitucional que tiene como referencia la carta fundamental, es el estudio del derecho constitucional estatal que rige en cada una de las entidades federativas, atento al principio federalista que se explica haciendo referencia a la autonomía de cada uno de los estados que conforman la República Mexicana. Por ello, los estudios sobre el nuevo constitucionalismo mexicano referido a la posibilidad de una nueva Constitución, ó bien, la introducción de reformas y adiciones que permitan actualizar el marco constitucional, ha sido motivo para que los maestros, investigadores, preocupados por este tema se hayan pronunciado de diversa manera, lo cual hoy se complementa con el análisis orgánico estructural de cada una de las Constituciones que rigen la vida interior estatal teniendo como referencia el pacto federal.

La Constitución Política del Estado de Chihuahua, cuya fecha de expedición está referida al 1o. de octubre de 1994, contiene 203 artículos, lo cual la hace una de las Constituciones que más disposiciones de este carácter forma la estructura normativa del pacto social estatal.

Es preciso señalar con toda claridad que el hecho de tener una serie de disposiciones que en todo caso corresponden a la legislación secun-

daria, ha originado que las reformas y adiciones, ó bien, la simple omisión de una norma jurídica reguladora de determinadas conductas tenga que someterse al proceso de reformas constitucionales, lo cual, aparte de ser dilatorio, el ingrediente político siempre estará presente, debido a que la integración del Congreso obedece a principios de representación uninominal y plurinominal y esto provoca que para las reformas constitucionales se requiera mayoría calificada y la participación de los ayuntamientos.

La Constitución chihuahuense contiene, a manera de reproducción, las garantías individuales que la Constitución federal establece; el proceso político constitucional a través del cual se elige al gobernador del estado; se integra el Congreso; los ayuntamientos, incluyendo el síndico municipal, de igual manera la forma de gobierno que no es más que una reproducción de lo que impone la Constitución general de la República en los poderes Legislativo y Judicial.

En el capítulo del Poder Ejecutivo se establecen los derechos y obligaciones del gobernador del estado, sus facultades en todos y cada uno de los ámbitos de administración pública; el Poder Legislativo con todas y cada una de sus facultades, incluyendo la Comisión Permanente, la integración del Supremo Tribunal de Justicia, así como sus facultades. Llamam la atención las fracciones XII y XIII que otorgan facultades a dicho poder para dirimir las controversias ante el Poder Ejecutivo y el Legislativo, entre los ayuntamientos y el Congreso del estado, entre dos ó más municipios, así como la fracción XV, consistente en conocer las violaciones al derecho de los gobernados en los términos del artículo 200 de la Constitución, el llamado amparito estatal, procedimientos constitucionales que no han funcionado por la falta de expedición de sus leyes reglamentarias.

En los términos del artículo 115 de la Constitución general de la República se establecen las bases fundamentales del municipio, conteniendo las obligaciones y facultades de sus integrantes.

El capítulo de responsabilidad de los servidores públicos también encuentra cobijo en la Constitución estatal y por lo que ve a las violaciones a los derechos fundamentales o garantías individuales, resulta importante señalar que en su artículo 200 a que hacemos referencia indica: “cualquier persona podrá ocurrir en queja contra las autoridades infractoras y el Supremo Tribunal de Justicia en el estado el que hará cesar la violación e impondrá a la autoridad responsable la pena correspondiente”. Dispo-

sición que no tiene positividad por la falta de instrumentos jurídicos que hagan factible esta disposición.

Acorde con el artículo 102, inciso *f* de la Constitución federal existe el capítulo relativo a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuya naturaleza jurídica ha sido ya examinada en la medida en que sus dictámenes son simples recomendaciones para los funcionarios infractores.

Por lo que hace a la jurisdicción administrativa existe una gran laguna ya que, si bien es cierto que entre las facultades del Congreso se encuentra la de crear el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, no se ha obedecido el imperativo constitucional que impone a los estados crear este tipo de jurisdicciones, lo cual marca un retroceso en la administración de justicia, existiendo un contencioso fiscal que conoce el Supremo Tribunal de Justicia a través de la aplicación del Código Fiscal del Estado y un sistema desordenado de impugnación de los actos del Poder Ejecutivo, deficiente e irregular que se encuentra en las fronteras de la inconstitucionalidad.

A semejanza del Poder Judicial federal en materia electoral existe en el estado de Chihuahua una justicia electoral con una ley electoral expedida en 1997 en la que el Tribunal está integrado por 3 magistrados, con patrimonio autónomo y su nombramiento obedece a un principio de colaboración con el Poder Legislativo que es el que integra el Poder Judicial estatal en la ley en comento, existiendo tres figuras que han sido motivo a nivel nacional de variados comentarios, el referéndum, el plebiscito y como novedad la revocación del mandato.

Las leyes reglamentarias del procedimiento plebiscitario, de referéndum y revocación de mandato, le otorgan competencia al Tribunal Estatal Electoral para la organización de los procedimientos aludidos, así como los requisitos y los presupuestos procesales para el ejercicio de este derecho, pero el que más llama la atención, desde el punto de vista político constitucional, es el llamado “revocación del mandato popular”, lo cual genera la posibilidad de que a través de este procedimiento se altere la vida socioeconómica y política del estado, pues ahí se le da facultad al 10% del padrón estatal electoral cuando se trata del gobernador del estado o bien, el 10% cuando se trata de diputados o cuando se trate del presidente municipal, para que acudan a solicitar la revocación del mandato una vez que ha transcurrido una tercera parte del mandato popular.

Los procedimientos de consulta ciudadana son una manifestación democrática para el ejercicio del poder público, en tratándose de que en las

decisiones que van a alterar o modificar la estructura de gobierno o en su caso, leyes que deban ser consensadas con la ciudadanía, más la revocación del mandato incide en los derechos político-electorales que como ciudadanos mexicanos toda persona goza y en la forma en que se encuentra estructurado y reglamentado contiene serios vicios de inconstitucionalidad.

El llamado recurso de queja o amparito establecido en el artículo 200 de la Constitución del estado, si bien es cierto que se encuentra vigente, repetimos, no se ha reglamentado la impugnación, lo cual lo convierte más que en un derecho en una ilusión o aspiración constitucional.

Por encargo del titular de los poderes Ejecutivo y Judicial se están realizando actualmente estudios que permiten crear la justicia constitucional estatal a través de crear tribunales constitucionales que tengan facultades para resolver los conflictos de este carácter en el ámbito estatal ya sean las leyes emitidas por el órgano legislativo, los reglamentos, o bien, de aquellos actos de autoridad de aplicación de normas estatales así como de dirimir las controversias entre poderes, y en su caso, conocer de violación a las garantías individuales.

Esta figura que por primera ocasión en México, otra Constitución establece (Veracruz), causará inquietud, polémica y será motivo de reflexiones darle principios de constitucionalidad y que las decisiones que se tomen en el tribunal estatal no vayan a constituir una instancia más con los altos costos que esto origina.

A manera de reflexión es necesario que todas nuestras Constituciones estatales cuyo marco de referencia es la general de la República se logre la unificación en cuanto los principios básicos, acotándola en lo que tengan de referencia particular al territorio que corresponda al estado, ya que, como en otras materias, concretamente en materia penal y civil, al existir disposiciones en cada uno de los estados hace que exista un gran mosaico y tratamiento diferente a conductas iguales.

El derecho constitucional estatal traerá la consecuencia de que se estudie el sistema federal para cambiar el perfil, tanto de las facultades de los órganos federales, ampliando las facultades de los órganos estatales, modificando el artículo 73 constitucional así como de los artículos 115, 116, 124 y 128 del pacto federal y el fortalecimiento de nuestras instituciones debe ser sobre la base de la responsabilidad que cada uno de los estados tiene en el ámbito de su gobierno.

De igual manera, en materia jurisprudencial debemos buscar los mecanismos de que los tribunales estatales creen jurisprudencia y que la Suprema Corte de Justicia solamente aplique cuando se trate de leyes federales.

Resulta importante señalar lo que ha dicho nuestro más alto tribunal de la República:

LEYES LOCALES. EMANAN DEL EJERCICIO DEL PODER SOBERANO DE LOS ESTADOS DE LA UNIÓN. La ley fundamental del país, al consignar la forma de gobierno del pueblo mexicano (artículo 40), señala que ésta es la de 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 la propia Constitución y que, al regular el ejercicio del poder soberano (artículo 41), establece que dicho poder se ejerce 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 en la propia carta magna y las Constituciones particulares de los estados; postulados éstos que indudablemente consagran la autonomía de las entidades federativas en cuanto a su régimen interno, así como el ejercicio soberano del poder local. Por lo tanto, atentas las razones anteriores, resulta incuestionable que la facultad de las legislaturas de los estados para expedir leyes que habrán de regir dentro de sus límites territoriales, emana única y exclusivamente del ejercicio del poder soberano que en cuanto a sus regímenes interiores les es propio; razón por la cual no puede sostenerse válidamente que una ley local encuentre su origen en una delegación de facultades concedida por los poderes federales en favor de los estados, ya que, amén de que constitucionalmente no es posible que los poderes de la Unión deleguen en favor de los estados facultades que les son propias —salvo los casos previstos en el artículo 118 de la carta de Querétaro—, ello se traduciría en una manifiesta contravención del sistema de gobierno, y especialmente, en un evidente atentado a la autonomía de las entidades federativas; atributo que constituye la esencia y la razón de ser del sistema federal.

Amparo en revisión 5261/76, “Gas de Huatusco”, S. de R. L., 7 de agosto de 1979, unanimidad de 18 votos, ponente: Jorge Iñárritu.

Semanario Judicial, séptima época, col. 127-132, primera parte, pleno, p. 227, núm. doc. E0007P_001257.

II. COLOFÓN

1. Resulta alentador que el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México haya convocado a este Simposio para examinar el derecho constitucional estatal, que se origina a partir de la expedición de cada una de las Constituciones estatales, así como las leyes que emanan de los congresos de los

- estados y que conforman el sistema jurídico que rige en el interior de los estados.
2. Quienes estamos vinculados al estudio del derecho constitucional en cada una de nuestras entidades federativas debemos hacer el esfuerzo de unificación para que con base a la Constitución política del estado mexicano se reflejen cada una de las disposiciones constitucionales de los estados que forman la Unión.
 3. Las figuras de plebiscito, referéndum y revocación de mandato deben ser motivo de estudio sociopolítico y jurídico para justificar su existencia o bien su derogación.
 4. La creación de tribunales judiciales de carácter constitucional estatal resultan necesarios para que el federalismo también alcance al sistema judicial llevando a cabo las reformas que sean necesarias.
 5. Las conclusiones que resulten de este Simposium deben hacerse llegando a cada uno de los congresos de los estados para que adecuen su marco constitucional a las recomendaciones que los juristas mexicanos expresen sobre el tema aludido.
 6. Realizar un esfuerzo para que próximas reuniones se realicen en algunos de los estados de nuestra República para analizar el avance sobre el derecho constitucional estatal.

III. ANEXO

LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA

Título segundo. Del plebiscito.

Artículo 214.

Se entiende por plebiscito la consulta a los electores para que expresen su previa aprobación o rechazo a un acto o decisión de los poderes Ejecutivo o Legislativo, o bien de los ayuntamientos, que sean considerados como trascendentes para la vida pública del estado o de los municipios, según sea el caso, o para la erección o supresión de municipios.

Artículo 215.

1. Podrán someterse a plebiscito:
 - a) Los actos o decisiones de carácter general del gobernador del estado que se consideren como trascendentes en la vida pública de esta entidad federativa.
 - b) Los actos o decisiones de gobierno de las autoridades municipales que se consideren trascendentes para la vida pública del municipio de que se trate.
 - c) En los términos de la fracción XII del artículo 64 de la Constitución política del estado, la erección de nuevos municipios dentro de los límites de los ya existentes, o la supresión de alguno o algunos de éstos.
2. En los supuestos de procedencia del plebiscito previstos en los incisos del párrafo anterior, la solicitud correspondiente deberá presentarla el gobernador del estado, los ayuntamientos y el Congreso del estado respectivamente. En el caso del inciso *b*, también el veinticinco por ciento de los electores del municipio de que se trate podrán solicitar, por conducto del presidente municipal, se sometan a plebiscito los actos o decisiones de las autoridades municipales.
3. El resultado del plebiscito será vinculatorio para las autoridades que lo hayan promovido. No será vinculatorio cuando a nivel municipal lo promuevan los electores.

Artículo 216.

1. La solicitud para someter un acto o decisión de gobierno a plebiscito deberá observar los siguientes requisitos:
 - a) Dirigirse al Tribunal Estatal Electoral.
 - b) La denominación de la autoridad o los nombres de los electores solicitantes. En este último caso, la correspondiente solicitud deberá ir firmada por los electores y acompañarse copia certificada de su credencial para votar.
 - c) El acto o decisión de gobierno que se pretende someter a plebiscito.
 - d) La exposición de los motivos o razones por las cuáles el acto o decisión se considera de importancia trascendente para la vida pública del estado o del municipio, según sea el caso, y, así mis-

mo, las razones por las cuáles en concepto del solicitante el acto o decisión deba someterse a consulta de los electores.

2. Recibida la solicitud, el Instituto Estatal Electoral, por medio de su asamblea general calificará su procedencia en un término de ocho días hábiles contados a partir del día siguiente de su presentación

Para dictaminar su procedencia, el Instituto analizará de oficio lo siguiente:

- a) Siendo una autoridad la solicitante, verificará su legitimación conforme a lo previsto en el párrafo 2 del artículo anterior. Tratándose de ciudadanos, hará lo propio respecto del porcentaje requerido.
- b) Si el acto o decisión es trascendente para la vida pública del Estado o municipio según sea el caso. Si lo desestima como trascendente y no ordena la consulta, su decisión será recurrible ante el Tribunal Estatal Electoral de acuerdo a lo que dispone esta Ley.

Titulo tercero. Del referéndum.

Artículo 218.

1. Se entiende por referéndum el procedimiento mediante el cuál los ciudadanos del estado o municipios, según sea el caso, manifiestan su aprobación o desaprobación con respecto a leyes, bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general expedidas por los ayuntamientos o reformas o adiciones a la Constitución política del estado, excepto las de carácter tributario o fiscal.
2. El referéndum es abrogatorio o derogatorio. Será abrogatorio cuando se objete por completo el ordenamiento correspondiente. Será derogatorio cuando se objete sólo una parte del total del articulado del mismo.

Artículo 219.

1. La solicitud para promover un referéndum deberá presentarse dentro de los cuarenta y cinco días naturales posteriores a la publicación del ordenamiento objetado y cumplir además con los siguientes requisitos:

LA CONSTITUCIÓN ESTATAL

103

- a) Dirigirse al Tribunal Estatal Electoral.
 - b) Indicar con precisión la ley, el reglamento municipal o la reforma o adición a la Constitución del estado que se objete o, en su caso, el o los artículos objetados debidamente individualizados.
 - c) Las razones por las cuáles el ordenamiento o parte de su articulado deban someterse a la consideración del electorado.
 - d) Tratándose de reformas o adiciones a la Constitución del estado, promoverse cuando menos por el diez por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del estado. En los demás casos, el porcentaje requerido será de por lo menos el cuatro por ciento del total de los electores del estado o del municipio, según sea el caso. En ambos supuestos, los promoventes designarán a las personas que los representen en común.
2. Recibida la solicitud, el Instituto Estatal Electoral, por medio de su asamblea general, calificará su procedencia en un término no mayor a ocho días hábiles que se contarán a partir del día siguiente de la presentación de la solicitud. Para tal efecto, el Instituto analizará de oficio lo siguiente:
 - a) Si la solicitud se ha promovido dentro del término de ley.
 - b) Si el número de electores promoventes alcanza el porcentaje requerido.
 - c) Si el ordenamiento objetado es susceptible de someterse a referéndum de acuerdo con las disposiciones relativas de la Constitución del estado y de esta Ley.
 3. Si la solicitud no cumple con los requisitos a que se contrae este artículo, el Instituto, de oficio, declarará improcedente la solicitud. Si el Instituto no determina su procedencia en el plazo a que se refiere el párrafo anterior, la solicitud se considerará aceptada.
 4. La resolución del Instituto que declare la improcedencia del referéndum podrá ser impugnada ante el propio Instituto a través del recurso de reconsideración, que podrá ser interpuesto por los promotores de la solicitud o sus legítimos representantes, en un término no mayor de cinco días hábiles contados a partir de la fecha de la notificación de la resolución impugnada.

En la tramitación de este recurso se seguirán, en lo conducente, las reglas previstas en esta Ley para el recurso de apelación contemplado en el artículo 176, párrafo 1, inciso d), de este ordenamiento.

5. La admisión de la solicitud de referéndum no tendrá efecto suspensivo sobre el ordenamiento objetado.

Título cuarto. De la revocación del mandato popular.

Artículo 223.

1. Se entiende por revocación del mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto, el procedimiento por el cual los ciudadanos del estado, los distritos, municipios o secciones municipales, según sea el caso, manifiestan su voluntad de destituir de su cargo a un ciudadano electo popularmente.
2. Es procedente la revocación cuando haya transcurrido la tercera parte o más del periodo para el cual fue electo el funcionario.
3. La solicitud de revocación deberá estar suscrita cuando menos por el 10 por ciento de los ciudadanos del estado, el distrito, el municipio, o la sección, según se trate de remover, respectivamente, al gobernador; los diputados; los presidentes municipales, presidentes seccionales, regidores o síndicos.

Artículo 224.

1. La solicitud para remover la revocación de un funcionamiento público electo mediante el voto podrá presentarse tan pronto como haya transcurrido una tercera parte del periodo que para cada caso establezca la Constitución política del estado, y cumplir además con los siguientes requisitos:
 - a) Dirigirse al Instituto Estatal Electoral.
 - b) Identificar al funcionario o funcionarios de elección popular. En este caso la solicitud deberá ir firmada por los ciudadanos y acompañada de copia, de ambas caras, de su credencial de elector para votar.
 - c) La causa o causas por virtud de las cuales inician el proceso de revocación. Para este efecto, los iniciadores del proceso deberán invocar las causas previstas en la legislación aplicable: en el caso

de gobernador y diputados, en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua para la procedencia de juicio político y en los casos de presidentes municipales, síndicos y regidores, en el Código Municipal para el Estado de Chihuahua.

2. Recibida la solicitud el Instituto Estatal Electoral, por medio de su asamblea general, calificará su procedencia en un término no mayor a ocho días hábiles que se contarán a partir del día siguiente de la presentación de la solicitud. Para tal efecto el Instituto Estatal Electoral analizará de oficio lo siguiente:
 - a) Si la solicitud se ha promovido con posterioridad a que haya transcurrido una tercera parte del periodo constitucional para el cual fue electo el funcionario sujeto a remoción.
 - b) Si el número de ciudadanos promoventes alcanza el porcentaje requerido.
 - c) La expresión de causas que se invocan para solicitar la revocación, requisito sin el cual se desechará de oficio.
3. Si la solicitud no cumple con los requisitos señalados en este artículo, el Instituto Estatal Electoral, de oficio, la declarará improcedente. Si el Instituto Estatal no acuerda y determina su procedencia en el plazo a que se refiere el párrafo anterior, la solicitud se considerará aceptada.

Artículo 225.

1. Una vez admitida la solicitud, se ordenará la consulta de inmediato, de acuerdo con los siguientes plazos:
 - a) Si afecta al gobernador del estado, dentro de los 60 días posteriores a dicha declaración.
 - b) Si afecta a uno o más diputados, dentro de 45 días posteriores a dicha declaración.
 - c) Si afecta a un presidente municipal, presidente seccional, regidor o síndico dentro de los 30 días posteriores a dicha declaración.

Artículo 226.

1. El voto será libre, secreto y obligatorio. Votarán por un “si” los electores cuya voluntad sea que se revoque el mandato conferido al funcionario de que se trate, y por un “no” los que estén a favor de que continúe en el cargo para el cual fue electo.
2. Para que la revocación del mandato surta sus efectos de destitución, se requerirá una votación emitida superior al número de sufragios que el funcionario impugnado obtuvo para triunfar en las elecciones. En caso contrario, quedará ratificado y ya no podrá ser objeto de un nuevo procedimiento revocatorio.

Artículo 227.

1. El Instituto Estatal Electoral efectuará el cómputo del resultado y ordenará su publicación en el periódico oficial del estado. Asimismo, ordenará se publique que ha procedido la revocación a efecto de que conforme a la ley se proceda a sustituir al funcionario. Para el caso de que la revocación haya sido rechazada, igualmente se procederá a su publicación en el periódico oficial del estado. Si se impugnan los resultados el Tribunal Estatal electoral, en lo conducente, acatará lo establecido en este artículo.

Artículo 116 de la Constitución General de la República.

Síntesis:

- I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.
- III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.
- V. Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.
- VI. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados

con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

VII. La federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.