

LAS CONSTITUCIONES LOCALES, REFLEJO DE UN ESTADO DE DERECHO Y DEMOCRÁTICO (ENMIENDAS POSIBLES)

José CERVANTES HERRERA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El veto*. III. *El juicio político*. IV. *La suspensión y revocación de mandato de los integrantes del ayuntamiento*. V. *El fuero constitucional (las garantías parlamentarias)*. VI. *El Constituyente Permanente*. VII. *El tiempo de encargo de los diputados locales*. VIII. *Consideraciones in fine*.

I. INTRODUCCIÓN

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, ha convocado a este evento académico sobre derecho constitucional local, en donde en un espacio de libertad, pluralidad y respeto, se tocan diversos tópicos relacionados con las Constituciones locales, fundamentalmente para reflexionar sobre la necesidad y conveniencia de profundizar en este terreno poco explorado y para plantear una serie de enmiendas tendente al fortalecimiento del Estado de derecho y democrático.

Por razones propias de este evento y considerando la temática de la convocatoria, abordaré algunas cuestiones que en mi opinión deben ser revisadas en la mayoría de las Constituciones locales: el veto; el juicio político; la suspensión y revocación de mandato de integrantes de los ayuntamientos; el fuero; el tiempo del encargo de diputados y el Constituyente Permanente.

* Profesor e Investigador en la Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato.

El propósito de estas propuestas es llamar la atención de los estudiosos e interesados para analizar en su exacta dimensión jurídica y política actual, estas instituciones insertas en las Constituciones locales.

Por razones históricas, políticas y jurídicas, las Constituciones locales devienen, en la mayoría de su contenido, en un préstamo normativo de la Constitución federal, y en consecuencia, de decisiones emanadas del Congreso de la Unión.

Hoy en día, en que las entidades federativas reclaman sus espacios naturales en un Estado federal y en el que los poderes públicos en general, tienden a su fortalecimiento y al ejercicio pleno de sus funciones originales, resulta oportuno discutir sobre el contenido de las Constituciones locales, en su carácter de instrumentos imbricados en un sistema nacional y como referencias primarias en la organización política y jurídica de los estados federados.

Si logramos este propósito, las presentes líneas tendrán una justificación y razón de ser.

II. EL VETO

Siguiendo a la Constitución federal, las Constituciones locales le confieren al titular del Poder Ejecutivo la facultad de veto; es decir, la posibilidad para formular observaciones a una ley o decreto aprobada por el Poder Legislativo.

La doctrina constitucional mexicana, ha señalado que el veto tiene su razón de ser en lo siguiente:

1. Evitar la precipitación en el proceso legislativo, para impedir la promulgación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.
2. Otorgar al Ejecutivo un medio de defensa contra la invasión y la imposición del Poder Legislativo, y
3. Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo.

Por otra parte, también se ha coincidido en que el veto no procede, respecto de:

1. Acuerdos del Poder Legislativo.
2. Resoluciones del Poder Legislativo erigido en Colegio Electoral.

3. Resoluciones del Poder Legislativo en juicio político o de declaración de procedencia.
4. Leyes o reglamentos referidos a la estructura y funcionamiento del Poder Legislativo.

Si consideramos la situación actual de los poderes legislativos locales, desprendemos con relativa facilidad que las razones metajurídicas del veto, son cuestionables. En primer lugar, desde el punto de vista constitucional y político. Es una premisa falsa sostener que un poder tiene preminencia sobre otro, porque eso sería negar el sistema de división de poderes y su actual presencia constitucional; segundo, dar por cierto que el Poder Ejecutivo tiene mayor experiencia y responsabilidad en el proceso legislativo, es inconcebible en un Estado de derecho y democrático, tanto por la división del poder público, como por las funciones de cada uno, y tercero, la declaración de inconstitucionalidad de una ley, no es función del Poder Ejecutivo; es en todo caso, de acuerdo con nuestra carta magna, una función del Poder Judicial de la Federación, según lo señala el artículo 105, fracción II.

Por lo anterior, se propone revisar la institución constitucional del veto, por ser contraria a la autonomía y equidad entre poderes y por tener un sustrato de alta carga política y de fortalecimiento indebido al Poder Ejecutivo; así como por ser una institución que se inmiscuye en una función natural del Poder Legislativo. Por último, por ser una institución que entra en franca contradicción con el sistema de revisión constitucional de leyes, aceptado en la Constitución federal.

III. EL JUICIO POLÍTICO

Las Constituciones locales, a partir de lo señalado en el artículo 110 de la Constitución federal, señalan que el gobernador del estado, diputados locales, magistrados del Poder Judicial local y los miembros del Consejo de la Judicatura local podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución y el manejo indebido de recursos públicos. Asimismo, son coincidentes en que las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones públicas.

Con independencia del procedimiento a seguir en caso de juicio político, éste es un instrumento que pretende la tutela del honesto, imparcial, leal y eficiente servicio público.

El juicio político, tal como lo consigna la Constitución federal permite, en una primera parte, privar al servidor público del cargo e inhabilitarlo para desempeñar otro, y en una segunda parte, si es el caso, dejar que las autoridades jurisdiccionales competentes, conozcan de otras conductas contrarias a la ley.

Tal como lo expuso Tocqueville¹ en América, el juicio político es más una medida administrativa que judicial; por cuanto su principal objetivo es retirarle el poder a quién haya hecho mal uso de sus atribuciones e impedir que vuelva a ser investido de cargo público en lo venidero, lo cual es un acto administrativo, al que se le ha dado la solemnidad de un proceso.

Si bien el juicio político tiene existencia en la Constitución federal y en las Constituciones locales debe ser objeto de análisis y reflexión, por cuanto la real pluralidad del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales, considerando la vertiente de juicio político adoptada por nuestras Constituciones, lo conduce a una situación de riesgo ante la facilidad de ser utilizado más como instrumento de presión política, que como instrumento de garantía en el ejercicio honesto de la función.

Estimamos que el debate sobre el tema debe partir de la propia razón del juicio político en nuestro sistema constitucional, en mi opinión, debe encaminarse hacia una vertiente de responsabilidad plena, en el contexto de una institución de plena jurisdicción.

Si el sujeto de juicio político tiene una responsabilidad por el ejercicio deshonesto de sus funciones, debe ser juzgado en una instancia con todas las garantías, formalidades y consecuencias de la plena jurisdicción. Hoy en día, es inadmisibles que la presunta o real responsabilidad esté subordinada más a decisiones políticas que a decisiones jurisdiccionales. Por tanto, debe desaparecer el juicio político y prevalecer un juicio jurisdiccional.

1 Tocqueville, *La democracia en América*, Madrid, 1932, t. I, p. 130.

IV. LA SUSPENSIÓN Y REVOCACIÓN DE MANDATO DE LOS INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO

A partir de la primera reforma al artículo 115 de la Constitución federal, en 1928, encontramos una constante en la justificación de las enmiendas que es lograr el fortalecimiento municipal.

Sin embargo, la reforma de 1983 introdujo una institución, hasta entonces ausente del artículo 115, en el sentido de otorgarle facultades a las legislaturas locales para suspender o revocar el mandato a los integrantes del ayuntamiento, señalando que para ello la ley establecería las causas y el procedimiento, respetando la garantía de audiencia del interesado.

Al respecto Elizur Arteaga² señala, que la reforma elevó a rango constitucional una forma de intromisión de los poderes locales en los municipios, pues no es cierto, como decía la reforma, que se tratara de generalizar sistemas existentes en la mayoría de los estados, puesto que no había más de 14 Constituciones locales con disposiciones similares.

En efecto, la suspensión y revocación del mandato de integrantes de los ayuntamientos, en mi opinión, es una institución agresiva a la autonomía municipal que se traduce en posibilidad política, más que jurídica, de desestabilizar el gobierno municipal o de conformarlo, incluso al contentillo de intereses partidistas. Seguramente si acudimos a los archivos de las legislaturas locales, encontraremos un buen número de solicitudes de suspensión y revocación de mandato de miembros de los ayuntamientos, que con independencia de su procedencia, implican un desgaste al interior de las legislaturas y un obstáculo para el gobierno municipal.

Por tanto, debe suprimirse esta institución, y en su caso, pasar como se ha expresado, a un contexto de fincamiento de responsabilidades de servidores públicos, a través de un procedimiento estrictamente jurídico y así evitar que las legislaturas locales molesten la autonomía municipal, como un valor de fortaleza municipal que debe respetarse y preservarse.

2 Arteaga Nava, Elizur, *Derecho constitucional, instituciones federales, estatales y municipales*, México, UNAM, 1994, vol. 3, p. 130.

V. EL FUERO CONSTITUCIONAL (LAS GARANTÍAS PARLAMENTARIAS)

En su origen, en la época medieval, las garantías parlamentarias tenían el carácter de privilegios concedidos por el rey, particularmente a favor de las personas que integraban las Cortes Estamentales Españolas, para proteger su patrimonio y su persona, considerando lo difícil y lo largo de los viajes y la peligrosidad de los caminos. Tan es así, que la Ley de las Siete Partidas de Alfonso X, señalaba “cómo ser guardados los que fueren a la Corte del rey o vinieren de ella”.³

En Inglaterra, durante los siglos XIV y XV, con motivo de las frecuentes pugnas entre el rey y el Parlamento inglés, surgieron aún de modo inacabado, las garantías a favor de quienes integraban el Parlamento, como la de expresión y la protección a toda detención, durante los periodos de sesiones y un tiempo antes y después de los mismos.

José Antonio González Calderón⁴ señala que estos privilegios aparecen en el sistema inglés como consecuencia obvia de la situación del Parlamento frente a la Corona, la autonomía de los primeros parlamentos era sumamente precaria, pues hubo casos en que la Corona mandó arrestar al mismo presidente.

Fue hasta 1689 cuando las garantías cobraron su sentido real, al señalarse en el *Bill of Rights*, la libertad de expresión y de los debates y procedimientos en el Parlamento (inglés) no podrá ser incriminada ni cuestionada en ningún tribunal fuera de este Parlamento.⁵

Conforme a Manuel Abellan⁶ el origen moderno de las garantías parlamentarias tuvo lugar en la Revolución francesa de 1789. Éstas emergieron como un elemento que fortalecía al Parlamento frente al rey y frente al Poder Judicial, y para defender su soberanía. En 1790 la Asamblea General declaró que los diputados podrían ser arrestados en caso de flagrante delito, conforme a las ordenanzas, y no se podría, durante las deliberaciones de la Asamblea, recibir demandas y realizar procesos con-

3 Abellan, Ángel Manuel, *El estatuto de los parlamentarios*, Madrid, Tecnos, p. 13.

4 González Calderón, José Antonio, *Tratado de derecho constitucional*, México, Cárdenas, 1984, t. II, p. 488.

5 Fernández Miranda y Campoamor, Alfonso, “Origen histórico de la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, España, núm. 10, 1986, p. 189.

6 Abellan, Ángel Manuel, *op. cit.*, supra, nota 3, p. 16.

tra ellos y no podrían ser procesados por ningún juez, antes que el cuerpo legislativo, vistas las informaciones y las piezas de convicción, decida si ha o no lugar a la acusación.

Es justo ahí, donde histórica y conceptualmente encontramos la razón de las garantías parlamentarias, como instituciones para preservar la independencia y libertad de un Parlamento soberano y autónomo.

Las garantías parlamentarias no pueden ya sustentarse en la protección de los parlamentarios por detenciones o persecuciones arbitrarias. En la actualidad, son instrumentos para garantizar la funcionalidad del Parlamento. Constituyen una institución de derecho objetivo y funcional, que protegen el estatus y las atribuciones asignadas al Poder Legislativo. Las garantías no atribuyen a los parlamentarios derechos públicos subjetivos, sino simples intereses legítimos.

En opinión de González Calderón,⁷ los privilegios parlamentarios son los derechos e inmunidades que el estatuto político del país expresa o incidentalmente, acuerda a las asambleas legislativas, consideradas como poderes públicos de existencia necesaria y a los que las integran, con el objeto de asegurarles un funcionamiento independiente y una libre acción en el desempeño de su misión constitucional.

Aunque por otra parte, es conveniente señalar que las garantías parlamentarias descasan también, en la salvaguarda de la libre formación de la voluntad del Parlamento.

En nuestro país, la Constitución federal y las Constituciones locales, han extendido el fuero constitucional, en su vertiente de garantía de inmunidad, a favor de otros funcionarios públicos. En mi opinión, resulta necesaria una revisión del fuero constitucional, tanto por lo que respecta a las garantías de expresión y de inmunidad de los parlamentarios, como del fuero otorgado a otros funcionarios públicos.

Si estimamos el concepto actual del fuero constitucional, es fácil concluir que este debe estar reservado a los titulares de los poderes públicos o de sus integrantes, en el caso de cuerpos colegiados. El resto de los funcionarios públicos, aún con el rango de secretarios de estado, no deben inscribirse en el contexto del fuero constitucional, por cuanto la razón del mismo no se inserta en el escenario de sus responsabilidades.

7 González Calderón, *op. cit.*, *supra*, nota 4, p. 501.

Por otra parte, las Constituciones locales deben establecer las bases normativas del procedimiento de declaración de procedencia, para privilegiar las reglas jurídicas, sobre las políticas.

VI. EL CONSTITUYENTE PERMANENTE

Durante su vida constitucional, México ha intentado diversos sistemas de reforma a la Constitución, todos ellos caracterizados por un procedimiento dificultado; es decir, más complicado de consumir que el utilizado para modificar la ley ordinaria.

La Constitución de 1824 adoptó para su reforma el sistema francés, aunque atenuado con un toque federalista, en el sentido de que las legislaturas locales estaban facultadas para hacer observaciones sobre determinados artículos de la Constitución.

La Constitución centralista de 1936 modificó el sistema, haciéndolo menos complicado, siguiendo el mismo procedimiento que para las leyes ordinarias, incluyendo el veto presidencial y la necesaria sanción del supremo poder conservador.

En el Congreso Constituyente de 1856-1857, se adoptó, en alguna medida, el sistema de la Constitución norteamericana, que pretende resolver la oposición entre los estados y la Federación.

El Constituyente de 1917 ratificó el procedimiento de la Constitución de 1857, en el artículo 135, cuya única reforma en 1966, permitió que la Comisión Permanente pudiera hacer el cómputo de los votos de las legislaturas locales y la declaración de haber sido aprobadas las enmiendas, sin necesidad de esperar, para ello, el inicio del periodo ordinario de sesiones o la convocatoria a un periodo extraordinario.

Por cuanto a la naturaleza del órgano encargado de reformar la Constitución, denominado generalmente Constituyente Permanente o poder revisor de la Constitución, la doctrina es unánime en el sentido de que se trata de un órgano de unidad nacional, que hace concurrir al Congreso Federal y a las legislaturas locales.

Asimismo, el artículo 135 de la Constitución federal, no señala límites a la reforma constitucional, en el sentido de si se puede modificar toda la Constitución o si hay disposiciones inmodificales, lo que ha generado un interesante debate entre los constitucionalistas mexicanos.

Volviendo al Constituyente Permanente o poder revisor de la Constitución, es de señalarse que en el debate del artículo 127 de la Constitución de 1857, prevaleció, entre los diputados constituyentes la idea fundamental de que las reformas y adiciones a la Constitución, son un “punto grave e importante sobre el que debe evitarse toda precipitación”.

En este debate se señaló que “adoptando el sistema federal, siendo soberanos los estados y la Constitución el pacto de su alianza, es natural que las reformas necesiten de su aprobación y, por esto, se busca el voto de las legislaturas”.⁸

Por otra parte, al aprobarse el artículo 135 de la Constitución de 1917, no se generó discusión y fue aprobado por unanimidad, lo que indica que las razones del Constituyente de 1857 se extienden al Constituyente de 1917.

Al analizar los motivos para adoptar el sistema para modificar la Constitución, inferimos que esta facultad se otorga al Constituyente Permanente, que si lo ubicamos en el contexto de un Estado federal, como el nuestro, implica la existencia de un poder integrado o colegiado, por las Cámaras del Congreso de la Unión y por las legislaturas locales.

Asimismo, en los antecedentes constitucionales, no encontramos razón alguna para privilegiar a ninguno de los integrantes del poder revisor de la Constitución, por tanto, debemos considerarlos en igual jerarquía o estatus y condiciones.

Si a partir de las disposiciones constitucionales, nos derivamos al terreno del derecho parlamentario, advertimos que el papel preponderante y decisivo en la reforma constitucional lo tiene el Congreso de la Unión, en el que se desahoga el debate y discusión de la enmienda; sin embargo, las legislaturas locales, tienen una participación mínima en el fondo de la reforma, por cuanto se constriñe a emitir un acuerdo favorable o desfavorable a la reforma constitucional, sin que el debate o discusión al interior de las mismas tenga efecto alguno en la minuta proyecto de decreto.

Lo anterior plantea la conveniencia de reformar el sistema de enmiendas a la Constitución federal, a efecto de dimensionar al Constituyente Permanente, en afán de equidad entre quienes lo integran y retomar la esencia del federalismo y nutrir el Estado de derecho y democrático.

⁸ *Derechos del pueblo mexicano*, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1967, p. 97.

VII. EL TIEMPO DE ENCARGO DE LOS DIPUTADOS LOCALES

En la actualidad, el Poder Legislativo tiene que ver con el futuro de nuestras sociedades. Nuestro país, al igual que el resto del mundo, tiene nuevas circunstancias que entre otras cosas, ofrecen perspectivas distintas para consolidar el desarrollo social y democrático. La mayoría de los países se preparan en todos los ámbitos de la vida humana, con objeto de iniciar el siglo en condiciones que permitan conjugar el crecimiento, con estabilidad política.

En el contexto mundial se ha configurado una nueva correlación de fuerzas, que abre mayores posibilidades para ensanchar los caminos de la democracia y para procesar y dar cauce a diversos intereses en el marco del derecho. Los pueblos fundan cada vez más sus esfuerzos en la libertad y en la igualdad, en el pluralismo y la justicia.

La marcada tendencia hacia el fortalecimiento de la democracia no podría sino considerar fundamentalmente a una de sus instituciones centrales: el Poder Legislativo. El Parlamento, junto con la celebración periódica y pacífica de elecciones, con el fortalecimiento de las instituciones políticas y el sufragio universal, constituyen instrumentos de la democracia.

El Poder Legislativo, no sólo tiene razón de ser en el perfeccionamiento de las leyes o entidad fiscalizadora y de equilibrio entre poderes, sino además, en la capacidad de reflexión de los problemas o sucesos que inciden o emergen de la comunidad, para discutir y deliberar, e influir en las decisiones fundamentales que marcan el rumbo de la sociedad; es así, que el Poder Legislativo y democracia, son conceptos vinculados e indisolubles, en el proceso democrático actual.

Como lo expresa Salvador Valencia Carmona,⁹ desde hace algunos años ha venido manifestándose la preocupación en muchos países, respecto del cometido que corresponde al Poder Legislativo en el mundo contemporáneo. En los países latinoamericanos, y en México por consiguiente, el problema se formula en términos acuciantes, en cuanto que la consolidación de la democracia demanda un Poder Legislativo eficiente y a la altura de su tiempo.

⁹ Valencia Carmona, Salvador, *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados, UNAM, 1994, p. 11.

El Poder Legislativo, tiene ante sí retos que superar, para dignificar su imagen y consolidar su actuación en el estado y generar credibilidad y confianza en el ciudadano.

Parece entonces, que el Poder Legislativo debe pugnar por recuperar sus esencias o funciones originales; reconocer las condicionantes políticas, sociales y económicas de nuestra época, que inciden en sus tareas y que materialmente tienden a ubicarlo en desigualdad frente a los otros poderes públicos, y por último, reconocer las verdaderas funciones, las reales, para superarlas con criterios democráticos.

El Poder Legislativo en la actualidad, asiste a su nivel de reclamo social creciente. El reclamo se inscribe en la petición de la sociedad de creer y confiar en los cuerpos que lo representan.

En la concreción de este objetivo está la clave para acceder a un desarrollo democrático, para pasar a un estado más perfecto, como el de la eficiencia institucional.

En mi opinión, un factor de fortalecimiento del Poder Legislativo y de ejercicio pleno de sus funciones originales, es el de igualar el tiempo del encargo de los diputados con el del Poder Ejecutivo. En estas condiciones, además de la igualdad y equidad entre los poderes públicos, podríamos ubicarnos en el escenario que permita el diseño de políticas públicas por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo, para acceder el concepto de gobernabilidad en su real sentido, por último, se estaría contribuyendo a derribar la preeminencia del Poder Ejecutivo; esto es, el presidencialismo.

Este paso no abroga la posibilidad de discutir la reelección, tanto en el Poder Legislativo, como en el Poder Ejecutivo.

VIII. CONSIDERACIONES *IN FINE*

Primera. Los factores históricos y políticos del constitucionalismo en México, han propiciado que las Constituciones locales sean un préstamo normativo de la Constitución federal, lo que ha impedido un real desarrollo de las instituciones constitucionales locales.

Generalmente las Constituciones locales se condicionan a las enmiendas de la Constitución federal, lo que inhibe la generación de instituciones autónomas en las entidades federativas.

Segunda. Es inaplazable impulsar el constitucionalismo local, a efecto de que las normas fundamentales o primarias de las entidades federativas, se diseñen en atención a las condiciones y circunstancias de cada uno de los estados que forman la Federación, por cuanto que en materia constitucional, el límite de referencia es no contrariar la Constitución federal, por lo que el terreno a explorar es de gran amplitud y bastante promisorio.

Tercera. Quedan en el tintero algunas otras cuestiones con el propósito de enmiendas a las Constituciones locales como: periodo de duración de ayuntamientos; instituciones de la democracia indirecta: plebiscito, referéndum, iniciativa popular; fiscalización de recursos públicos; suspensión y desaparición de ayuntamiento, derechos laborales, entre otras.

Cuarta. Por la dependencia de las Constituciones locales de la Constitución federal, es necesario que algunas de las reformas planteadas tengan reciprocidad en reformas a la carta magna de la República, para no entrar en contradicción.