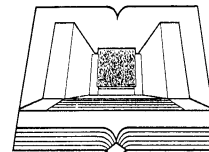


CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS
SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS



DIRECCIÓN GENERAL DEL
CEDIA

CONGRESO REDIPAL (VIRTUAL III)

RED DE INVESTIGADORES PARLAMENTARIOS EN LINEA

Ponencia presentada por:

Dr. Lorenzo Rodríguez Gallardo

***“Constitución Política del Estado de Aguascalientes
Comentada”***

Marzo 2010

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF, 15969. Teléfonos: 018001226272; +52 ó 55 50360000, Ext. 67032, 67031
e-mail: jorge.gonzalez@congreso.gob.mx

“Constitución Política del Estado de Aguascalientes Comentada”¹

Por: Lorenzo Rodríguez Gallardo²

RESUMEN

¿Existe una publicación actualizada de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes que haya sido comentada por legisladores, académicos y servidores públicos? Los límites del son: de espacio, el estado de Aguascalientes; de tiempo de realización, el año 2009; de período a estudiar, de 1950 a 2009; de persona, diputados de la LX Legislatura, académicos, abogados litigantes, personal del H. Congreso del Estado y, servidores públicos de los tres poderes de gobierno. Las unidades de observación serían única y exclusivamente la Constitución local y, en lo que tuviera relación directa con ésta, algunas leyes derivadas y la Constitución Federal. El objetivo es elaborar y difundir la norma suprema del Estado con base en un análisis interinstitucional, multidisciplinario, histórico y actualizado, que a su vez sea un aporte de la LX Legislatura del H. Congreso del Estado, a la celebración del bicentenario de la Independencia y el Centenario de la Revolución Mexicana.

Uno de los principales resultados y conclusiones de la investigación colectiva que hoy se concluye, es que se reconoce la necesidad de una Reforma Integral a la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. La agenda deseable y posible de reformas constitucionales es un punto coincidente de los autores de la obra en su conjunto. Este estudio es pues, un espacio de intersección entre la ciencia (derecho, administración, política) y la política, el reto ahora es que la LX o las

¹ El trabajo *in extenso* de esta ponencia, que ha sido editada por razones de espacio, es una obra interinstitucional y multidisciplinaria de más de 300 páginas, con 41 autores, entre legisladores locales y académicos de universidades del estado. En esta síntesis, se presenta, el mensaje del Diputado Alberto Solís Farías, Presidente del Consejo Directivo del Instituto de Investigaciones legislativas de la LX legislatura del H. Congreso del Estado de Aguascalientes. La nota metodológica y las conclusiones elaboradas por el Director del IIL. Pronto se podrá consultar la obra completa en la página de internet del Instituto: www.iil.congresoags.gob.mx

² Director del Instituto de Investigaciones legislativas de la LX legislatura del H. Congreso del Estado de Aguascalientes. Miembro de la REDIPAL.

nuevas legislaturas que presidan el Poder Legislativo estatal, asuman un compromiso por la democracia y por un buen gobierno y se den a la tarea de analizar con juicio crítico, con sentido social, humano, político, administrativo, económico y jurídico, el material que ha resultado de este estudio, para definir desde su propia perspectiva y, con el auxilio de especialistas y la voz de los ciudadanos, las reformas constitucionales que sean en el mejor provecho de Aguascalientes y su gente.

Presentación

La realización de una obra editorial, de suyo compleja en lo individual, reviste mayor mérito cuando conjuga esfuerzos y visiones de actores diversos. En la coyuntura nacional actual que, descrita en términos aritméticos refiere un país dividido en sus opiniones y con resta en el nivel de ánimo colectivo, este libro es un discurso en contrario, que demuestra la suma de talentos y la multiplicación de voluntades.

Frente a la falsa disyuntiva de una carrera de velocidad entre Derecho y evolución social, “La Constitución Política del Estado de Aguascalientes. Comentada”, es un espacio multidisciplinario e interinstitucional que describe las vidas paralelas del avance y desarrollo de nuestra entidad y el acompañamiento pausado de Derecho y Sociedad en los últimos cincuenta años de historia local.

Más que una vertiginosa marcha en carriles opuestos, este trabajo narra los cambios y los ritmos de una larga caminata en un amplio camino conjunto, que el Poder Legislativo le ha impreso a la norma fundamental, en respuesta a los propios de la evolución social, económica y política de Aguascalientes. A la LX Legislatura del H. Congreso del Estado debemos reconocer el mérito de abrir este espacio de divulgación de la cultura democrática y jurídica en nuestra entidad.

La estructura de la presente obra editorial tuvo tareas para todas las fracciones representadas en la LX Legislatura del Congreso, para los tres poderes de gobierno y para aquellas universidades que desearon sumarse al ejercicio reflexivo y analítico de la constitución local. El proyecto construyó sobre la marcha, puentes de diálogo entre los poderes y entre académicos universitarios con legisladores.

El contenido utilizó el método inductivo, se conforma con comentarios que describen, comparan y analizan los conceptos básicos relacionados al tema de estudio, luego se hace un recorrido histórico y finalmente un análisis de la

situación actual de nuestra constitución local. Se prefirió el estudio por capítulos, en contra de la tradición de la constitución federal editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y otras instituciones, ya que se consideró que la experiencia de aquella se tardó varios años en materializarse. Por otro lado, se consideró que la íntima vinculación temática de algunos artículos de nuestra constitución, favorecía el análisis integrado del respectivo capítulo, lo cual, además fue enriquecido con la perspectiva del legislador y de distinguidos estudiosos del Derecho de nuestras universidades.

Para el caso del capítulo, respecto del Poder Judicial local, que mejor la opinión de sus protagonistas, los magistrados y jueces del Supremo Tribunal de Justicia de la entidad. En el capítulo sobre la Secretaría General de Gobierno, ha sido esclarecedor el trabajo y la reflexión del texto constitucional a cargo de su titular y de personal adscrito a esta Secretaría.

En la parte final, se incluye un valioso análisis a cargo de investigadores del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, que comparan el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relacionan sus preceptos con la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, lo que desde nuestro punto de vista, mejora la perspectiva del estudio.

Como toda obra imperfecta, la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. Comentada tiene temas pendientes de actualizar y adecuar a las nuevas condiciones de la vida en común de nuestra gente, por eso reviste mayor importancia este alto en el camino, que se han tomado los autores para reflexionar sobre la necesidad de los cambios y la orientación de los mismos. En esta vertiente, sirve pues esta obra como un ejercicio intelectual, político y social de “retroacción” a la manera de Braudel, que consiste en analizar y aprender del pasado, para entender el presente y, entonces, estar en mejores condiciones de proyectar y construir el futuro.

Es preciso coincidir en las bondades del presente proyecto. Desde su concepción se dijo con toda claridad que el objeto era “elaborar y difundir la norma suprema del Estado, presentándola en una versión inédita, comentada, basándola en un análisis interinstitucional, multidisciplinario, histórico y actualizado”. Por ello, en el balance de su realización, debemos reconocer una evidente ganancia en favor de Aguascalientes con esta obra. “La Constitución Política del Estado de Aguascalientes. Comentada”, seguramente será material de consulta general para legos y expertos, será punto de referencia obligada en nuestras escuelas públicas y privadas de la geografía estatal, será elemento de análisis y discusión de futuras ediciones, será tema de reflexión y comentarios de los estudiosos del Gobierno, el Derecho, la Ciencia Política o la Administración Pública, entre otras profesiones.

De manera particular nuestro agradecimiento a los juristas Francisco Ramírez Martínez y Martín Sánchez Testa, quienes revisaron el manuscrito original y nos dieron una valiosa opinión para mejorar este trabajo. La Maestra Adelina Eugenia Alcalá Gallegos, nuevamente nos dio una muestra de su experiencia en el manejo del idioma español y estuvo a cargo de la revisión de estilo.

El Bicentenario de la Independencia Nacional y el Centenario de la Revolución Mexicana son motivo de festejo en todo el territorio nacional, para ello se ha diseñado un programa que involucra a la sociedad y al gobierno. La LX Legislatura del H. Congreso del Estado de Aguascalientes se congratula de sembrar una semilla de cultura cívica para la población en general con esta publicación, que se sume a las fiestas patrias de celebración nacional.

Por todo ello, FELICIDADES a quienes idearon y materializaron este esfuerzo y GRACIAS en nombre de la sociedad.

Dip. Alberto Solís Farías

Presidente del Consejo Directivo del Instituto de Investigaciones Legislativas

LX Legislatura del H. Congreso del Estado de Aguascalientes

Nota Metodológica

El Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso del Estado de Aguascalientes realizó y presentó, a inicios del año 2009, como parte de su programa general de trabajo, el proyecto de investigación programada denominado: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. COMENTADA.

En términos metodológicos se presentó como tema y problema a investigar la pregunta siguiente: ¿Existe una publicación actualizada de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes que haya sido comentada por legisladores, académicos y servidores públicos?

Los límites del trabajo eran muy claros: de espacio, el estado de Aguascalientes; de tiempo de realización, el año 2009; de período a estudiar, de 1950 a 2009; de persona, diputados de la LX Legislatura, académicos, abogados litigantes, personal del H. Congreso del Estado y, servidores públicos de los tres poderes de gobierno. Las unidades de observación serían únicas y exclusivamente la Constitución local y, en lo que tuviera relación directa con ésta, algunas leyes derivadas y la Constitución Federal.

Objetivo: Elaborar y difundir la norma suprema del Estado con base en un análisis interinstitucional, multidisciplinario, histórico y actualizado, que a su vez sea un aporte de la LX Legislatura del H. Congreso del Estado, a la celebración del bicentenario, con la presentación de la Constitución en el mes de febrero de 2010.

Entre los objetivos particulares se precisó: realizar un trabajo de coordinación académica entre los diputados, académicos de las universidades locales y servidores públicos de los tres poderes de gobierno. Publicar la Constitución y difundirla en las escuelas de todos los niveles del Estado en papel y en formato

electrónico. Identificar las áreas de oportunidad que el Poder Legislativo pueda tomar en cuenta en su agenda de reformas deseables y posibles a la Constitución local. Contribuir a los festejos del Bicentenario y Centenario con una obra de divulgación general. Realizar un análisis comparado entre la Constitución local con la Constitución Federal y; reactivar los convenios de colaboración del Congreso del Estado con las instituciones participantes.

La justificación del proyecto está dada, en función de que El Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso del Estado tiene dentro de sus tareas la revisión y actualización de las normas jurídicas vigentes en el Estado, es decir, hay una justificación legal. Pero más allá de lo legal, existe una razón social, política y de gobierno que obliga a la difusión, a la divulgación del marco jurídico que nos rige a funcionarios y ciudadanos. Cuando los legisladores, los ciudadanos en general, los funcionarios públicos y privados, los académicos e investigadores acuden al Congreso para la realización de consultas sobre nuestra Constitución, y se ha encontrado que en algunas ocasiones la búsqueda resulta en la detección de alguna divergencia entre el texto constitucional y las leyes derivadas, estamos ante la necesidad de un análisis con sus comentarios sobre el texto que nos rige. La respuesta a la pregunta que se planteó como problema de investigación se responde a manera de hipótesis: En Aguascalientes se precisa de una publicación actualizada de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes que haya sido comentada por legisladores, académicos y servidores públicos con una perspectiva multidisciplinaria e interinstitucional.

La metodología del estudio, en nivel doctrinario, utiliza la teoría de sistemas, en el sentido de basar el análisis con la combinación de elementos: históricos por lo que hace a la evolución en el tiempo del tema bajo estudio y; toma elementos del estructuralismo y del funcionalismo, por la revisión de las organizaciones y sus interacciones en el texto constitucional. En el nivel tipológico, la investigación es descriptiva, analítica, retrospectiva, circunspectiva y prospectiva, porque es principalmente teórica. Es comparativa, multidisciplinaria y no experimental.

También es de corte cualitativo y privilegia el tipo de análisis inductivo porque parte de la revisión y análisis de cada capítulo, en particular para construir un documento global de estudio de la Constitución. En el nivel técnico, se utilizaron las fichas bibliográficas, hemerográficas y electrónicas en sus modalidades de medios magnéticos e internet.

De conformidad con las variables identificadas en la hipótesis (Aguascalientes, una publicación actualizada de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. Comentada y, perspectiva multidisciplinaria e interinstitucional). El estudio tiene tres grandes vertientes: la parte histórica por la revisión de los antecedentes publicados de las constituciones locales. La parte jurídica, por el análisis del contenido de cada capítulo y; una parte prospectiva, que consiste en que una vez hecha la compilación y comentarios, en un apartado de conclusiones, señalar los principales retos legislativos de actualización de la norma constitucional local.

Al definir la estructura de la obra se consideró que los comentarios por capítulos eran más pertinentes, en virtud del tiempo disponible y de que el grado de análisis y comentarios es más bien general que especializado, inclusive, varios de ellos de personas con formación diferente a la abogacía. Esto además porque en nuestra opinión, pudiera resultar para un proyecto de mayor envergadura un análisis y comentario en forma particular por cada artículo de la Constitución, al estilo de la excelente compilación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, con la Constitución Federal. En un segundo momento, se incluye un trabajo de análisis general del texto constitucional local comparado con el nacional, por encargo al Senado de la República y al Instituto Belisario Domínguez, con quien se tiene convenio de colaboración, el cual se reactiva con esta actividad.

Para operacionalizar las variables, se propuso que cada diputado y funcionario de los que integran el índice general de la obra, asumiera un capítulo de la Constitución, en algunos casos en coordinación con la carrera de Derecho de las

universidades mencionadas, para que se incluyera como parte de las actividades del convenio de colaboración académica existente entre éstas y el Congreso. Además quedó a juicio de cada Diputado en lo personal, invitar o contratar como coautor, al especialista que él considerara, para la elaboración del capítulo respectivo.

Se invitó originalmente al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM para la realización de un análisis global, pero en el transcurso del proyecto se dieron circunstancias al interior del Congreso que hicieron de imposible materialización el convenio y la colaboración entre ambas instituciones.

En la perspectiva comparada, se logró que fructificara la invitación al Instituto Belisario Domínguez de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. Ellos aportaron un análisis global comparado entre nuestra Constitución y el texto de la Constitución Federal.

La materialización del proyecto a efecto de lograr la multidisciplinariedad e interinstitucionalidad, se llevó varias reuniones de trabajo conjunto y el establecimiento de reglas generales de trabajo, entre las que se definieron como requisitos de fondo, que cada estudio y análisis debiera contener: 1.- Explicación precisa de lo que regula el capítulo, 2.- Los antecedentes o reformas, 3.- La situación actual de la norma Constitucional y, 4.- Perspectivas y/o conclusiones.

Para la forma, acordamos que los requisitos de redacción y estilo serían: 1.- La extensión del estudio y análisis correspondiente al capítulo respectivo, será de 20 a 30 cuartillas a 1.5 espacio, 2.- El tamaño de la letra deberá ser arial número 12 y, 3.- Las citas y bibliografía serán con base al estilo formato APA (American Psychological Association). La obra inició su redacción en febrero de 2009 y se entregó al IIL (Instituto de Investigaciones Legislativas) para su revisión y compilación, el 30 de noviembre de 2009. Para mayor facilidad en la lectura, se agrega al inicio de cada parte, el texto constitucional vigente en letra resaltada de

menor tamaño incluyendo las fechas de sus reformas y, posteriormente los comentarios al texto que hacen nuestros autores invitados.

En el Marco Teórico, se dejó a la búsqueda documental que cada autor hiciera en lo particular como base de sus comentarios, pero es preciso señalar que se distribuyeron en los autores tres materiales que consideramos como antecedentes básicos, que en forma general pudieran orientar nuestra perspectiva histórica y doctrinaria del asunto: Las Constituciones de Aguascalientes, editado por LII Legislatura del Estado de Aguascalientes en 1986; Evolución de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, editada en el año 2001, por el Poder Judicial del Estado de Aguascalientes y; la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. Comentada, del jurista Isidro De Los Santos, publicada en el año 2004, por la Coordinación General de Asesores del Gobernador del Estado de Aguascalientes.

Finalmente, se esboza un capítulo que pretende señalar ideas generales relativas a la experiencia que nos ha dejado la realización de esta obra y algunos elementos que, con base en los análisis particulares, pudieran a nuestro juicio, sumarse a la agenda de los cambios constitucionales deseables y posibles para la LX Legislatura (2007-2010) y posteriores.

Conclusiones

Para el que desea aprender, la vida se vuelve una escuela cotidiana que se abre lugar en el tiempo y el espacio, ésa lección nos ha recordado este ejercicio intelectual. Como todo trabajo de investigación científica, luego del estudio realizado en torno a una pregunta y una respuesta que sirven como idea eje, es preciso plantear nuevos argumentos a manera de conclusiones. En nuestro caso, es muy importante describir la experiencia junto a la tajante afirmación sobre el cumplimiento de los objetivos y la comprobación o desaprobación de la hipótesis.

El resultado fue de 10 instituciones y 41 autores participantes. La multidisciplinariedad se conformó con visiones desde la Historia, la Filosofía, la Ciencia Política, la Administración Pública y sobre todo, del Derecho; ahí están, en el índice onomástico, la formación profesional de los autores y su destacada experiencia en el asunto. Sí, teníamos como posibilidad la participación de autores nacionales estrellas del tema del constitucionalismo, pero en lugar de ello buscamos la combinación de plumas consagradas en el nivel local y la fresca y atrevimiento de nuevos autores que, de acuerdo a su participación en esta obra, apuntan para ser muy pronto los nuevos expertos que el país y el estado requieren en la materia.

La materialización de este esfuerzo buscaba la homogeneidad y obtuvimos lo contrario, una obra con perspectivas heterogéneas, con visiones de forma y fondo diversas. En un principio esto fue motivo de preocupación, ahora entendemos que la diversidad es más enriquecedora, que la entropía sigue siendo una constante en el cosmos, que la naturaleza es diversa y por eso mismo es perfección en el conjunto.

Uno de los principales resultados y conclusiones de la investigación colectiva que hoy se concluye, es que se reconoce la necesidad de una Reforma Integral a la

Constitución Política del Estado de Aguascalientes. La agenda deseable y posible de reformas constitucionales es un punto coincidente de los autores de la obra en su conjunto. Este resultado debe servir de punto de partida, más que de llegada. Si, efectivamente es una conclusión, pero en investigación son justamente las conclusiones de estudios previos las que dan lugar a la formulación de nuevas hipótesis y al avance del conocimiento científico. Este estudio es pues, un espacio de intersección entre la ciencia (derecho, administración, política) y la política, el reto ahora es que la LX o las nuevas legislaturas que presidan el Poder Legislativo estatal, asuman un compromiso por la democracia y por un buen gobierno y se den a la tarea de analizar con juicio crítico, con sentido social, humano, político, administrativo, económico y jurídico, el material que ha resultado de este estudio, para definir desde su propia perspectiva y, con el auxilio de especialistas y la voz de los ciudadanos, las reformas constitucionales que sean en el mejor provecho de Aguascalientes y su gente.

Al rescatar la idea que dio motivo a todo este esfuerzo, debemos señalar con orgullo que el objetivo se ha cumplido en la primera parte. En un principio nos preguntamos: ¿Existe una publicación actualizada de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes que haya sido comentada por legisladores, académicos y servidores públicos?. La respuesta fue NO, situación que con este trabajo ya hemos revertido. La hipótesis planteada ha sido plenamente comprobada: en Aguascalientes se precisa de una publicación actualizada de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes que haya sido comentada por legisladores, académicos y servidores públicos en una perspectiva multidisciplinaria e interinstitucional, trabajo que hoy entregamos a la sociedad.

El objetivo planteado fue: elaborar y difundir la norma suprema del estado, en base a un análisis interinstitucional, multidisciplinario, histórico y actualizado. Ya la hemos elaborado, por eso digo que sólo cumplimos la primera parte, ahora falta un intenso trabajo de difusión por parte de todos los involucrados, para que la obra

se conozca, se analice y se discuta en todos los ámbitos de nuestra entidad e incluso del país.

Los objetivos particulares se cumplieron. Se realizó un trabajo de coordinación académica entre los diputados, académicos de las universidades locales y servidores públicos de los tres poderes de gobierno con lo que se han reactivado los convenios de colaboración del Congreso del Estado con las instituciones participantes; se han identificado las áreas de oportunidad que el Poder Legislativo pueda tomar en cuenta en su agenda de reformas deseables y posibles a la Constitución local; la presente obra contribuye a los festejos del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución Mexicana en Aguascalientes y; se ha realizado un análisis comparado entre la Constitución local con la Constitución Federal.

La lista de resultados es enunciativa más que exhaustiva, en cuanto a necesidades, insuficiencias, divergencias y cambios propuestos al texto constitucional se presenta adelante como parte de las conclusiones del estudio realizado. El análisis de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, nos dejó ver la necesidad de su actualización.

A continuación se detalla la cantidad de reformas a la Constitución local por legislatura, de 1950 a 2009. Las legislaturas XLIV, XLVI y LIII, sólo hicieron una reforma a la Constitución local; las legislaturas XXXVIII, XXXIX, XL, XLV, XLVIII y L, reformaron en dos ocasiones cada una el texto constitucional local; las LI, LII y LIX, reformaron en tres ocasiones cada una nuestra Constitución; la LVI realizó cuatro modificaciones; la LIV en cinco ocasiones; la XLIX seis veces reformó el texto constitucional; la legislatura LVII, siete veces hizo reformas y; las legislaturas LV y LVIII se llevan hasta ahora el récord de modificaciones con 10 cada una. La actual LX legislatura, tiene a diciembre de 2009, siete reformas al texto constitucional local.

La actual Legislatura hasta el día 13 de julio de 2009, ha realizado siete reformas a la Constitución local, las cuales tratan de: artículo 17, la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo; artículo 66, la integración mixta del Ayuntamiento; artículo 27, facultades del Congreso para aprobar Leyes de Ingresos Estatal y Municipales, Presupuesto de Egresos del Estado, así como lo relativo a la aprobación de empréstitos, la fecha en que debe ser presentada la Cuenta Pública e incluye una “Sección Única” relativa al Órgano Superior de Fiscalización; el artículo 89, con adición de tres párrafos inspirados en el contenido del Artículo 134 de la Constitución General; artículo 37, que modificó la edad mínima requerida para ser Gobernador del Estado de 35 años a 30 años; artículo 68, relacionado a que la concesión del servicio público de agua potable por parte de los municipios; artículo 26, con el objeto de establecer en la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, en la Ley Orgánica del Poder Legislativo y en el Código Electoral del Estado, el procedimiento a seguir cuando exista falta absoluta de diputado propietario y suplente, ya sea de mayoría relativa o de representación proporcional; apartado “b” artículo 17, para uniformar la integración en cuanto al número de miembros del Consejo General del IEE y; artículos 38, 39 y 42, para clarificar los requisitos negativos para ser Gobernador, así como los supuestos y el procedimiento para suplir tanto la falta definitiva como temporal del Gobernador del Estado.

La misma LX Legislatura del H. Congreso del Estado tiene, a noviembre de 2009, nueve iniciativas de reformas a la Constitución local pendientes de su estudio y en su caso, aprobación. Entre ellas la creación del Instituto de Evaluación y Estadística, para realizar evaluaciones confiables y difundir resultados a la sociedad, la Reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública, con la finalidad de iniciar el proceso de reformas a la legislación estatal para introducir el nuevo sistema de justicia y de seguridad pública; una reforma para que se consigne la obligación de las autoridades de brindar protección especial a los adultos mayores; una relativa al primer párrafo de la fracción XV del artículo 27 sobre el papel del Congreso en el nombramiento de los Magistrados

del Tribunal Local Electoral; una en la que se propone la inclusión del supuesto de reelección para un único segundo periodo de los Magistrados y; una reforma sobre la facultad del Gobernador para nombrar al Procurador General de Justicia. Igualmente hay iniciativa para reformar el artículo dos, que busca la protección y el respeto de la personalidad jurídica del ser humano desde que es concebido; una para citar a solicitud de las dos terceras partes de sus miembros, al Gobernador del Estado, a los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo y a los de los organismos Descentralizados del Estado o de Empresas de participación Estatal, cuantas veces fuere necesario; una sobre la facultad del Gobernador para nombrar al Procurador General de Justicia; una más para la reforma del artículo 27 se realiza con la finalidad de que los poderes estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, incluyendo las entidades paraestatales, así como los organismos constitucionalmente autónomos incluyan dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. En el paquete de reformas se contiene una respecto a la reforma del artículo 65 y el segundo párrafo de la fracción III del artículo 70 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes para regular que el Gobernador del Estado no podrá percibir un ingreso mayor al del Presidente de la República en términos de lo establecido en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los efectos de cumplir con los artículos transitorios Cuarto y Quinto del Decreto que modifica la Constitución General de la República que establece la obligación a las legislaturas de los estados, para que en un plazo no mayor a 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del decreto en cita y dentro del ámbito de sus competencias, expidan o adecuen su legislación en términos de dicho decreto, así como para tipificar y sancionar penal y administrativamente las conductas de los servidores públicos que impliquen el incumplimiento o la elusión a lo establecido en el mismo.

Es importante recordar que durante la LIX legislatura, se presentó en su momento una iniciativa de reforma integral a la Constitución Política del Estado de Aguascalientes en la que se proponía una modificación de las instituciones

políticas y de la estructura y funcionamiento de autoridades del Estado. Existieron opiniones en el sentido de que la propuesta de reforma integral se complementó con aportaciones, estudios y análisis que se realizaron por profesionales y estudiosos que decidieron aportar con su, experiencia y conocimientos, ofrecía como un producto de vanguardia en muchos y múltiples aspectos, por lo que, de aprobarse la propuesta, traería como resultado situar a Aguascalientes a la vanguardia en materia constitucional, mediante un ordenamiento que retomara muchas de las inquietudes y visiones del constitucionalismo moderno. Para otros, la propuesta adolecía de aspectos importantes que, a lo largo de los dos años de la presente legislatura (LX) han quedado ya como reformas parciales dentro del texto constitucional.

Un aspecto interesante en el comparativo del proyecto de reforma a la constitución local que se hizo en la LIX Legislatura local, es que integró en un capítulo la naturaleza y regulación de los llamados “Organismos Autónomos”, entre los que se incluía: un Órgano Superior de Fiscalización, el Instituto de Transparencia, La Comisión de Derechos Humanos y el Instituto Estatal Electoral. Al respecto debe mencionarse que el primero de los señalados ya fue creado en el año 2008 con autonomía técnica y operativa pero como una parte del Poder Legislativo. En general consideramos necesario un análisis detallado de la pertinencia y viabilidad de la inclusión en el texto constitucional, con una forma más detallada y concreta, de la naturaleza, funciones y en especial de los límites que tales organismos deben tener.

Es preciso señalar que, ante el avance político, económico y social de Aguascalientes, tanto la constitución local en su texto vigente como la referida en líneas anteriores, iniciativa integral de reforma constitucional, han quedado rebasadas. Respetuosamente ponemos a consideración de los legisladores que integran esta LX Legislatura, los temas que en nuestra modesta opinión deben ser materia de estudio, análisis y en su oportunidad, de reforma al texto constitucional.

En términos generales, al encontrar leyes en las que por alguna circunstancia se omitió su abrogación o la derogación de alguno de sus artículos y luego se publicó otra, consideramos prudente sugerir la inclusión de varios artículos del Código Civil al capítulo de Previsiones Generales dentro de la Constitución Política, para los efectos de suplir las omisiones y dar mayor certeza jurídica al gobernado. Tal es el caso de los artículos tercero, sobre la obligación de publicar en el periódico oficial las leyes y, el sexto, que textualmente señala: “ARTÍCULO 6º.- La ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente, o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior” (Código Civil: 2009). El hecho de que esta disposición se encuentre en el Código Civil podría generar controversia en el sentido de limitar su alcance y excluirla del ámbito penal, administrativo, mercantil, laboral u otros; pero si este texto se inserta en las prevenciones generales de la Constitución, la norma sería de aplicación general.

En el trabajo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, se nos hizo la observación con respecto al artículo seis de la Constitución Federal, relativo al ejercicio del derecho de acceso a la información y que la de Aguascalientes no hace mención respecto a este derecho, por lo cual, no lo eleva a rango constitucional local. Lo cual sería importante corregir con la finalidad de establecer los parámetros a seguir de acuerdo a nuestras circunstancias particulares.

De un análisis comparativo sobre plebiscito y referéndum en el texto de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes y la Ley de Participación Ciudadana, encontramos una discrepancia significativa por lo que hace al porcentaje necesario de electores que pueden solicitar la realización de una de estas figuras, ya que en la primera se requiere del 2.5% de electores registrados en el padrón electoral y en la segunda el 5% de éstos. Tal situación parece en vía de ser corregida ya que existe una iniciativa de reforma al artículo 17 de la Ley secundaria, para armonizar su contenido con el de la Constitución local.

El tema de la planeación del desarrollo estatal es una materia expresamente señalada en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en el caso de Aguascalientes en fechas recientes se aprobó una modificación a la Ley de Planeación y se le agregó el adjetivo de “desarrollo regional”, pero se carece de un referente específico en el texto de la constitución local que mencione el tema que nos ocupa y que pueda dar mayor sustento jurídico a la ley de la materia.

El trabajo de la Secretaría General de Gobierno nos alertó sobre la obsolescencia de la figura jurídica del “refrendo”, y propone reformar esta disposición constitucional local para adecuarla a las nuevas circunstancias del estado.

La necesidad de reformar las disposiciones relativas al Ministerio Público y la procuración e impartición de Justicia en el estado es un tema inaplazable. En junio del 2008, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sufrió una serie de reformas en los artículos 14 a 22, relativas a la modificación sustancial del sistema de procuración y administración de justicia y de seguridad pública, en donde se cambia la naturaleza y funciones del Ministerio Público, se instauran los juicios orales y se proponen cambios para constituir un sistema de justicia adversarial que respete los principios del debido proceso y fortalezca las garantías de legalidad y seguridad jurídica del gobernado. Para la implementación en los estados de estas reformas constitucionales y su armonización con la legislación estatal, en los artículos transitorios de la mencionada reforma se dio un plazo de transición de ocho años. Al seguir el tiempo su reloj implacable, cada día se constituye en un reto de estudio, análisis, de discusión y su correspondiente acción legislativa para que el Estado de Aguascalientes incorpore las nuevas normas en su marco jurídico, por lo que el Instituto de Investigaciones Legislativas propone que la adecuación legislativa sobre el particular se realice inicialmente en el texto de la constitución local, tal y como se puede observar en la iniciativa de

reforma constitucional que ya presentó en esta materia la fracción Parlamentaria del PRI en esta LX Legislatura.

El trabajo sobre el capítulo XV relativo al tema del Municipio en la Constitución local, nos dejó ver que para los detalles en cuanto a organización y facultades de los ayuntamientos, el texto nos remite a la “Ley Orgánica Municipal” como norma derivada, pero ésta fue cambiada de nombre en el año 2003 y ahora se llama “Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes”, por lo que se precisa regresar a su denominación original para que tenga plena concordancia con la Constitución del Estado.

En el tema de responsabilidades de los servidores públicos, es nuestra opinión que el capítulo XVII de nuestra constitución local, contiene disposiciones que en una estricta lógica administrativa, jurídica y de gobierno, deberían aparecer en el texto del capítulo de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tal es el caso de los artículos 84, 85, 86, 87, 89 y 90, ya que en vez de “Prevenciones Generales”, son disposiciones de orden público que específicamente regulan aspectos relacionados con la responsabilidad de los funcionarios públicos en el ejercicio de su encargo, tales como la protesta del cargo, la prohibición de desempeñar dos cargos de elección de manera simultánea, la inhabilitación por ausencia a sus labores sin causa justificada, el inicio del desempeño fuera del tiempo para el que fueron electos, así como el aumento en los salarios de los diputados.

Los artículos 89 y 90 de la Constitución local tienen una estrecha vinculación conceptual, jurídica y material sobre el tema de responsabilidades de los servidores públicos, por lo que se sugiere cambiarlos del capítulo XVII (Prevenciones Generales), al XVI (Responsabilidades de los Servidores Públicos y Responsabilidad Patrimonial del Estado). Ambos han sufrido sendas modificaciones recientes de fines de 2008 que respaldan esta propuesta y reafirman su carácter de regulación administrativa, en especial por lo que hace a

la equidad en la distribución de los recursos y al gasto en materia de comunicación social, prohibiendo a los funcionarios públicos hacer campañas de promoción personal con recursos del erario público y, en especial el artículo 90, en su primer párrafo, establece la obligación de un manejo honrado eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos y con la adición de diciembre de 2008, obliga a los servidores públicos a contratar obra e insumos en las mejores condiciones para la administración mediante concursos y licitaciones abiertas.

En Aguascalientes, se precisa la legislación secundaria de Responsabilidad Patrimonial del Estado, esto porque desde el año 2003 se incluyó en el texto constitucional la modificación sustancial del cambio de nombre al capítulo XVI para adicionar como parte de su contenido la “Responsabilidad Patrimonial del Estado”, lo que se hizo en un párrafo adicional de este artículo 73, pero a la fecha se ha omitido legislar sobre la ley reglamentaria este tipo de responsabilidad, aunque existe en la LX Legislatura una iniciativa pendiente de dictaminar sobre el particular.

El pasado 24 de agosto de 2009 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación modificaciones a la Constitución Federal relativas al tema de “Salarios Máximos”, a nuevas obligaciones en materia de transparencia para las autoridades y en particular, a regulación en materia de administración de personal en el sector público en lo relativo a contratación y remuneraciones. Este tema también plantea un reto para el legislador local en el sentido de incluir en nuestra constitución aquellas disposiciones que el razonamiento jurídico y la demanda social hagan compatibles con la necesidad de modificación a nuestra norma suprema estatal. La fracción Parlamentaria del PAN presentó ya una iniciativa de reforma constitucional sobre el particular.

El otro tema pendiente, es la regulación más específica de los alcances del llamado “fuero”, que este capítulo de la Constitución otorga a ciertos servidores públicos. La inmunidad de que gozan algunos funcionarios para no ser procesados

por delitos del orden común sin ser previamente sometidos a una declaratoria de procedencia por parte del Congreso del Estado debe regularse con claridad en la norma fundamental y simplificar el llamado “juicio de procedencia”. Se precisa igualmente delimitar el concepto del “fuero” por “delitos del orden común” y preguntarnos si esta protección constitucional es inaplicable en tratándose de delitos del “orden federal”, ya que en caso de una respuesta afirmativa se estaría favoreciendo la impunidad. Este tema a nuestro juicio amerita un estudio a profundidad que rebase la interpretación literal y determine el alcance del término y sus implicaciones.

Los artículos 73 Y 74 de la Constitución local en particular el sexto párrafo del primero de los citados, puede generar controversias en su interpretación, por lo que se hace necesaria su modificación para dar certeza y claridad al asunto. Esto porque los referidos artículos señalan a los servidores públicos que son sujetos de juicio político y, de una interpretación literal del texto, encontramos que se libera de este tema al presidente municipal. El párrafo en comento señala: “Podrán ser sujetos de Juicio Político el Gobernador, los Diputados a la Legislatura Local, los Magistrados del Poder Judicial, los Secretarios de Despacho del Poder Ejecutivo, el Procurador General de Justicia y los Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos”. Hubo una época en la que la fórmula de candidatos al gobierno municipal se registraba con el “primer regidor” a la cabeza, el cual era formal y materialmente el presidente municipal, pero ahora el nombre del cargo es diferente y en la Constitución local se le exime de esa responsabilidad de manera ilógica, ya que si sus compañeros los regidores y síndicos son sujetos del juicio político, con mayor razón debe también incluirse en tal supuesto al jefe de la comuna.

Para finalizar, recordamos que “el que busca encuentra”, según reza el adagio popular. Pues bien, el oficio de investigador se asemeja con los gambusinos, aquellos buscadores de metales preciosos, pero ahora, con este trabajo, encontramos más de lo que buscábamos. Descubrimos nuevos temas,

encontramos opiniones convergentes y divergentes que a nuestro juicio servirán para enriquecer el acervo jurídico de Aguascalientes. Por supuesto que encontramos metales preciosos de amistad, de trabajo, de diálogo constructivo, de análisis y discusión, de camaradería y de un esfuerzo común que es pulir y perfeccionar la piedra angular de nuestro sistema normativo local, el texto de nuestra Constitución Política del Estado de Aguascalientes. A tanto llegamos en la búsqueda, que nuestra revisora de estilo propuso corregir el texto constitucional en lo que a su juicio son errores gramaticales y ortográficos, tarea que rebasa nuestras facultades legales.

Invitamos a la sociedad, a la gente de todos los sectores, a los funcionarios de todos los poderes y todos los ámbitos del gobierno, a los empresarios, a los maestros y a los estudiantes, a los comunicadores, a los habitantes y ciudadanos de Aguascalientes con uso de razón y con la habilidad de la lectura, a que se acerquen al texto constitucional local.

La elaboración de este trabajo fue nuestra responsabilidad, pero para su difusión los queremos invitar e involucrar en una cruzada permanente de divulgación, conocimiento, análisis y reflexión que active nuestros poderes públicos y en especial a nuestra representación soberana, al Poder Legislativo de Aguascalientes.

Es la sociedad la que debe impulsar los cambios a nuestro marco jurídico, es la comunidad organizada la que debe hacer valer su derecho de petición establecido en el artículo ocho de la Constitución Federal, y en un ejercicio cotidiano de la democracia y de la soberanía que establece el artículo 39 y que ejerce el Poder Legislativo, participar con su voz y sus opiniones en la tarea permanente de actualización de las normas constitucionales y legales para que se mantengan a la vanguardia de la dinámica social y contribuyan a una convivencia armónica y a un desarrollo sostenido.

Francisco Zarco, en su calidad de Diputado al Congreso Constituyente de 1857, preguntaba y debatía sobre los destinatarios de una Constitución, ya que había opiniones en el sentido de que eso era un tema de interés sólo para los legisladores, por su parte, él defendía el punto de que: “Las Constituciones se escriben para el pueblo... han de ser entendidas sin necesidad de luminosos comentarios...”. Hoy postulamos nuestra plena coincidencia con esta opinión. El reto común de gobierno y sociedad en el Bicentenario de la Independencia y en el Centenario de la Revolución, es superar la visión electoral de la democracia que la considera sólo como estructura jurídica y régimen político y, materializar su postulado constitucional esencial: “un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo...” según la fórmula del artículo tercero de la Constitución Federal.