

V CONGRESO NACIONAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL
LOCAL CELEBRADO EN LA CIUDAD
DE SANTIAGO DE QUERÉTARO, QUERÉTARO,
DEL 17 AL 19 DE NOVIEMBRE DE 2004

Desde hace algunos años, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, varias facultades y escuelas de derecho, así como juristas e investigadores de los estados, iniciaron esfuerzos para romper la dependencia de las corrientes centrales en materia de constitucionalismo.

Entre las actividades que se han desarrollado se ubican de manera significativa la realización de congresos nacionales sobre derecho constitucional local, que se han convertido en foros para intercambio de experiencias e información sobre las legislaciones estatales y el fortalecimiento de la doctrina jurídica estatal, con el propósito de ampliar la solidaridad de la provincia, la obtención de una verdadera coordinación en la conjunción de esfuerzos para arribar a un verdadero federalismo, la presentación de propuestas que se integren a las reformas del estado y una real ubicación en el escenario nacional.

El Primer Congreso Nacional de Derecho Constitucional Estatal se efectuó en la Ciudad de México, en el mes de noviembre del año 2000, convocado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, iniciándose el conocimiento y las relaciones interpersonales de juristas, investigadores y docentes; ahí se presentaron ponencias con diversos contenidos, preferentemente sobre planteamientos de desarrollo histórico de las Constituciones. El Instituto de Investigaciones Jurídicas publicó una memoria de esta reunión nacional.

El Segundo Congreso Nacional se llevó a efecto en Mexicali, Baja California, durante el mes de noviembre del año 2001, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Universidad de Baja California, a través de la Facultad de Derecho de Mexicali.

El Tercer Congreso Nacional de Derecho Constitucional Estatal, en 2002, fue auspiciado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM,

la Universidad Juárez del Estado de Durango, a través de la Facultad de Derecho, de su División de Estudios de Posgrado e Investigación y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la propia Universidad Juárez.

Por su parte, el IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados, se realizó en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos en 2003.

En este orden de ideas, la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, con el propósito de fortalecer los estudios e investigaciones que conforman la doctrina jurídica constitucional de las entidades federativas, convocaron al V Congreso Nacional de Derecho Constitucional Local, el cual se llevó a cabo del 17 al 19 de noviembre de 2004.

En esta V edición, el Congreso Nacional de Derecho Constitucional Local estableció como tema central *La aportación de las entidades federativas para la reforma del Estado* y tuvo la intención que profesores, investigadores y servidores públicos de las instituciones del país presentaran trabajos acerca de las innovaciones que en materia jurídica se han generado en las distintas Constituciones y leyes de las entidades federativas.

Durante el V Congreso se dictaron cinco conferencias magistrales a cargo de los doctores Emilio O. Rabasa, Jorge Fernández Ruiz, Máximo N. Gámiz Parral, Santiago Nieto Castillo y Jaime F. Cárdenas Gracia sobre temas de interés nacional. Adicionalmente, se llevó a cabo un taller sobre derechos individuales locales y su defensa a cargo del maestro Elisur Arteaga Nava.

Se generaron cuatro mesas de trabajo con los siguientes temas: Estado de derecho; Federalismo y derecho municipal; Democracia, y Organismos constitucionales autónomos. En cada una de ellas se llegaron a conclusiones y propuestas, de acuerdo con el reglamento respectivo.

Se contó con la calidad de congresistas a representantes de diversas entidades federativas y más de 25 instituciones de educación superior de toda la República. Se tuvo la presencia significativa de numerosos jóvenes estudiantes de derecho, diputados locales, magistrados, docentes, investigadores y forjadores de doctrina jurídica estatal.

Conforme a la riqueza de la temática y a las ponencias presentadas en las cuatro mesas de trabajo, se aprobaron las siguientes conclusiones y propuestas.

ESTADO DE DERECHO

En virtud de que la problemática que envuelve a los derechos humanos no radica en su justificación sino en su protección, es necesaria la existencia de instrumentos de protección en las Constituciones locales.

Tomando en consideración que en México se cuenta con los instrumentos necesarios bloques constitucionales para la protección de los derechos sociales, es necesario promover la igualdad y la libertad como el eje básico del constitucionalismo democrático, así como una idea del constitucionalismo económico, es decir, las normas en las que se encuentra determinada la estructura y funcionamiento del sistema económico de un Estado, al igual que aquellas que reconocen al Estado en cuanto Estado social con una serie de tareas que procuran el desarrollo económico continuado y equitativo.

Se requiere una argumentación jurídica que permita reconstruir los equilibrios sociales y reivindicar la existencia del Estado social con ciertos correctivos que permitan superar la crisis económica, demandando una actuación de todos los poderes públicos en la efectiva protección de los derechos sociales de los ciudadanos mexicanos.

La reforma de las Constituciones locales, consistente en la integración de medios de control constitucional es viable; no obstante, siendo tan compleja, debe darse de manera gradual. Vale la pena explorar la creación de tribunales constitucionales locales.

Se requiere la creación de una cultura constitucional que favorezca y fortalezca el federalismo, así como una depuración de la técnica legislativa que dé como resultado textos más claros y precisos.

Es necesario crear Constituciones garantistas que se caractericen por ampliar el contenido de los derechos fundamentales, la protección de organismos autónomos, la ampliación y protección de los derechos políticos, menos privilegios a los partidos políticos y mayor fiscalización, consideraciones en torno a los poderes locales, el fortalecimiento de la gobernabilidad municipal y mejoras en torno a la responsabilidad de los servidores públicos.

Dentro del Estado de derecho constitucional es preciso el reconocimiento de la diversidad sexual como derecho fundamental.

El Poder Judicial mexicano se ha visto afectado por el rezago constitucional, por el insuficiente desarrollo teórico, por un sistema presidencialista autoritario y por un trato discriminatorio. Por ende, es necesario unificar el modelo para dicho poder en la Constitución general. A fin de favorecer al

Poder Judicial mexicano, es preciso corregir la invasión que sufre por parte del Poder Ejecutivo, modificar la modalidad de nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y dar la responsabilidad de la designación al Senado o al Pleno de la Corte y hacer modificaciones al artículo 116 de la Constitución general a efecto de unificar la duración de los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia. En síntesis, la reforma del Poder Judicial es fundamental para la modernización del país.

La participación de la mujer en la vida política del país a través de cargos de representación es escasa. Por ello, es necesario garantizar constitucionalmente los derechos políticos de la mujer.

En tanto el derecho se construya bajo la óptica del Estado nacional y no en torno a la transnacionalidad del Estado, la crisis de las formas, estructuras, procesos y mecanismos de gobernabilidad económica global serán latentes. Es imprescindible atender a la sustentabilidad.

FEDERALISMO Y DERECHO MUNICIPAL

Existe un olvido jurídico y financiero del municipio, que limita la atención de fondo de las necesidades del desarrollo nacional. Los estudios acerca del municipio han sido tradicionalmente desdeñados por la centralización política y una supuesta crisis del municipalismo. Además, la heterogeneidad legislativa, la dificultad de conseguir información actualizada y la poca bibliografía no abonan a una mayor profundidad en los estudios municipales.

Debemos atacar la corrupción a partir de la simplificación de trámites, pues éstos se vuelven pretextos y oportunidades para el cohecho; la transparencia de la función pública se garantiza mediante organizaciones sociales atentas a evitar tanto la corrupción del funcionario como del particular.

Es conveniente revisar las estructuras municipales en cada entidad, de forma que se fortalezca la representación ciudadana, se reconozca la connurbación como un fenómeno político, además de administrativo. Igualmente, es importante analizar, a partir de las realidades locales y municipales, la instauración de figuras de democracia semi-directa.

La Reforma del Estado, tema que está constantemente en la agenda nacional, debe ser visto desde la perspectiva municipal y local, pues son las instancias en mayor contacto con las necesidades de los ciudadanos.

La Reforma del Estado, a partir de una visión local y municipalista, debe ser abordada no sólo por políticos, sino también por juristas, que

aporten soluciones a los problemas reales de una forma articulada y congruente con el sistema normativo.

Es necesario construir una teoría del constitucionalismo local, que se nutra de la gran variedad de figuras y soluciones novedosas que se encuentran en estados y municipios y que no recurra a una visión centralista para resolver y analizar fenómenos locales.

Deben asumirse las Constituciones locales, sobre todo por las autoridades, pero también por los juristas, como normas jurídicas, que deben ser cumplidas y respetadas, y no como meras declaraciones políticas.

Los poderes judiciales locales deben ser fortalecidos, a fin de que se constituyan en auténticos valladares para las extralimitaciones de los otros órganos de poder; así, también debe contarse con protecciones constitucionales que tutelen su independencia y autonomía fortaleciendo a la vez los derechos de los juzgadores y los justiciables.

Debe generarse un nuevo paradigma que privilegie el control absoluto de la legalidad local por conducto de los poderes judiciales locales, de forma que la justicia federal ya no resuelva lo que por lógica debe ser exclusivo del ámbito local.

Hay que estudiar la forma en que diversas normas complementan el sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución federal, para poder esbozar con claridad los ámbitos competenciales de la federación, entidades y municipios.

Debe reconocerse, en las normas que distribuyen competencias, una extensión de la Constitución nacional, a la que deben adecuarse las normas locales y federales ordinarias; es necesario que tales normas de distribución contemplen al municipio como un auténtico ámbito normativo y gubernamental, no como un espacio subordinado al poder local.

DEMOCRACIA

El descrédito de los partidos políticos en México es una realidad y se funda en algunas falsas promesas que en su momento fueron citadas por Norberto Bobbio: a) La falsa idea de que los partidos políticos representan los intereses del pueblo, pues muchas de estas organizaciones obedecen a intereses de grupo. b) La idea de que el pueblo es quien gobierna, condición que también es en parte falsa, pues lo cierto es que en el gobierno operan grupos oligárquicos. c) La falsa participación del pueblo en la toma de decisiones, pues lo cierto es que sus espacios están limitados. d) La

existencia de un poder absoluto del Estado, pues lo cierto es que atrás del Estado hay un poder invisible que influye y afecta la soberanía. f) El analfabetismo de los ciudadanos para el ejercicio de la democracia.

Ante el descrédito de los partidos políticos, resulta importante pensar en la posibilidad de establecer sanciones eficaces a quienes vulneren la ley, sanciones que no sólo sean pecuniarias, sino que afecten la libertad personal del infractor, así como la inelegibilidad, la nulidad de los procesos electorales o bien el establecimiento de nuevos tipos penales como ya se ha dado en Guatemala, Francia o Venezuela.

Si los diputados hacen un buen trabajo en el ejercicio de su función, deben recibir el apoyo necesario para que la reelección sea incluida en la legislación nacional, pues permitiría la profesionalización de la función pública, ya que el ejercicio legislativo requiere conocimiento y práctica. Si la labor del legislador se califica por los ciudadanos mediante un esquema de fiscalización, su trabajo sería más eficiente, ya que la reelección permitiría que en el Poder Legislativo exista mayor autonomía respecto al Ejecutivo.

La democracia, en su concepción moderna, debe ser entendida más allá de una simple forma de gobierno; debe concebirse como un conjunto de reglas de conducta para la convivencia social y política. Solamente reconociendo a la sociedad como una verdadera máquina organizada, cuyas partes contribuyen de diferente modo al movimiento de la totalidad, daremos vida a este importante conglomerado social.

Para que la democracia sea operante, tenemos que conformar una nueva organización de las instituciones, que permita un ejercicio del poder basado en la clara atribución de competencias y un efectivo establecimiento de responsabilidades; con ello, obtendremos un verdadero orden institucional que corresponda con la realidad social. Debemos, en primer término, conformar un verdadero equilibrio en el ejercicio del poder que impida que un solo poder se convierta en el eje central que marque la pauta del ejercicio gubernamental de todo el país. En segundo lugar, y ante una nueva conformación de las instituciones, debemos proponer una solución también democrática para el ejercicio del poder. Ésta debe centrarse en un sistema de clara atribución de funciones y de una no menos clara aceptación de responsabilidades. Con ello, lograremos que todo acto de autoridad se encuentre precisamente determinado dentro del ejercicio del poder, otorgando con ello seguridad jurídica al gobernado.

Es necesario reaprender el concepto de democracia; ésta no implica sólo una forma de gobierno o estructura económica social, pues es también un sinónimo de libertad, de igualdad, de justicia social, ya que constituye un concepto que determina la base de un régimen político e implica valores, actitudes y conductas democráticas.

Es el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, es la forma de organización social y política que mejor garantiza el respeto, el ejercicio y promoción de los derechos humanos. Es, al igual que los hombres, perfectible.

En México, no hemos transitado aún a la democracia; se han logrado importantes avances como son el respeto al voto o la libertad de expresión de ideas; sin embargo, todavía es temprano para determinar si esa transición ya concluyó. Aún hace falta la transición jurídica y pensar en constitucionalizar la democracia a través de los instrumentos que permitan su mejor ejercicio como son el referéndum, el plebiscito, la iniciativa ciudadana o la acción de inconstitucionalidad para los ciudadanos. La Constitución no debe ser tomada como parte de la mitología constitucional; debe llevarse efectivamente a la práctica y ser entendida como la norma fundante de los derechos de la sociedad mexicana.

ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Ante la tendencia moderna de los organismos constitucionales autónomos, debemos replantear la evolución de los tres poderes públicos de las entidades federativas a fin de optimizar los medios de control constitucionales y legales en el Estado de derecho.

Resulta importante determinar la naturaleza y operatividad de dichos organismos a efecto de evitar una fragmentación de las funciones del Estado, así como el abuso en la creación de este tipo de instituciones considerando la experiencia de los que ya han sido creados.

El fortalecimiento del Estado democrático garantista requiere de entes constitucionales autónomos necesarios y suficientes de acuerdo con los requerimientos de las entidades federativas y sujetos a revisión periódica respecto a su eficiencia.

Los participantes en el Congreso pugnaremos por la realización del contenido que contienen las conclusiones y propuestas y expresamos la esperanza de que merezcan la atención y debate de los organismos a cuyo ámbito competencial corresponden.

580 V CONGRESO NACIONAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL

La provincia presente

Atentamente

Santiago de Querétaro, Qro., México, 19 de noviembre de 2004

Por el Comité Organizador

Doctor Máximo N. Gámiz Parral.

Coordinador General del Congreso.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Doctor Agustín Alcocer Alcocer.

Director de la Facultad de Derecho.

Universidad Autónoma de Querétaro.

Maestro José Enrique Rivera Rodríguez.

Coordinador General del Congreso.

Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro.