

INTRODUCCIÓN

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, desde hace varios años y con el apoyo de varias facultades y escuelas de derecho del país, así como de juristas e investigadores, ha desarrollado una serie de actividades orientadas a la creación, primero, de una corriente especializada en la creación de doctrina jurídica estatal y, segundo, en su fortalecimiento y difusión por todo el país.

Dentro de esta dinámica destaca la realización de congresos nacionales sobre derecho constitucional local, en los cuales se ha logrado el intercambio de experiencias e información sobre las legislaciones estatales y una participación más activa de la provincia en el análisis y discusión de los grandes problemas que aquejan a las entidades federativas y a la República en su conjunto.

Así, el Primer Congreso Nacional de Derecho Constitucional Estatal se efectuó en la Ciudad de México, en el año 2000, convocado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. El Segundo Congreso Nacional se llevó a efecto en Mexicali, Baja California, en 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.

Con base en la experiencia de los cuatro Congresos anteriores, 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 estableció como tema central *La aportación de las entidades federativas a 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.

En la ceremonia inaugural, el doctor Agustín Alcocer, director de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, en un mensaje que fue ampliamente comentado entre la comunidad jurídica y los medios de comunicación queretanos, señaló la existencia de un criterio uniforme alrededor de la necesidad de reformar al Estado; sin embargo, veía con preocupación el poco compromiso y responsabilidad por parte de algunos actores políticos para participar activamente en el proceso, posponiendo la posibilidad de avanzar en este punto tan importante de la agenda política local y nacional.

El doctor Alcocer enfatizó que es necesario entender que la reforma del Estado no es sólo una preocupación del poder público, ni una mera alteración del organigrama del gobierno. Se trata de un cambio en las relaciones entre los diferentes actores económicos, políticos, sociales, jurídicos, administrativos y culturales; es una transformación en la forma de concebir al Estado, de reconocer y valorar la existencia de instituciones que no encajan en la concepción tradicional de la división de poderes; de ahí la urgencia de plantear con suficiente seriedad los trabajos de la Reforma.

Finalmente, invitó a los legisladores a reconocer que una reforma integral del Estado requiere forzosamente la participación integral de la sociedad; no se debe permitir una reforma elitista más, que sólo beneficie a los actores del momento.

Por su parte, el doctor Diego Valadés, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, hizo uso de la voz para hacer una rápida revisión del origen y desarrollo de los congresos nacionales de derecho constitucional local. Afirmó no conocer ningún otro caso de un congreso de derecho que tenga una celebración anual. Expresó un reconocimiento público a don Emilio Rabasa, autor de la idea de convocar al Primer Congreso de Derecho Constitucional Estatal, que se llevó a cabo el año 2000. También reconoció la labor del doctor Máximo Gámiz, quien ha tenido a

INTRODUCCIÓN

XIII

su cargo la labor de organizar con las diferentes instituciones los cinco congresos que se han llevado a cabo.

El doctor Valadés comentó que el derecho constitucional estatal ha sido descuidado desde el punto de vista doctrinal, por lo que tenemos que impulsarla de una manera decidida. La renovación de nuestras instituciones no puede ser el reflejo de procesos estrictamente de génesis federal.

Señaló que los procesos de renovación que requiere el país van a operar sólo si desde los estados se comienza a recibir un nuevo estímulo, un nuevo aliento de transformación y nuevos procesos de racionalización del ejercicio del poder en México. Debemos tener paciencia y no abdicar de la voluntad de cambio.

La declaratoria formal de inauguración del V Congreso estuvo a cargo del licenciado Alfredo Botello Montes, secretario de gobierno del estado de Querétaro, quien puso en marcha los trabajos.

Durante el V Congreso se dictaron cinco conferencias magistrales a cargo de los doctores Jaime F. Cárdenas Gracia, Jorge Fernández Ruiz, Máximo N. Gámiz Parral, Santiago Nieto Castillo y Emilio O. Rabasa 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.

En su intervención, el doctor Jaime F. Cárdenas analizó los procedimientos de reforma en el constitucionalismo local a la luz de la llamada reforma del Estado. Con su claridad característica, el doctor Cárdenas expuso la naturaleza de las Constituciones locales e hizo un llamado a la necesidad de dar origen a un constituyente originario democrático a nivel federal, especificando algunas propuestas para permitir la reforma integral de la Constitución de 1917.

Por su parte, el doctor Jorge Fernández Ruiz expuso de manera brillante la situación actual de la función de procuración de justicia en el país, proponiendo la transformación de la Procuraduría General de la República en un organismo constitucional autónomo.

A su vez, el doctor Máximo N. Gámiz Parral hizo un recorrido muy completo a través de los diferentes esfuerzos que han tratado de definir en qué consiste la reforma del Estado y estableció toda una serie de propuestas que deben incluirse en dicho proceso, fundamentalmente aquellas orientadas a lograr una mayor solidez en nuestro sistema federal, a través del fortalecimiento de entidades federativas y municipios.

Durante su conferencia, el doctor Santiago Nieto Castillo se refirió a la relación entre la transición democrática y la rendición de cuentas, especificando la situación que sobre el particular se observa en el país. Destacó el papel que en este proceso deben jugar los organismos constitucionales autónomos, particularmente los órganos superiores de fiscalización, las comisiones de derechos humanos y los institutos de acceso a la información.

El doctor Emilio O. Rabasa, en su intervención, expresó una serie de cuestionamientos que deben resolverse antes de otorgar el voto a los mexicanos en el extranjero. Si bien se trata de una iniciativa plausible, el doctor Rabasa urgió a resolver diversas dudas, las cuales, una vez contestadas, permitan la implantación de dicha reforma a través de los mecanismos jurídicos idóneos pues, de lo contrario, se pueden generar numerosas contradicciones legales que provoquen más problemas que los que se están tratando de solucionar.

Adicionalmente a las conferencias magistrales, el Congreso generó 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 presentaron ponencias y se llegó a conclusiones y propuestas, de acuerdo con el reglamento respectivo.

En la Mesa Uno, titulada *Estado de derecho*, se dio lectura a ponencias destacadas como la de Mario Cuevas y Omar Ponce, quienes analizaron la crisis del Estado de derecho en nuestro país; también participó Román Ibarra quien propuso modificar la modalidad de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, así como suprimir la inamovilidad de los magistrados de los poderes judiciales de los estados.

La ponencia de Estefanía Jerónimo Sánchez-Beato es contundente en demandar la actuación de todos los poderes públicos en la efectiva protección de los derechos sociales, a fin de conseguir condiciones de vida dignas. Por su parte, Marco Antonio León propone los elementos mínimos que debe incluir una Constitución local que se precie de ser garantista, en tanto que Carlos María Pelayo destaca que el constitucionalismo local se vuelve cada día más importante y trascendental en la vida política del país y que desde el año 2000 hemos sido testigos de avances enormes en materia de protección a los derechos fundamentales.

A su vez, León Felipe Ramírez, en una ponencia que levantó numerosos comentarios, analizó el derecho a la protección de la diversidad sexual, entendida como el respeto a la identidad genérica cualquiera que ésta sea y supone la atención a los derechos de privacidad e igualdad ante la ley. En

INTRODUCCIÓN

XV

su oportunidad, Daniel Solorio criticó las tesis 74/99 y 2/2000 del Pleno de la SCJN, por ser violatorias de diversos artículos de la Constitución y centralizar la justicia constitucional, señalando además que es indispensable que los jueces de los estados asuman la responsabilidad constitucional que les corresponde. Finalmente, Gabriel Zapata concluyó que las comunidades jurídicas deben crear una fuerte corriente intelectual que reivindique el papel del constitucionalismo local como elemento de riqueza y dinamismo social, así como de condición democrática del régimen federalista.

En la Mesa Dos, titulada *Federalismo y derecho municipal*, Marcos Alejandro Celis propuso establecer en las Constituciones estatales una serie de garantías de la función jurisdiccional, de manera expresa, así como crear sistemas de control constitucional local en las entidades que aún no lo tienen para que los jueces locales ejerzan el control difuso de la constitucionalidad. En su oportunidad, Isidro de los Santos urgió a los juristas a desarrollar la dogmática del derecho constitucional estadual, en tanto que José Luis López Chavarría presentó una panorámica de la evolución y estado actual de la geografía electoral municipal.

Luis Octavio Vado destaca la importancia de conocer la forma en que se relacionan las normas, las fuentes y las autoridades a partir de la distribución de competencias que asigna atribuciones a los ámbitos federal, local y municipal. Finalmente, José Rodolfo Vega formuló una serie de propuestas tendentes a lograr el tan ansiado fortalecimiento municipal.

En la Mesa Tres, titulada *Democracia*, Héctor Manuel Callejas señaló que la acción eficaz del gobierno es el mejor complemento de una ética ciudadana. Sólo poniendo atención a las dos pinzas de la honestidad pública —gobierno y ciudadanos— se puede disminuir sensiblemente la corrupción. Por su parte, Luis Rolando Escalante concluye que los derechos político-electorales del ciudadano sí son derechos fundamentales, los cuales, en la legislación del estado de Baja California, no están debidamente garantizados ni protegidos.

A su vez, José Gilberto Garza propone el establecimiento de un sistema eficaz de sanciones en materia de financiamiento electoral ilícito que comprenda no sólo las tradicionales multas, sino también sanciones que afecten la libertad individual. Luis Peraza Parga analiza el voto de los españoles en el extranjero y plantea la mecánica de este instrumento y las ventajas e inconvenientes que se dan en su puesta en práctica.

En su oportunidad, Carlos Alberto Pérez demuestra que hoy día ningún régimen puede prescindir de la vida democrática, ya que no hay espacio

para esquemas totalitarios que desconozcan los derechos fundamentales de ciudadanos y minorías. Javier Rascado señala que una correcta instauración de la democracia a través de la reforma del Estado sólo se podrá concebir desde una reforma integral a nuestro marco jurídico, que deberá comenzar por nuestro texto constitucional.

José Guadalupe Vargas enfatizó que el reto más grande que enfrentan las instituciones de gobernabilidad internacional es revertir las tendencias de desigualdad creciente entre los diferentes países y hacia el interior de los mismos, que caracterizan a los procesos actuales de globalización económica. Finalmente, Jorge Humberto Vargas Ramírez considera que la reelección de los legisladores locales podría generar algunos beneficios en la labor legislativa; sin embargo, debe ser considerada con cautela.

En la Mesa Cuatro, titulada *Organismos constitucionales autónomos*, David Cienfuegos señala que el diseño constitucional en los estados requiere de serias modificaciones que permitan adecuar el espíritu y lógica de una Constitución contemporánea a las exigencias de congruencia y coherencia. Por su parte, Daniel García propone transformar a los Consejos de la Judicatura en órganos constitucionales autónomos, en tanto que Carlos Alberto Gómez analiza la actuación del Órgano de Fiscalización Superior del estado de Veracruz.

A su vez, Marco Antonio León señala que la justicia constitucional es una necesidad inaplazable en las entidades federadas de la República Mexicana, mientras que Santiago López Acosta propone reformar la Constitución para incorporar la creación de tribunales autónomos en los ámbitos federal y local que gocen de plena jurisdicción para conocer de los actos administrativos de los tres poderes federales y locales. Finalmente, José Carlos Rojano analiza el *status* jurídico de las comisiones de derechos humanos en México, especialmente la de Querétaro.

De manera general, se contó con la calidad de congresistas a representantes de diversas entidades federativas y casi treinta 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.

Como resultado de las ponencias y discusiones presentadas y generadas durante el Congreso, se emitió la Declaración Querétaro, la cual aparece al final de esta *Memoria* y concentra las conclusiones a las que llegaron los integrantes de las cuatro mesas de trabajo. En ella se percibe de manera clara el sentimiento y la convicción federalista de los congresistas, así como

INTRODUCCIÓN

XVII

un enérgico llamado para lograr una mayor atención hacia la dinámica jurídica que ha observado un crecimiento importante tanto en los estados como en los municipios del país.

No deseamos concluir este capítulo introductorio sin hacer un reconocimiento a las personas que de manera directa e indirecta colaboraron para llevar a buen término los trabajos del Congreso. Sería imposible incluir los nombres de todos aquellos que de manera desinteresada hicieron posible que, durante los días del Congreso, Querétaro se convirtiera en el centro de atención de los estudiosos de la doctrina jurídica estatal.

Sin embargo, valoramos en especial la confianza depositada en nosotros para sacar adelante el Congreso por parte de la maestra Dolores Cabrera Muñoz, rectora de la Universidad Autónoma de Querétaro, así como la labor desempeñada por el personal administrativo y la Sociedad de Alumnos de la Facultad de Derecho de dicha Universidad, sin cuya coordinación de esfuerzos hubiera sido imposible entregar buenas cuentas.

Igualmente, mucho agradecemos a los profesores que nos hicieron favor de fungir como presidentes, secretarios y relatores de las mesas de trabajo. Su eficiente desempeño permitió un adecuado desarrollo en la lectura de ponencias y su posterior discusión.

Por último, en estricto sentido de justicia debemos reiterar nuestro agradecimiento, por todas sus atenciones durante el proceso de organización, al doctor Diego Valadés, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, así como al doctor Agustín Alcocer, director de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro. Su apoyo permitió que el V Congreso Nacional de Derecho Constitucional Local fuera todo un éxito.

Máximo N. GÁMIZ PARRAL
José Enrique RIVERA RODRÍGUEZ