

PRÓLOGO

Sin embargo, los legisladores, los funcionarios y agentes del gobierno, los jueces, los letrados y aun los ciudadanos particulares, están en necesidad de tener siempre a la vista estos códigos que fijan las atribuciones de unos, las restricciones de otros, y los derechos de todos. La notable variación que muchos de ellos han introducido en materia civil y criminal, en la parte administrativa y en el ramo de hacienda, son noticias de primera necesidad para todos los habitantes de la República.

Mariano Galván en el prólogo a la *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos* (México, 1828, p. xvi).

La reforma constitucional en las entidades federativas es un tema de discusión constante en la actualidad. Lejano ya el tiempo de la adopción automática de las modificaciones federales en el constitucionalismo local, de pronto las legislaturas locales se enfrentaron a la necesidad de dictar normas constitucionales acordes con el contexto y circunstancias propios de sus respectivas pueblos y territorios. Se enfrentan a la necesidad de retomar la vocación que perfectamente describe Mariano Galván Rivera al presentar la primera compilación constitucional mexicana en 1828. En la actualidad, este redimensionamiento del constitucionalismo local y de sus transformaciones tiene un parteaguas evidente: la reforma a la Constitución veracruzana en 2000, cuyos frutos aun están por advertirse y que seguramente serán compartidos por muchos de los proyectos que se han iniciado ya en otros estados.

En efecto, la reforma integral de la Constitución veracruzana ha dado pauta para que en numerosas entidades federativas se ensayen nuevos modelos de organización estatal. Aunado a ello, se ha dado una sana discusión académica en torno a la viabilidad de la reforma constitucional local como estrategia para enfrentar los problemas que

atañen a las entidades federativas y que no encuentran respuesta desde el diseño sugerido por la Constitución federal, especialmente en su título quinto, dedicado a los estados de la Federación y al Distrito Federal, además del referente municipal.

En esa discusión, que recién inicia y se extiende por los diversos foros académicos y políticos, hay diversos temas recurrentes: la incorporación de un catálogo de derechos fundamentales en el derecho local y la creación de una o más garantías para su protección, lo que conlleva también el diseño de un sistema de justicia constitucional local, con el reto de la eficacia que la discusión pro amparo le niega; otro tema es el relativo al reconocimiento y regulación de los órganos constitucionales autónomos, entre los que destacarían un tribunal o corte constitucional, el ministerio público o una fiscalía, una universidad de naturaleza intercultural, un órgano encargado de la protección ambiental, así como aquellos órganos que se han incorporado ya en el ámbito federal (a excepción del banco central); así como la limitación de las facultades que tradicionalmente se atribuían al Ejecutivo; también es recurrente la exigencia de definir la organización del poder judicial en rubros tales como la autonomía de los jueces, el federalismo judicial, la administración y disciplina a cargo de consejos de la judicatura, la inamovilidad de los jueces y magistrados, por citar algunos.

Por supuesto, la óptica para enfrentar este reto puede variar. Hay voces que piden una mayor concentración de atribuciones en el Ejecutivo; o que cuestionan la necesidad de la inamovilidad judicial; que ponen en tela de duda la pertinencia de garantías locales para los derechos; en suma, las opiniones no son unánimes. Sin embargo, este disenso da cuenta del período de transición política y jurídica que viven las entidades federativas mexicanas y que pasa, inevitablemente por la reforma constitucional como mecanismo renovador de la vida interna de los entes territoriales conformadores de la nación mexicana.

Este tema, en realidad la multiplicidad de temas, presenta el inconveniente de que su discusión individual resulta en ocasiones farragosa, pero se vuelve más coherente y ordenada cuando aparecen estructurados en un todo. Entonces, la discusión se centra en el modelo de organización global y no en cada uno de sus elementos, aunque, por supuesto, cada uno de ellos requiere ser explicado para entender el porqué de la incorporación en la forma que se ha realizado o propuesto. De ahí la importancia de discutir los temas del constitucionalismo local a la luz de proyectos ya elaborados, a partir de esquemas reflexionados y

PRÓLOGO

que reflejen las ideas que se han gestado luego del análisis académico y político de las instituciones locales.

En la presente obra se recogen las ideas y proyectos de destacados académicos mexicanos en torno al constitucionalismo local y sus instituciones.¹ Es apenas una selección de muchos esfuerzos que se hacen en las entidades federativas por innovar esta parte fundamental del sistema jurídico mexicano. El esfuerzo editorial que representa la edición de este libro se compensa con la importancia de las aportaciones incluidas, mismas que apenas esbozamos a continuación, para dar al lector una aproximación a su relieve y trascendencia.

Estamos ciertos que la reforma constitucional, que a veces termina siendo simplemente una reforma política y no de Estado, ofrece a las entidades federativas la posibilidad de consolidar los modelos organizacionales del poder público y de ampliar la esfera protectora de los derechos de sus habitantes. Ese espíritu puede advertirse en cada uno de los ensayos que proyectos constitucionales que se integran en este libro.

El trabajo que se presenta de la doctora Aurora Arnáiz Amigo, maestra emérita de la Facultad de Derecho de la UNAM, es un proyecto de Constitución local, denominado por la autora *Ley Fundamental*, para el estado de Oaxaca. De su lectura se advierten instituciones que han sido recientemente incluidas en la Constitución federal, así como otras que aún se discuten en el ámbito político y académico. Lo relevante es que la doctora Arnáiz publicó este trabajo a principio de la década de los setenta en el siglo pasado. Es decir, han transcurrido, prácticamente, tres décadas para que sus ideas llegaran a convertirse en un referente para el

¹ En los últimos años el corpus bibliográfico sobre el tema se ha desarrollado ampliamente. Luego de la publicación de *La intervención federal en la desaparición de poderes* de Manuel GONZÁLEZ OROPEZA y del *Derecho constitucional estatal* (1988) de Elisur ARTEAGA NAVA, son los libros colectivos los que han ido ocupándose de esta disciplina: ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de, coord., *Derecho constitucional estatal. Estudios históricos, legislativos y teórico-prácticos de los estados de la República Mexicana*, México: UNAM, 2001; GÁMIZ PARRAL, Máximo, coord., *Las entidades federativas y el derecho constitucional. Democracia y regulación electoral. Un verdadero federalismo*, México: UNAM, 2003; GÁMIZ PARRAL, Máximo N. y Jorge Arturo GARCÍA RUBÍ, coords., *Las entidades federativas en la reforma constitucional*, México: UNAM, 2005; GÁMIZ PARRAL, Máximo y J. Enrique RIVERA RODRÍGUEZ, coords., *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del Estado*, México: UNAM, 2005; CIENFUEGOS SALGADO, David, comp., *Constitucionalismo local*, México: Porrúa, 2005. Esta obra de alguna manera se suma al auge que en fechas más o menos recientes ha tenido el estudio, docencia e investigación del derecho constitucional de las entidades federativas.

legislador y constituyente federal, y, creemos sinceramente, puede aun aportar muchas luces para los legisladores locales.

Jaime Cárdenas Gracia,² destacado constitucionalista mexicano y reconocido profesor universitario, nos ofrece sus reflexiones en torno a los procedimientos de reforma en el ámbito local a la luz de la reforma del Estado en México. Se trata de un análisis que, sin ser exhaustivo, revisa los presupuestos de los cuales debe partir una reforma que pretenda ser viable, en el mediano y largo plazo, frente a las transformaciones que ha experimentado el Estado en los últimos años y que sitúan el debate en un escenario cada vez más complejo en términos políticos, económicos y culturales. De este destacado autor vale decir que son de innegable valor las aportaciones que ha hecho en los últimos años al constitucionalismo nacional.

David Cienfuegos Salgado aporta datos en torno a la reforma constitucional local en México. La revisión que hace de los mecanismos de reforma en las entidades federativas permite advertir que los estados mexicanos han sido creativos, al darle diferentes perfiles a una misma institución jurídica. Aunado a lo anterior, la revisión permite confirmar que no hay modelos únicos sino posibilidades de innovación en la búsqueda del que resulte más adecuado, según las circunstancias políticas, culturales y económicas de cada entidad.

En esta obra se incluye un proyecto de reforma integral a la Constitución guerrerense, trabajo elaborado por David Cienfuegos Salgado, José Gilberto Garza Grimaldo y Manuel González Oropeza, a petición de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero,³ presidida por el licenciado Juan Alarcón Hernández, destacado jurista guerrerense. En este proyecto pueden advertirse importantes innovaciones en materia de derechos fundamentales, al incorporarse novedosos derechos en un amplio y abierto catálogo. Asimismo, destaca el tratamiento que se le da a la organización estatal a través de un amplio reconocimiento y regulación de los órganos

² De este autor no pueden olvidarse sus contribuciones académicas especialmente en su obra *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México: UNAM, 1996. Es de destacar en fecha reciente, su interesante trabajo "Remover los dogmas", que apareció publicado en *Cuestiones constitucionales*, México, DF, no. 6, enero-junio de 2002, pp. 17-48.

³ Véase de los autores citados *Proyecto de reforma integral a la Constitución política del estado libre y soberano de Guerrero*, México: Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, Universidad Autónoma de Guerrero, 2004.

PRÓLOGO

constitucionales autónomos y un interesante desarrollo de la función pública y el servicio civil de carrera.

Sobre esta propuesta quizá valga la pena señalar que sigue en mucho el modelo empleado para la reforma veracruzana. Nada sorprendente si se piensa que Manuel González Oropeza es uno de los artífices de la reforma constitucional de aquella entidad, experiencia que plasma en esta propuesta reformista a la Constitución suriana.⁴

En San Luis Potosí también se piensa la necesidad de reformas en el constitucionalismo local; J. Jesús Juárez Pérez elaboró un proyecto constitucional para dicha entidad en el que, a diferencia de otros proyectos que buscan señalar principios generales, se desarrollan en detalle las ideas que sobre las instituciones y figuras constitucionales tiene el autor. Una visión diametralmente opuesta a la que pretende dejar en la legislación ordinaria el desarrollo de principios; se trata, ni dudar, de un planteamiento afín a la idea de una Constitución normativa, plena de las disposiciones que directamente atañen a los gobernador y a la organización del poder público. El autor no escatimó tinta, se trata de un esfuerzo por modificar el constitucionalismo

⁴ De GONZÁLEZ OROPEZA no puede dejar de mencionarse su proyecto *Digesto constitucional mexicano*, del que hasta el momento ha publicado los siguientes trabajos: GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y Aidé GRIJALVA, comps., *Digesto constitucional mexicano. La Constitución política de Baja California*, México: Secretaría de Educación Pública, Senado de la República, Universidad Autónoma de Baja California, 1998; VARGAS AGUIAR, Mario y Manuel GONZÁLEZ OROPEZA, eds., *Digesto constitucional mexicano. La Constitución de Baja California Sur*, México: Editora Laguna, 1996; GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y Enrique A. SALAZAR ABAROA, coords., *Digesto constitucional mexicano. Las constituciones de Colima*, México: Congreso del Estado de Colima, Instituto de Estudios Parlamentarios y Técnicas Legislativas de Colima, AC, 2000; GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Digesto constitucional mexicano. La Constitución del Distrito Federal*, México: Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2000; GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y José Rosas AISPURU TORRES, *Digesto constitucional mexicano. Las constituciones de Durango*, Durango: H. Congreso del Estado de Durango, 2001; GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y David CIENFUEGOS SALGADO, coords., *Digesto constitucional mexicano. Las constituciones de Guerrero*, México: LV Legislatura del H. Congreso del Estado de Guerrero, 1999-2000, 3 t.; GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y Eleael ACEVEDO VELÁZQUEZ, *Digesto constitucional mexicano. Las constituciones de Morelos*, México: XLVIII Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos, 2002; GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y Noé MATUS ROMUALDO, coords., *Digesto constitucional mexicano. Constitución política del estado libre y soberano de Oaxaca. Edición comentada*, Oaxaca, Oax.: LVI Legislatura del Congreso del estado de Oaxaca, 1998; MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier y Manuel GONZÁLEZ OROPEZA, coords., *Digesto constitucional mexicano. Las constituciones de San Luis Potosí*, México: Editora Laguna, 2000; y, GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y Hugo Gaspar GARCÍA DOMÍNGUEZ, *Digesto constitucional mexicano. Tlaxcala y sus constituciones*, Tlaxcala: Congreso del Estado de Tlaxcala, LVI Legislatura, 1999. Sin olvidar otros libros de su autoría: *La intervención federal en la desaparición de poderes*, 2ª ed., México: UNAM, 1987; y, *El federalismo*, México: UNAM, 1995.

potosino a la luz de las transformaciones jurídicas que experimentaba México en la década de los ochenta, y ese es el contexto desde el cual puede revisarse este proyecto.

Por su parte, en el proyecto de Jorge Madrazo Cuéllar y de Diego Valadés Ríos, actualmente director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se advierten también ideas novedosas para el constitucionalismo local. El doctor Valadés había reflexionado en otro momento sobre la temática y había aportado ideas novedosas.⁵ Y en este proyecto, elaborado a principios de los noventa, se expresan algunas de tales inquietudes matizándolas con la elaboración de un proyecto acabado que fortalezca el régimen constitucional local.

Podríamos abundar en muchos otros detalles, pero creemos que es suficiente esta breve referencia a la valía que tienen los ensayos aquí recopilados, para motivar al alumno, al profesor, al lector a revisar los planteamientos vertidos por los autores, comprometidos académicos todos, en su afán de renovar el régimen constitucional mexicano a través de la innovación en el constitucionalismo local.

A los autores les agradecemos su autorización incondicional para reproducir sus trabajos en esta compilación que no tiene mayor interés que servir de fuente de consulta para quienes cultivan el derecho constitucional local y que permita reflexionar el constitucionalismo mexicano desde una óptica que atiende las particularidades de cada una de las entidades federativas. Conviene advertir que la mayoría de trabajos que aquí se presenta han sido publicados ya, por lo que la principal aportación de la obra es reunirlos en un solo volumen y ponerlos al alcance del lector.

Falta un trabajo que explique el mecanismo y alcances del diseño institucional que plantea cada proyecto constitucional. Se trata de una especie de *exposición de motivos* que permita, al lector no avezado en las cuestiones jurídicas, comprender el *porqué*, el *para qué* y el *en qué me beneficia* de lo que se ofrece. Hay mucho camino aun por recorrer, mucho que hacer; con este trabajo avanzamos un pequeño trecho y no hay que aminorar el paso.

Los coordinadores creemos que es necesaria la difusión de estos y de muchos otros estudios que dan cuenta de la compleja dinámica que el derecho constitucional está adoptando. Dinámica que no puede obviarse

⁵ Véase VALADÉS, Diego, "Los límites del constitucionalismo local", en CIENFUEGOS SALGADO, David, comp., *Constitucionalismo local*, México: Porrúa, 2005, pp. 527-541.

PRÓLOGO

en el panorama jurídico y político de lo que ahora son los Estados Unidos Mexicanos: un Estado caracterizado por la creciente pluralidad cultural, política y jurídica. El redimensionamiento de la conformación del Estado mexicano sirve para advertir los múltiples retos que imponen tan plurales circunstancias, pero también sirve para hacer notar que en el ámbito del derecho local pueden darse soluciones adecuadas a conflictos y problemáticas que desde el derecho federal no resultan tan efectivas.

Baste ver la trascendente labor que puede operar el legislador local en materia de reconocimiento de derechos indígenas, a la luz de la reforma constitucional de 2001: serán las entidades federativas el espacio propicio para el acrecentamiento del acervo de derechos de los pueblos y comunidades indígenas mexicanas.

En el ámbito de la función pública y de la organización estatal son también los estados los que pueden innovar al incorporar un régimen constitucional-administrativo *sui generis* para los órganos constitucionales autónomos y establecer directrices que garanticen los servicios civiles de carrera en los diversos sectores del poder público local.

La justicia constitucional local ha resultado una verdadera innovación a lo largo de los últimos años. No resulta extraño pensar que pronto las entidades federativas madurarán la formación de un órgano de control constitucional que no esté incorporado al Poder Judicial, siguiendo el modelo europeo de los tribunales o cortes constitucionales. Ello será quizá, el preludio para la transformación en el ámbito federal, si no es que dicha transformación se da desde la Federación misma, en primer lugar.

Los temas que pueden analizarse desde el constitucionalismo local y su trascendencia para el constitucionalismo mexicano son muchos, porque muchos son los retos que está planteando la realidad nacional a cada uno de los niveles de gobierno. La pluralidad política abrió la puerta para las modificaciones jurídicas, al evitar la tradicional reiteración y pasividad por parte del legislador local. Ahí está el reto para las entidades federativas y sus órganos revisores de la constitucionalidad formal.

Estamos en un momento de transición política, pero sobre todo jurídica, donde las reflexiones de quienes han estado estudiando el derecho mexicano son necesarias. Sus aportes e ideas son indispensables para que la toma de decisiones cuente con un margen de información

DAVID CIENFUEGOS SALGADO Y RICARDO MORALES CARRASCO

que las haga confiables, pero sobre todo viables. Y de esta percepción surge la trascendencia de esta obra: someter a la discusión académica y política nuevas ideas para el constitucionalismo local. Por ello, los destinatarios de esta obra son los operadores del derecho y estudiosos en general que buscan repensar el derecho mexicano.

DAVID CIENFUEGOS SALGADO

RICARDO MORALES CARRASCO

Chilpancingo y Xalapa, marzo de 2006.