

## DECLARACIÓN SINALOA

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, conjuntando esfuerzos con las universidades públicas de las entidades federativas, ha desarrollado una importantísima actividad académica mediante la realización de congresos nacionales sobre derecho constitucional estadual o local.

La realización de estos foros académicos ha significado para las facultades y escuelas de derecho de los estados federados una rica experiencia que ha permitido a los estudiantes, profesores e investigadores abreviar de manera directa a las corrientes y pensamientos en materia de derecho constitucional local más modernos y actuales.

En este contexto, el I Congreso Nacional de Derecho Constitucional Estatal se celebró en la ciudad de México, en noviembre de 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 II Congreso Nacional de Derecho Constitucional Estatal se llevó a efecto en Mexicali, Baja California, durante noviembre de 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 III 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.

El V Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados se celebró en la ciudad de Santiago de Querétaro, Querétaro, del 17 al 24 de noviembre de 2004.

En este mismo tenor, la Facultad de Derecho, campus Culiacán, de la Universidad Autónoma de Sinaloa y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México convocaron al VI Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados, el cual se llevó a cabo en la ciudad y puerto de Mazatlán, Sinaloa, del 23 al 25 de noviembre de 2005.

En esta sexta edición, el Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados estableció como eje central de los trabajos el tema “Las instituciones de las Constituciones locales y su ámbito de validez”, con el propósito de resaltar su importancia y que los académicos, profesores y alumnos presentaran trabajos al respecto, con la intención de compartir experiencias y así conocer diversos puntos de vista de los prestigiados juristas que nos hicieron el honor de visitarnos.

Teniendo como marco el acto inaugural de este magno evento académico, el ciudadano gobernador constitucional del estado de Sinaloa, licenciado Jesús Aguilar Padilla; doctor Diego Valadés Ríos, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; maestro en ciencias Héctor Melesio Cuen Ojeda, Rector de la Universidad Autónoma de Sinaloa y doctor Gonzalo Armienta Hernández, director de la Facultad de Derecho, campus Culiacán, de la propia Universidad Autónoma de Sinaloa, se pronunciaron en la realización de una reforma de Estado en cada entidad federativa impulsando en dichos estados reformas a las Constituciones en relación con su régimen interior para regular nuevos derechos ciudadanos y ampliar los existentes, reformas electorales para dotar al órgano rector en esta materia para el control del gasto en campañas de los partidos políticos y candidatos, sugiriendo que la publicidad relativa a la campañas políticas deba ser contratada por el citado órgano.

Que sea el Congreso local quien impulse éstas y otras reformas a través de sus mecanismos y procedimientos.

Asimismo, se expresaron las citadas autoridades respecto a la imperiosa necesidad de una real vinculación académica de las universidades

públicas con dos poderes del estado para impulsar en forma conjunta foros de discusión en torno a las necesidades sociales y sobre el derecho constitucional local para que mediante las conclusiones que emanen de estos foros se concreten las propuestas correspondientes.

Durante este Congreso se dictaron cinco conferencias magistrales a cargo de los doctores Isidro de los Santos, Miguel Ángel Soto Lamadrid, Daniel Barceló, Gonzalo Armienta Hernández y del maestro en ciencias Ismael Camargo González. Adicionalmente a esta actividad, se llevó a cabo un taller sobre derecho procesal constitucional en los estados a cargo del doctor Carlos Karam Quiñónez.

Estos destacados juristas analizaron temas, que además de ser de gran actualidad, son torales para la vida nacional, pues en gran medida las Constituciones de los estados se encuentran anquilosadas con figuras que ya no son consecuentes con las necesidades actuales de los estados, que como el de Sinaloa su economía ha rebasado su normatividad jurídica.

En este contexto se produjeron importantes pronunciamientos, como son, entre otros, los siguientes:

- La falta de una tradición democrática en la sociedad mexicana, sin una cultura política ni instrucción cívica —condicionamientos necesarios para la vida constitucional y libre— fueron elementos determinantes para que se deteriorara el desarrollo teórico y normativo-institucional del derecho fundamental estatal. Lo anterior propició el desarrollo de la doctrina que intenta explicar la vida constitucional mexicana desde una sola de sus partes: el derecho constitucional federal; asimismo, se destaca que ante la transición democrática que se está dando en nuestro país ésta pueda aprovecharse coyunturalmente para el despliegue de una aparejada teoría constitucional estatal, acortando distancias con el derecho constitucional federal denominado originario.
- La reforma de la Constitución en los estados debe abocarse en primer término a integrar en su texto un catálogo estatal de derechos fundamentales, a partir de los cuales debe modificarse el tipo de relación entre el ciudadano y los poderes públicos locales basado en la idea de los derechos fundamentales. Adicionalmen-

te al catálogo de derechos fundamentales, deberá preverse un proceso jurisdiccional ordinario de tutela de los derechos fundamentales, así como un proceso local de amparo de carácter subsidiario y excepcional.

En segundo término, se debe llevar a cabo una evaluación, y a partir del diagnóstico una reforma de todas las instituciones públicas estatales y del gobierno municipal —tanto por separado como en cuanto a sus relaciones interinstitucionales— para que éstas efectivamente respondan con mayor eficacia y eficiencia a la promoción o protección, según corresponda, de los derechos fundamentales reconocidos en las Constituciones estatales, en la federal y en los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por los Estados Unidos Mexicanos; incrementar cada una de las instituciones públicas y en conjunto su capacidad de brindar resultados satisfactorios; se incremente la representatividad de las instituciones; se integren mecanismos eficaces de control y de exigencia de responsabilidad jurídica —administrativa, civil y penal— y política sobre los gobernantes.

- Se propone abrir el debate en los estados sobre la introducción de la institución del gobierno del gabinete en el marco de la reforma del Estado en las entidades federativas.
- La valoración y renovación del federalismo debe partir del reconocimiento del papel de gestor en la solución de problemas políticos, económicos y sociales que en primera instancia tienen las entidades locales, dado que su estructura está más cercana a la sociedad.
- El desarrollo y consolidación del constitucionalismo estatal debe basarse principalmente en el respeto de la libertad y soberanía de las entidades federativas, impulsando desde todos los ámbitos la descentralización política, administrativa y económica de los entes locales. Este federalismo debe tener como base una relación más equitativa y justa con relación a la distribución del poder, facultades y recursos entre los distintos órdenes de gobierno, retornando al modelo original del pacto federal.

- Debe evitarse, a toda costa, la vulnerabilidad de todos los niveles de gobierno, principalmente de los órdenes locales, entre ellos las entidades federativas y los municipios por la insuficiencia de recursos financieros para atender las demandas sociales a las que estos entes están constitucionalmente obligados a prestar.
- Los diversos enfoques legislativos que permite el sistema federal afectan la reincidencia que en algunos códigos se castiga como agravante y en otros no; el máximo de la pena de prisión que va de treinta años hasta setenta años en algunos códigos de la República; el castigo de la violación y el secuestro que no responde a los mismos parámetros, las figuras calificadas de robo y otros delitos patrimoniales, haciendo que desaparezcan figuras como el infanticidio y el adulterio en algunas legislaciones locales, mientras que en otras subsisten como delitos.
- Se propone una ley indígena tipo, resumiendo algunas de sus características:

La jurisdicción indígena es parte fundamental de la ley, ya que la ausencia de tribunales que realmente impartan justicia a los indígenas significa la trasgresión más elemental a sus derechos humanos, es por ello que se mandaba que en todos los juicios y procedimientos en que una de las partes sea indígena, las autoridades judiciales en todas las etapas del procedimiento y al momento de dictar sentencia, deberán tomar en consideración las características económicas, sociales y culturales, usos y costumbres, así como las tradiciones de las comunidades indígenas a las que pertenezca, estableciéndose además que en todos los medios de defensa y recursos en donde participe un indígena se deberá suplir la deficiencia de la queja.
- El control constitucional en los estados federados es, desde el punto de vista legislativo, muy incipiente, y quizá limitado. En cuanto a las alternativas y opciones de control constitucional incorporadas a los textos legales, es prácticamente inexistente.

La doctrina deberá abordar con mayor sistemática los rezagos y los retos del constitucionalismo local, sobre todo a la luz del derecho comparado y de las experiencias emanadas de las recientes reformas constitucionales en algunas entidades de la República, para mitigar y disipar las tensiones generadas por la dualidad de sistema de control constitucional.

Como parte del Congreso, se llevó a cabo una sesión plenaria para la discusión y análisis de las ponencias presentadas conforme a la convocatoria respectiva, obteniendo de este ejercicio un magnífico resultado, del cual presentamos una breve síntesis:

- Se dote a las comisiones de derechos humanos de los estados federados de la facultad para interponer controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad locales. con estas facultades las entidades federativas se pondrían a la vanguardia en esta materia puesto que no existe actualmente ninguna Constitución local o ley que regule esta clase de facultades.
- Crear en las entidades federativas un organismo similar a la Conapred (Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación), cuyo objetivo principal sea generar conciencia entre los ciudadanos para evitar cualquier distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencia sexuales, estado civil o cualquier otra, que tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.
- Crear una institución local denominada Consejo del Ministerio Público o de la Procuración de Justicia de los Estados e incorporarlos a las Constituciones particulares de los estados. La integración de dichos consejos puede seguir el esquema de los consejos de la judicatura, es decir, tener representantes de los superiores de los agentes del Ministerio Público, representantes también de los propios agentes del Ministerio Público y agentes investigadores y de la sociedad civil. Será un órgano autónomo, con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, que se integrará por cinco miembros, de los cuales uno será el procurador, que también será el presidente de dicho Consejo; dos consejeros designados por la mayoría de los agentes del Ministerio Público, electo en Asamblea; otro designado por el Congreso del estado, y uno por la barra o colegios de abogados mayoritaria en la entidad. Para el mejoramiento de la carrera de los agentes del Ministerio Público y de la policía investigadora, fiscalización de las agencias del Ministerio Público, vigilar la disciplina para prevenir la

conducta indebida de los agentes del Ministerio Público y policías investigadores, establecer estímulos para dar reconocimientos a quienes hagan bien su labor en las agencias del Ministerio Público, llevar seguimiento del rendimiento de cada agente del ministerio público para el buen funcionamiento de la procuración de justicia. Ser instancia para resolver quejas sobre irregularidades de las agencias del Ministerio Público en la averiguación previa, elaborar un código de ética para los servidores públicos que laboren en la agencias del Ministerio Público, presentar iniciativas de reformas al Código de Procedimientos Penales, estableciendo términos para el conjunto de actividades que integran la averiguación previa, de manera que esta tenga un plazo máximo.

- La reforma de agosto de 2001 en materia indígena ofrece la oportunidad de reflexionar el papel de las Constituciones locales en la elaboración de un orden normativo acorde con las particularidades socioculturales de cada una de las entidades federativas. Aquí se matiza el hecho de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el mínimo de derechos y que corresponde su aplicación a las legislaturas locales, sea a través de las Constituciones y o por leyes ordinarias. Se propone como temas específicos para la reforma local los derechos culturales, los sistemas de gobierno y justicia, y el análisis sobre la definición teórica del orden jurídico de los pueblos y comunidades indígenas.
- En la Constitución federal debe fijarse con claridad y suficiencia los lineamientos que deben asumir las entidades federativas en el ejercicio del control constitucional estatal. Debe establecerse el mecanismo de designación de magistrados distinguiendo la clase de jurisdicción que hayan de desempeñar entre la justicia común y la justicia constitucional. Es necesario fortalecer la independencia judicial estableciendo la obligación de fijar un porcentaje mínimo y fijo del producto interno (estatal). Debe establecerse el mecanismo de evaluación al desempeño que incluya a todo el sistema de impartición de justicia, atendiendo a la naturaleza misma que el corresponde a cada ámbito de impartición de justicia.

Estamos seguros de que con esta Declaración, denominada Sinaloa, que se elaboró al concluir los trabajos, se dará inicio a una profunda reforma constitucional en este y en otros estados, pero lo más importante

es que los cambios constitucionales que se proponen no serán elaborados por un puñado de burócratas iluminados, sino por verdaderos estudiosos de la ciencia jurídica, cuyo único compromiso es con México.

Mazatlán, Sinaloa, México, 25 de noviembre de 2005

Dr. Diego Valadés Ríos

*Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*

Dr. Máximo N. Gámiz Parral

*Coordinador General del Congreso por parte del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*

Dr. Gonzalo Armienta Hernández

*Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Sinaloa*

Dr. Ismael Camargo González

*Coordinador del Congreso por parte de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Sinaloa*