

INTRODUCCIÓN

En el marco del cincuenta aniversario de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de esta Casa de Estudios, y con el objeto de promover la investigación y los estudios acerca de la doctrina jurídica constitucional y el marco normativo de las entidades federativas y teniendo como antecedentes los Congresos celebrados en el propio Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en la ciudad de México, Distrito Federal, en la Facultad de Derecho de Mexicali de la Universidad de Baja California y en la Universidad Juárez del Estado de Durango, celebraron durante los días 17, 18 y 19 de noviembre de 2003, en las instalaciones de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, el *IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*, donde, además se puso en marcha el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de esta universidad.

Es de resaltar que en la ceremonia de inauguración el doctor Diego Valadés pronunció un discurso-conferencia, fundamentando la importancia de la celebración de estos congresos nacionales, y sobre todo el cumplimiento de la periodicidad anual con que se han efectuado.

Como en ocasiones anteriores se contó con la participación de académicos y estudiosos de la Ciencia Jurídica que dictaron conferencias magistrales. El doctor Emilio O. Rabasa tituló su intervención como *“La reforma del Estado en las entidades federativas. El caso Veracruz. Propuestas”*. El mismo día el tema *“Los estados en las reformas a la Constitución federal y la revocación del mandato”* fue abordado por el doctor Máximo N. Gámiz Parral, coordinador del congreso a nombre del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. El diputado federal Juan de Dios Castro presentó un interesante trabajo que denominó *“La reforma en el poder legislativo de los estados”*. *“Reestructuración del órgano superior de fiscalización de las entidades federativas”* fue el tema del doctor Jorge Fernández Ruiz. Y el doctor Isidro

de los Santos expuso sobre “*El constitucionalismo federal y las entidades federativas*”.

De la diversidad y trascendencia de los temas mencionados, relacionados con sus autores respectivos, se puede afirmar que ante los congresistas se expusieron aspectos de verdadero interés y resonancia en las diferentes entidades federativas.

De igual manera, es necesario señalar que las cuatro mesas de trabajo, integradas por los congresistas fueron receptáculo de planteamientos novedosos y de preocupación para los investigadores y académicos de provincia:

En la mesa uno, se trató sobre *Federalismo y autonomía municipal*. En la mesa dos, acerca de *Reforma de cada uno de los tres poderes del Estado para asegurar el servicio a la sociedad, la separación y autonomía entre ellos y la necesaria colaboración*. En la mesa tres, *Participación de la sociedad en la supervisión de la acción del gobierno*. Y en la mesa cuatro, *Estado de derecho, seguridad pública y administración de justicia*.

Es oportuno citar algunos contenidos de ponencias para resaltar la participación de doctrinistas e investigadores de las entidades federativas.

Se elaboró un estudio de investigación, el diagnóstico, la crítica y propuestas para reformas o una nueva Constitución del Estado de Morelos. Como premisa se estableció que el cumplimiento pleno del sistema legal y la participación cívica ciudadana es el requerimiento para un mejoramiento de la vida de Morelos y de México. Se propuso dentro del nuevo texto que la hacienda estatal debe conformarse con un criterio de racionalidad, que urge una verdadera planificación, que se goza de los derechos pero no se cumplen totalmente las obligaciones, que es indispensable la equidad de género, así como el control constitucional local y la preeminencia del Estado de derecho, revisión de las estructuras administrativas, hacer vigente la afirmativa ficta, un seguimiento puntual a las denuncias presentadas por los particulares en contra de los servidores públicos y evitar la ingobernabilidad.

Uno de los ponentes concluye que: “La Conferencia Nacional de Gobernadores opera absolutamente al margen del orden constitucional, pero eso no parece preocupar a nadie. A mí por ejemplo no me preocupa. La Constitución mexicana de 1917 ya es ajena a los factores reales del poder que han despertado en este país. Replantear nuestro constitucionalismo es una exigencia que muy pronto se verá inaplazable. Los gobiernos de los estados deben ser investidos con poderes constitucionales suficientes para atender las necesidades de la población, pues de otra manera no se justifica sostener gobiernos tan costosos, incapaces de operar por sí mismos. Debe desaparecer la tutela

que sobre los poderes de los estados ejerce de manera directa el gobierno central. Los gobiernos ya deben de alcanzar su mayoría de edad”.

Otro estudio relacionado con el estado de Morelos establece que: “Resulta ocioso pensar si es necesaria una reforma al estado mexicano o en las entidades federativas. Hay reclamos sociales de injusticias, impunidades, obsolescencias o lagunas normativas, abusos de poder, estructuras orgánicas antidemocráticas, voluntades perversas que obstruyen la observancia del Estado de derecho y desequilibrios en nuestro sistema federal”.

Se propuso la desaparición del Senado, basándose en lo expuesto por Tena Ramírez respecto de que: “La necesidad de debilitar, dividiéndole, al Congreso sobre el Ejecutivo, pocas veces a aparecido en nuestra historia, por la docilidad actual del primero respecto al segundo. La madurez y ponderación en la formación de leyes, que pretende lograrse mediante el trabajo sucesivo de las dos cámaras, no son cualidades indispensables para nuestro Congreso, puesto que en México las leyes se han expedido por el Ejecutivo en una de sus facultades extraordinarias o por el Congreso acatando habitualmente las iniciativas presidenciales. Debemos concluir, por lo tanto, que el bicammarismo ha sido entre nosotros una de tantas instituciones que esperan, en el ejercicio democrático, la prueba de su eficacia”.

Otro ponente, manifiesta que: “Es notable el poco estudio de la cultura del Estado de derecho en sí misma como una forma particular de entender y percibir significados en los acontecimientos de nuestra vida política y social. Esta carencia no sólo se observa en el ámbito federal sino en los ámbitos locales y municipales.

“El estudio del Estado de derecho ha estado peculiarmente cerrado a las investigaciones de la teoría cultural moderna.

“Una disciplina académica que estudia las formas culturales se aproxima a estas proposiciones no desde la perspectiva de su validez, sino desde la perspectiva del significado de éstas”.

Respecto de la participación o intervención de las legislaturas de los estados en la reforma a la Constitución General de la República, regulada actualmente por el artículo 135 de la misma carta magna; se despertó la simpatía de la mayoría de los congresistas en el sentido que de acuerdo al nuevo federalismo, a los tiempos democráticos que vive el país, consideramos que es importante una mayor participación de las entidades federativas a través de sus legislaturas, en el proceso reformatorio de la Constitución, que su actuación, no se circunscriba únicamente en un sí o un no a las reformas enviadas por el Congreso de la Unión; es verdad que el pueblo en general

y los estados de la República se encuentran representados en nuestro Congreso General y que ellos son los que en primera instancia analizan, discuten, y aprueban las reformas, sin embargo, como parte de la democracia, las legislaturas locales representan en la especie y en forma por demás directa a los ciudadanos que nos eligieron, por lo que estas legislaturas, como expresión de un nuevo federalismo, deberían de tener una mayor facultad en la aprobación de las reformas constitucionales; que se les permita realizar observaciones o propuestas a las reformas desde la presentación del dictamen ante el Pleno y que esta facultad se vea plasmada en nuestra carta magna; que se prevean plazos para presentarlas y los procedimientos parlamentarios en el Congreso de la Unión para conocerlas y discutir las, y en su caso, aprobarlas. Parafraseando al doctor Diego Valadés, en su libro *Constitución y política*, podemos decir que: “Ya no se trata de ver el llano desde la montaña, sino de contemplar la elevación desde la planicie. Podrá decirse que es un mero retruécano caprichoso, pero también podrá demostrarse que se trata de una auténtica realidad jurídico-política”.

En el aspecto de la seguridad pública, comprendiendo las policías, el Ministerio Público y los órganos jurisdiccionales, surgieron varias propuestas interesantes, mencionamos las siguientes: Federalicemos al Poder Judicial para alejarlo de poderes regionales que lo presionan en lo cotidiano y que, en ocasiones frecuentes, tuercen el recto camino del derecho. En conexión aparentemente inexistente pero real para la vida del ciudadano, regresémosle al policía de barrio pero no como sujeto aislado fácil víctima del delincuente organizado sino uniendo la tradición y lo innovador aprovechemos la teoría de la organización, devolvamos al policía el aprecio y la confianza que tuvo y que nos mereció hasta antes de la explosión urbana, que cada barrio o conjunto de manzanas aporten para el sustento decoroso y comprometido de quien arriesga su vida y salud para defender nuestras vidas y patrimonios. Reconozcamos en el cumplimiento y la fidelidad a la ley uno de los valores fundamentales del país, de la comunidad y del ciudadano y, no en el dinero el objetivo absoluto del individuo, evitemos la mercantilización del espacio social, ley, juzgadores, ministerios públicos y policías. Desarrollemos una cultura social y jurídica como respecto a la ley y conocimiento de la misma, no sólo como celebración de la promulgación de la Constitución de 1917. Apliquemos en la práctica la teoría de la organización en la modalidad de estudios policiales, partiendo de reconocer que el delito es un producto social, tanto del individuo en lo particular como de la sociedad como corresponsable por los niveles de vida, educación y oportunidades que ofrece o niega, para

que no sea un policía aislado el que enfrente a la delincuencia organizada sino que cada policía tenga el respaldo de la organización y, que su fuerza no esté representada por el arma que lleva en las manos sino en el poder multiplicado por la organización de individuos, recursos materiales, ciencia y tecnología. La seguridad debe ser una responsabilidad compartida (como ya existe en el ámbito electoral) entre gobierno y sociedad, aislados cada uno de ellos no puede combatirla, integremos comités de manzanas, barrios, colonias y delegaciones dentro de un marco jurídico nuevo, propositivo y realista, que sin caer en el terrorismo policíaco o penal, permita compartir este reto sin generar excesos que pueden ser peores que la inseguridad actual. La congestión social y estatal de este problema nos obliga a salirnos de las pseudo soluciones fracasadas como la militarización policíaca que demostró su ineficiencia, en virtud de que el delincuente no es un enemigo a destruir, y el militar ha sido adiestrado para cumplir dignamente con otro tipo de funciones, pero no las policíacas. Ante el crimen organizado enfrentemos a la sociedad organizada, la mejor protección que nos puede dar la ley penal es la garantía de la punibilidad del delincuente, si el delincuente habitual o el ocasional sabe que sus actos serán castigados conforme a la ley se establece una barrera de contención al delito, esto sólo es posible con la organización social, pues el ámbito de las instituciones aisladas muestran una desvinculación entre ciudadanos y policías, ministerios públicos y juzgadores. Que en concreto, en cada una de las ciudades y municipios, se establezcan comisiones mixtas de seguridad pública compuestas por asociaciones de vecinos y autoridades públicas, las que conforme un plan anual de seguridad implementen las medidas a realizar desarrolladas en programas sectoriales conforme lo requiera cada delegación, zona, colonia, barrio o pueblo, manzana o incluso unidad habitacional de acuerdo a los delitos cometidos. ¿Esto implica armar a los vecinos? No, implica dotarlos de elementos de comunicación, de instalar cámaras televisoras o aparatos de escucha (sin que se afecten las garantías individuales), para que los policías puedan intervenir con toda oportunidad estando debidamente equipados con armas, es unir la capacidad de presencia ciudadana y de su intervención activa, con el poder represivo contra la delincuencia y defensivo para la ciudadanía, de la policía. Reconociendo el fracaso general de nuestro sistema carcelario, estudiemos este fenómeno y propongamos opciones que permitan cambiar a otro que no sea escuela de crimen y de delincuencia organizada. Hagamos de la impartición de justicia nacional la más confiable y eficaz gracias a la integración nacional y coordinación de la acción jurisdiccional, ciudadana y policial, con base en

planes y programas organizacionales interdisciplinarios de largo aliento prospectivo, que rebasen campos disciplinarios que, unidos en la realidad ciudadana, intereses mezquinos los dividan en beneficio de la impunidad, injusticia e inseguridad.

Se analizó el desarrollo de los derechos sociales y se determinó que existen y deben de tener vigencia jurídica, algunos mecanismos que se pueden implementar de manera supletoria para salvaguardar los derechos sociales paralelos a los derechos individuales.

Con relación al control constitucional, se planteó la creación de órganos locales constitucionales que tendrían la función de vigilar la observancia de la Constitución local y de la Constitución federal, dentro del estado, respecto de la violación a las garantías de legalidad o constitucionalidad, y consecuentemente, los órganos judiciales federales dejarían de conocer los asuntos de competencia local y sólo lo haría en el orden federal; de esta manera los poderes judiciales estatales asumirían la defensa de las disposiciones constitucionales, garantizando la definitividad de las resoluciones jurisdiccionales.

Posterior a un análisis comparativo de los diferentes sistemas de las comisiones legislativas de los congresos estatales se propuso un modelo básico integrado por la recomendación acerca de que las comisiones deban ser diecinueve; que las comisiones legislativas se conformen por un mínimo de cinco y un máximo de nueve diputados, conformadas de manera plural, reflejando el porcentual de cada partido político; que contaran con un verdadero apoyo técnico; que establecieran anualmente un plan de trabajo; que se implantara un sistema de comunicación pleno y constante de las comisiones con los actores políticos; que los acuerdos deben de sustentarse en una legitimidad real y estar soportados por consensos que generen una gobernabilidad democrática y que las resoluciones respectivas respeten la jerarquía de las normas, así como las reglas generales de técnica legislativa y de redacción.

Un punto de vista interesante campeó también en el Congreso, respecto del análisis de los artículos 124 y 73 de la Constitución General de la República, de donde se desprende que el Congreso de la Unión no tiene facultades para legislar en materia civil, al no establecerse de manera expresa; por lo que el Congreso de la Unión expidió el Código Civil Federal con base en el artículo undécimo transitorio del derecho de reformas y adiciones a la Constitución, pero tal facultad no se encuentra establecida en el texto vigente de la Constitución Federal. Y que por otro lado se señaló que en materia de procedimientos mercantiles el artículo 1054 del Código de Comercio remitía

a la aplicación supletoria de los Códigos de Procedimientos Civiles de carácter local; no obstante, mediante publicación del 13 de junio de 2003, tal precepto se reformó para establecer: “En caso de no existir convenio de las partes sobre el procedimiento ante tribunales en los términos de los anteriores artículos, salvo que las leyes mercantiles establezcan un procedimiento especial o una supletoriedad expresa, los juicios mercantiles se regirán por las disposiciones de este libro y en su defecto se aplicará el Código Federal de Procedimientos Civiles”.

También como resultado de un estudio de investigación sobre la situación política y social de los municipios de Morelos se presenta la propuesta de la implantación de un modelo de presupuesto participativo y de manera conjunta los siguientes planteamientos: Dados los niveles de insatisfacción con temas de prevención y persecución del delito y ante la presencia de la *cultura de la sospecha* en la sociedad morelense, se propone la elección directa de los siguientes servidores públicos: Procurador General de Justicia, Contralor del Estado (Poder Ejecutivo), Auditor Superior (Poder Legislativo), contralores Municipales y directores de las Policías Preventivas Municipales.

La particularidad de estos procesos electivos sería que los candidatos no fueran propuestos por los partidos políticos, sino por organizaciones ciudadanas o a título personal. Para el logro de niveles más altos de gobernabilidad y como solución a posibles problemas de legitimidad en las autoridades electas, se sugiere la aplicación de procedimientos de segunda vuelta electoral en caso de que un candidato no obtenga un porcentaje mínimo de votación del 50% de los votos emitidos. Sólo la elección de diputados y la asignación de regidores estaría fuera de este procedimiento. Para la asignación de regidores se propone seguir manteniendo el sistema de representación proporcional, pero cambiando el procedimiento de lista cerrada a abierta. Esto significa que el ciudadano votaría, además de por el partido político de su preferencia, por el candidato a regidor que más y mejor responda a sus intereses; es decir, en la asignación de regidores no habría lugares preestablecidos ni de privilegio, ni tampoco “la venta del favor” por parte de los líderes partidistas para colocar a sus preferidos en los primeros lugares de las listas. Así, todos los candidatos a regidores tendrían las mismas oportunidades de ser electos en función a su trayectoria política y de su compromiso con la ciudadanía, de su comunidad o región. Con el fin de promover la rendición de cuentas de las autoridades electas ante quienes las eligieron, se propone la reelección de legisladores, miembros de los cuerpos edilicios y

otras autoridades electas directamente por el pueblo, con la única excepción del gobernador del estado. De ser considerada esta posibilidad, debería analizarse si lo más conveniente es que la reelección sea indefinida o contenga un término máximo. Las conurbaciones existentes en el estado exigen una amplia coordinación y colaboración entre las autoridades de los municipios que integran una zona metropolitana para la más efectiva y eficiente provisión de los servicios públicos. La Ley Orgánica Municipal deberá contener los mecanismos mediante los cuales esos objetivos se cumplan, ya sea a través de la creación de un gobierno metropolitano encargado de atender los asuntos que son comunes y que traspasan los límites geopolíticos de los municipios, o bien, a través de la integración de coordinaciones intermunicipales integradas por las autoridades ya existentes en cada municipalidad de la conurbación.

Hemos referido los contenidos de algunas de las ponencias presentadas en este congreso, y que son representativas de la riqueza e importancia de los temas que se plantearon, de la preocupación de la provincia mexicana por el marco jurídico y del valor intrínseco de los autores de los trabajos de investigación.

Las cuatro mesas de trabajo concluyeron con aprobaciones de algunas de las ponencias presentadas, y conjuntamente integraron lo que se ha denominado *La Declaración Morelos*, que es el documento síntesis de esta actividad congresional.

El interés de los participantes y del público en general proporcionó un marco de entusiasmo que completó el éxito del evento. Es digno de encomio que varios representantes de diferentes universidades adelantaron su deseo de que el próximo congreso nacional se pudiera celebrar bajo sus auspicios, coordinadamente con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

La opinión unánime de los congresistas fue de reconocimiento al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, encabezado por el doctor Diego Valadés, tanto por la organización del primer congreso nacional como su determinante participación en los posteriores congresos, así como la apertura para que se sumen a la convocatoria para la celebración de los congresos, a las universidades de provincia. Es preciso recordar que el Primer Congreso Nacional de Derecho Constitucional Estatal se celebró en la Ciudad de México, a invitación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; posteriormente el segundo se llevó a cabo en el ciudad de Mexicali, convocado por la Universidad de Baja California y el citado instituto; el Tercer Congreso

Nacional se llevó a efecto a invitación de la Universidad Juárez del Estado de Durango y el Instituto de Investigaciones Jurídicas; como ahora el Cuarto Congreso Nacional convocado por la Universidad Autónoma de Morelos y el multicitado instituto. Todos ellos, en años consecutivos y durante el respectivo mes de noviembre.

Máximo N. GÁMIZ PARRAL
Jorge Arturo GARCÍA RUBÍ