

EL PROBLEMA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS: ENTRE INERCIAS DEL PASADO Y NUEVOS ESCENARIOS (APUNTES TEÓRICOS SOBRE EL ESTADO DE YUCATÁN)

Gabriel ZAPATA BELLO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los nuevos escenarios parlamentarios*. III. *Las inercias del pasado*. IV. *La escasa experiencia local de creación o de modificación constitucional*. V. *Análisis de la necesidad de la reforma constitucional en el estado de Yucatán*. VI. *Corolario*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Los estudiosos de la teoría constitucional han privilegiado sus investigaciones, primordialmente, al análisis y conceptualización de la dogmática y la praxis constitucional, desde una óptica nacional, o más recientemente, supranacional.

Los escasos estudios constitucionales sobre las entidades federativas son más bien de alcance y difusión local o regional y, en la mayoría de los casos, cuando se divulga nacionalmente algún estudio en esta materia, se trata de tablas comparativas que se limitan a relacionar a las entidades alfabéticamente, sus similitudes y diferencias en cuanto alguna institución o disposición constitucional local.¹

¹ Sin embargo, cabe destacar estudios valiosos como el de Concha Cantú, Hugo y Caballero Juárez, José Antonio, *Diagnóstico de la administración de justicia en las entidades federativas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001; Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo en las entidades federativas*, 3a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003; y Andrea, Francisco de, *Derecho constitucional estatal. Estudios históricos, legislativos y teórico prácticos de los estados de la República Mexicana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, entre otros.

La tradición de limitar la visión de lo constitucional al orden nacional, reduciendo al constitucionalismo local en mero reflejo y consecuencia, se transmitió e impactó fuertemente no sólo en las comunidades académicas de los ámbitos nacional y local, sino también en otros actores jurídicos (jueces, litigantes, legisladores, docentes, etcétera).

Esta costumbre proviene de la práctica política y legislativa nacional de nuestro país derivada de un sistema de partido hegemónico, o casi único, que duró más de 70 años y que pese a la alternancia política actual, esa tradición de privilegiar lo nacional a lo local, aún persiste.²

Nuestro régimen federal, tanto en el ámbito de lo político, como en el de lo jurídico, impone la necesidad de que las entidades federativas —en donde reside la riqueza de nuestra composición pluricultural y multiétnica— plasmen en normas la realidad del país, la cual, como podemos ver cotidianamente a través de los modernos medios de comunicación, es dinámica y se modifica de acuerdo con las necesidades y aspiraciones de cada estado en particular. En ocasión de la necesidad de reformas y cambios constitucionales, ha señalado el jurista campechano Jorge Carpizo: “la Constitución real no es únicamente la realidad ni el folleto denominado carta magna, sino es el punto en el cual la realidad jurídica valorada y el folleto se intersectan. La Constitución escrita debe irse reformando en concordancia con los cambios de esa realidad. Si no fuera así, llegaría a tener el valor de una hoja de papel, según conocida expresión de Lasalle. Luego, la Constitución tiene que cambiar”.³

Las Constituciones de las entidades federativas, para alcanzar las reformas necesarias, contemplan un procedimiento similar al del artículo 135 de la carta magna federal, es decir, que la modificación sea aprobada por el Congreso de la entidad respectiva, cuando menos por el voto de las dos terceras partes de los representantes presentes. El escenario y los factores políticos del país y de cada una de las entidades federativas, cuando

² José Ramón Cossío reseña un orden jurídico (corporativo) mexicano, en el que en el orden local, el gobernador y el Congreso llevaban a cabo el procedimiento de creación de leyes y realizaban los nombramientos de una serie de órganos estatales, pudiendo incluirse a las autoridades municipales. Conformados los órganos primarios estatales y municipales, se encontraban dadas las condiciones para establecer un tipo de dominación jurídica e inclusive para reformar la norma suprema del orden jurídico estatal. *Cambio social y cambio jurídico*, México, ITAM-Porrúa, 2001, pp. 59-76.

³ Carpizo, Jorge, “Las reformas constitucionales en México”, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 1998, p. 309.

el sistema de partido hegemónico o casi único estaba vigente, hacían que el procedimiento de reformas fuese bastante flexible y fácil de efectuarse, debido a los mecanismos de control y dominación partidistas y corporativos que ejercían el Ejecutivo federal o los gobernadores, en su caso, hacia los integrantes de los congresos, mayoritariamente del mismo partido.

La alternancia política de nuestros días no trajo aparejado el cambio jurídico que necesita o aspira la población mexicana, el cual norme la realidad del México dinámico y diverso que proyectan las regiones y las localidades. ¿Cuáles han sido entonces las razones por las que las entidades federativas no realizan las modificaciones y las reformas constitucionales para dar a las localidades un orden jurídico moderno? A continuación enlistaremos los problemas y razones del orden teórico que limitan la actualización y modificación de los textos constitucionales locales.

II. LOS NUEVOS ESCENARIOS PARLAMENTARIOS

En párrafos anteriores hemos descrito el camino necesario para que en los congresos federal y estatales se realicen las reformas constitucionales. Ponemos especial énfasis en la necesidad de que las modificaciones sean aprobadas por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso.

La realidad política de nuestro país en lo general y de cada región en lo particular, caracterizado por un sistema de partidos multipartidista y por la alternancia que se está dando en los estados y municipios, determina que, según el comportamiento a partir de los comicios electorales de 1997, cada vez es más difícil encontrar congresos o asambleas legislativas en las cuales exista un grupo o fracción parlamentaria partidista que congregue a la mayoría absoluta requerida para aprobar una reforma o modificación constitucional.

Vayamos al caso de que sea necesaria o evidente la reforma o adición; aun cuando esto se planteara como necesario jurídica y socialmente, el comportamiento de los grupos parlamentarios partidistas ha sido el mismo, pues trasciende el interés inmediato de los propios grupos, anteponiendo o condicionando algún tema o problema particular a cambio de discutir o admitir la reforma. En la práctica reciente, podemos citar el caso de someter la aprobación de algún asunto o tema en los congresos, bajo algún condicionamiento referido a elecciones, juicio de responsabilidad

política de alguno de sus miembros partidistas o hasta la flexibilización o concesión de algún beneficio que redunde en lo material.⁴

Además, existe una gran intervención de actores y operadores diversos en la esfera política-legislativa. Tal es el caso de la influencia de los medios de comunicación en los legisladores, así como de los grupos política y económicamente poderosos que financian las campañas de elección de los propios legisladores y que presionan, condicionan y, en algunos casos, hasta controlan a grupos de legisladores, aun de distintas siglas, para impedir reformas y actos legislativos que pudieran afectar sus intereses.

III. LAS INERCIAS DEL PASADO

Reformar la Constitución, aun contando con la disposición política de los legisladores, no es una tarea sencilla. El constitucionalista Miguel Carbonell considera, al de la reforma constitucional, uno de los temas *encrucijada* del derecho constitucional: “En él se percibe como en pocos la frontera difusa entre derecho y política, mezclándose consideraciones de orden puramente normativo con otras de carácter filosófico-ideológicas y hasta sociológicas”.⁵

Una de las constantes de la reforma constitucional en las entidades federativas, es que, en los procesos de creación o modificación constitucional, han tenido un papel poco relevante.

Para el caso de la reforma constitucional en el orden federal, se requiere, además de la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Congreso de la Unión, la aprobación de la mayoría de las legislaturas loca-

⁴ En las democracias contemporáneas se ha configurado un fenómeno característico y representativo del Estado moderno, al cual los juristas y politólogos han llamado *partidocracia*, que consiste en una creciente injerencia de los partidos en la vida del Estado, usurpándole buena parte de sus funciones, o bien, en el hecho de que los órganos e instituciones estatales han dejado de ser los centros de mediación de los intereses privados de los particulares para convertirse en centros de mediación de los partidos. Este fenómeno ha sido denominado por la doctrina alemana como el “Estado de partidos”, el cual consiste en que la mayor parte de las decisiones importantes adoptadas en cualquier instancia de poder, se derivan, a su vez, de decisiones previamente adoptadas en el seno de las organizaciones partidarias. De Vega García, Pedro, “Estado social y Estado de partidos”, *Problemas actuales de derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, 1994, p. 398.

⁵ Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, 4a. ed., México, Porrúa, 2001, p. 217.

les. Sin embargo, en la práctica, el papel de los congresos locales ha sido más bien *testimonial*, ya que se han limitado a cumplir con la formalidad establecida en el artículo 135, sin debatir o agregar cambios a los preceptos aprobados por el Congreso federal.

En el caso de la reforma a los textos constitucionales de las propias entidades federativas, las modificaciones obedecen, en su gran mayoría, a la necesidad de aparejar el orden jurídico local con el federal; es decir, de incorporar —a los textos locales— los contenidos de las adiciones o modificaciones constitucionales realizados a la carta magna federal. La tradición del constitucionalismo local mexicano no es de innovación o de iniciativa, es más bien de reflejo o consecuencia de lo que se legisle en el ámbito federal.

IV. LA ESCASA EXPERIENCIA LOCAL DE CREACIÓN O DE MODIFICACIÓN CONSTITUCIONAL

En nuestro país, donde siempre se ha ejercido un sistema presidencialista en el cual el Ejecutivo goza de facultades constitucionales y meta constitucionales, así como de un protagonismo en la mayoría de las decisiones públicas nacionales, la experiencia sobre prácticas parlamentarias es aún incipiente.

Por lo que se refiere a los procesos de creación normativa y de reforma constitucional, ha sido recurrente que, en la mayoría de los casos, las iniciativas han provenido del Poder Ejecutivo, el cual, a través de la *exposición de motivos*, una vez aprobada la nueva norma o la modificación, según sea el caso, establecía una especie de criterio o interpretación que se aceptaba en los diversos medios jurídicos, llegando a considerarse y adoptarse como el *espíritu de la ley*, o bien, *lo que el legislador quiso decir*.

Si esa ha sido la costumbre con la que se legisla en materia constitucional en el orden federal, en las entidades federativas se reproduce el mismo esquema, aunque ha venido modificándose, por la circunstancia de que actualmente no son muchos los estados en los cuales el gobernador y la mayoría de los integrantes del Congreso sean del mismo partido.

Por esta razón, los retos que afronta el constitucionalismo local y sobre los cuales habrá de trabajar, son:

a) La creación de una cultura constitucional, que en primer lugar reconozca y valore la importancia del constitucionalismo local para un real y

fortalecido sistema federalista; los esfuerzos en este propósito van en el orden de realizar un esfuerzo importante de difusión del constitucionalismo, de tal manera que la Constitución esté al alcance del mayor número posible de ciudadanos y no sea vista sólo como una norma obligatoria para funcionarios públicos.

b) Revalorar los textos constitucionales locales, en su importancia y aplicación. No conocemos facultad o escuela de derecho que imparta *derecho constitucional local*. Los estudios constitucionales se centran en el análisis teórico de los materiales constitucionales federales, soslayando los sistemas del orden local, los cuales, en los últimos años, han venido actualizándose e, inclusive, incorporando nuevos conceptos e instrumentos acordes al avance del constitucionalismo contemporáneo.⁶

c) La depuración de la técnica legislativa que dé como resultado textos más claros y precisos, así como dotados de inviolabilidad y durabilidad. Una adecuada técnica legislativa evitará la abundancia de preceptos y de extensos contenidos, así como el desorden y la falta de sentido de algunos conceptos. Desafortunadamente, para los proyectos de reforma constitucional en las entidades federativas no se cuenta con fuentes que puedan orientar sobre la técnica legislativa; inclusive en el ámbito nacional los estudios son escasos.

V. ANÁLISIS DE LA NECESIDAD DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL ESTADO DE YUCATÁN

El estado de Yucatán históricamente ha ocupado un lugar relevante en el constitucionalismo mexicano, a raíz de que fue precisamente en una Constitución yucateca, la de 1841, en la cual se contempló por vez primera la figura del amparo, obra del jurista Manuel Crescencio Rejón.

En el Constituyente de 1916-1917, los diputados yucatecos realizaron aportaciones importantes en la confección de los derechos sociales, particularmente en materia de derechos laborales, toda vez que en esos tiempos Yucatán contaba con una de las legislaciones en materia social más avan-

⁶ Tal es el caso de las concepciones sobre derechos fundamentales y de instrumentos de control constitucional, así como la creación de sistemas de justicia constitucional local que a partir del año 2000 contemplan las Constituciones de Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Quintana Roo.

zadas, promulgadas durante el periodo en que gobernó la entidad el visionario sinaloense Salvador Alvarado.

Sin embargo, la entidad no escapó de la inercia y de los procedimientos de creación normativa propios del sistema político presidencialista y casi unipartidista que vivió nuestro país durante el siglo XX.

Al entrar al nuevo siglo, la Constitución yucateca requiere de una profunda revisión y actualización, misma que, inclusive, se ha planteado como tarea indispensable desde hace casi una década por los dos últimos jefes del Ejecutivo, provenientes ambos de partidos políticos diferentes.⁷ Esta tarea no ha sido realizada debido a factores políticos, como es el caso de que:

- a) En las últimas cuatro legislaturas, de 1994 a la fecha, ninguna ha contado con un grupo o fracción parlamentaria que reúna las dos terceras partes de los integrantes del Congreso.
- b) La entidad ha sufrido una actividad política incesante, a tal grado de que en un periodo de diez años ha tenido tres gobernadores y ha celebrado cuatro procesos electorales locales ordinarios, tres procesos electorales extraordinarios y cuatro procesos electorales federales.

Lo anterior pone de manifiesto que la posibilidad de acuerdos parlamentarios se vea constantemente obstaculizada por los intereses políticos de los partidos y de los grupos parlamentarios, dando como resultado que la carta constitucional local se haya convertido en un texto que ha dejado de responder a las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos y grupos sociales de Yucatán.⁸

⁷ En el *Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001* de la administración de Víctor Cervera Pacheco (PRI) se planteó hacer una revisión profunda de la Constitución, así como su actualización (Edición del Gobierno del Estado de Yucatán, Mérida, 1996, pp. 51 y 53). La actual administración de Patricio Patrón Laviada (PAN) planteó en el instrumento similar el convocar al análisis de una Reforma Integral de la Constitución estatal, con el propósito de que las leyes sean acordes con la realidad social, económica y política de la entidad (*Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007, Gobierno para el cambio*, 4.1.3. Fortalecimiento del federalismo. Estrategias. www.yucatan.gob.mx/plan_desarrollo/plan_gobierno.htm).

⁸ Las últimas cinco legislaturas, incluyendo la LVII actual (2004-2007), desde 1994 a la fecha, solamente han concretado tres reformas a la carta magna yucateca: una en 1994 de carácter electoral, otra en 1995 que ajustó los periodos ordinarios de sesiones del Congreso, y otra en 1997 referida a la obligatoriedad de los habitantes del estado de enviar a sus hijos a que concurren a recibir educación.

A continuación, a manera de cuadro esquemático, mencionaremos los temas o contenidos que constituyen rezagos normativos en la Constitución yucateca.

En materia de rezagos de reformas o actualizaciones respecto a la Constitución federal:

<i>Tema</i>	<i>Contenido</i>
Rango constitucional al órgano de derechos humanos local	Otorgar en la Constitución autonomía técnica, presupuestal y de gestión en el ejercicio de sus funciones a dicho órgano.
Consejeros electorales como sujetos de responsabilidad política	Equiparar, por la naturaleza e importancia de su función política, a los consejeros electorales con otros funcionarios y servidores públicos, a efecto de que se incorporen al régimen de responsabilidades previsto en la Constitución y, en caso de violaciones graves a la propia Constitución y a otras leyes, puedan ser sujetos de juicio político.
Reforma judicial	a) Ampliación de las garantías judiciales. b) Inamovilidad de magistrados. c) Requisitos de elegibilidad. d) Creación del Consejo de la Judicatura. e) Determinar un porcentaje fijo presupuestal.
Reforma municipal: reconocimiento del municipio como órgano de gobierno y aumento de atribuciones en materia de servicios	Otorgar a los municipios un mayor campo de acción jurídico-político.
Obligatoriedad de la enseñanza preescolar	Establecer en la Constitución que dentro de las funciones del estado se

REFORMA CONSTITUCIONAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 285

	encuentra la impartición de la educación básica obligatoria, la cual se conforma con la enseñanza preescolar, la primaria y la secundaria.
Creación de la Entidad Superior de Fiscalización	Sustituir a la Contaduría Mayor de Hacienda, creando un órgano de fiscalización que constituya un elemento más de control. Dicha entidad tendría autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus funciones, así como decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.
Reconocimiento de la población y derechos indígenas	Reconocer a la población maya, su identidad, sus costumbres, derechos, formas internas de convivencia y organización social, económica y política; preservar su lengua y conocimientos. En este sentido, fortalecer la participación y representación política indígena en los municipios.
Responsabilidad administrativa del estado	Establecer la responsabilidad objetiva y directa del Estado por los daños que cause a los particulares, en sus bienes o derechos, por causa de su actividad administrativa irregular.
Jurisdicción electoral uni-instancial	Establecer una sola instancia contenciosa electoral (Tribunal Electoral del Estado), desapareciendo el Tribunal Superior Electoral, dejando a los tribunales federales como segunda y definitiva instancia.

En materia de innovaciones del constitucionalismo local en otras entidades federativas:

<i>Tema</i>	<i>Contenido</i>
Órganos constitucionales autónomos	Establecer la autonomía técnica, presupuestal y de gestión en el ejercicio de sus funciones, a efecto de darles el rango de órganos constitucionales autónomos, para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus propias leyes: a) Ministerio Público. b) Órgano Superior de Fiscalización. c) Comisión Estatal de Derechos Humanos. d) Instituto Electoral del Estado. e) Tribunales Administrativos.
Derechos fundamentales	Incorporar un capítulo de derechos fundamentales, entre los que se incorporen derechos de reciente creación en el constitucionalismo contemporáneo: derecho a la intimidad, a la dignidad de la persona, al deporte, a un medio ambiente sano, a la no discriminación.
Mecanismos de democracia directa: a) Referéndum b) Consulta popular c) Plebiscito	Establecer mecanismos de democracia y participación directa de la ciudadanía para la toma de decisiones fundamentales del estado, otorgándole efectos que sean verdaderamente obligatorios a las decisiones y resoluciones que de esos mecanismos se obtengan.

Control constitucional local	a) Juicio para proteger los derechos humanos. b) Acción de inconstitucionalidad. c) Omisión legislativa.
Sala constitucional local	Establecer en la Constitución la creación de la Sala Constitucional local, incorporada al Tribunal Superior de Justicia, a efecto de hacerla competente para conocer de la constitucionalidad en asuntos de fondo, así como en los instrumentos de control constitucional local que no puedan conocer los jueces ordinarios ni las salas competentes en otras materias.

VI. COROLARIO

Estamos conscientes de que la reforma constitucional, tanto en el ámbito federal como en las entidades federativas, depende de los factores y de las instituciones del Estado. Sin embargo, los propios actores políticos deberían procurar incrementar la fuerza normativa de los textos constitucionales, mismos que preservan los equilibrios sociales y fortalecen la convivencia.

A ninguno de los factores políticos ni grupos económicos beneficia el divorcio creciente entre la realidad social y el texto constitucional. Por tal motivo, es menester que los legisladores y la sociedad privilegien las necesidades coyunturales propias para hacer factibles las reformas y dejar a un lado los intereses meramente partidistas.

Por otro lado, las comunidades jurídicas, del orden académico, judicial, postulante, debemos invertir esfuerzos en darle a nuestros textos constitucionales un contexto más cultural que político; es decir, presentar la Constitución a la sociedad no como manual de derechos y obligaciones, sino como el texto que resume la filosofía, los sentimientos, las necesidades y las aspiraciones de la población.

En el mismo sentido, debemos crear una fuerte corriente intelectual que reivindique el papel del constitucionalismo local como elemento de riqueza y dinamismo social, así como de condición democrática de nuestro régimen federalista.

La reforma constitucional en las entidades federativas, dotada de iniciativa e innovación y que responda a la realidad de nuestras regiones, es uno de los retos que debemos emprender, desde nuestras localidades, los mexicanos del siglo XXI.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- CARBONELL, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, 4a. ed., México, Porrúa, 2001.
- CARPIZO, Jorge, “Las reformas constitucionales en México”, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 1998.
- COSSÍO, José Ramón, *Cambio social y cambio jurídico*, México, ITAM-Porrúa, 2001.
- Gobierno del Estado de Yucatán, *Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001*.
_____. *Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007*.
- Secretaría de Gobernación, *Compilación de Constituciones federal y estatales, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y Leyes orgánicas de los poderes federales y locales* (versión en disco compacto), México, 2004.
- VEGA GARCÍA, Pedro de, “Estado social y Estado de partidos. La problemática de la legitimidad”, *Problemas actuales de derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 1994.