



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx



Revista Mexicana de Derecho Constitucional
Núm. 25, julio-diciembre 2011

DERECHOS HUMANOS, ESTADO DE DERECHO Y POLÍTICA JURÍDICA: CUESTIONES SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA EN EL ESTADO DE YUCATÁN*

Imer B. FLORES**

I. INTRODUCCIÓN

Tomar en serio la reforma a la Constitución federal en materia de seguridad y justicia, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 18 de junio del 2008, implicaba que tanto la Federación como cada una de las entidades federativas procedieran a la instrumentación no sólo de la reforma en sí, sino también del llamado sistema procesal penal acusatorio, en el correspondiente ámbito de competencias, federal o local, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo transitorio Segundo de la citada reforma.¹

* Versión revisada de la ponencia presentada en la mesa redonda del Seminario “Reforma Constitucional en Materia de Seguridad y Justicia: Hacia la modernización del sistema de justicia en el Estado de Yucatán”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, el 28 de febrero del 2011. La mesa redonda está disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/vjv/video.htm?e=276&m=1908>, y la ponencia en: <http://www.juridicas.unam.mx/vjv/video.htm?e=276&m=1908&p=52&par=7>.

** Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, imer@unam.mx. Twitter: [@imerbflores](https://twitter.com/imerbflores).

¹ Véase artículo transitorio segundo del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *DOF* del 18 de junio de 2008:

Segundo. El sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto.

Lo anterior —tomar la reforma en serio y, en consecuencia, tomar el toro por los cuernos— fue precisamente lo que el Estado de Yucatán hizo, con el apoyo de la Universidad Nacional Autónoma de México, mediante la reforma a su Constitución estatal, publicada en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, como Decreto número 296, el 17 de mayo del 2010, y que entraría en vigor el pasado 1o. de marzo del 2011, a pesar de que muchos otros actores tanto federales como locales parecen no tomar la reforma en serio y algunos hasta hablan abiertamente de la (inminente) contrarreforma.

Así, en este comentario principalmente legislativo sobre una reforma a una Constitución estatal y que en tres aspectos muy concretos está *sub iudice* ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su calidad de Tribunal Constitucional: comenzaremos con el análisis de algunos de los aspectos que consideramos más relevantes de la reforma a la Constitución de Yucatán; continuaremos con la crítica de la Acción de Inconstitucionalidad 8/2010, interpuesta por el procurador general de la República, y, finalmente, concluiremos, con las reflexiones de rigor.

II. REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA EN EL ESTADO DE YUCATÁN

Antes de entrar en materia, me gustaría poner en contexto la reforma y la participación de la Universidad Nacional Autónoma de México en la misma, así como explicitar la metodología de trabajo. Al respecto, me permito mencionar que el 23 de mayo del 2008, el Gobierno del Estado de Yucatán, por conducto de la Consejería Jurídica, celebró un convenio de colaboración con la Universidad Nacional Autónoma de México, por

En consecuencia, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio. La Federación, los Estados y el Distrito Federal adoptarán el sistema penal acusatorio en la modalidad que determinen, sea regional o por tipo de delito.

En el momento en que se publiquen los ordenamientos legales a que se refiere el párrafo anterior, los poderes u órgano legislativos competentes deberán emitir, asimismo, una declaratoria que se publicará en los órganos de difusión oficiales, en la que señale expresamente que el sistema procesal penal acusatorio ha sido incorporado en dichos ordenamientos y, en consecuencia, que las garantías que consagra esta Constitución empezarán a regular la forma y términos en que se substanciarán los procedimientos penales.

medio del Instituto de Investigaciones Jurídicas, con el objeto de “Fomentar y fortalecer la vigencia del Estado de derecho, la modernización del marco normativo y el respeto a los derechos de los ciudadanos en Yucatán, así como contribuir a la formación y profesionalización jurídica de los funcionarios de la administración pública, en general, y de la consejería jurídica, en particular”. De tal suerte, con la (afortunada coincidencia de la) entrada en vigor de la reforma a la Constitución federal, al día siguiente de su publicación, ambas partes acordamos “entrarle” sin mayor dilación a la instrumentación de la reforma misma. Para tal efecto, establecimos la siguiente metodología de trabajo:

1. Conocer el “Diagnóstico” que había realizado la Consejería Jurídica con el fin de estar en condiciones de examinar las problemáticas jurídicas en la entidad que deberían ser encaradas para proceder a instrumentar la reforma en materia de seguridad y justicia en Yucatán;
2. Desarrollar unos “Lineamientos generales sobre la instrumentación en el estado de Yucatán de la reforma en materia de justicia (penal) y seguridad” con el objetivo de identificar las temáticas que deberían ser enfrentadas para dar cabal cumplimiento a lo dispuesto en la reforma a la Constitución federal;
3. Elaborar un documento “Instrumentación en el estado de Yucatán de la reforma en materia del sistema de justicia y seguridad” con el objeto de destacar algunas medidas necesarias para la (exitosa) instrumentación del sistema procesal penal acusatorio y entre ellas enfatizamos la imperiosa necesidad de fortalecer al Poder Judicial del Estado, así como a las demás instituciones involucradas de manera directa en dicho proceso, y
4. Formular, finalmente, de forma muy respetuosa, un “Anteproyecto de Iniciativa de Reforma a la Constitución Política del Estado de Yucatán”, con el propósito de que sirviera de base para la Iniciativa que presentaría el gobierno del estado.

Cabe señalar que dicho “Anteproyecto” fue el producto de varios intercambios con los diferentes actores y operadores jurídicos en la entidad, a partir de la presentación y discusión de los documentos mencionados con anterioridad. Dicho intercambio tuvo lugar sobre todo con los integrantes

del Consejo Consultivo que en torno a la Consejería Jurídica agrupa no sólo a las diferentes asociaciones, barras o colegios de profesionales del derecho sino también a los distintos departamentos, escuelas y facultades que imparten la carrera. Así, podemos afirmar que el “Anteproyecto” se construyó en varios momentos con aportaciones de todos los sectores interesados. De igual forma, sirvió de base para la Iniciativa que formularía la citada Consejería Jurídica y que la gobernadora del estado presentaría ante el H. Congreso del Estado, el 8 de febrero del 2010. Por cierto, dicha iniciativa también fue suscrita por el (entonces) magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado y el secretario general de gobierno, y, finalmente, se aprobó el 8 de abril por dicho Congreso.

A continuación, comenzamos con el análisis de la reforma en sí: primero, con las cuestiones generales, y, después, con las cuestiones particulares:

1. Cuestiones generales

El “Anteproyecto” de reforma en materia de seguridad y justicia tiene como su propio nombre lo indica dos ejes transversales explícitos: a) seguridad y b) justicia. Sin embargo, también tiene tres ejes transversales implícitos que vale la pena explicitar: c) derechos humanos; d) Estado de derecho, y e) política jurídica.

A. Seguridad

En los artículos 85 bis, fracción VIII, y 86 se establecen las bases para la configuración de un sistema estatal y municipal de seguridad, en colaboración con el federal, a partir de la Ley en materia de seguridad pública del estado, la cual se regirá bajo los principios de “legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos” y con instituciones de carácter “civil, disciplinado y profesional”.

B. Justicia

Para muchos el eje principal de la reforma es la instrumentación del llamado “sistema procesal penal acusatorio” caracterizado por su “oralidad”, basado en los principios de “publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación”, y que tiene por objeto “esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el hecho delictivo no quede

impune y que los daños causados por el mismo sean reparados” (artículo 87, fracción VI). Sin embargo, no bastaba con instrumentar dicho sistema al adoptar un código procesal penal diferente sino que era necesario —como ya adelantamos— fortalecer al Poder Judicial del estado, así como a las demás instituciones involucradas con la aplicación día a día de lo que sería el sistema procesal penal acusatorio.

C. Derechos humanos

Ciertamente, como ya mencionamos, al mencionar el eje de seguridad, el principio del “respeto a los derechos humanos” está presente en el texto de la reforma. La moral es simple: no es posible investigar o perseguir los delitos y cometer delitos en el proceso de hacerlo; o bien, no es posible pretender defender o proteger los derechos humanos y violar los mismos. En este sentido, la reforma es garantista al reconocer más y mejores derechos, así como al dotar al ciudadano de garantías para hacerlos valer ante el Poder Judicial del Estado, al cual le corresponde imponer su respeto o restituir el estado de cosas al momento anterior a su violación. Entre los derechos humanos reconocidos, de forma expresa, me permito mencionar básicamente dos: 1) garantizar al pueblo maya “el acceso a la justicia” (artículo 2o.), y 2) “garantizar la protección de los derechos humanos y la observancia del principio de presunción de inocencia, por el cual toda persona acusada de algún delito será inocente hasta que se demuestre su culpabilidad mediante un juicio” (artículo 87, fracción IV). Asimismo, procedimos a revisar los términos de la suspensión de derechos políticos, conforme a una tesis de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para quedar como sigue (artículo 10, fracción II):²

Artículo 10. [...]

II. Por la comisión de delito que amerite pena privativa de la libertad, a partir de la audiencia en la que se dicte la medida cautelar de prisión preventiva, hasta el momento en que se levante la medida o bien se emita la

² El criterio adoptado fue el establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-85/2007 como Tesis XV/2007 con rubro “Suspensión de los derechos político-electorales del ciudadano prevista en la fracción II del artículo 38 constitucional. Sólo procede cuando se prive de la libertad”.

sentencia absolutoria, en el proceso respectivo, y en caso de una sentencia condenatoria hasta la extinción de la pena o prescripción de la sanción privativa de la libertad.

D. Estado de derecho

Como ya adelantamos no bastaba con instrumentar dicho sistema al adoptar un código procesal penal diferente, con mayores garantías de “debido proceso”, sino que era necesario fortalecer a las instituciones involucradas de modo directo con la aplicación día a día del sistema procesal penal acusatorio, y con ello fomentar el Estado de derecho. Así, consideramos que el éxito de la instrumentación de la reforma no depende nada más del cambio de las reglas del juego tanto adjetivas como sustantivas sino además del cambio de las instituciones o mejor dicho del cambio de actitud de los jugadores, por ejemplo, actores u operadores jurídicos. Lo anterior abrió algunas ventanas de oportunidad, tales como:

- a) el fortalecimiento del Poder Judicial del Estado, incluida la creación del Consejo de la Judicatura, al fomentar el equilibrio de poderes y garantizar la independencia judicial (artículo 64), así como al incorporar los mecanismos de control constitucional local (artículo 70);
- b) la creación de la Fiscalía General del Estado, como dependencia del Poder Ejecutivo, con autonomía técnica y de gestión, bajo el mando de un fiscal general del estado, quien se auxiliará de una policía investigadora y deberá reunir los mismos requisitos que para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia, pero con la ratificación del Congreso del Estado (artículo 62), y
- c) la creación del Instituto de la Defensoría Pública del Estado, como órgano del Poder Ejecutivo, con autonomía técnica y de gestión, bajo el mando de un defensor general del estado, pero se prevé que debe contar con al menos “un área de litigación, otra de estudio, investigación y análisis, y una más de servicios forenses”, Asimismo se procedió a garantizar que “las

percepciones de los defensores públicos no sean inferiores a las de los fiscales” (artículo 63).

E. Política jurídica

La instrumentación de la reforma a la Constitución federal en materia de seguridad y justicia en Yucatán imponía la necesidad de revisar y, en su caso, realizar una reforma a la Constitución estatal en materia de seguridad y justicia. Lo anterior implicó un amplio ejercicio de “política jurídica”, caracterizado no sólo por la evaluación de las normas vigentes en ese momento a partir del “Diagnóstico” realizado por la Consejería Jurídica, así como por la estimación de las fortalezas y debilidades de las instituciones responsables de su aplicación, sino también por la experimentación (teórica) de las diferentes posibilidades de diseño e ingeniería institucional, así como la deliberación y discusión de su posible impacto en la entidad, sobre todo a partir de las experiencias de derecho comparado tanto intranacionales, es decir en las demás entidades federativas, como inter-nacionales, esto es en los demás países, con especial referencia a los de la región. Cabe destacar que en este amplio ejercicio de “política jurídica”, caracterizado por una alianza entre el Gobierno del Estado de Yucatán, por conducto de la Consejería Jurídica, y de la Universidad Nacional Autónoma de México, por medio del Instituto de Investigaciones Jurídicas, se conjuntan y conjugan las vertientes tanto práctico-política como teórico-académica, lo cual permitió integrar una propuesta con altura de miras y realista a la vez.

2. Cuestiones particulares

Continuamos con las cuestiones particulares, mismas que agrupamos en torno al objetivo en sí de la reforma, así como al propósito que identificamos como imperativo para alcanzar dicho objetivo: a) instrumentación del sistema procesal penal acusatorio y b) fortalecimiento del Poder Judicial del estado.

A. Instrumentación del sistema procesal penal acusatorio

Como ya adelantamos, el objeto inmediato o directo de la reforma era establecer las bases constitucionales para que la legislación secundaria adoptara el sistema procesal penal acusatorio (artículo 87, fracción VI). No obstante, consideramos que el éxito de la reforma dependía también tanto de que se reconociera —y hasta promovieran— los mecanismos alternativos para la solución de controversias (artículo 87, fracción VI bis), con la idea de tener salidas alternas al proceso penal, pero que en todo caso los daños sean reparados. De igual forma, se insistió en la necesidad de reorganizar el sistema penitenciario, a partir del “trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción social del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir” (artículo 87, fracción VI ter), y explicitar que la imposición de las sanciones y medidas de seguridad, así como su modificación y duración, es propia y exclusiva de la autoridad judicial, ya no de dependencias del Ejecutivo (artículo 73).

B. Fortalecimiento del Poder Judicial del estado

Ahora bien, como ya dijimos, en el proceso de establecer las bases constitucionales, consideramos que era una imperiosa necesidad fortalecer al Poder Judicial del estado. Entre las medidas propuestas —y después aprobadas— destacan:

a) *Reclamar la unidad de jurisdicción*. Para que todos los funcionarios que ejercen funciones jurisdiccionales formen parte del Poder Judicial del Estado. Así, los tribunales de lo contencioso-administrativo —el cual dependía del Poder Ejecutivo— y el Tribunal Electoral —el cual era un órgano autónomo (e independiente), pero cuya carga de trabajo en años no-electorales era mínima y como tal resultaba un tanto onerosa, y para algunos hasta ociosa— pasan al Poder Judicial como un único Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa (artículo 71). Asimismo, el tribunal burocrático pasa al Poder Judicial y se convierte en Tribunal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de los Municipios (artículo 64). Y, en consecuencia, se ajustaron las referencias a éstos (artículos 16, 24, 25, y 43).

b) *Garantizar la independencia (y profesionalismo) judicial*. En estrecha relación con el punto anterior, por ejemplo, la unidad de jurisdicción,

y con el fortalecimiento del Poder Judicial, está la necesidad de garantizar la independencia judicial y de profesionalizar la tarea jurisdiccional. Así, con esta idea en mente propusimos:

- establecer que los magistrados durarán en su cargo un periodo de seis años y que podrán ser ratificados por un segundo periodo de nueve años, y que al término de los quince años “tendrán derecho a un haber de retiro vitalicio” (artículo 64);
- modificar los términos de la “revocación del mandato”, prevista en la Constitución de Yucatán desde 1918, para excluir a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia (artículo 30, fracción XLI);
- prohibir contender por los cargos electivos de diputado local y de gobernador a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de los Municipios, consejeros de la Judicatura, así como a los magistrados o secretario del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del estado, entre otros, al menos que se separan de los mismos 90 y 120 días antes, en el caso de los primeros, y 3 años antes, en el caso de los últimos (artículos 22 y 46), y
- señalar que el presupuesto destinado al Poder Judicial del estado “no podrá ser inferior al dos por ciento del total del gasto programable” (artículo 64).

c) *Crear el Consejo de la Judicatura.* Para separar la función estrictamente judicial-jurisdiccional de la judicial-administrativa, al depositar en dicho Consejo la “administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial del estado, con excepción del Tribunal Superior de Justicia”, para evitar pugnas “internas”, e implementar como política administrativa “indicadores de resultados” como mecanismos para evaluación (artículos 64 y 72).

d) *Conferir atribuciones al Pleno del Tribunal Superior de Justicia.* Ya sea para:

- presentar iniciativas en los asuntos de “la competencia del Poder Judicial del estado” (artículo 35);
- resolver las “contradicciones entre los criterios que emitan sus salas” (artículo 69, fracción III), y

- conocer (erigido en tribunal constitucional local) de las controversias constitucionales, de las acciones de inconstitucionalidad, de las acciones contra la omisión legislativa o normativa, y de las cuestiones de control previo de constitucionalidad (artículo 70).³

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010

Continuamos con la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el procurador general de la República, del 15 de junio de 2010 e identificado como Oficio PGR/205/2010, ante la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, y con sello de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, mejor conocida como “Oficialía de partes”, de ese mismo día. En dicha acción el entonces procurador se queja de que la reforma a la Constitución de Yucatán era inconstitucional en tres aspectos muy concretos, a partir de lo que para él constituían sendos conceptos de invalidez, atribuidos a las autoridades tanto emisora como promulgadora de la reforma: 1. Inclusión de la “revocación de mandatos”; 2. Incorporación tanto de la “acciones por omisión legislativa o normativa” como de la “cuestiones de control previo respecto de la constitucionalidad”, y 3. Integración del “Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa”.

1. *Inclusión de la “revocación de mandatos”*

La norma impugnada es la fracción XLI del artículo 30 de la Constitución de Yucatán:

Artículo 30. Son facultades y atribuciones del Congreso del Estado:

XLI. Revocar el mandato conferido al Gobernador del Estado, y a los Diputados en lo particular. En ambos casos será necesaria la determinación del sesenta y cinco por ciento de los electores inscritos en el listado nominal co-

³ Cabe señalar que el pasado 29 de abril del 2011, el Congreso del estado promovió una controversia constitucional en contra del ayuntamiento de Tinum, el cual al cambiar dicha cabecera municipal al contiguo poblado de Pisté vulnera en su opinión la esfera de competencias que única y exclusivamente le competen al Congreso del Estado. La audiencia constitucional se realizó el pasado 10 de agosto y —a la entrega de este comentario— estamos en espera de que el proyecto sea elaborado por un magistrado y que el pleno resuelva lo conducente. Con independencia del resultado final, lo significativo es el hecho mismo de que será la primera controversia constitucional resuelta en Yucatán.

respondiente, comunicada al Congreso y aprobada por el voto unánime de la Legislatura en el caso del Gobernador, y de las dos terceras partes en el de los Diputados.

Y el precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estima violado es el contenido en el artículo 109, el cual como es sabido se refiere al “sistema de responsabilidades de los servidores públicos”. Su argumento es básicamente que la Constitución federal prevé dicho “sistema de responsabilidades”, pero sin mencionar la revocación de mandatos, y que éste ya comprende como una posible sanción la “destitución” del servidor público en cuestión. Por ello, concluye no sólo que la revocación de mandatos no tiene sustento, al no estar prevista en la Constitución federal, sino también que el sistema de responsabilidades contempla como sanción la destitución, remoción o separación del cargo, lo cual para él es equivalente a “revocación de mandato”.

Con el debido respeto, nos permitimos señalar que el procurador general de la República, confunde las naturalezas jurídicas de la figura de la “revocación de mandatos” y del “sistema de responsabilidades de los servidores públicos”, como si fueran lo mismo, o el ejercicio de una excluyera o implicara el de la otra, cuando son independientes entre sí.

En primera instancia, cabe aclarar que como su nombre lo indica la “revocación de mandatos” como un mecanismo de la democracia directa (o semidirecta) no es una sanción de ningún tipo —administrativa, civil, penal o política— sino una determinación o decisión que consiste en revocar el mandato de un funcionario público (al cancelar o extinguir el mandamiento mismo) conferido mediante la decisión tomada en comicios o elecciones por medio del voto directo popular, mientras que la “responsabilidad de los servidores públicos” ciertamente consiste en la posibilidad de establecer o fincar algún tipo de responsabilidad, ya sea administrativa, civil, penal o política, a algún o algunos servidores públicos y, en consecuencia, consiste en una sanción, la cual eventualmente puede ir acompañada de la destitución o remoción del cargo. Cabe precisar que la revocación del mandato procede a partir de una determinación o decisión del 65% de los propios electores inscritos en el listado nominal, y que el régimen de “responsabilidades de los servidores públicos” del Estado de Yucatán está previsto en el artículo 97 de la propia Constitución estatal, mismo que coincide con los términos previstos en los numerales 108, 109 y 110 de la Constitución general de la República.

En segundo lugar, cabe precisar que la figura de la “revocación del mandato” y el “sistema de responsabilidades de los servidores públicos” son independientes entre sí, ya que el ejercicio de la una no excluye ni implica el de la otra y viceversa.

En tercer término, cabe señalar que este artículo no fue adicionado para incluir la figura de la “revocación de mandatos” sino modificado para derogar su aplicación para el caso de los “magistrados del Tribunal Superior de Justicia”, los cuales a diferencia del gobernador del estado y de los diputados no son electos y, en consecuencia, no se les puede revocar dicho mandato ni mucho menos perseguir políticamente con la amenaza de revocarles un mandato que nunca les fue conferido de forma directa por el electorado. Ahora bien, en el supuesto sin conceder, de que le asista la razón al otrora Procurador, sería absurdo regresar la norma a su estado anterior a la promulgación de la reforma a la Constitución de comento para incluir a los magistrados junto a los diputados y al gobernador.

Aunado a lo anterior, como se puede advertir, suponer que por no estar contemplada explícitamente la revocación del mandato en la Constitución federal es inconstitucional sería un exceso centralista (y valiente federalismo el que tenemos en México). Al respecto, habría que preguntarnos por los principios de la misma Constitución y a partir de principios tales como la soberanía popular (artículo 39) y el voto directo popular (artículo 35), podríamos derivar la posibilidad de revocar el mandato conferido mediante las urnas a un funcionario electo. La racional es más o menos la siguiente: si el pueblo puede mediante su decisión (manifestada por medio del voto en las urnas) conferir un mandato a un funcionario, el mismo pueblo mediante una determinación con las mismas características (manifestada mediante el voto en las urnas) puede proceder a la revocación de mandato, sin necesidad de que haya o deba haber una sanción, como podría ser la destitución, remoción o separación del cargo.

2. Incorporación tanto de la acciones por omisión legislativa o normativa como de la cuestiones de control previo respecto de la constitucionalidad

Las normas impugnadas son las fracciones III y IV del artículo 70 de la Constitución de Yucatán:

Artículo 70. En materia de control constitucional local, corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia erigido en Tribunal Constitucional, conocer:

I. [...]

II. [...]

III. De las acciones contra la omisión legislativa o normativa, imputables al Congreso, al Gobernador o a los Ayuntamientos, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general, a que estén obligados por esta Constitución, así como de las leyes, siempre que la omisión afecte el debido cumplimiento o impida la eficacia de la misma.

El ejercicio de esta acción corresponderá a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en el Estado, conforme a lo que disponga la ley.

La resolución que emita el Pleno del Tribunal Superior de Justicia y decrete la existencia de omisión legislativa o normativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el órgano de difusión oficial del Estado.

La resolución del Pleno, respecto a omisiones del Congreso del Estado, otorgará un plazo que comprenda dos periodos ordinarios de sesiones para que éste emita la ley, decreto o acuerdo omitido. Si se trata de omisiones del Poder Ejecutivo o de los ayuntamientos, se otorgará un plazo de seis meses para subsanar la omisión.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán las disposiciones constitucionales y legales aplicables de esta materia.

IV. De las cuestiones de control previo respecto de la constitucionalidad de los proyectos de ley aprobados por el Pleno del Congreso del Estado y hasta antes de su promulgación y publicación; que podrán promover, el Gobernador; el treinta y tres por ciento de los integrantes del Congreso; el Fiscal General del Estado; los Titulares de los organismos públicos autónomos y los Presidentes Municipales en el ámbito de su competencia, en términos de Ley.

Las decisiones del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, adoptadas por medio del voto de las dos terceras partes de sus integrantes, en la que estime la inconstitucionalidad de las disposiciones contenidas en los proyectos de ley aprobados por el Pleno del Congreso del Estado, serán obligatorias para éste.

La ley determinará los procedimientos para la substanciación de las Cuestiones de Control Previo de Constitucionalidad.

Y los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman violados son los numerales 115 (en su fracción II) y 116 (primer párrafo), los cuales como es sabido regulan lo relativo a los municipios y a los estados respectivamente. Su argumento es básicamente el mismo que el anterior, en el sentido de que no es posible introducir figuras, en este caso de control constitucional local, que no estén previstas en la Constitución federal, pero con un par de vueltas más de tuerca: De un lado, sugiere que dichas atribuciones violentan a los municipios, en general, y a sus “facultades para aprobar”, en particular, “los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”. Del otro lado, sugiere que dichas atribuciones no sólo vulneran el principio de división de poderes sino que supeditan y hasta subordinan el actuar de los poderes Ejecutivo y Legislativo al Judicial estatal: “El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.” Por ende, considera que dichas atribuciones en materia de control constitucional local no están expresamente previstas en la Constitución federal sino que además constituyen un invasión a las atribuciones que les corresponden tanto a los municipios como a los poderes Ejecutivo y Legislativo estatales, al grado de supeditar y hasta subordinar su actuar al Judicial.

Con el debido respeto, nos permitimos señalar que el procurador general de la República está equivocado al considerar que al conceder atribuciones en materia de control de constitucionalidad al Pleno del Tribunal Superior de Justicia se invade la esfera de atribuciones de los otros poderes públicos del estado, incluidos los municipios.

En primer lugar, con anterioridad a la reforma, ninguno de los poderes estatales, incluidos los municipios, contaba entre sus competencias con el control de constitucionalidad local. Es más, el espíritu de la reforma a la Constitución de Yucatán fue precisamente el de dotar a alguno de los órganos del poder público estatal de la facultad para conocer y, en su caso, resolver —entre otras cosas— de la invasión de competencias

a nivel estatal y municipal, al incorporar supuestos no previstos por la Constitución federal.

En segundo término, cabe agregar que si el aparente razonamiento de la Procuraduría fuera válido sería inconstitucional la atribución conferida en materia de control de constitucionalidad en la Constitución federal al Poder Judicial federal como en las Constituciones locales al Poder Judicial local, pues a final de cuentas todos ellos de alguna forma revisan el actuar de los demás poderes, ya sea a nivel federal o local.

Aunado a lo anterior, como ya adelantamos, suponer que por no estar contempladas explícitamente las figuras tanto de las acciones por omisión legislativa o normativa como de las cuestiones de control previo de constitucionalidad en la Constitución federal son inconstitucionales sería nuevamente un exceso centralista (y valiente federalismo el que tenemos en México). Cabe agregar que ni las acciones por omisión legislativa o normativa ni las cuestiones de control previo de constitucionalidad en nada trastocan el procedimiento legislativo ordinario ni mucho menos violentan el llamado “derecho de veto” que le corresponde al titular del Poder Ejecutivo local.

Al respecto, habría que agregar que los estados de la República pueden incorporar los mecanismos de control de la Constitución local que consideren pertinentes y que la única limitante que tienen es en el sentido de respetar la competencia conferida por la Constitución federal al Poder Judicial federal. Es decir, se pueden incluir supuestos, siempre y cuando no estén explícitamente conferidos al Poder Judicial federal, con lo cual ciertamente se podría invadir su competencia, pero si tomamos a la Constitución, a la constitucionalidad y a la supremacía constitucional en serio: por qué no incluir o incorporar más supuestos para garantizar su eficacia, justicia y vigencia, y por qué pretender desde una lógica centralista que solamente la Constitución general de la República merece dicha protección, cuando en un sistema verdaderamente federal las Constituciones locales son tan importantes como la Constitución general.

Asimismo, el procurador parece olvidar que los municipios tienen facultades para aprobar ciertas normas de carácter general, pero en los términos del propio artículo 115 deben hacerlo “de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados” y que como tal dichas legislaturas, ya sea de manera ordinaria o de modo extraordinario, mediante una reforma constitucional, podrían establecer

que dichas normas deberán —o podrán— ser objeto de control constitucional.

3. Integración del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa

La norma impugnada es el artículo 71 de la Constitución de Yucatán:

Artículo 71. El Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado es un órgano especializado del Poder Judicial, el cual se integrará con tres Magistrados, tendrá competencia para conocer y resolver los procedimientos, juicios e impugnaciones que se presenten contra actos y omisiones en materia electoral, en los términos que señale la ley; dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública centralizada y paraestatal del Estado y los Municipios, y los particulares, así como de las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos.

El Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa contará con plena autonomía en el dictado de sus resoluciones, las cuales serán definitivas e inatacables; su organización y funcionamiento se establecerá en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Los Magistrados del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa deberán cumplir los mismos requisitos que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, además de los previstos en el párrafo tercero del artículo 65 de esta Constitución.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa corresponderá, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura, el cual se integrará por el Presidente del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa quien la presidirá y dos miembros del Consejo de la Judicatura.

El Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa propondrá su presupuesto al Presidente del Consejo de la Judicatura para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial. Asimismo, dicho Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales necesarios para su adecuado funcionamiento.

Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman violados son las fracciones IV y V del artículo 116, los cuales prevén la existencia de tribunales jurisdiccionales especializados en las materias tanto electoral como contenciosa-administrativa.

Su argumento es básicamente el mismo que en los dos casos anteriores pero con un matiz diferente: puesto que la Constitución federal no señala expresamente la posibilidad de fusionar ambos en un solo tribunal ésta debe estar prohibida. Por tanto, estima que la fusión de ambos tribunales en uno mismo es inconstitucional, al parecer porque atenta contra la autonomía del tribunal en cuestión.

Con el debido respeto, nos permitimos señalar que el procurador general de la República también está equivocado en el sentido de que la fusión del los tribunales electoral y de lo contencioso-administrativo en un solo tribunal sea inconstitucional, ya sea al confundir ambas funciones o al atentar contra la autonomía de dicho tribunal.

En primer lugar, como el mismo ex procurador reconoce, la Constitución general de la República faculta a los congresos locales para crear tribunales tanto electorales como de lo contencioso-administrativo; y, en este caso, en ejercicio de tales facultades se optó por crear un único tribunal encargado de la solución de conflictos tanto electorales —mismos que tienden a concentrarse en tiempos electorales— y de lo contencioso-administrativo. Si bien, en ningún lado está explicitada la posibilidad de conjuntar en un solo tribunal las funciones de ambos, resulta que tampoco en ningún lado está prohibido hacerlo, lo importante es garantizar que se trata de tribunales especializados, pero nada impide que un mismo tribunal esté especializado en dos materias.

En segundo término, cabe agregar que sí el aparente razonamiento de la Procuraduría fuera válido sería inconstitucional la creación y operación de tribunales facultados para conocer de dos o más materias, como es el caso de los tribunales fiscales y administrativos; de los tribunales civiles, mercantiles y familiares, y hasta de los tribunales que conocen de materias civiles y penales, o bien mixtos.

IV. CONCLUSIÓN

Para concluir nos gustaría cerrar con las reflexiones de rigor: si bien, en primerísima instancia, el objetivo principal de la reforma era la instrumentación del sistema procesal penal acusatorio, identificamos como una imperiosa necesidad el fortalecimiento del Poder Judicial del estado. En la medida de que algunas críticas se han dirigido en el sentido de que se ha creado un “súper” Poder Judicial, sin que lo anterior implique

supeditar y hasta subordinar a los demás poderes al mismo, podríamos decir: misión cumplida, pues de eso se trataba. De igual forma, en segundo lugar, si la crítica es que todos los tribunales que realizaban funciones jurisdiccionales, con independencia de que fueran autónomos o que pertenecieran al Poder Ejecutivo, pasaron al Judicial, habría que preguntarse a quien favorecía dicha división: me queda claro que no fortalecía sino que debilitaba al Judicial y que el diseño actualmente en vigor lo fortalecerá. Por último, en tercer término, el hecho de adecuar los términos de la revocación de mandatos, para contemplar solamente los casos que implican una elección popular y directa me parece lo correcto, al mismo tiempo que toma a las constituciones estatales en serio al facilitar la experimentación al interior de los estados y al grado de que aquellas formulas exitosas sobrevivirán y las que no perecerán: ¡enhorabuena por el (verdadero) experimentalismo democrático, léase federalismo, en México!

C