

La evolución de la Constitución de 1918 y el Tribunal Constitucional como garantes del bienestar social

Por: Luz Amparo García Aguilar

“Si la Constitución quiere hacer posible la resolución de múltiples situaciones críticas históricamente cambiantes, su contenido habrá de permanecer necesariamente ‘abierto al tiempo’.”

-Konrad Hesse

Introducción

Las construcciones humanas son, por lo general, efímeras. El transcurso del tiempo consume por igual al autor y a la obra, quienes están sujetos a una misma naturaleza fugaz. No obstante, de vez en vez, los autores consiguen que sus creaciones naveguen a través del tiempo.

Existen obras inertes, cuyo método para trascender es evitar cualquier tipo de reacción al medio en el que fueron depositadas. En esos casos, es la habilidad del autor para construir barreras a la que la obra debe su pervivencia. El problema de las barreras es que impiden el flujo, la comunicación y finalmente el desarrollo. Preservan la obra, pero con el paso de los años, las barreras terminan por ceder, condenando al producto a una rápida degradación consecuencia de la súbita exposición a un tiempo que ya no es el suyo.

Así, el verdadero mérito, es el de aquellos autores que dotan a sus obras de una configuración atemporal; sólida pero no inflexible; definida y a la vez adaptable. Las obras que consiguen de esa manera su trascendencia resultan, además, dueñas de una belleza singular, serena, casi indescriptible: condensan lo mejor de sus creadores y nos permiten sentirlos con nosotros, en el presente.

Yucatán y sus habitantes somos afortunados pues esas creaciones de otra época forman parte de nuestra vida cotidiana. A donde se gire la vista, en la capital del Estado, en cada municipio y en sus comisarías. También en la vasta herencia maya y en las tradiciones que siguen en práctica hasta hoy en día. En cualquiera de sus caminos y en el mismísimo Paseo Montejo. No cabe duda que ésta es una tierra fértil para las obras trascendentes: lo que aquí se crea le gusta al tiempo. No es coincidencia entonces que la Constitución de nuestra entidad esté alcanzando el centésimo aniversario de su promulgación.

Sirva el presente ensayo como un humilde homenaje a los Constituyentes Yucatecos de 1918, homenaje en el que se resalta la vigencia con la que su texto llega al centenario.

En este trabajo se abordarán las principales reformas y cambios de paradigmas de la Constitución de 1918 a la actualidad, y su influjo en la conformación del Estado como garante de la evolución del bienestar social. A ese efecto, en primera instancia, nos aproximamos a la Constitución Estatal diferenciándola de la Constitución Federal, entendiendo su objeto, características y su importancia como código fundamental de nuestra entidad federativa.

La segunda sección tiene por objeto analizar la evolución de la Constitución de 1918 señalando sus dos principales reformas y la influencia del reciente cambio de paradigma en materia de Derechos Humanos.

Este trabajo concluye con una breve exposición respecto de la manera en que el bienestar social es garantizado a través de dos factores centrales: la evolución de la Constitución de 1918 y los medios de control constitucional que se ejercen ante el Tribunal Constitucional.

Agradezco de antemano el tiempo que dedicará a la lectura del presente ensayo, espero que lo encuentre ameno y a la altura de sus expectativas.

El Código Fundamental

Muchos son los méritos de Don Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá, uno más, a primera vista muy simple, es la habilidad de transmitir la extensión de la Constitución Yucateca (en su caso, la de 1841) en una breve y concisa frase: “Código Fundamental”. El propósito de esta sección es precisamente obtener un panorama sobre la dimensión e importancia del texto constitucional, que el destacado jurista yucateco y padre del amparo tan atinadamente podía resumir en dos palabras.

Supongamos por un momento que este ensayo llega a manos de alguien que no está familiarizado con el ámbito jurídico, digamos un Ingeniero en Sistemas. A él le podríamos sugerir que conciba la Constitución como un conjunto de instrucciones y algoritmos en el que se basa un lenguaje de programación determinado, pues una de las características de la Constitución es precisamente esa, sentar los lineamientos para el funcionamiento del sistema social.

Cambiamos de escenario, supongamos ahora que debemos explicar este mismo tema a un Médico: en ese caso, podríamos equiparar la Constitución a los cromosomas y el Estado al cuerpo

humano. Le diríamos que, así como el material genético que contienen los cromosomas determinan las características propias de cada ser humano (talla, sexo, color de piel, de ojos, etcétera), de la misma manera el contenido de la Constitución define la configuración del Estado, determinando cómo se ejercerá el poder público, cuál será la estructura del gobierno y qué derechos serán reconocidos a los individuos que habiten este territorio.

Podríamos encontrar analogías para explicar las características de la Constitución en el lenguaje de prácticamente cualquier área del conocimiento: psicología, matemáticas, arquitectura, biología y otras que se nos vengan a la mente. Ahora bien, aunque alguien se abocara a ese curioso ejercicio, aún nos quedaría el reto de cómo poder explicar la relevancia de la norma suprema en términos asequibles a un niño, a un extranjero a una persona maya-hablante.

Imaginar esa tarea resulta bastante complejo y, sin embargo, seamos capaces de concebir una respuesta o no, lo cierto es que la Constitución rige sobre todos los sujetos de nuestro pequeño ejemplo y sobre la totalidad de la población que se encuentra en este territorio. Esa es la verdadera dimensión de la Constitución, ser la norma fundante y suprema para el Estado y todos sus habitantes. Es tarea de la Constitución regular la pluralidad de realidades sociales sin excepción y favorecer su convivencia armónica.

Ya en términos más familiares para nuestro ámbito, la Constitución¹ puede ser definida como el origen de las demás normas de la entidad, en ella se establece la división del poder público a efecto de que no se concentre el mismo en una sola persona o institución, se asignan las facultades y competencias de los distintos órganos de gobierno, y en ella se reconocen los Derechos Humanos que le corresponden a los habitantes de determinado territorio.

La Constitución es creada por un órgano especialmente reunido para ese efecto, a saber, un congreso constituyente. El también denominado constituyente originario se reúne por única ocasión, cuando se emite la convocatoria correspondiente.

La Constitución puede o no admitir modificaciones en su texto. En caso afirmativo, doctrinalmente se le clasificará como constitución abierta y al órgano legislativo que la reforme se le denominará constituyente derivado o reformador. De acuerdo con la facilidad del proceso para reformarla recibirá el apelativo de rígida o flexible.

¹ Paoli Bolio, Francisco José, *Teoría de la constitución: constitucionalismo y poder*, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4426/6.pdf>

Si reflexionamos por un instante, las características arriba apuntadas describen por igual a la Constitución Federal y a la Constitución de nuestra Entidad Federativa. Como se verá a continuación, la diferencia radica en la relación que existe entre ellas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917 tiene como ámbito de aplicación todo el territorio nacional, sus destinatarios somos todas las personas que nos encontramos en el país y se encarga de establecer la forma en que el poder público se dividirá y las competencias que corresponderán a cada uno de los tres órdenes de gobierno. La Constitución Federal es la base del orden jurídico mexicano, es el conjunto de normas con la más alta jerarquía en el país, sus disposiciones no deben ser contravenidas por ninguna autoridad o norma, lo cual incluye a la Constitución de nuestra entidad.

Lo anterior no resta mérito a las Constituciones Estatales, por el contrario, el respeto a la jerarquía establecida garantiza la estabilidad del orden jurídico y produce un sólido estado de derecho. En otras palabras, el respeto al pacto federal es un compromiso y a la vez un beneficio para las Entidades Federativas que participan de él. De acuerdo al modelo creado en la Constitución Norteamericana de 1788² la Federación se reserva ciertas competencias exclusivas, que tienen por objeto preservar integridad del Estado³ en su conjunto. Las competencias no reservadas a la Federación pueden y deben ser ejercidas por las Entidades Federativas a efecto de ver cuidar los intereses de su región y procurar su desarrollo. Esta relación de cooperación y de respeto a los respectivos roles es lo que permite que exista seguridad y libertad, en pocas palabras, bienestar social.

No debe pasarse por alto que, tanto el Constituyente Federal⁴ como los actuales poderes constituidos, no son de origen ajeno, sino por el contrario, siempre han estado conformados precisamente por representantes de las Entidades Federativas, de manera que ni la Constitución ni las instituciones creadas por ella deben resultar extrañas. La relación entre el Estado y las Entidades Federativas se entiende mejor si se le concibe como una simbiosis, es decir, como una relación de mutua colaboración.

De acuerdo a lo delineado en el artículo 40 de la Constitución Federal, la República Mexicana se compondrá de Entidades Federativas que son libres y soberanas respecto de su régimen interno.

² véase: *Constitución de los Estados Unidos*, artículo 4, <http://constitutionus.com/>

³ véase: artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

⁴ véase: *Lista de Diputados al Congreso Constituyente de 1916 1917* <http://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/images/005.pdf>

En ese sentido, es imperativo que cada Entidad cuente con una Constitución Estatal ya que es el documento idóneo para definir la organización interna.

La Constitución Federal respeta la existencia de las Constituciones estatales e inclusive contiene normas dirigidas a las entidades federativas, a través de las que requiere que sus Códigos Fundamentales regulen ciertos ámbitos, garantizando la compatibilidad y uniformidad entre las disposiciones constitucionales federales y estatales.

A continuación se presenta un breve listado de las normas (con cierto carácter programático⁵) a las que se hace referencia en este párrafo:

En materia indígena:

- Reconocimiento a sus pueblos originarios;
- Reconocimiento y regulación de la participación y elección política en los municipios con población indígena;
- Establecimiento de las características de libre determinación y autonomía en relación el acceso a la jurisdicción del Estado;

Respecto de los poderes constitucionales en una entidad federativa:

- Establecer la manera en que se elegirá a un titular del poder ejecutivo estatal provisional, para el supuesto de que hubiesen desaparecido los poderes constitucionales de la entidad;
- Garantizar la autonomía de los organismos de protección a derechos humanos;
- Precisar a quienes corresponde el carácter de servidores públicos, en relación con los regímenes de responsabilidades de los mismos;
- Establecer la elección consecutiva de presidentes municipales, siempre que el período en el encargo no sea mayor a 3 años;
- Establecer la elección de diputados locales, hasta por cuatro períodos consecutivos;

⁵ Respecto de las normas programáticas puede verse: Couto Santos, Marcos André, *A efetividade das normas constitucionais (as normas programáticas e a crise constitucional)*, <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/602/r147-01.PDF?sequence=4>

- Establecer los Tribunales necesarios para que en ellos recaiga el ejercicio del Poder Judicial, a cuyos miembros se le deberá garantizar su independencia;
- Seguir los lineamientos mínimos que expresa la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal en materia electoral;
- Establecer Tribunales de Justicia Administrativa dotados de autonomía;
- Establecer organismos autónomos que garanticen el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales; y
- Garantizar que la procuración de justicia se arregle a los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.

Así, el objeto de la Constitución de nuestra entidad federativa aparece claro: disponer la organización de los poderes públicos, como mejor convenga a las especiales condiciones de este territorio y su población, y desde luego, integrar las directrices de la Constitución de la República para así cumplir el rol que le corresponde a la entidad en el pacto federal.

Ahora bien, la Constitución Estatal participa de las características de toda constitución: supremacía y rigidez.

La supremacía le viene de ser la norma fundante y de más alta jerarquía en toda la entidad. Es fundante pues en ella encuentran su origen los poderes constitucionales de Yucatán. La Constitución de 1918 dividió los poderes públicos en las tres ramas que hasta la fecha conocemos: ejecutivo, legislativo y judicial. Ha hecho residir al ejecutivo en un solo titular que se apoya para el desempeño de sus funciones en diversos secretarios, que integran la administración pública centralizada y la paraestatal; estableció que el poder legislativo sería ejercido unicameralmente, a través de legisladores elegidos popularmente a los que denominó Diputados al Congreso del Estado; instauró el Tribunal Superior de Justicia del Estado como órgano superior en el que se deposita el ejercicio del Poder Judicial; finalmente, creó organismos públicos autónomos que se encargan de ofrecer una protección reforzada a ciertos derechos reconocidos en la misma constitución. En esas condiciones, toda ley y todo acto de autoridad que se emita en el estado encuentran su más profundo cimiento en la Constitución de 1918.

Su alta jerarquía se explica en términos sencillos: ninguna norma o acto de autoridad debe contravenirla. Sus disposiciones son

de observancia obligatoria para todas las autoridades estatales y en general para los habitantes de la entidad.

La Constitución representa la voluntad del pueblo yucateco sobre la forma y organización que debe tener nuestra entidad, esa voluntad ha sido democráticamente obtenida. Una forma de preservar esa voluntad es dotando de rigidez a la Constitución. La rigidez, en este caso se entiende como el establecimiento de un proceso de reforma distinto al de una ley ordinaria. Como comentábamos en la introducción de este trabajo, no se trata de crear productos inertes, que no cambien, sino de otorgarles la posibilidad de adaptarse a las distintas condiciones a efecto de que sus rasgos característicos perduren a través del tiempo.

El constituyente permanente decidió que la Constitución Estatal de 1918 sería una constitución abierta pero rígida. En un principio se estableció que las reformas constitucionales serían propuestas por una legislatura y sería la siguiente la que aprobaría o rechazaría tales cambios. Con el paso del tiempo no se ha abandonado la idea de tener una constitución rígida, pero se ha optado por la existencia de un órgano revisor y exigencia de una mayoría absoluta en el voto de los legisladores para aprobar las reformas a la ley fundamental de la entidad.

Como se ha venido sosteniendo, la posibilidad de reformar la Constitución, ejercida con mesura y sobriedad es la herramienta idónea para hacer que sus rasgos característicos perduren, garantizando su verdadera evolución, que es precisamente el tema de la siguiente sección de este trabajo.

La evolución de la Constitución de 1918

El texto original de la Constitución de 1918 ha sufrido reformas. Aunque en verdad *sufrido* no es el mejor adjetivo para describir con propiedad esos hechos: el texto de la Constitución promulgada en 1918 ha sido modificado, a través de los procesos de reforma que se explicaron en la sección anterior y a esas reformas se debe que el Código Fundamental continúe vigente. Una constitución abierta, reformable, es una constitución viva, una constitución que evoluciona. Konrad Hesse es un constitucionalista alemán destacado por sus trabajos respecto de la teoría del derecho constitucional. Una de las principales líneas que abordó en sus investigaciones fue precisamente la evolución de los textos constitucionales.

Es preciso tomar un breve *detour* para poner de relieve que, los constitucionalistas alemanes⁶ del siglo XX presenciaron en primera fila lo trascendente que es la Constitución para un Estado. A consecuencia de los acontecimientos bélicos que tuvieron lugar en Europa a fines de la década de 1940, Alemania se vio dividida en dos: la República Federal Alemana y la República Democrática Alemana, coloquialmente conocida como Alemania del Este. El transcurso del tiempo y la configuración constitucional específica que adoptó cada país desencadenaron los sucesos que culminaron con la anexión de Alemania del Este a la República Federal Alemana en 1989 tras la caída del muro de Berlín. No es el objeto de este trabajo precisar las características y el desarrollo de los textos fundamentales de uno y otro país, basta decir que los constitucionalistas alemanes como Konrad Hesse o su discípulo Peter Häberle se formaron precisamente dentro de ese crisol, de ahí la riqueza de sus aportaciones académicas.

Este ensayo inicia haciendo eco de una frase de Konrad Hesse: “*Si la Constitución quiere hacer posible la resolución de múltiples situaciones críticas históricamente cambiantes, su contenido habrá de permanecer necesariamente ‘abierto al tiempo’.*”. Esta segunda sección tiene por objeto precisamente analizar la evolución de la Constitución de 1918 a través de sus dos principales reformas y el reciente cambio de paradigma en materia de Derechos Humanos, ello pues, desde nuestra perspectiva, la Constitución Yucateca de 1918 se encuentra *abierta al tiempo* en los términos descritos por Hesse.

Ahora bien, qué podemos entender por evolución de la Constitución. ¿Es una constitución reformada una constitución evolucionada? La respuesta es: no necesariamente. Una constitución evoluciona cuando se modifican sus normas sin contrariar o agredir sus principios estructurales. La evolución es por lo general provocada por la existencia de una contradicción entre la Constitución y la realidad que pretende regular, o en todo caso, por el advenimiento de una situación completamente no prevista en el texto originario.

De acuerdo con el jurista brasileño Nilton Marcelo de Camargo, en su texto *Konrad Hesse y la teoría normativa de la Constitución*⁷, el fenómeno de evolución de la constitución ocurre conjuntamente con el de mutación de la misma. A continuación nos

⁶ Kommers, Donald, *German Constitutionalism: A Prolegomenon*, http://scholarship.law.nd.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1099&context=law_faculty_scholarship

⁷ De Camargo, Nilton Marcelo, *Konrad Hesse e a teoria da força normativa da constituição*, http://www.unigran.br/revista_juridica/ed_anteriores/33/artigos/artigo06.pdf

permitimos traducir y reproducir los párrafos pertinentes para que esta idea quede plenamente expresada:

Según Hesse, “toda constitución es constitución en el tiempo; la realidad social, a la que están referidas sus normas, está sometida a los cambios históricos y éstos, en ningún caso dejan incólume el contenido de la Constitución”. Dejar de observar los cambios históricos lleva a la petrificación de la Constitución que, tarde o temprano, dejará de cumplir sus tareas. La Constitución también puede dejar de cumplir sus tareas al adaptarse, sin reservas, a las circunstancias del momento, esas que no significan necesariamente un cambio histórico: “en tal caso sus normas ya no siguen la pauta de las circunstancias, sino son estas últimas las que actúan como parámetro de sus normas”.

La mutación constitucional es la aplicación de cierta norma que se modifica con el tiempo, sin que haya alteración al texto normativo, pero atribuyendo a la norma un sentido distinto del original. La mutación constitucional que por el impacto de la evolución de la realidad constitucional provoca el cambio del sentido de la norma, sin agredir los principios y estructuras constitucionales, es un acto legítimo de interpretación constitucional. La mutación constitucional también puede ser provocada por el fenómeno de contradicción entre la realidad constitucional y la Constitución. “La problemática de la revisión constitucional comienza donde terminan las posibilidades de mutación constitucional”.

“Por eso, la perspectiva de la Constitución en el tiempo; la Constitución solo puede cumplir sus tareas donde consiga, a pesar de las cambiantes circunstancias, preservar su fuerza normativa, y donde consiga garantizar su continuidad sin perjuicio de las transformaciones históricas, lo que presupone la conservación de su identidad. [...] Las reformas constitucionales presuponen que se mantengan intactas las decisiones fundamentales que configuran la identidad de la Constitución.”

Bajo esas premisas, lo que procede a continuación es explicar cuáles son las dos reformas constitucionales a las que se les puede atribuir los mayores saltos evolutivos para nuestra Constitución de 1918.

Dos son las reformas a las que la Constitución Yucateca de 1918 debe la mayor parte de su evolución: la inclusión y reconocimiento de los derechos de las comunidades mayas y la reforma relativa a la creación del tribunal constitucional y los respectivos medios de control constitucional que se ventilarán en esa sede.

Al realizar esta selección forzosamente se han dejado fuera otras reformas importantes, como aquellas en las que se crearon sendos organismos constitucionales autónomos para la protección de los Derechos Humanos o para el Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. También queda fuera la reciente reforma en materia de responsabilidades de los servidores públicos, o las reformas relacionadas con la duración de los encargos de Gobernador, Diputado y la reciente posibilidad de repetir el desempeño del encargo respecto de estos últimos y de los Presidentes Municipales. Inclusive queda fuera del listado la modificación constitucional relativa al modo de llevar a cabo reformas al texto constitucional (reforma a la que se hizo referencia cuando se trató el tema de la rigidez constitucional).

Ninguna reforma es poco importante, sin embargo, desde nuestra perspectiva la inclusión y reconocimiento de los derechos de las comunidades mayas y la creación del Tribunal Constitucional constituyen el epítome de la evolución de la Constitución de 1918: la primera hace justicia a los orígenes mayas de esta población, sentando las bases para que esa riqueza cultural se respete y preserve; por otra parte, la segunda reforma crea auténticos medios de control constitucional y asigna la tarea de substanciarlos a un Tribunal Constitucional, construyendo así un sistema de protección del orden constitucional accesible a los poderes constitucionales y a los habitantes del estado. Ambas reformas devuelven la vigencia a dos elementos esenciales de nuestra entidad federativa: su herencia maya y su vocación por tener a disposición medios de control constitucional.⁸

⁸ No olvidemos que el Amparo es un medio de control constitucional cuya génesis ocurrió precisamente en la constitución yucateca de 1841. Cfr. *Constitución Política de Yucatán de 1841*, [http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/marco/PDF/B.%201835-1846/d\)%20CP%20Yucat%C3%A1n%20\(31%20marzo%201841\).pdf](http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/marco/PDF/B.%201835-1846/d)%20CP%20Yucat%C3%A1n%20(31%20marzo%201841).pdf)

Reconocimiento constitucional de la pluriculturalidad social y la herencia maya

El texto original de la Constitución de 1918 tiene pocas referencias a la población maya que originariamente se asienta en el territorio de nuestra entidad. La Constitución de una entidad federativa que posee tal herencia simplemente no se encontraba completa hasta que no se agregaron las diversas disposiciones destinadas a proteger a esa sección de la población.

Las bases para la consecución de ese objetivo quedaron sentadas a partir de la introducción al texto constitucional de disposiciones como las que se reproducen a continuación:

El Estado tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en el pueblo maya, el cual descende de la población que habitaba la península yucateca, al iniciarse la colonización; que conserva sus propios conocimientos, manifestaciones e idioma, así como, sus instituciones sociales, económicas y culturales o parte de ellas.

El derecho a la identidad constituye uno de los cimientos del desarrollo de la cultura maya, por lo que la conciencia de esta identidad es el criterio fundamental para determinar que a una persona le son aplicables las disposiciones sobre el pueblo maya yucateco y sus comunidades

Se reconoce el derecho a la libre determinación del pueblo maya, bajo un marco autonómico en armonía con la unidad Estatal, conforme a las siguientes prerrogativas y atribuciones:

Para un estado con una riqueza indígena de la magnitud de la maya yucateca, no bastaba el reconocimiento que hizo la Constitución Federal en la modificación a su artículo 2, en la década de 1990.

Para reflejar adecuadamente la realidad social del estado era imperativo que la Constitución dedicara algunas de sus disposiciones, no a reglamentar, sino a reconocer y proteger al pueblo maya. Esto se afirma con conocimiento de causa: las comunidades que logran preservar a sus pueblos originarios ciertamente obtendrán beneficios de realizar esa labor de conservación.

Los descendientes de los mayas son herederos de su amplia sabiduría, cada vez menos comprendida a raíz de la globalización de nuestra sociedad, pero de ninguna manera menos acertada o menos

valiosa. Los mayas se encuentran en este territorio, con anterioridad a la promulgación de la Constitución Yucateca de 1918 o a la de cualquiera de sus antecesoras. Las reformas que reconocen la pluriculturalidad de la sociedad y la libre determinación de los pueblos indígenas asentados en Yucatán, son reformas que necesariamente tienen como consecuencia la evolución de nuestro Código Fundamental. La Constitución fue genuinamente Yucateca hasta que estas disposiciones fueron agregadas a su texto.

El cambio de paradigma en materia de Derechos Humanos

Antes de continuar con el análisis de la segunda reforma a la que atribuimos la evolución de la Constitución de 1918, es menester hacer una escala para explicar en qué consiste el cambio de paradigma en materia de Derechos Humanos por el cual recientemente ha transitado la Ley Fundamental de nuestra entidad.

Como consecuencia directa de las reformas a la Constitución Federal de 6 y 10 de junio de 2011 y de las resoluciones adoptadas dentro del expediente Varios 912/2010 mediante el cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio cumplimiento a la sentencia pronunciada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Radilla Pacheco, la Constitución Federal y en consecuencia las constituciones de las entidades federativas debieron adaptarse al nuevo paradigma de Derechos Humanos.

Ese cambio de perspectiva se vio reflejado en la modificación del artículo 1º de la Carta Magna. El Constituyente Yucateco prudentemente adaptó las disposiciones equivalentes en nuestro Código Fundamental para que fuesen armónicas con la nueva configuración federal.

El primer paso para apreciar el cambio de paradigma es comparar el texto original del artículo 1º de la Constitución Estatal contra su texto actual:

Texto original	Texto reformado
<i>Artículo 1.- Todos los habitantes del Estado de Yucatán, gozarán de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de las que establece esta Constitución.</i>	<i>Artículo 1.- Todas las personas en el Estado de Yucatán gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y en esta Constitución, así como de las</i>

	<p><i>garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución Federal establece.</i></p> <p><i>Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Federal, los Tratados Internacionales de la materia y esta Constitución, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.</i></p>
--	---

Una vez que se ha realizado esa comparación, el nuevo paradigma salta a la vista:

- no se habla más de garantías, ahora se les denomina Derechos Humanos;
- esos Derechos son propios de todas las personas en el territorio estatal, no solo de quienes habitan en él;
- esos Derechos son reconocidos, no otorgados, en atención al ideal de que los derechos humanos son inherentes a las personas y tienen como fuente su dignidad humana por lo que no el Estado se los otorga, sino los reconoce;
- el catálogo de los Derechos Humanos se ve ampliado para incluir aquellos que son reconocidos por los Tratados Internacionales;
- se garantiza que la suspensión o restricción de los Derechos Humanos en la entidad federativa únicamente ocurrirá bajo las condiciones establecidas en la Carta Magna; y
- finalmente se introduce la interpretación conforme y el principio pro persona como métodos de interpretación de las normas que contienen Derechos Humanos.

Las modificaciones a los primeros dos párrafos del artículo 1° de nuestra Constitución Estatal nos conectan directamente con el sistema de control de constitucionalidad y convencionalidad que la Federación ha adoptado, mismo sistema que gira en torno a la supremacía constitucional y al respeto de la dignidad humana y que

hasta la fecha ha encontrado como único tope, las restricciones que establece la Constitución Federal.⁹

Una última consecuencia de este cambio de paradigma es que todas las autoridades de la entidad se encuentran obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar el respeto a los derechos humanos, procurando que ello ocurra bajo la luz de sus principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

El Tribunal Constitucional y los medios de control de la constitucionalidad

Cierto personaje de un conocido largometraje de ciencia ficción asevera *“siempre ha de haber dos; un maestro y un aprendiz”*. Esa afirmación resulta cierta respecto de Konrad Hesse y su discípulo Peter Häberle, quien ha dedicado gran parte de sus estudios jurídicos al análisis de los Tribunales Constitucionales y al análisis de lo que él llama Derecho Procesal Constitucional. Este apartado se verá enriquecido con algunas de las ideas de ese constitucionalista alemán, mientras se aborda la reforma que creó el Tribunal Constitucional del estado y como ello constituye una evolución para la Ley Suprema de esta entidad.

Un Tribunal Constitucional tiene a cargo la tarea de proteger el orden constitucional establecido. Ante el Tribunal Constitucional el actor reclama la violación a una disposición de la norma suprema, lo que ocurre a través de la acción (acto o norma) u omisión de algún órgano de gobierno. El carácter de la violación constitucional puede consistir en la invasión a alguna esfera competencial, garantía institucional o derecho fundamental. El demandado tratará de defender la constitucionalidad de la acción u omisión que se le atribuye. El tribunal resolverá si fue o no fundada, y en todo caso deberá asegurar que se regrese al cause constitucional tomando las medidas pertinentes.

Para que ese proceso sea posible, previamente deben definirse las acciones que es posible ejercitar, tales acciones se denominan medios de control constitucional. En el caso de Yucatán tanto el Tribunal Constitucional como los medios de control han sido recientemente creados. Las disposiciones constitucionales que los crean y la ley que los reglamenta son, en conjunto, lo que Peter Häberle denomina Derecho Procesal Constitucional.

⁹ Contradicción de tesis 293/2011 resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El texto original de nuestro Código Fundamental no contemplaba algún medio de control constitucional. Ha sido únicamente a través de su proceso de reforma que se han introducido estas herramientas para la auto preservación de la constitución.

A la fecha la Constitución estatal cuenta con cuatro medios de control, cuyos rasgos principales son los siguientes:

Medio de Control	CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
Objeto	Resolver los conflictos competenciales que surjan entre diferentes órganos de gobierno que pertenecen a órdenes distintos, así como entre órganos que forman parte del mismo orden del régimen interno del Estado
Sujetos con legitimación activa	Poderes ejecutivo y legislativo; municipios; organismos públicos autónomos
Resoluciones	Tendrán efectos generales cuando declare la invalidez de normas estatales, cuando sean aprobadas por las dos terceras partes de sus integrantes, salvo cuando se trate de normas impugnadas por los municipios. En los demás casos, las resoluciones de Pleno del Tribunal Superior de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

Medio de Control	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
Objeto	Impugnar normas de carácter general , estatales o municipales que se consideren contrarias a la Constitución Política del Estado
Sujetos con legitimación activa	Poder ejecutivo; fiscal general; 33% de los integrantes del Congreso; 33% de los Regidores de un municipio; organismos públicos autónomos

Plazo para interponerla	30 días naturales siguientes a la publicación de la norma
Resoluciones	Declararán la invalidez de la norma impugnada únicamente cuando sean aprobadas por las dos terceras partes de los integrantes del Tribunal Constitucional.

Medio de Control	ACCIÓN CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA O NORMATIVA
Objeto	Combatir el incumplimiento a las obligaciones legislativas o normativas , imputables al Congreso, al Gobernador o a los Ayuntamientos, respecto de las normas jurídicas de carácter general, que deberían expedir por mandato de la Constitución, así como de las leyes, siempre que la omisión afecte el debido cumplimiento o impida la eficacia de la misma.
Sujetos con legitimación activa	Autoridades estatales y municipales; personas residentes en Yucatán
Resoluciones	Otorgarán un plazo para que se subsane la omisión normativa o legislativa

Medio de Control	CUESTIÓN DE CONTROL PREVIO DE LA CONSTITUCIONALIDAD
Objeto	Reclamar la inconstitucionalidad de proyectos de ley aprobados por el Pleno del Congreso del Estado y hasta antes de su promulgación y publicación.

Sujetos con legitimación activa	El 33% de los integrantes del Congreso; el Fiscal General del Estado; los Titulares de los organismos públicos autónomos; Presidentes Municipales en el ámbito de su competencia.
Resoluciones	Serán obligatorias para el Pleno del Congreso del Estado las adoptadas por medio del voto de las dos terceras partes de sus integrantes del Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

Corresponde conocer de los medios de control constitucional al Pleno del Tribunal Superior de Justicia erigido en Tribunal Constitucional.

En ese contexto, el Derecho Procesal Constitucional de la entidad cuenta con cuatro procesos, que como ya se ha dicho, se substancian ante el Tribunal Constitucional y que tienen por objeto conservar la regularidad y plena vigencia de las normas del Código Fundamental del Estado.

Con la reforma, la Constitución Estatal quedó provista de medios de control constitucional de *amplio espectro*, algunos de los cuales no se encuentran equipados aún en la Constitución Federal. Usamos la analogía del amplio espectro, porque los medios de control constitucional que existen en el estado permiten combatir tanto las acciones como las omisiones que contravienen el régimen constitucional, a diferencia, por ejemplo de los medios de control constitucional que establece su contraparte Federal, que tienen como principal objeto combatir la invalidez de actos o normas, es decir, actos positivos.¹⁰

Resulta ampliamente destacable que se haya incluido en el catálogo de medios de control constitucional la cuestión de control previo de la constitucionalidad y la acción contra la omisión legislativa o normativa. La primera nombrada permite bloquear el ingreso de disposiciones contrarias a la constitución, al sistema normativo, impidiendo que entren en vigencia y consiguiendo prevenir la disrupción del orden constitucional. En el escenario opuesto, la acción contra omisión legislativa o normativa, permite impulsar a las autoridades para que respeten la constitución ejerciendo las atribuciones que les están encomendadas. Cabe apuntar que este

¹⁰ Hasta el momento existe una única excepción, en la que el Juicio de Amparo sirvió de vía para reclamar la omisión legislativa. Al respecto se recomienda consultar la sentencia pronunciada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Amparo en Revisión 1359/2015.

último medio de control queda al alcance de la población, pues la constitución contempla a las personas que habitamos el estado como sujetos legitimados para promoverla.

Si bien, la Constitución de 1918 contaba con medios de control constitucional como el Juicio Político o la Comisión de Derechos Humanos, también es cierto que carecía de medios de control constitucional en sede judicial. Situación por demás desafortunada pues la Constitución Yucateca se ha distinguido por ser fuente de sendos medios de control constitucional, el mejor ejemplo lo tenemos en el Juicio de Amparo nacido en la Constitución Estatal de 1841.

La reforma que otorga al Tribunal Constitucional la tarea de conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales, acciones contra la omisión legislativa y cuestiones previas de constitucionalidad, constituye un avance en la protección del orden constitucional local. Esta reforma involucra a todos los órganos del estado y a los habitantes del estado en la constante observancia y respeto de la constitución.

La evolución de la Constitución y el Control Constitucional como garantía del Bienestar Social

El bienestar social es ese estado en el que los sectores sociales pueden cohabitar armónicamente; donde se respeta la diversidad cultural; es aquel estado en el que los habitantes de la entidad pueden decidir en libertad lo que desean hacer durante su vida; en el que pueden hacerse de los medios necesarios para alcanzar esos propósitos. El bienestar social también se refleja cuando la transgresión a los derechos de los habitantes es prevenida, justamente castigada y adecuadamente reparada, provenga ésta de otros individuos o de algún órgano del estado. Existe bienestar social cuando la maquinaria gubernamental desempeña adecuadamente sus funciones en servicio de la población.

Si se reflexiona por un momento, los objetivos arriba descritos, son los objetivos que la Constitución pretende alcanzar. Así, la vía más certera para alcanzar el bienestar social es mediante la puntual observancia de la Constitución Estatal.

La actualización de los supuestos constitucionales, su materialización en el mundo real, es forzosamente una tarea que requiere intervención humana, por lo que eventualmente, tendrá lugar algún acto y omisión que vaya en contra de lo dispuesto en la Constitución. Así como el armador que construye un barco sabe que en algún momento la inmensidad del mar pondrá a prueba la flotabilidad de su nave, el constituyente sabe que en la realidad social

tarde o temprano existirán actos que desafíen la supremacía de la constitución. Los medios de control constitucional garantizan que el texto constitucional siga siendo acatado, expulsando del orden jurídico las normas y declarando inválidos los actos que sean contrarios a él. Al realizar esta tarea, se garantiza la pervivencia del Código Fundamental y con ello la consecución del bienestar social.

Para Häberle¹¹, los Tribunales Constitucionales son parte de una llamada *triada del pluralismo* cuyos elementos son los derechos fundamentales, la separación de poderes y el federalismo. De acuerdo con las ideas del constitucionalista alemán:

El Tribunal Constitucional tiene la misión, atribuida por el propio constituyente, de proteger, de un lado, y actualizar, de otro, el contrato social, en especial su dimensión como contrato intergeneracional, que obliga al Tribunal Constitucional a atender, en sus sentencias particulares y en su jurisprudencia como conjunto, a la necesaria existencia de vínculos estrechos entre las sucesivas generaciones, hasta el extremo a una a costa de la otra, evitando toda fractura entre las mismas, de forma que no exista el riesgo de que una generación se desvincule o se sienta desvinculada del contrato social y haya un equilibrio de prestaciones y contraprestaciones entre las generaciones más jóvenes y las mayores. Häberle considera, en fin, que el contrato social cuya garantía y actualización corresponde al Tribunal Constitucional tiene que atender también incluso a las generaciones futuras, todavía no existentes (especialmente, por ejemplo, respecto de lo que afecta al medio-ambiente o a la deuda nacional).

Estas ideas nos traen a la que será la última reflexión de este ensayo: el bienestar social también se garantiza mediante la evolución constitucional. Esta evolución puede conseguirse mediante la mutación o la reforma¹² constitucional.

El concepto bienestar social se transforma al cambiar la realidad constitucional: hace cien años la regulación de los sistemas de inteligencia artificial, la conservación del medio ambiente y la diversidad natural o la perspectiva intercultural del derecho no eran, ni

¹¹ trad. Bague Camazano, Joaquín, *Estudios sobre la jurisdicción constitucional, con especial referencia al Tribunal Constitucional Alemán*, Porrúa, México, 2005, p. 28 – 29.

¹² Huerta Ochoa, Carla, *Interpretación y reforma: ¿Dialéctica o Dilema?* <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/165/11.pdf>

por asomo, factores a tomar en cuenta en la integración del ideal de bienestar social y, sin embargo, su inclusión será menester. La constitución estatal debe estar en aptitud de adaptarse a la nueva realidad social y de deshacerse de las ideas que ya resultan obsoletas. Para alcanzar el bienestar social es menester contar con una constitución *abierta al tiempo*.