



## CAPÍTULO NOVENO

### REFORMAS CONSTITUCIONALES HASTA LA ACTUALIDAD

#### I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Después de que entraron en vigor tanto la Constitución general de la República<sup>44</sup> como la local, formalmente, se supone que debería haber terminado la Revolución, pues precisamente una de las funciones de las leyes fundamentales es encaminar la lucha entre los grupos a través de las instituciones; sin embargo, aún estaban lejos de tener efectividad: las pasiones seguían desbordadas y no había condiciones para que imperara la racionalidad constitucional en la disputa por el poder.

El gobernador Domingo Arrieta llevó a cabo diversos actos en beneficio social, entre otros los siguientes: promulgó la Ley de Tierras Ociosas, la Ley de Patrimonio de Familia, la Ley de Instrucción del Instituto Juárez y la Ley de Instrucción de la Escuela Normal del Estado; además, por la concepción agrarista que tenía y con el apoyo de diversas instituciones, se fundaron varios ejidos.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Participaron como constituyentes por el estado de Durango: Silvestre Dorador, Rafael Espeleta, Antonio Gutiérrez, Fernando Castaños, Fernando Gómez Palacio, Alberto Terrones Benítez y Jesús de la Torre.

<sup>45</sup> Se describen con mayor detalle las acciones de gobierno que realizó durante el periodo que se estudia, como las llevadas a cabo cuando había sido anteriormente gobernador, entre las que destaca el decreto complementario a las leyes agrarias del estado de Durango publicado en el POGCED del 24 de septiembre de 1914, en Arrieta Silva, Enrique, “Algunas notas sobre el primer go-

No obstante la nueva etapa que inició, Francisco Villa continuaba con la guerra de guerrillas y pasarían todavía algunos años para que se retirara de la lucha. Antes de la promulgación de las Constituciones citadas había realizado acciones que iban allende nuestras fronteras que terminarían por perjudicarlo; el 9 de marzo de 1916 atacó a Columbus, que está entre la frontera de México y los Estados Unidos de América.

El motivo que lo impulsó, para Friedrich Katz, fue que consideraba que Carranza iba a convertir a México en un protectorado de nuestro vecino país del norte, y para Enrique Krauze, el Centauro del Norte había sido “movido por una pasión humana, demasiado humana: la venganza”.<sup>46</sup> Al término, “Villa galopa satisfecho: ha propinado a los güeros invasores la única invasión de su historia”.<sup>47</sup> Como consecuencia viene la llamada Expedición Punitiva, sin embargo, la búsqueda fue infructuosa y no lograron su objetivo las tropas estadounidenses al mando del general Pershing.

Pero con el pasar de los años, el desgaste en la lucha armada que habían tenido las tropas villistas, aunado al fortalecimiento cada vez mayor del nuevo régimen, preparaban el ambiente necesario para iniciar la pacificación; muchos se amnistiaron y, finalmente, Villa también lo hizo en 1920, cuando estaba en la Presidencia de la República Adolfo de la Huerta; se retiró a la hacienda de Canutillo con un grupo de sus hombres, en donde pasaría sus últimos años. El Centauro del Norte fue asesinado el 20 de julio de 1923, en Hidalgo del Parral, en una emboscada, y con ello se cortaba la vida de quien había sido el “brazo armado” de la Revolución Mexicana.

Para julio de 1920 se llevarían a cabo las elecciones en Durango; sin embargo, dados los acontecimientos nacionales que se sus-

bierno constitucional revolucionario de Durango 1917-1920”, en Aispuro Torres, José R. y González Oropeza, Manuel (coords.), *op. cit.*, nota 38, pp. 79-94.

<sup>46</sup> Krauze, Enrique, *Entre el ángel y el fierro, Francisco Villa*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, Biografía del Poder/4, p. 91.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 94.

citaron con motivo de la sucesión presidencial, luego que Venustiano Carranza había optado por apoyar a Ignacio Bonillas y no al general Álvaro Obregón, lo cual trajo como consecuencia, para desconocerlo, la expedición del *Plan de Agua Prieta*; Jesús Agustín Castro se unió a la causa, pero el general Domingo Arrieta permaneció leal a Carranza (quien fue asesinado el 21 de mayo de 1920), por lo que ante el avance de los partidarios del citado Plan, salió de Durango, lo que motivó que el Congreso nombrara como gobernador provisional a Enrique R. Nájera.<sup>48</sup>

En las elecciones triunfó Jesús Agustín Castro, quien fue postulado por el Partido Liberal Revolucionario Durangueño, y no tuvo contrincante. Ocupó el gobierno de 1920 a 1924, por lo que parecía que iniciaría un periodo en el que se haría respetar la Constitución, menos convulsionado que el de la anterior década.

En este último año empezó la formación de las colonias menonitas en Durango: “Bajo el marco histórico-político señalado, los menonitas de la Old Colony Reiland Mennonite Church se asentaron en el valle de Guatimapé, perteneciente entonces al municipio de Canatlán, pero por el surgimiento de un nuevo municipio hoy corresponde al de Nuevo Ideal”. Afirma Velia Barragán que se rige por una dualidad jurídica: “por un lado está su derecho tradicional de carácter religioso y consuetudinario, por el otro lado se observa el derecho de Estado...”.<sup>49</sup>

En los años siguientes estalló el conflicto religioso, lo que produjo la llamada “Rebelión Cristera” de julio de 1926 hasta junio de 1929. Había antecedentes inmediatos como el problema suscitado con motivo del monumento erigido a Cristo Rey en el Cerro del Cubilete en Guanajuato, en 1923, y que Morones se había

<sup>48</sup> Ello generó un conflicto que llegó hasta conocimiento del Senado, quien se inclinó por Domingo Arrieta, pero siguió como gobernador Enrique R. Nájera y después de las elecciones de julio subió Jesús Agustín Castro.

<sup>49</sup> Barragán Cisneros, Velia, *Los mennonitas en la historia del derecho. Un estatuto jurídico particular*, Durango, Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Durango-Universidad Juárez del Estado de Durango, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 128.

apoderado de una parroquia en el Distrito Federal pretendiendo crear una iglesia mexicana cismática en 1925.<sup>50</sup>

Luego los católicos formaron una organización denominada La Liga, y después de los acontecimientos citados en último término tuvieron comienzo los levantamientos. El gobierno de Cárdenas tipificó como delitos algunas conductas relacionadas con el culto público, reformas que entraron en vigor el 31 de julio de 1926, lo que provocó la reacción de la Iglesia Católica con la suspensión de cultos públicos.

Enseguida vino la guerra que —según Jean Meyer— provocó la pérdida de “90,000 combatientes; 12 generales, 70 coroneles, 1,800 oficiales, 40,000 soldados y agraristas. Otros tantos cristeros. Falta evaluar las pérdidas de la población civil, pero esto es imposible si se piensa en los efectos de la reconcentración, de la hambruna y las epidemias. Se habló de un total de 250,000 muertos, civiles y militares”.<sup>51</sup>

En Durango se dio la lucha y se entremezcló con otros objetivos como la defensa de los recursos naturales (los bosques), además con las disputas entre los caciques de indígenas y mestizos.<sup>52</sup> Quienes dirigieron a los cristeros en el estado fueron, principalmente, los siguientes: Trinidad Mora, Florencio Estrada, Dámaso Barraza, Federico Vázquez y Chano Gurrola. A nivel nacional, quien asumió el mando fue el general Enrique Gorostieta.

El conflicto llegó a su fin en junio de 1929; los cristeros fueron amnistiados y la Iglesia Católica reanudó los cultos católicos suspendidos desde 1926. El presidente Emilio Portes Gil declaró ante la prensa: “...no es el ánimo de la Constitución, ni del gobierno de la República, destruir la identidad de la Iglesia Católica, ni

<sup>50</sup> Véase Meyer, Jean, *La Cristiada*, 3 ts., México, Siglo XXI, 1977.

<sup>51</sup> Meyer, Jean, *La Revolución Mexicana*, 3a. ed., México, Tus Quets Editores, 2009, p. 200.

<sup>52</sup> Avitia Hernández, Antonio, *El caudillo sagrado. Historia de las rebeliones cristeras en el estado de Durango*, 2a. ed., México, Antonio Avitia Hernández, 2005, p. 76.

de ninguna otra, ni intervenir en manera alguna en sus funciones espirituales”.

Para asegurarse el episcopado de la posición del gobierno, los abogados Fernando Noriega y Manuel Herrera y Lasso, después de una serie de entrevistas y discusiones con el subsecretario de Gobernación, lograron la expedición de una circular en la que se fijó que sería el Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, quien dictaría las disposiciones referentes a los cultos religiosos y disciplina externa en la República, sin la intervención de otras autoridades, salvo el caso de las legislaturas de los estados para determinar el número máximo de ministros de los cultos.<sup>53</sup>

Años después, en 1934, otra vez estuvo presente el problema cristero, pero ya había nuevos elementos que se entremezclaron con él, como lo fue la implantación de la educación socialista y proyectos relacionados con la educación sexual infantil, en tanto que en Durango se limitaba el número de sacerdotes, como sucedió en otros lugares.

Este movimiento, al que los historiadores llaman “Segunda Rebelión Cristera”, aunque fue más prolongado que el de los años veinte, no tuvo la misma fuerza, incluso la Iglesia Católica no aprobó la lucha armada y ya para 1938 los templos estaban abiertos, aunque en Durango los combates continuaron hasta que algunos se acogieron a la amnistía como Federico Vázquez en 1941, en tanto que otros perdieron la vida como Trinidad García y Florencio Estrada a causa de las balas que cortaron su existencia en 1936.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios constitucionales*, México, Jus, 1993, pp. 87-91.

<sup>54</sup> Resulta muy interesante dar lectura a la novela *Rescoldo*, pues fue escrita por el hijo de uno de los líderes cristeros, Florencio Estrada, y sobre ella Jean Meyer, quien escribe el prólogo (también Antonio Avitia), dice que Juan Rulfo afirmó: “Para entender a la Cristiada, habría que leer a una de las cinco mejores novelas mexicanas”. Estrada, Antonio, *Rescoldo*, 4a. ed., México, Jus, 2008.

En el sexenio en que gobernó el general Lázaro Cárdenas hubo actos mediante los cuales se hicieron realidad algunos de los postulados de la Revolución Mexicana, como el fortalecimiento del proyecto nacionalista (expropiación petrolera) y el reparto agrario. Este último se dejó sentir con mucha intensidad en La Laguna. En el estado era gobernador Enrique Calderón, quien fue leal al general Lázaro Cárdenas, pero tuvo el estigma de ser considerado como impuesto por el presidente y permaneció distanciado de parte de la clase política local.<sup>55</sup>

En los años citados y en las dos décadas siguientes hubo momentos en que la lucha por el poder o los problemas sociales desbordaron el cauce institucional y generaron la intervención de órganos federales en el ámbito estatal a través de la declaración de desaparición de poderes, tema que será abordado desde el punto de vista constitucional en un apartado especial. En éste sólo nos concretamos a mencionar la existencia del movimiento estudiantil de 1966, que tuvo sus peculiaridades a diferencia de otros fenómenos sociales que dieron pie a la aplicación de la figura jurídica citada.

Se han escrito libros completos sobre el mismo, en los que se abordan, entre otros aspectos, las causas que lo generaron, el desarrollo que tuvo y el por qué de sus resultados. El motivo explícito para tener fuerte apoyo social fue la bandera de “la industrialización y por la creación de una siderúrgica en Durango, así como por la creación de fuentes de trabajo en la entidad...”,<sup>56</sup>

<sup>55</sup> Para tener una visión más completa de su gobierno véase Navarro Valdez, Pavel Leonardo, *El cardenismo en Durango. Historia y política regional 1934-1940*, Durango, Instituto de Cultura del Estado de Durango, 2005.

<sup>56</sup> De una manera muy sintética así lo dice uno de los líderes de aquel movimiento, Hernández Camargo, Emiliano, *Durangueñidad. El orgullo de lo nuestro*, 3a. ed., Durango, Gobierno Municipal, Instituto Durangueño, Fondo Editorial IMAC, Fondo Municipal de Arte y de Cultura, 2005, p. 84. Un estudio más profundo del citado autor está plasmado en *El movimiento estudiantil de 1966*. Otra bibliografía que se consultó es la siguiente: Avitia Hernández, Anto-

pues se pensaba que de la riqueza, en lo que respecta al hierro, que era surtido del Cerro de Mercado a Monterrey, nada quedaba para los duranguenses, por lo que se exigía la industrialización.<sup>57</sup>

No es objetivo de este trabajo hacer el estudio de los aspectos sociológicos y políticos de aquel movimiento, tampoco el análisis de las versiones que cada uno de los escritores ha dado al respecto para saber si son objetivas o no, sino sólo el producto jurídico que resultó al aplicarse la declaración de “desaparición de poderes”, lo cual provocó que se designara gobernador provisional y se realizaran reformas constitucionales, entre otras consecuencias. Luego que terminaron esos acontecimientos fue titánica la labor de reconciliación para que el estado volviera a la calma.

En el ámbito nacional estaba llegando a su fin el modelo económico que había prevalecido durante años y se cuestionaba fuertemente al régimen político que provocó el movimiento estudiantil de 1968. Dos años después, en Durango volvió a haber otro movimiento estudiantil y un fuerte conflicto entre el gobierno y la Universidad Juárez del Estado de Durango.

En los años setenta surge el movimiento urbano popular como expresión de ciertos grupos sociales que buscaban encontrar respuesta a sus demandas que no habían hallado por la vía institucional y que estaban dirigidos por activistas que llegaron a Du-

nio, *La montaña de las ilusiones. Historia del Cerro de Mercado*, México, 2003; Gámiz Parral, Máximo, *Pueblo mío*, s.f., s.l.i, s.e., s.a.; Lucero González, Santiago Amadeo, *Más allá del espejo de las ilusiones. Los estudiantes universitarios de Durango: trayectorias institucionales y manifestaciones en la vida política y social. 1950-1966*, México, UJED-Seminario-Plaza y Valdés Editores, 2002. También se analizaron los ensayos de Enrique Mijares Verdín, Luis Ángel Tejada Espino, Antonio Villarreal Rodríguez y Antonio Arreola Valenzuela, contenidos en Mijares Verdín, Enrique *et al.*, *Durango a 30 años del Cerro...*, Durango, UJED, Institutos de Ciencias Sociales, Investigaciones Históricas, Investigaciones Jurídicas-Gobierno del Estado de Durango-SECYD, 1997.

<sup>57</sup> Antonio Hernández Avitia afirma que fue un movimiento manipulado por accionistas madereros “con la finalidad de obtener las concesiones federales de la explotación federal durangueña...”. *Ibidem*, p. 51.

rango, lo cual generó tensión debido a que optaron por las invasiones de tierras. Más adelante se transforma en Comité de Defensa Popular Francisco Villa, cuya fuerza fue creciendo hasta constituirse en partido político y optar por los cauces institucionales para acceder al poder y quedar finalmente como Partido del Trabajo.

La reforma política que había tenido lugar en el orden federal en los años setenta y que se haría extensiva a las entidades federativas, la crisis de 1982, la llegada del pluralismo que perfilaba a las siguientes décadas y los problemas electorales de 1988, fueron algunos de los factores para que Durango entrara a una etapa de cambios políticos que se concretaron en el arribo de partidos políticos diferentes al Partido Revolucionario Institucional a los ayuntamientos y al Congreso local.

Sólo por citar algunos casos, en el municipio de Durango, en 1983, triunfa el Partido Acción Nacional y llega a la presidencia municipal Rodolfo Elizondo Torres con 38,391 votos, contra su más cercano seguidor con aproximadamente treinta mil; en 1992 gana el Partido del Trabajo con Alejandro González Yáñez a la cabeza, luego, en 1995 nuevamente repite y lidera al cabildo Marcos Cruz Martínez; en ese mismo año el Partido de la Revolución Democrática triunfa en Poanas y Súchil, y en 2001 el Partido Duranguense en Tlahualilo.<sup>58</sup> Sin embargo, la titularidad del Poder Ejecutivo la ha seguido conservando el Partido Revolucionario Institucional: Héctor Mayagoitia Domínguez (1974-1979), Salvador Gámiz Fernández (1979-1980), Armando del Castillo Franco (1980-1986), José Ramírez Gamero (1986-1992), Maximiliano Silerio Esparza (1992-1998), Ángel Sergio Guerrero Mier (1998-2004) e Ismael Alfredo Hernández Deras (2004-2010).

No se puede dejar de mencionar que en el siglo XX se crearon los grandes centros de educación superior: la Universidad Juárez

<sup>58</sup> Se analizan en forma sintética los resultados de las elecciones de los últimos años en Palacios Moncayo, Miguel, *Durango: economía, sociedad, política y cultura*, Durango, Universidad Juárez del Estado de Durango, 2005.

del Estado de Durango, el Instituto Tecnológico de Durango y la Escuela Normal del Estado, que han sido vehículos para la movilidad social, e incluso de la primera han egresado varios de los gobernantes de la entidad.

Un sueño de muchos duranguenses se coronó al transformarse al antiguo Instituto Juárez en Universidad, el 21 de marzo de 1957, cuyo primer rector fue el licenciado Ángel Rodríguez Solorzano, a quien se califica como “su principal promotor”;<sup>59</sup> el gobernador era el ilustre jurista Francisco González de la Vega. El segundo se fundó en 1948 y fue la institución pionera de los tecnológicos del país; su primer director fue el ingeniero José Gutiérrez Osornio,<sup>60</sup> estando como primer mandatario José Ramón Valdez. La tercera fue creada en 1916 y tuvo como dirigente a la profesora Francisca Escárzaga; el jefe de la administración pública estatal era el general Fortunato Maycotte.

En los últimos años se ha dado impulso a la educación particular y se crearon a nivel superior, entre otras, las siguientes: Centro Universitario Promedac, Universidad Autónoma de Durango, Universidad España de Durango, Universidad Vasconcelos, Universidad Valle del Guadiana, Universidad TecMilenio del sistema Tecnológico de Monterrey y Universidad Interamericana para el Desarrollo, perteneciente al consorcio Anáhuac. Otras universidades públicas son: la Universidad Politécnica de Durango y la Universidad Politécnica de Gómez Palacio.

En el siglo XXI el pluralismo y la transparencia son dos de sus rasgos distintivos. Por primera vez desde la fundación del Parti-

<sup>59</sup> Raigosa Reyna, Pedro, “Crónica de la educación de la época independiente a la contemporánea”, *op. cit.*, nota 6, p. 292.

<sup>60</sup> José Gutiérrez Osornio nació en Jocotitlán, Estado de México, el 28 de abril de 1910. Estudió en la Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica, en donde se graduó como ingeniero mecánico electricista. En 1938 fue director de la Escuela Prevocacional, Industrial y Comercial, luego se transformó en Escuela de Enseñanzas Especiales, después, en 1948, fue director fundador del Instituto Tecnológico de Durango, cargo que ocupó hasta 1956, año en el que fue designado como supervisor general de los institutos tecnológicos del país.

do Nacional Revolucionario, en 2000 llega a la Presidencia de la República un candidato del Partido Acción Nacional, lo cual generó una nueva relación con los gobernadores de los estados,<sup>61</sup> pues antes se había caracterizado por un fuerte control político del presidente sobre ellos mediante la utilización de facultades metaconstitucionales, como era la de convertirse en el jefe nato del Partido Revolucionario Institucional. Conviene recordar “que las dos piezas principales y características del sistema político mexicano son [eran] un Poder Ejecutivo —o, más específicamente, una Presidencia de la República— con facultades de una amplitud excepcional, y un partido político oficial predominante”.<sup>62</sup>

En Durango continuaba el Partido Revolucionario Institucional en el poder con un experimentado político como gobernador, el licenciado Ángel Sergio Guerrero Mier, y en el relevo que se dio en 2004 nuevamente triunfó dicho instituto político y subió como primer mandatario el contador público Ismael Alfredo Hernández Deras, quien encabeza el cambio generacional en la clase política que gobernaría a la entidad federativa, y entre sus actos de gobierno<sup>63</sup> destaca el impulso a la creación de una nueva forma de enjuiciamiento penal.

De gran ayuda para alcanzar dicho objetivo fue que durante los tres primeros años de gobierno, mediante el acuerdo que hubo entre el gobernador con el Poder Judicial, que tenía como presidente del Tribunal Superior de Justicia al magistrado Miguel

<sup>61</sup> Se explica la nueva relación en Hernández Rodríguez, Rogelio, *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, México, El Colegio de México, 2008.

<sup>62</sup> Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, 5a. ed., México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1974, p. 21.

<sup>63</sup> Se destacan las obras del contador público Ismael Alfredo Hernández Deras, gobernador actual de Durango, en Guerrero Romero, Javier, “Durango: tierra de oportunidades. 2004 Punto de partida para enfrentar el siglo XXI”, *Construyendo el futuro*, en Villa Guerrero, Guadalupe y Durán, Francisco (coords.), *Durango, tierra de retos*, La Opinión-Milenio-Multimedios, 2009, t. II, pp. 297-319.

Ángel Rodríguez Vázquez, y el Poder Legislativo, con el diputado Ricardo López Pescador como presidente de la Gran Comisión, se creó la justicia alternativa en sede judicial, de tal manera que el 10 de octubre de 2005 abrió sus puertas el Centro Estatal de Justicia Alternativa. Actualmente también funciona la justicia restaurativa en la Procuraduría General de Justicia, que preside Daniel García Leal.

Como antecedente de la implantación del sistema adversarial y oral (acusatorio),<sup>64</sup> en julio de 2006 una delegación de servidores judiciales, encabezada por el presidente del Tribunal Superior de Justicia, realizó un curso en el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, con sede en Santiago de Chile, para conocer las posibles ventajas de adoptar ese sistema; luego, en noviembre de ese mismo año, se comenzó con la edificación de cuatro salas, dos para audiencias de garantías y dos para juicios orales en la ciudad capital, a un costado de los juzgados penales y del Centro de Readaptación Social número 1.

En noviembre de 2007 se formalizó el inicio de la implementación del nuevo sistema mediante un acuerdo entre el propio gobernador Ismael Alfredo Hernández Deras, quien políticamente lidera el proyecto, el diputado Jorge Herrera Delgado, presidente de la Gran Comisión del Congreso del estado, y el magistrado J. Apolonio Betancourt Ruiz, actual presidente del Tribunal Superior de Justicia.

Ha sido clave la participación del Congreso del estado, quien en ejercicio de sus facultades ha expedido leyes que son indispensables para el funcionamiento del sistema acusatorio. También se destaca que ha legislado en lo relativo al derecho a la informa-

<sup>64</sup> “La principal característica de un sistema acusatorio es que las funciones de acusar y juzgar quedan claramente diferenciadas entre sí y son cada una responsabilidad de instituciones distintas...”. “En términos generales, los sistemas acusatorios son orales, públicos y con elevados niveles de transparencia”. Carbonell, Miguel y Ochoa Reza, Enrique, *¿Qué son y para qué sirven los juicios orales?*, 2a. ed., México, 2008, pp. 33 y 35, respectivamente.

ción para estar acorde a la Constitución general de la República y en otras materias de importancia para la sociedad.

Por su parte, el Poder Judicial emprendió un proceso de reestructuración a partir de septiembre de 2007, y para 2009 integró a seis nuevos magistrados, se incorporará el Instituto de Defensoría Pública al entrar en vigor el sistema acusatorio, se adquirieron nuevas instalaciones y se están remodelando algunas de las existentes para estar en aptitud de aplicar la nueva legislación bajo los principios de la nueva forma de enjuiciamiento penal.

Previamente, en junio de 2007, se expidió el Código de Ética como un instrumento que guíe la actuación de los servidores públicos en el desarrollo de sus funciones. En ese mismo año se firmó un contrato con una empresa privada para la adquisición de la licencia y el software para la sistematización de procesos jurisdiccionales, entre cuyos beneficios se encuentra hacer uso del “expediente virtual” para que los abogados puedan consultar sus asuntos vía internet sin necesidad de asistir directamente a las oficinas; además, los jueces y magistrados tendrán un mejor control de los procesos sometidos a su conocimiento, todo lo cual facilitará la administración, el manejo y la operación de la información utilizada en los juzgados y las salas en beneficio de la sociedad.<sup>65</sup>

En las diferentes instituciones mencionadas las mujeres han tenido importante participación como depositarias del poder público, ya sea como diputadas o magistradas, e incluso han llegado a gobernar algunos de los más importantes municipios de la entidad federativa al encabezar en calidad de presidentas municipales a los ayuntamientos respectivos; basta citar a manera de ejem-

<sup>65</sup> La celebración del contrato se realizó durante la Presidencia del magistrado Miguel Ángel Rodríguez Vázquez, y el proceso de implementación y puesta en marcha en la del magistrado J. Apolonio Betancourt Ruiz, todo lo cual se logró gracias al apoyo del gobernador Ismael Alfredo Hernández Deras. Se puede consultar la información en el *Tercer informe de actividades (2006-2007)* del magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Durango, rendido el 4 de septiembre de 2007.

plo tres casos: Rosario Castro Lozano fue presidenta municipal de Lerdo, Leticia Herrera Ale de Gómez Palacio y Rocío Patricia Sotelo Ochoa de Cuencamé.

En cuanto a los derechos de los pueblos indígenas, fue un gran avance que se les reconocieran constitucionalmente, como consecuencia de que unos años antes se consideró a México como un país pluricultural.

Para 2005, en Durango había 27,792 indígenas, que equivalían al 2.1% de la población total del estado.<sup>66</sup> Actualmente, los tepehuanes son el grupo más numeroso y se encuentran en San Bernardo de Milpillas Chico y San Francisco de Lajas, del municipio de Pueblo Nuevo; Santa María Magdalena Taxicaringa, Santiago Teneraca, San Francisco de Ocotán y San Pedro Xicoras, del municipio de Mezquital. Asimismo, hay otras dos comunidades en Nayarit.

Sus autoridades son encabezadas por el gobernador tradicional y tiene funciones religiosas, económicas y jurídicas.

Dentro de las primeras, como se ha dicho, debe convocar por medio de bandos y de sus mensajeros, los alguaciles, a la celebración de las fiestas del santoral católico y del *mitote* comunal... Respecto a las funciones económicas, el gobernador asigna y permite el usufructo de los bienes con que cuenta la comunidad... En cuanto al ejercicio de las funciones jurídicas, el gobernador trata de hacer entrar en razón a los transgresores del orden, regañándolos públicamente, o conciliando las partes que estén en pugna...<sup>67</sup>

Existen otras autoridades que lo auxilian en cada una de las funciones que ejerce.

Llama sobremanera la atención la forma en que imparten justicia, pues se utiliza en determinado tipo de conflictos la concilia-

<sup>66</sup> INEGI, *II Conteo de Población y Vivienda 2005*.

<sup>67</sup> Escalante Betancourt, Yuri y Gutiérrez Sandoval, Sandra, *Etnografías jurídicas de rarámuris y tepehuanos del sur*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1994, Cuadernos de Antropología Jurídica, 9, pp. 45-47.

ción de intereses entre las partes y cuando llegan a juicio se hace ante la comunidad, quienes pueden opinar.

El gobernador, aunque dirige toda la sesión y tiene la última palabra en el juicio, se basa siempre en los comentarios que hacen los demás y deja que intervengan libremente en las deliberaciones, de tal manera que a veces la discusión parece caótica, porque los presentes suelen hablar sin pedir la palabra y porque se mantienen conversaciones paralelas al lado de la dominante, amén de que muchos comentarios son de tipo jocoso.<sup>68</sup>

La descripción que se hace anteriormente del juicio sería una forma de justicia restaurativa,<sup>69</sup> en la que se trata de reparar el daño causado, pero están presentes el ofendido, el imputado y la comunidad. Lo cual trae como consecuencia que se restaure el orden en esta última y se sanen las heridas que se pudieran haber ocasionado no solamente al ofendido, sino a los integrantes del ente social. El juicio termina, si fuera encontrado responsable, con una multa, una amonestación, la reparación del daño, entre otras sanciones a imponer.<sup>70</sup> Cabe aclarar que cuando se trata de delitos graves los propios tepehuanes solicitan la intervención del

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 61.

<sup>69</sup> “Justicia que comprende la víctima, el imputado y la comunidad en la búsqueda de soluciones a las consecuencias del conflicto generado por el hecho delictuoso con el fin de promover la reparación del daño, la reconciliación entre las partes y el fortalecimiento del sentido de seguridad colectivo”. Ceretti, A. *et al.*, “Giustizia riparativa e mediazioni penale: esperienze e patriche a confronto”, en Scaparro, Fulvio, *Il coraggio di mediare*, Milán, Guerini e Associati, 2001, p. 309.

<sup>70</sup> En 1984, en Taxicaringa hubo un conflicto en el que algunos indígenas se apartaron de las reglas antes descritas. Acusaron a dos personas de brujería y terminaron por matarlos, primero los ahorcaron y luego los quemaron con leña. Se recomienda consultar el análisis que hizo Olvera Sierra, Claudia, “Quema de brujos: notas sobre el caso tepehuano”, ponencia presentada en el Congreso Internacional de Antropología Social, México, Universidad de Veracruz, 1992, citado por Escalante Betancourt, Yuri y Gutiérrez Sandoval, Sandra, *op. cit.* nota 67, pp. 66 y 67.

Ministerio Público para que integre la averiguación y realice la consignación correspondiente.

Existen otras autoridades reguladas por el orden jurídico estatal que se entremezclan con las tradicionales, como cuando participan éstas en las jefaturas de cuartel y de manzana, o bien en los comisariados de bienes comunales.

En suma, han sido de trascendencia las reformas a las Constituciones federal y duranguense, aunque deben aplicarse plenamente para no sólo concebir a los pueblos indígenas como parte de un pasado glorioso, que es base de nuestro nacionalismo, o bien objetos de estudio en los textos jurídicos o de manipulación política, sino considerar que son entes que están en el presente y que son capaces de tener participación en moldear el futuro propio y de la nación mexicana; de ahí que sea importante tener conciencia histórica y superar lo que llama Luis Villoro la “conciencia falsa”, para evitar que la historia se oculte en una “metahistoria”;<sup>71</sup> sólo así parece que tendrá efectividad la norma constitucional.

Finalmente, conviene hacer unas reflexiones sobre el futuro de las instituciones, pues debido a los cambios que ha experimentado la sociedad, tanto desde el punto de vista cuantitativo (en el estado de Durango para 2005 había 1,509,117 habitantes)<sup>72</sup> como cualitativo, se pone a prueba su capacidad de adaptación y hay quienes consideran que ese proceso legal las ha puesto en crisis, pero independientemente de qué interpretación le demos a ese fenómeno, lo cierto es que tienen enormes retos y de la manera en que los afronten dependerá, en primer lugar, su supervivencia, y si así fuera, el desarrollo que tendrán.

Entre los desafíos que tienen se encuentran: dar seguridad a la población y acabar con la delincuencia, o cuando menos conte-

<sup>71</sup> Villoro, Luis, *Los grandes momentos del indigenismo en México*, 3a. ed., México, El Colegio de México-El Colegio Nacional-Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 9.

<sup>72</sup> INEGI, *II Conteo..., cit.*, nota 66.

nerla, ya que pone en riesgo a las instituciones e incluso al Estado mexicano entero; hacer que dentro de las mismas, que están diseñadas para ciudadanos, no se “partidicen”, para que sean funcionales a los intereses sociales y no a los de grupos minoritarios, hacerse más eficientes y eficaces para responder a las demandas sociales, así como transparentarse para combatir la corrupción.

## II. DERECHOS FUNDAMENTALES

Durante las primeras cuatro décadas de expedida la Constitución de 1917 hubo poco desarrollo de su parte dogmática. Una de las reformas que tuvo fuertes repercusiones sociales fue la realizada en 1937, que siguió la misma tendencia que en el ámbito federal cuando se modificó el artículo 3o. para consagrar la educación socialista.<sup>73</sup> La exposición de motivos explicaba cuál era su fin último:

La doctrina que propugna por la socialización de los medios de producción económica es el socialismo científico y a él nos referimos en nuestro proyecto, interpretado y aplicado en sus fundamentos filosóficos, de acuerdo con las necesidades de nuestro medio, con las características de nuestra población y con las aspiraciones de la Revolución Mexicana, que va siguiendo precisamente como última finalidad el socialismo científico para pugnar por la socialización de la tierra en materia agraria, al orientarse hacia la socialización del trabajo, del capital, de los sistemas de cambio, al fomentar el cooperativismo como medio transitorio para destruir económicamente el sistema capitalista...<sup>74</sup>

<sup>73</sup> Decreto 285 publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango*, núm. 28, del 3 de octubre de 1937 (en adelante se abreviará, al tomar como ejemplo esta nota, de la siguiente manera: Decreto 285, POGCED 28, 3 de octubre de 1937).

<sup>74</sup> Consultable en Guevara Niebla, Gilberto, *La educación socialista en México (1934-1945)*, México, Secretaría de Educación Pública, Ediciones El Caballito, 1985, p. 57.

El artículo 4o. de la Constitución local decía: “La educación que imparte el Estado será socialista...”. La reforma se llevó a cabo cuando Enrique Calderón R. era gobernador, pero provocó fuertes reacciones en algunos sectores de la sociedad mexicana, a tal grado que tiempo después se tuvo que dar marcha atrás.

Fue a partir de los años sesenta cuando con más frecuencia se empezaron a realizar reformas que ampliaban los derechos fundamentales contenidos en la Constitución federal, e incluso a consagrar algunos no previstos en ésta cuando entró en vigor.

En 1961, al estar el doctor Francisco González de la Vega como gobernador,<sup>75</sup> a iniciativa del licenciado Rafael Hernández Piedra, diputado local,<sup>76</sup> se cambió hasta el título del capítulo I que se denominaba: “De las garantías individuales”, para quedar: “De las garantías individuales y sociales”.<sup>77</sup> Además, se derogó el artículo 1o. por considerar que “consignaba principios de derecho que exclusivamente corresponden a la teoría general del derecho”. El artículo, en su inicio, decía: “Los derechos del hombre son la base de toda institución social...”.

<sup>75</sup> Francisco González de la Vega nació en la ciudad de Durango en 1901, realizó los estudios de derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México, donde obtuvo el doctorado en derecho, y escribió obras en materia jurídica que se convirtieron en textos básicos para quienes estudian la carrera de derecho. Ocupó importantes cargos como gobernador del estado, procurador general de la República, senador, embajador en Argentina, Brasil y Portugal. Lozoya Cigarroa, Manuel, *Hombres y mujeres de Durango. 222 biografías de personalidades notables de Durango, desde la época prehispánica hasta el momento actual*, 2a. ed., Durango, 1985, pp. 335 y 336. Para ver un análisis más completo de su vida y su obra se recomienda leer a Arrieta Silva, Enrique, *Francisco González de la Vega: la pasión por el derecho*, México, Porrúa, 2004.

<sup>76</sup> Rafael Hernández Piedra nació en la ciudad de Durango el 10 de noviembre de 1919 y realizó sus estudios de abogado en el Instituto Juárez. Ocupó los siguientes cargos: presidente del Supremo Tribunal de Justicia, gobernador interino, director de Educación, secretario general de gobierno, presidente municipal, diputado local, asesor jurídico del Departamento de Turismo. Además, fue “poeta y ensayista notable”. Lozoya Cigarroa, Manuel, *op. cit.*, nota 20, pp. 377 y 378.

<sup>77</sup> Decreto 251, POGCED 3, 9 de julio de 1961.

Algunos artículos reformados tenían repercusión en el procedimiento penal, como el artículo 19, fracción I, en el que se fijó que la fianza sería de doscientos cincuenta mil pesos para disfrutar de la libertad provisional bajo caución, como inicialmente estaba en la Constitución federal.

Además, se agregó que la maternidad y la infancia tendrían protección asistencial; los débiles, servicios médicos y funerarios; los estudiantes indígenas, becas; los residentes, derecho al trabajo honesto, habitación y cultura, e impuso la obligación al estado de incrementar las fuentes de trabajo.

En 1973, una de las innovaciones fue el artículo 20., que prohibía toda clase de servidumbre que implicara la injusta explotación o menoscabo de la dignidad de los trabajadores; también el artículo 80., que consagraba al patrimonio familiar como inalienable, y el 50., relativo al plazo de noventa días para que la autoridad contestara al peticionario.<sup>78</sup>

En la reforma de 1980, a iniciativa del gobernador Salvador Gámez Fernández, en el artículo 12 se estableció la igualdad entre el hombre y la mujer,<sup>79</sup> pero decía que “como reflejo de lo dispuesto por la Constitución federal”, así como la obligación del estado a proteger el desarrollo de la familia; que la ley señalaría los apoyos que recibirían los menores a cargo de instituciones públicas y que todas las personas gozarían “en la medida” de los recursos públicos.

Sin duda, uno de los avances para los derechos de los pueblos indígenas fue el reconocimiento en 1994, en el artículo 20., de la diversidad cultural y, por tanto, la protección de las etnias, sus lenguas, valores, usos, recursos y formas de organización.<sup>80</sup> Además, se estableció el derecho a un ambiente sano, con lo cual comenzó la tutela de los llamados derechos de tercera generación.<sup>81</sup>

<sup>78</sup> Decreto 270, POGCED 21, 9 de septiembre de 1973.

<sup>79</sup> Decreto 184, POGCED 43, 24 de noviembre de 1980.

<sup>80</sup> Decreto 360, POGCED 5, 17 de julio de 1994.

<sup>81</sup> Los de primera generación se refieren a un no hacer del Estado para que

Durante la administración de Ángel Sergio Guerrero Mier se dieron avances sustanciales, pues en el año 2000 se profundizó en los derechos indígenas en lo que respecta al uso y disfrute de sus recursos naturales. En febrero de 2004 se dio cumplimiento al artículo segundo transitorio de la reforma a la Constitución general de la República que modificó a su artículo 2o. para consagrarse lo relativo a cultura y derechos indígenas, que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001, la cual, en Durango, se limitó, como dice la exposición de motivos, a “incorporar en la misma [la Constitución] las reformas...”.

También en el 2000, en el artículo 4o., se constitucionalizó otro derecho de tercera generación: la protección al patrimonio artístico, histórico, científico y cultural de Durango. Además, se fijaron noventa días a los servidores públicos para dar respuesta a quienes ejercieran su derecho de petición, y que se conocerían en juicio oral los delitos que no excedieran de tres años, pues había “juicios” muy prolongados, entonces se pretendía “dar celeridad y hacer realidad la justicia pronta y expedita”; sin embargo, la reforma en cuanto a éstos no fue más allá, es decir, no consagraba todo el conjunto de principios y reglas que rigen a un sistema acusatorio, por lo que quedó corta. No obstante, se reconoce que ya existía la visión de que era necesaria una nueva forma de enjuiciamiento penal.

Fue en 2008, a iniciativa del gobernador Ismael Alfredo Hernández Deras, cuando se fijaron en la Constitución (2009), de manera más integral, los diferentes aspectos del modelo acusatorio oral,<sup>82</sup> entre ellos los principios que lo rigen: publicidad, contradicción, concentración, continuidad, inmediación e igualdad procesal; la posibilidad de hacer uso de los criterios de oportunidad y que los particulares ejerzan acción penal.

el individuo ejerza plenamente sus derechos; los de segunda generación, a un hacer del Estado, tales como trabajo y educación, entre otros, y los de tercera generación a intereses difusos que incluso son síntesis de otros, como el derecho a la paz y al medio ambiente.

<sup>82</sup> Decreto 173, POGCED 13 bis, 12 de febrero de 2009.

En dicha reforma se fijaron los principios de la defensoría pública y se estableció que en forma concurrente el Poder Ejecutivo con el Judicial tomarían las medidas para la organización del sistema penitenciario.

La misma entrará en vigor, según el Código Procesal Penal, a más tardar el 31 de diciembre de 2009, aunque cabe aclarar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo segundo transitorio, correspondiente a la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 18 de junio de 2008, da un plazo de ocho años.

En 2007, a iniciativa de la diputada Yolanda de la Torre Valdez, el artículo 2o. utilizó nuevamente el término de “discapacidad”,<sup>83</sup> puesto que los legisladores consideraron que “capacidades diferentes” era “inadecuado, porque intenta referirse a la discapacidad como una forma de discriminación...”.

En ese mismo año se elevó a rango constitucional (artículo 6o.) la llamada “justicia alternativa”, que consiste en la utilización de los medios alternativos de solución de conflictos, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje.<sup>84</sup> En realidad ya existía desde antes de la reforma constitucional, pues en octubre de 2005 abrió sus puertas en sede judicial el Centro Estatal de Justicia Alternativa, como se explicó con antelación, cuya primera directora fue la licenciada en derecho y en psicología María Alma Rocha González, y actualmente el licenciado Felipe de Jesús Martínez Rodarte; entonces se trataba de adecuar la norma al mundo fáctico. Su funcionamiento ha sido un éxito gracias al profesionalismo de los especialistas que lo atienden, quienes recibieron amplia capacitación, previa selección de quienes cubrieran los perfiles apropiados. En 2009 se precisó lo relativo a la materia penal, en el sentido de que se deberá asegurar la reparación del daño y los casos en que se requerirá supervisión judicial.<sup>85</sup>

<sup>83</sup> Decreto 437, POGCED 5, 15 de julio de 2007.

<sup>84</sup> *Idem.*

<sup>85</sup> Decreto 173, *cit.*, nota 82.

A iniciativa del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en 2008 se modificó el artículo 60, con el fin de elevar a rango constitucional el derecho de acceso a la información pública, ya que en el ámbito federal se señaló en el artículo segundo transitorio del decreto que reformó a la Constitución general, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de julio de 2007, que la Federación, los estados y el Distrito Federal deberían, a más tardar dentro de un año de entrada en vigor del citado decreto, expedir las leyes correspondientes o adecuarlas.

Se debe resaltar que en la misma fecha que se publicó la reforma, también se hizo respecto a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Durango, que contiene novedades como la ampliación de los sujetos obligados, entre los que se incluyen a las universidades, así como a los sindicatos y asociaciones religiosas; estos dos últimos como obligados indirectos.

La última reforma referente a derechos fundamentales fue la relativa al artículo 10., en la que se establece en su primera parte:

El estado de Durango reconoce, protege y garantiza el derecho a la vida de todo ser humano, al sustentar expresamente que desde el momento de la fecundación entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural, salvo las excepciones que establezca la ley...<sup>86</sup>

La iniciativa fue presentada por los diputados integrantes del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Acción Nacional; se aprobó el dictamen por veintisiete votos contra uno en el Pleno de la Legislatura. Aunque se hace la observación que dejó a salvo “las excepciones que establezca la ley”.

<sup>86</sup> Decreto 273, POGCED 44, 31 de mayo de 2009.

### III. DIVISIÓN DE PODERES

#### 1. *Poder Legislativo*

Después de la promulgación de la Constitución de 1917, uno de los capítulos más reformados ha sido el del Poder Legislativo. Ha habido cambios en la duración en el cargo de diputado, en los requisitos para serlo, en sus atribuciones, en la conformación de la Legislatura y en el proceso electoral para elegirlos.

##### A. *Integración*

La conformación de la representación nacional durante varios años era con base en un sistema donde sólo llegaban a la misma quienes triunfaran por mayoría en el distrito electoral en que hubieran competido; sin embargo, quedaban sin voz muchos mexicanos, porque quienes iban de parte de ellos no llegaban a la diputación.

Para revertir esa situación se realizó una reforma en el ámbito federal en 1977 para que el 25% del total de la Cámara de Diputados fuera de representación proporcional, de tal manera que para 1979 ya se contó con cien diputados electos de esa manera (antes, con la reforma de 1963, existió el sistema de diputados de partido), de los cuatrocientos que la formaban.

El antecedente inmediato en Durango era que en 1961 el Congreso se integraba con once diputados, y con la reforma de 1977,<sup>87</sup> a iniciativa del gobernador constitucional Héctor Mayagoitia Domínguez, se estableció que su número no sería menor a dicha cantidad, pero que se complementaría con los de proporción minoritaria y se fijaron reglas al respecto: que el partido que obtuviera por lo menos el 4% de la votación total tendría como mínimo uno y hasta dos si llegaba al 6%; si un partido obtuviera dos o

<sup>87</sup> Decreto 9, POGCED 42, 24 de noviembre de 1977.

más de mayoría ya no podría acreditar diputados de representación minoritaria; sólo aquel que obtuviera el mayor número de sufragios en relación con los demás candidatos, y sólo los partidos registrados cuando menos un año antes podrían acreditar a dichos diputados.

De esta manera se amplió el espacio en la Legislatura a partidos minoritarios, y a partir de ese momento las reformas que se realizaron posteriormente incrementaron el número de diputados y cambiaron algunas reglas para tener derecho a ocupar esos cargos.

Así tenemos que, para 1979, el número de diputados por mayoría relativa sería de doce y habría hasta cuatro de representación proporcional, pero los partidos políticos necesitarían lanzar candidatos de mayoría relativa en por lo menos ocho distritos electorales uninominales, que no hubieran tenido dos o más constancias de mayoría relativa y obtuvieran el 1.5% del total de las listas de la votación emitida del total de las mismas, para que se le asignaran de acuerdo al porcentaje de votos. Si dos o más partidos tuvieran el derecho a participar en distribución de listas, obtuvieran en su conjunto cuatro o más constancias de mayoría, sólo serían objeto de reparto tres de las curules por representación proporcional. Si sólo un partido consiguiera el mínimo de sufragios para listas se le asignarían dos diputados, pero si son dos partidos, tres curules; se exceptuaría el caso de que uno o dos obtuvieran conjunta o separadamente el 10% como mínimo de la votación emitida para todas las listas, entonces serían asignadas las cuatro curules de representación proporcional.

Para 1988,<sup>88</sup> a iniciativa del gobernador José Ramírez Gamero (actualmente es líder de la CTM en Durango), se aumentó el número de diputados a quince de mayoría relativa y hasta seis de representación proporcional, pero se exigía que los partidos políticos tuvieran registro definitivo y que participaran con candida-

<sup>88</sup> Decreto 143, POGCED 33, 24 de abril de 1988.

tos de mayoría relativa en por lo menos la tercera parte de los distritos electorales; obtener el 1.5% de la votación y no haber tenido tres o más constancias de mayoría; se tomaba en cuenta el porcentaje de votos, y si dos o más partidos obtuvieran en conjunto tres o más constancias de mayoría sólo serían objeto del 15% de las curules.

Para el año siguiente, a iniciativa de los legisladores Sergio González Santacruz, José Ángel Ibáñez Montes, Adrián Alanís Quiñones, Gabino Martínez Guzmán, Mónico Rentería Medina y Víctor Hugo Castañeda Soto, se aumentó el número de diputados de representación proporcional hasta diez, pero se exigía, entre otros requisitos, haber obtenido el 2% de la votación total.

Así se mantuvo esa cantidad de diputados hasta la reforma de 2006, en la que se fijó que habría treinta: diecisiete de mayoría y trece de representación proporcional, y los partidos políticos deberían registrar por lo menos a un migrante.<sup>89</sup> Para obtener diputados de representación proporcional se debería participar con candidatos de mayoría relativa en por lo menos doce distritos electorales y se fijó que ningún partido tuviera más de dieciocho diputados.

Durante el proceso de reforma constitucional hubo un intenso debate, en virtud de que se proponían cambios, la inclusión de un diputado indígena y un migrante, entre otros temas, respecto a los cuales algunos diputados pusieron en duda de que estuvieran de acuerdo con la Constitución federal.

Se argumentó que “jurídicamente era inviable y altamente riesgoso desde la perspectiva política electoral”, en cuanto a lo primero por el “imperativo de garantizar la universalidad de las cualidades de elegibilidad de los representantes populares, misma que se vería vulnerada si por artificios de la ley se propicia el acceso a los órganos del poder público de personas pertenecientes a una clase o grupo social previamente definido o identificado, lo cual

<sup>89</sup> Decreto 214, POGCED 12, 9 de febrero de 2006.

también afectaría el mandato de la voluntad popular que se expresa a través del sufragio...”.<sup>90</sup>

Por lo que se refiere al segundo aspecto:

[por el] impacto... en la vida interna de los partidos políticos... es a éstos a quienes corresponde la atribución de decir qué intereses deben representar sus candidatos votados en listas, lo que indudablemente se vería coartado por una norma que les impusiera la obligación de incluir automáticamente a ciudadanos de un grupo en particular... en franca y abierta intromisión al régimen propio y autónomo de los partidos políticos.<sup>91</sup>

Finalmente, en el artículo 31 se consagró que los partidos registrarían del total de sus candidatos a un representante de la población duranguense migrante, pero después se dio marcha atrás y se quitó.

En la reforma de 2009 se estableció la regla de que ningún partido político debería tener más de diecisiete diputados tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional.<sup>92</sup>

#### *B. Duración en el cargo*

Inicialmente, los diputados duraban dos años; sin embargo, no era tiempo suficiente para que se aprovechara la experiencia que acumularan en el primer año ni para que se consolidara su obra legislativa. Así se pensó en esa época y por eso se propuso su modificación, lo cual se logró para 1923, año en que se reformó el artículo 54 y se fijó su duración por cuatro años,<sup>93</sup> pero se establecía la restricción que no podría ser reelecto para el periodo

<sup>90</sup> *Ibidem*, considerando séptimo.

<sup>91</sup> *Ibidem*, considerando octavo.

<sup>92</sup> Decreto 286, POGCED 16, 16 de junio de 2009.

<sup>93</sup> Decreto 122, POGCED 40, 20 de mayo de 1923.

inmediato. Por tal motivo, los diputados que resultaren triunfadores en la elección de 1924 sólo durarían dos años.

En 1926 se estableció que se deberían renovar por mitad cada dos años,<sup>94</sup> por lo que se celebrarían las elecciones en distritos pares e impares sucesivamente, de tal manera que los diputados de número par, de las que se llevaran a cabo el 6 de noviembre de ese mismo año, durarían cuatro, pero los de 1928, por ser número impar, únicamente dos.

Fue hasta 1951 que se cambió para quedar en tres años,<sup>95</sup> tal como se establece actualmente en la Constitución federal. La discusión de hoy se encamina a la posibilidad de que exista la reelección para el periodo inmediato con el fin de fortalecer el trabajo legislativo.

### *C. Elección*

El punto de referencia para llevar a cabo una elección fueron los distritos electorales, por ejemplo: en 1923 se estableció que cada distrito se compondría de veinte mil habitantes, y si hubiere uno mayor de diez mil, formaría uno aparte;<sup>96</sup> en 1931, de treinta y cinco mil o fracción que excediera de veinte mil;<sup>97</sup> en 1951, de cincuenta mil o fracción de más de treinta mil;<sup>98</sup> en 1961, no menos de cuarenta mil ni más de ciento veinte mil.<sup>99</sup>

En la reforma de 1994 se establecieron instituciones que han sido claves para el avance de nuestra incipiente democracia, uno de ellos es el Instituto Estatal Electoral. El Tribunal de lo Contencioso Electoral pasó a ser el Tribunal Estatal Electoral<sup>100</sup> con dife-

<sup>94</sup> Decreto 42, POGCED 47, 9 de diciembre de 1926.

<sup>95</sup> Decreto 194, POGCED 36, 10. de noviembre de 1951.

<sup>96</sup> Decreto 122, *cit.*, nota 93.

<sup>97</sup> Decreto 171, POGCED 23, 17 de septiembre de 1931.

<sup>98</sup> Decreto 194, *cit.*, nota 95.

<sup>99</sup> Decreto 251, *cit.*, nota 77.

<sup>100</sup> Decreto 372, POGCED 32, 20 de octubre de 1994.

rentes facultades para resolver los medios de impugnación que se sometan a su consideración.

Antes de la existencia de dichos órganos electorales estaba en vigor el sistema de la autocalificación<sup>101</sup> consagrado en 1973 y había un colegio electoral que, para 1979,<sup>102</sup> se formaba con los seis presuntos diputados de mayoría relativa con más votos y tres de representación proporcional con la votación más alta; para 1984,<sup>103</sup> a iniciativa del licenciado Armando del Castillo Franco, con el mismo número de legisladores y deberían ser designados por los partidos políticos; y en 1988 lo integraban todos los presuntos diputados.<sup>104</sup>

En 2008 se cambió la denominación del Instituto Estatal Electoral para quedar como Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango,<sup>105</sup> y se le concedió la facultad, a través de su Consejo Estatal, que es el órgano superior de dirección, para que tuviera la atribución de declarar la validez de la elección de gobernador.

En la reforma constitucional de 2006 se trató lo relativo a la homologación de las elecciones locales con las federales, y en el artículo tercero transitorio del Decreto 214, publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado* número 12, del 9 de febrero de 2006, se dijo lo siguiente:

El proceso de homologación de las elecciones federales con las elecciones locales, comenzará a partir del proceso electoral ordinario del año 2010, debiendo quedar igualados ambos comicios electorales en el año 2015. Para dar cumplimiento a lo anterior, por única ocasión el gobernador constitucional electo en el año 2010 durará en su cargo cinco años, hasta el día 15 del mes de

<sup>101</sup> Decreto 270, *cit.*, nota 78.

<sup>102</sup> Decreto 109, POGCED 8, 26 de junio de 1979.

<sup>103</sup> Decreto 31, POGCED 13, 12 de agosto de 1984.

<sup>104</sup> Decreto 143, *cit.*, nota 88.

<sup>105</sup> Decreto 187, POGCED 6, 12 de noviembre de 2008.

septiembre del año 2015. Los ayuntamientos y diputados locales que sean electos en el año 2010, por única ocasión durarán en su encargo dos años, hasta el día 31 de agosto de 2012.

En 2007 se derogó<sup>106</sup> tal artículo al llegar a la conclusión de que “no existe ninguna ventaja al empatar las elecciones, ya que esto no garantiza más participación y no es automático, pues existe el riesgo de confundir al electorado, sobresaturarlo de información y desmotivarlo...”.

La materia electoral ha suscitado la promoción de diversos medios de control de la constitucionalidad, como cuando se cuestionó, a través de una acción de inconstitucionalidad,<sup>107</sup> si se transgredía la Constitución federal en su artículo 116, fracción IV, por el artículo 93 del *Código Estatal Electoral* que preveía la habilitación reglamentaria a favor del Consejo Estatal Electoral.

Sin embargo, al realizar una interpretación sistemática y conforme a la Constitución Política local, se advertía que el artículo 25 de esta última consagraba una reserva de ley en materia electoral respecto de determinados temas, incluso más amplia que el artículo citado de la Constitución general; en tal virtud, con base en el *Código Estatal Electoral* emitido por el Congreso estatal, concretamente el artículo 93, el Consejo Estatal Electoral estaba facultado para expedir un reglamento (de Fiscalización de Recursos de Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas), pues dicho tema no estaba incluido en la reserva de ley prevista por la ley fundamental local.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sentó jurisprudencia en el siguiente sentido:

<sup>106</sup> Decreto 437, *cit.*, nota 83.

<sup>107</sup> Acción de inconstitucionalidad 36/06, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, diciembre de 2007, t. XXVI, tesis P./J.29/2007, pp. 973 y ss.

CONSEJO ESTATAL ELECTORAL DE DURANGO. SU FACULTAD REGLAMENTARIA, AL NO EXCEDER LA RESERVA DE LEY PREVISTA POR EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA ENTIDAD, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado artículo 25 establece una reserva de ley en materia electoral más amplia que la prevista por el artículo 116, fracción IV, de la Constitución federal, pues aquélla no se limita a señalar cuáles son las materias sujetas a ella, sino que además ordena el establecimiento de “las reglas y los procedimientos” a que deben sujetarse las siguientes materias: *a)* El financiamiento público y privado de los partidos políticos; *b)* La fiscalización y control de origen y aplicación de los recursos que se utilicen en actividades ordinarias, precampañas y campañas electorales; *c)* Los límites y topes de erogaciones realizadas en las actividades señaladas y la garantía para que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado; *d)* La transparencia y origen de las erogaciones realizadas por militantes o simpatizantes de los partidos en actividades político-electorales encaminadas a su postulación para cargos de elección popular; *e)* Las condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; *f)* Las etapas y procesos de precampañas y campañas electorales a cargo de los partidos políticos; y, *g)* Las sanciones por incumplimiento a las disposiciones en materia electoral. Entonces, dicha reserva implica que el Congreso del estado, por medio de una ley en sentido formal y material, regule efectivamente las reglas aplicables y los procedimientos para llevar el cumplimiento de las citadas reglas sin que ello pueda ser delegado a otra fuente, como es el Reglamento. En ese sentido, el Código Estatal Electoral, al establecer en su artículo 93 que el Consejo Estatal Electoral podrá emitir el Reglamento de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas y demás disposiciones de carácter general que regulen los procedimientos, sistemas o normas relativas con el desempeño de sus facultades, no transgredió el artículo 116 constitucional, pues dicha habilitación reglamentaria se circunscribe a los aspectos que estén incluidos en la reserva de la ley prevista por la Constitución

local y a detallar en el ámbito estrictamente administrativo las disposiciones establecidas por la propia ley.

#### D. *Requisitos*

En 1923 se comenzó a hacer la diferenciación entre duranguenses por nacimiento o por motivos de residencia, y se estableció que si era nativo bastaban seis meses, pero si no, se necesitaban cinco años, porque consideraban que ese lapso era suficiente para haber “creado intereses” en la entidad federativa.

En 1927 se derogó la fracción VI y se modifica la VII del artículo 55 para exigir que quien hubiera sido servidor público de la Federación, del estado o del municipio, se separara del cargo noventa días antes de la elección. En 1931 lo reformaron nuevamente y sólo exigieron cuarenta y cinco días.

En cuanto a la residencia, en 1942 se uniformó para los que son nativos y los que no lo eran en dos años,<sup>108</sup> y para 1948 sólo se exigieron seis meses.<sup>109</sup> Hasta 1987 se reformó nuevamente y de una manera drástica se estableció que la residencia efectiva debería ser de diez años y a quienes fueran nativos de seis años,<sup>110</sup> para que se abrieran oportunidades a “verdaderos duranguenses que sin haber nacido en esta tierra han pasado toda su vida en la misma, aportando beneficios a la comunidad y a su estado”, pero en 1989 se modificó y se redujo a seis años si no era nativo del estado y a dos años si sí lo era.<sup>111</sup> En 2006 se eximió a los migrantes de tener la residencia efectiva dentro del territorio y se señaló que la ley establecería los requisitos para ser considerado como tal. Actualmente ya no está en la Constitución lo relativo al diputado migrante.

<sup>108</sup> Decreto 281, POGCED 25, 26 de marzo de 1942.

<sup>109</sup> Decreto 291, POGCED 36, 2 de mayo de 1948.

<sup>110</sup> Decreto 46, POGCED 19, 3 de septiembre de 1987.

<sup>111</sup> Decreto 271, POGCED 23 bis, 19 de marzo de 1989.

### *E. Sesiones*

La duración de los dos periodos de sesiones era de tres meses cada uno; para 1973, mediante la reforma al artículo 39, se aumentó a cuatro meses al considerarse que “una de las causas de la imposibilidad para actualizarse las leyes de la entidad ha sido la cortedad del tiempo de las sesiones”,<sup>112</sup> de tal manera que se sesionaba durante ocho meses. Quedó de la siguiente forma: el primer periodo del 10. de septiembre al 31 de diciembre, y el segundo del 15 de marzo al 15 de julio.

Actualmente (2009) se desarrollan también en dos periodos, pero se sesiona durante seis meses y medio: del 10. de septiembre al 15 de diciembre y del 15 de marzo al 15 de junio de cada año, y para instalarse y ejercer sus funciones se necesita la concurrencia de la mayoría de los diputados integrantes.

Mientras más se sesiona hay la posibilidad de que haya más debate en torno a las leyes a aprobar, pero también que se discuta sobre las obras de gobierno y se pueda ejercer la función de control sobre el titular del Poder Ejecutivo, como se afirmó anteriormente.

### *F. Atribuciones*

Este rubro es muy importante porque permite poner en marcha el sistema de pesos y contrapesos y, consecuentemente, el control del poder que ejerce el gobernador del estado.

Destaca la reforma que se hizo en 1993 a iniciativa de Rosario Martell de Esparza, Víctor Hugo Castañeda Soto, Jorge Enrique Núñez Ramírez y Juana María Nahoul Porras, en la que a solicitud de una cuarta parte de los integrantes del Congreso se puede citar a los secretarios de despacho, al procurador de justicia y a los titulares de los órganos descentralizados durante el primer

<sup>112</sup> Decreto 270, *cit.*, nota 78.

periodo de sesiones para que informaran cuando se discutiera una ley o se estudiara un negocio concerniente a sus respectivos ramos, con la condición de que se les envíe citatorio con anticipación razonable en el que se les haga saber el motivo exacto de su comparecencia,<sup>113</sup> lo cual era un avance para el control político de las acciones del gobernador.

Hubo otras reformas anteriores a ésta, como la de 1935 para aprobar las convocatorias de obra pública y autorizar la contratación fuera de subasta pública cuando se trate de obras públicas de obvia o inmediata ejecución, previo el voto de las dos terceras partes de los diputados integrantes del Congreso.<sup>114</sup>

En 1980 se adicionaron varias facultades en materia de control político como es resolver las controversias que surjan entre los municipios, y entre éstos con el Ejecutivo del estado. Se afirma que son de tipo político, ya que las de carácter jurisdiccional serían conocidas por el Tribunal de Justicia.

En años posteriores se realizaron algunas modificaciones, como en 1997 en materia de nombramientos, debido a la creación de nuevos órganos como el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Estatal Electoral.<sup>115</sup> En 2000 se modificaron ocho fracciones y se derogó una del artículo 55; además se confirió al Congreso una facultad muy importante para el sistema de pesos y contrapesos al intervenir en la designación del procurador general de justicia, pues eso le permitiría ejercer su función de control.<sup>116</sup>

En 2005 se reformó la Constitución en su artículo 55, fracción III, para establecer que en el presupuesto de egresos, el Congreso deberá aprobar las partidas necesarias para solventar obligaciones que constituyan deuda pública del estado y las demás entidades paraestatales que cuenten con la garantía del mismo, cuando hayan sido “incurridas” en ejercicios fiscales, conforme a lo auto-

<sup>113</sup> Decreto 124, POGCED 8, 25 de julio de 1993.

<sup>114</sup> Decreto 326, POGCED 46, 8 de diciembre de 1935.

<sup>115</sup> Decreto 294, POGCED 43, 29 de mayo de 1997.

<sup>116</sup> Decreto 308, POGCED 43 bis, 26 de noviembre de 2000.

rizado por las leyes y decretos correspondientes, así como las que se deriven de los proyectos de inversión y prestación de servicios aprobados por el Congreso conforme a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Durango y las demás leyes aplicables. Por consecuencia, se otorga la facultad al Congreso para contratar deuda pública y ejercerla en esta materia de conformidad con la Ley de Deuda Pública del Estado.

En 1973 se impuso la obligación a los diputados de rendir ante sus representados un informe de actividades legislativas, gestiones e intervenciones en beneficio de los habitantes de los municipios comprendidos en sus respectivos distritos electorales.<sup>117</sup>

Como se les reputa ser defensores de los derechos sociales, en 1979 se consagró el deber de gestoría, de recorrer sus distritos electorales y de rendir informe sobre sus actividades legislativas.<sup>118</sup> Además, en ese año se fijó que al ejercer la atribución de expedir su ley, el gobernador no estaba facultado para hacerle observaciones, ya que no necesitaba ser promulgada para entrar en vigor.

#### *G. Comisión Permanente*

A partir de 1993 se compone de cinco diputados propietarios y cinco suplentes.<sup>119</sup>

Las reformas realizadas a esta sección han sido en cuanto a obligaciones que se han impuesto. En 1973, para presentar en la segunda sesión del periodo ordinario una memoria escrita de sus trabajos, referente a las labores desarrolladas durante el receso.<sup>120</sup> Y en 2000, para que al recibir alguna iniciativa, inmediatamente la turne a comisiones<sup>121</sup> y sean estudiadas y dictaminadas para no

<sup>117</sup> Decreto 270, *cit.*, nota 78.

<sup>118</sup> Decreto 109, *cit.*, nota 102.

<sup>119</sup> Decreto 95, POGCED 51, 27 de junio de 1993.

<sup>120</sup> Decreto 270, *cit.*, nota 78.

<sup>121</sup> Decreto 308, *cit.*, nota 116.

esperarse hasta el periodo siguiente, pues es “en detrimento de la agilidad parlamentaria que demanda el proceso legislativo actualmente”. También deberá presentar una memoria sobre el trabajo que desarrolló durante el receso y hacerlo al iniciar el periodo de sesiones.

#### *H. Entidad de Auditoría Superior del Estado*

Se creó la Entidad de Auditoría Superior del Estado<sup>122</sup> mediante la reforma de 2000 para la fiscalización de la “adecuada aplicación de los recursos públicos, procurando que éstos sean manejados con transparencia y honestidad”, y se le otorga “el reconocimiento expreso de su autonomía técnica”. Dicho órgano sustituye a la Contaduría Mayor de Hacienda.

En la reforma de 2009 se plasman los principios que debe observar la Entidad, a saber: posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, se precisó que ejercería fiscalización sobre los poderes del estado, sus organismos autónomos y los municipios.<sup>123</sup>

Coincidimos con la doctrina de los órganos constitucionales autónomos y, por lo tanto, que estén fuera del ámbito de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; de ahí que consideramos que el siguiente paso a dar es que se reforme la Constitución para que adquiera tal estatus.

#### *2. Poder Ejecutivo*

##### *A. Duración y elección para el cargo*

A lo largo de la historia constitucional mexicana la duración en el cargo ha sido un tema muy debatido, y dadas las condicio-

<sup>122</sup> *Idem.*

<sup>123</sup> Decreto 287, *cit.*, nota 92.

nes políticas de cada época ha generado diferentes resultados. En 1824 se siguió el modelo de la Constitución de los Estados Unidos de América, de cuatro años; pero en 1836, en la Cuarta Ley Constitucional, se cambió a ocho, en 1857 se regresó a cuatro, luego en 1904 se eleva a seis y en 1917 queda en cuatro.

No obstante que ya se había creado la Constitución que actualmente nos rige y en apariencia definido el tema, se cambió nuevamente por la iniciativa presentada en 1927, en la que también se tocaba el tópico de la reelección, lo que permitiría regresar al poder al caudillo Álvaro Obregón, después de que en 1928 dejara la Presidencia Plutarco Elías Calles, pero la reforma constitucional publicada el 24 de enero de 1928 dejó la duración, en definitiva, en seis años, con la prohibición de la reelección; es decir, no sería como en los Estados Unidos de América, que es de cuatro años y existe la posibilidad de reelección, de tal manera que se puede llegar a ocho, mas en México sucede lo que afirma Manuel González Oropeza: "El periodo presidencial fue ampliado de cuatro a seis años, entre otras razones, como una compensación para el presidente por no poder reelegirse".<sup>124</sup>

Bajo este esquema, la ley fundamental de Durango de 1917 fijó la duración del cargo de gobernador en cuatro años sin poder ser reelecto. Luego, la única variación que ha habido no fue con el mismo ritmo de la Constitución federal, esto es, en 1928, sino hasta dieciséis años después, y así tenemos que en 1944 se estableció que sería de seis años y que el gobernador no podría volver a ocupar el cargo ni como interino ni provisional ni sustituto.<sup>125</sup> Desde entonces ya no se ha vuelto a modificar.

Hubo gobernadores que no terminaron su periodo debido a diferentes factores: por haberse ido a ocupar algún cargo en el ámbito federal, como sucedió con el doctor Héctor Mayogoitia Do-

<sup>124</sup> González Oropeza, Manuel, comentario al artículo 83 constitucional, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 7a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1995, t. II, p. 871.

<sup>125</sup> Decreto 275, POGCED 26, 30 de marzo de 1944.

mínguez, quien antes de que fenecria su mandato se fue como director del Instituto Politécnico Nacional; otros debido a problemas políticos, como el caso del general Juan Gualberto Ama-ya, quien apoyó a la Presidencia de la República, al licenciado Gilberto Valenzuela, se enemistó con Calles y después se adhirió al levantamiento del general Escobar. Tal acontecimiento concluyó con la declaración de desaparición de poderes, pero dicho tema será tratado en otro apartado.

### B. *Requisitos*

Ha habido varias reformas al respecto; se mencionarán sólo algunas. La primera fue hasta 1939, en la que se exigió ser ciudadano durangueño, tener dos años de residencia o ser mexicano con cinco años de residencia en el estado inmediatamente anteriores al día de la elección, tener treinta años de edad, entre otros.<sup>126</sup> En 1942 se modificaron nuevamente los requisitos cuando era gobernador Jesús Dorador Ibarra y se estableció que la vecindad no se pierde por desempeñar cargos de elección popular y por comisiones dentro o fuera de la República, encomendadas por la Federación o por el estado.<sup>127</sup> En 1948, con José Ramón Valdez, quien nuevamente volvió a ser jefe de la administración pública estatal en calidad de sustituto, se reformó para especificar que sólo se exigiría residencia de seis meses.<sup>128</sup>

En 1993, a iniciativa de Juan Francisco Salazar Álvarez, Octavio Martínez Álvarez y Juan José Cruz Martínez, quienes pretendían allanar el camino al gobierno a Alejandro González Yáñez (Gonzalo Yáñez), se reformó el artículo 160, fracciones I y IV, para permitir que pudiera ser gobernador alguien que no fuera duranguense por nacimiento, pero sí tuviera una residencia efec-

<sup>126</sup> Decreto 132, POGCED 20, 9 de marzo de 1939.

<sup>127</sup> Decreto 281, *cit.*, nota 108.

<sup>128</sup> Decreto 291, *cit.*, nota 109.

tiva en el estado no menor de doce años anteriores al día de la elección.<sup>129</sup>

Dicha reforma, sin duda, terminó con la injusticia de impedir que accedieran a ese cargo quienes no fueran duranguenses por nacimiento, pues hay gente que tiene años viviendo en la entidad federativa y cuenta con la permanencia y el arraigo suficiente que les han brindado el conocimiento de la misma, así como el interés por lograr su desarrollo.

También permitió acabar con la inconsistencia que subrayaron los autores de la iniciativa en el sentido de que el artículo 1o. de la Constitución estatal establecía que todos los individuos gozaban de los derechos públicos, individuales y sociales que la Constitución general les otorgaba y las garantías que la local consagraba. Aunado a que iba en contra del último párrafo de la fracción I del artículo 116 de la carta magna que preveía que podría ser gobernador no únicamente quien fuera nativo del estado, sino también quien tuviera una residencia efectiva no menor de cinco años anteriores al día de la elección.

Por otra parte, desde que entró en vigor la Constitución, el gobernador es electo por el voto popular, salvo las figuras de interino, provisional o sustituto, como ya se explicó con antelación.

### *C. Atribuciones*

Como parte del proceso de concentración de facultades, a partir de 1926 se modificaron sus facultades para permitir que removiera libremente al director general de rentas,<sup>130</sup> quien había sido un servidor público muy importante durante todo el siglo XIX, y que incluso para su nombramiento tenía que intervenir necesariamente la Legislatura.

Por lo que se refiere a las faltas temporales del gobernador que no excedieran de treinta días, en 1937 se facultó al secretario ge-

<sup>129</sup> Decreto 282, POGCED 51, 23 de diciembre de 1993.

<sup>130</sup> Decreto 35, POGCED 46, 5 de diciembre de 1926.

neral de gobierno para cubrirlas,<sup>131</sup> lo cual no era correcto debido a que éste no había sido electo por el voto popular, pues se trataba de un nombramiento a cargo del propio gobernador del estado y formaba parte de la administración pública centralizada; para 1945 se agravó más aún y lo facultaron hasta por tres meses.<sup>132</sup>

A partir de 1980, a iniciativa del gobernador Salvador Gámiz Fernández, comenzó un periodo de reestructuración y de crecimiento en la administración pública y para ello se utilizarían “los principios de la ciencia de la administración”, además se modificó el aparato administrativo para quedar integrado con las siguientes secretarías: General de Gobierno, de Finanzas, de Justicia y de Obras Públicas, así como del oficial mayor (este último existía desde años atrás).

Los gobernadores posteriores, por lo general durante la primera parte de su sexenio, presentaron iniciativas de reformas constitucionales para hacer su propio diseño de la administración pública centralizada de la siguiente manera:

- Periodo del licenciado José Ramírez Gamero. Secretarías: General de Gobierno, Finanzas, Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Desarrollo Económico, Educación, Cultural y Promoción Social, Salud Pública y Contraloría. También Procuraduría y Oficialía Mayor.<sup>133</sup>
- Periodo del licenciado Maximiliano Silerio Esparza. Secretarías: General de Gobierno, Finanzas, Administración, Comunicaciones y Obras Públicas, Desarrollo Industrial y Comercial, Desarrollo Rural, Salud, Educación, Cultura y Deporte y Contraloría. Asimismo, Procuraduría.<sup>134</sup>

<sup>131</sup> Decreto 292, POGCED 32, 17 de diciembre de 1937.

<sup>132</sup> Decreto 108, POGCED 20, 11 de marzo de 1945.

<sup>133</sup> Decreto 52, POGCED 18 bis, 30 de agosto de 1987.

<sup>134</sup> Decreto 95, *cit.*, nota 119. Posteriormente se fusionaron la Secretaría de Administración y la de Finanzas, así como la de Comunicaciones y Obras Pú-

— Periodo del licenciado Ángel Sergio Guerrero Mier. Secretarías: General de Gobierno, Finanzas y Administración, Comunicaciones y Obras Públicas, Desarrollo Industrial, Comercial y Minero, Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Salud, Educación, Cultura y Deporte, Contraloría. También la Procuraduría.

Fue hasta 2000, con el gobernador nombrado en el párrafo anterior, que se reformó el artículo 71 para acabar con esa práctica y sólo se diría en la Constitución: “las dependencias que marque la ley”,<sup>135</sup> lo cual agilizaría más la gestión pública y evitaría que para crear una secretaría, fusionarla o desaparecerla, tuviera que estarse reformando la ley fundamental, además de que no estarían ya dentro de su articulado disposiciones que son propias de una ley orgánica.

Una de las reformas que pretendió crear un instrumento de control sobre los actos de la administración pública, y más específicamente de los servidores públicos, en aquella época de “renovación moral de la sociedad”, fue la hecha en 1989 al artículo 127 para que se realizaran licitaciones públicas abiertas, pues además aseguraría mejores adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, contratación de obra y enajenaciones.<sup>136</sup>

Otra facultad, que es la consistente en presentar las iniciativas de Ley de Ingresos y Ley de Egresos que regirían para el año siguiente, en 2005 se reformó con objeto de crear la obligación para el gobernador de que las presentara a más tardar el 30 de noviembre de cada año,<sup>137</sup> con la finalidad de que “el Congreso del Estado cuente con un mayor tiempo para analizar con profundidad el tema, discutirlo y presentar los proyectos al Pleno en un plazo que permita su aprobación y publicación...”.

blicas con la de Desarrollo Social mediante decreto 459, POGCED 27, 2 de abril de 1995, con la finalidad de que no se dupliquaran “tiempo y esfuerzo”.

<sup>135</sup> Decreto 308, *cit.*, nota 116.

<sup>136</sup> Decreto 251, POGCED 28 bis, 6 de abril de 1989.

<sup>137</sup> Decreto 164, POGCED 37, 6 de noviembre de 2005.

En cuanto al informe que debía presentar ante el Congreso del Estado, inicialmente se obligaba que fuera al día siguiente del comienzo del periodo de sesiones de la Legislatura, mediante una memoria del estado de la administración pública. A partir de 1933, cuando estaba el general Carlos Real, se reformó el artículo 70, fracción X, y se estableció el deber de que presentara en la apertura de las sesiones del Congreso una memoria del estado de la administración.<sup>138</sup>

En el sexenio del general Enrique Calderón R., concretamente en 1937, se especificó la fecha exacta de presentación de la citada memoria para el 15 de septiembre. En 1973, en el artículo 48 se fijó la obligación de que compareciera el 8 de julio para informar sobre el estado que guardaba la administración pública,<sup>139</sup> en virtud de que “se conmemora el aniversario de nuestra ciudad”, y el 15 de septiembre entregaría una memoria de la situación prevalente en los diferentes ramos de la administración. En 1993 se enviaría el informe por escrito al Congreso el 1o. de septiembre y podría comparecer para dirigir un mensaje.<sup>140</sup> En 1994 se cambió al 12 de septiembre. En 2003 se estableció que en esa fecha el gobernador iría al recinto del Congreso a rendir informe por escrito y, con su presencia, los partidos políticos representados en la Cámara fijarían su postura respecto a la situación imperante en el estado, con la limitante de que su intervención no excediera de quince minutos, después el primer mandatario dirigiría un mensaje y, finalmente, el presidente del Congreso haría las apreciaciones correspondientes.<sup>141</sup>

La última reforma se realizó en 2008 y la rendición del informe se recorrió hasta el 15 de marzo,<sup>142</sup> con el argumento de que “permitirá vincular directamente el ejercicio de la potestad legis-

<sup>138</sup> Decreto 181, POGCED 27, 1o. de octubre de 1933.

<sup>139</sup> Decreto 270, *cit.*, nota 78.

<sup>140</sup> Decreto 95, *cit.*, nota 119.

<sup>141</sup> Decreto 197, POGCED 20, 9 de marzo de 2003.

<sup>142</sup> Decreto 172, POGCED 5, 9 de septiembre de 2008.

lativa de fiscalización superior a la evaluación del desempeño del gobierno del estado, sobre la base de ejercicios presupuestales y fiscales concluidos”; se suprimió la obligación de asistir a la sesión solemne del Congreso porque se consideró que se convertía en “un acto cortesano y de culto a la personalidad del mandatario”, y que para cuando fuera a terminar el periodo, deberá enviar el 10. de septiembre una evaluación general de los resultados obtenidos en el ejercicio constitucional, con base en las metas del plan estatal de desarrollo.

### *3. Poder Judicial*

Las reformas que se han hecho al Poder Judicial han estado encaminadas, básicamente, al rediseño de su estructura, a modificar su integración, así como a la profesionalización de quienes aplican la ley con la finalidad de dar respuestas de calidad a las demandas sociales. Algunas han causado discusión por lo relativo a la independencia del Poder Judicial frente a los otros poderes, como es la intervención del gobernador del estado en la designación de los magistrados.

En 1973 dejó de regularse lo referente al Ministerio Público en el capítulo del Poder Judicial por ser un órgano que estaría en el ámbito del Poder Ejecutivo.<sup>143</sup>

#### *A. Tribunal Superior de Justicia*

Desde la Constitución de 1917 quedó el Supremo Tribunal de Justicia como su máxima autoridad y así se ha sostenido hasta la actualidad. Las modificaciones que ha sufrido se refieren, entre otras, a su integración, a los requisitos que se exigen para ser magistrado, a la forma de su designación y permanencia, a la manera de elección de su presidente y a su duración, así como a las

<sup>143</sup> Decreto 270, *cit.*, nota 78.

atribuciones del Pleno y de las salas. Se tratarán algunos de esos aspectos a continuación.

Inicialmente eran seis magistrados propietarios y seis supernumerarios hasta llegar a diecinueve en 2009, es decir, la tendencia ha sido hacia su crecimiento; sin embargo, éste no fue lineal ni al mismo ritmo, pues en 1933 se redujo el número de magistrados a tres y los supernumerarios a seis,<sup>144</sup> y hasta 1945 vuelven a ser seis los magistrados propietarios.<sup>145</sup>

En 1980, el número de magistrados aumentó a siete numerarios y siete supernumerarios,<sup>146</sup> en 1997 a ocho,<sup>147</sup> y en 2000 a trece.<sup>148</sup> La motivación en cada una de las reformas fue similar; en la última se dijo que era para una “adecuada distribución de las tareas y el número de asuntos que les compete conocer... la carga de trabajo se ha incrementado... es necesario darle una nueva organización para hacer más eficiente y eficaz la rapidez y expeditez [sic] en la impartición de justicia”.

Cuando experimenta su mayor crecimiento es en 2009 debido al inicio de la implementación de las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 18 de junio de 2008 referentes al sistema acusatorio oral, y sube a diecinueve el número de magistrados.<sup>149</sup>

En cuanto a su designación, en 1926 se estableció que eran de elección popular e indirecta, nombrados por el Congreso en funciones de Colegio Electoral; luego, en 1973, que los magistrados serían elegidos por el Congreso de entre los ciudadanos que integren las ternas que para cada caso presente el gobernador del es-

<sup>144</sup> Decreto 181, *cit.*, nota 138.

<sup>145</sup> Decreto 109, POGCED 20, 11 de marzo de 1945.

<sup>146</sup> Decreto 184, POGCED 43, 29 de mayo de 1980.

<sup>147</sup> Decreto 294, *cit.*, nota 115.

<sup>148</sup> Decreto 308, *cit.*, nota 116.

<sup>149</sup> Decreto 286, *cit.*, nota 92.

tado.<sup>150</sup> A partir de 1988 se concede a éste la facultad de designarlos y debería someter la propuesta al Congreso para su aprobación,<sup>151</sup> y así permanece hasta la actualidad.

### B. *Requisitos*

En 1924 se suprimió del artículo 93 el requisito de la residencia para ser magistrado.<sup>152</sup> En 1942 se adicionó la fracción V para impedir que ocuparan el cargo quienes lo hubieran desempeñado en carácter de propietario o sustituto durante los dos últimos años del periodo constitucional anterior.<sup>153</sup> Para 1987 debería tener diez años de residencia inmediatamente anteriores al día de la ratificación de su nombramiento<sup>154</sup> para que tuvieran oportunidad personas que “sin ser originarios de esta tierra, se han convertido en ciudadanos duranguenses”, pero si son nativos del estado, cuando menos de seis. Para 1995 este último lo bajan a seis meses<sup>155</sup> y en 2000 se deja para ambos la residencia de diez años.<sup>156</sup>

En 1988 se establece que no debería tener más de sesenta y cinco años de edad ni menos de treinta y cinco,<sup>157</sup> lo cual era a todas luces injusto por lo que hace al límite máximo, ya que se le quitaría la oportunidad a una persona que todavía estaba lúcida y en una etapa donde ha acumulado experiencia que se estaría desaprovechando, por lo que para 1995 se elimina ese primer requisito.<sup>158</sup> Además se aumentó el término de la antigüedad profesional exigida.

<sup>150</sup> Decreto 270, *cit.*, nota 78.

<sup>151</sup> Decreto 144, POGCED 35, 10. de mayo de 1988.

<sup>152</sup> Decreto 350, POGCED 31, 8 de mayo de 1924.

<sup>153</sup> Decreto 281, *cit.*, nota 108.

<sup>154</sup> Decreto 51, POGCED 20, 6 de septiembre de 1987.

<sup>155</sup> Decreto 459, POGCED 27, 2 de abril de 1995.

<sup>156</sup> Decreto 308, *cit.*, nota 116.

<sup>157</sup> Decreto 144, *cit.*, nota 151.

<sup>158</sup> Decreto 459, *cit.*, nota 155.

En dicha reforma se consagró un aspecto que es fundamental para desligar a la tarea jurisdiccional de la política, de tal manera que se estableció como impedimento para ser magistrado que algún representante de elección popular federal, estatal o municipal accediera al cargo sin que pasara un año previo al nombramiento.<sup>159</sup>

La duración actual en el cargo es de seis años y la práctica política hasta 2004 fue que se renovaran en su totalidad; sin embargo, en ese año el gobernador Ismael Alfredo Hernández Deras propuso al Congreso a cuatro magistrados que estaban en funciones: J. Apolonio Betancourt Ruiz, Martha Xóchitl Hernández Leyva, Juventino Rodarte Solís y Miguel Ángel Rodríguez Vázquez.

Su funcionamiento es en Pleno y en salas. El primero es el máximo órgano de autoridad y tiene las más importantes facultades, como la defensa de la Constitución, la designación de su presidente y la resolución de problemas de competencia, entre otras, y las segundas resolver los asuntos que se les sometan a su conocimiento en las diferentes ramas del derecho. Un paso importante para acercar la justicia a las comunidades fue crear salas regionales: primero, en abril de 1994, una sala unitaria con jurisdicción mixta en Gómez Palacio, cuando estaba como presidente Raúl Ríos Güereca, y luego, en 2009, una sala colegiada y una unitaria, ambas con jurisdicción mixta, en el periodo del magistrado J. Apolonio Betancourt Ruiz.

La representación jurídico-política la ha tenido el presidente, en quien —en sus inicios— recayó también la responsabilidad administrativa de todo el Poder Judicial, y es el ejecutor de los acuerdos del Pleno. Primero era electo por mayoría de votos cada año y no integraría sala, pero a partir de 1997 la duración ha sido de tres años.<sup>160</sup> Durango es una de las pocas entidades federativas en donde existe la figura de la vicepresidencia para cubrir las faltas temporales del presidente.

<sup>159</sup> *Idem.*

<sup>160</sup> Decreto 294, *cit.*, nota 115.

En 1973, en el artículo 97, fracción X, en relación con el 47, se estableció como innovación la forma de presentar su informe: searía ante el Congreso del estado el 30 de junio de cada año.<sup>161</sup> El primero que lo rindió de esta manera fue el magistrado Jesús Mena Saucedo. Cuatro años después se modificó, al tomarse en cuenta que, de acuerdo con el artículo 99 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, uno de los periodos vacacionales era del 16 al 30 de junio, entonces había impedimento legal para cumplir fielmente con el mandato constitucional y se cambió al 31 de julio,<sup>162</sup> además de que con esta fecha habría correspondencia con el término de su gestión administrativa.

En 1980 se adicionó que también informaría lo relativo al Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia y que el presidente del Congreso contestaría el informe.<sup>163</sup> Para 1993 se fijó que informara durante la primera quincena del mes de diciembre y lo enviara al Congreso por escrito.<sup>164</sup>

### *C. Tribunal Electoral*

La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial,<sup>165</sup> aunque conservando su autonomía, se dio en 1997, cuando era presidente Juan Ángel Chávez Ramírez y gobernador Maximiliano Silerio Esparza, pero conviene comentar que primero, en 1988, a iniciativa del primer mandatario José Ramírez Gamero, se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral,<sup>166</sup> mas sus resoluciones podían ser modificadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, que sería la última instancia en la calificación

<sup>161</sup> Decreto 270, *cit.*, nota 78.

<sup>162</sup> Decreto 145, POGCED 4, 13 de enero de 1977.

<sup>163</sup> Decreto 184, *cit.*, nota 146.

<sup>164</sup> Decreto 95, *cit.*, nota 119.

<sup>165</sup> Decreto 294, *cit.*, nota 115.

<sup>166</sup> Decreto 143, *cit.*, nota 88.

de las elecciones; después, en 1994, amplió su competencia y sus facultades al desaparecer la figura del Colegio Electoral,<sup>167</sup> y se denominó Tribunal Estatal Electoral.

Al integrarse al Poder Judicial se previó la existencia de la Comisión de Administración que estaría integrada por el presidente y un magistrado por insaculación del propio Tribunal y tres consejeros del Consejo de la Judicatura. Se compondría de una sala colegiada con cinco magistrados, con duración de cuatro años.

En 2000 se redujo a tres el número de magistrados<sup>168</sup> de la sala colegiada con el argumento de que “el número de impugnaciones y recursos ha disminuido”, así como el procedimiento para elegirlos cambió, pues se estimó que al estar dentro de la estructura del Poder Judicial, deberían cumplir con los criterios que perfilaran a los futuros servidores públicos como juzgadores, entonces tendría participación el Tribunal Superior de Justicia e integraría las ternas de las listas y dictámenes que les sometiera a su consideración el Consejo de la Judicatura. Luego que tomara la decisión de las ternas a presentar, las enviaría por conducto del propio Consejo a la Legislatura local para que hiciera la designación.

A esta última reforma, en 2009, se le da marcha para atrás y se excluye la participación de los órganos del Poder Judicial en la designación de los magistrados electorales y ahora será a propuesta del gobernador del estado con aprobación de la Legislatura local.

También en ese año, con el argumento de que debería tener más peso el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado (así es su nueva denominación) en la Comisión de Administración, participa actualmente con dos de sus magistrados, uno de ellos es su presidente y únicamente un consejero del Consejo de la Judicatura designado por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia a propuesta de quien lo preside. Asimismo, se estableció que la du-

<sup>167</sup> Decreto 372, *cit.*, nota 100.

<sup>168</sup> Decreto 308, *cit.*, nota 116.

ración en el cargo de magistrado electoral sería de nueve años y podría prorrogarse en una sola ocasión.

Antes de la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, en 1979 debería conocer el Tribunal Superior de Justicia del recurso de reclamación contra las resoluciones del Colegio Electoral del Congreso del estado por violaciones al desarrollo del proceso electoral o en la calificación de la elección, y si considerara que sí las hubo, lo haría del conocimiento del Congreso con el fin de que emitiera una resolución definitiva e inatacable.<sup>169</sup>

#### *D. Consejo de la Judicatura*

En 1997, dentro de la estructura del Poder Judicial, al ser presidente del Tribunal el licenciado Juan Ángel Chávez Ramírez, se creó el Consejo de la Judicatura,<sup>170</sup> a quien se le reputó como depositario del mismo al seguir el esquema que en ese momento consagraba la Constitución federal.

Este órgano era —y sigue siendo— el encargado de la administración, vigilancia, disciplina y control del Poder Judicial, con excepción del Tribunal Superior de Justicia; se integra con cinco miembros: el presidente es el del Tribunal Superior de Justicia y cuatro servidores públicos nombrados (al crearse) sólo por las dos terceras partes del Congreso; duran cuatro años y deben ser sustituidos escalonadamente.

Para acabar con los problemas que se habían suscitado entre el Consejo de la Judicatura y el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, se modificó el diseño del Poder Judicial en cuanto a su estructura,<sup>171</sup> cuando era presidente el licenciado José Hugo Martínez Ortiz, primero para que quedara claro que no era un órgano depositario del Poder Judicial, y segundo, en el 2000, para consi-

<sup>169</sup> Decreto 109, *cit.*, nota 118.

<sup>170</sup> Decreto 294, *cit.*, nota 115.

<sup>171</sup> Decreto 308, *cit.*, nota 116.

derarlo como un órgano desconcentrado<sup>172</sup> del Tribunal Superior de Justicia, de tal manera que orgánicamente tendría subordinación al Pleno, e incluso sus integrantes serían nombrados por él (los de carrera judicial directamente, y los propuestos por los poderes Legislativo y Ejecutivo requerirían también la aprobación del Tribunal); entonces, desde ese momento no se han vuelto a suscitar problemas de fondo.

Cabe resaltar que se adoptó el criterio de que quienes fueran propuestos por los poderes Legislativo y Ejecutivo se exceptuarían del requisito de ser licenciados en derecho, debido a que buena parte de sus funciones son de tipo administrativo y existen profesionales en la administración que pueden desempeñar adecuadamente el cargo; sin embargo, hasta la actualidad sólo los primeros han sido los ocupantes, pues ha prevalecido el criterio de que como el Consejo de la Judicatura impone sanciones a servidores públicos y, previamente, sustancia el procedimiento, son tareas propias de los profesionales del derecho.

#### *E. Juzgados*

Para 1961 el Poder Judicial se depositaba en el Supremo Tribunal de Justicia,<sup>173</sup> jueces de primera instancia, jueces menores, jueces municipales, jueces auxiliares, presidentes de las juntas municipales, jefes de cuartel y de manzana. Se suprimió a los jurados y jueces correccionales, y en 1973 a los presidentes de las juntas municipales y a los jefes de cuartel y de manzana al consi-

<sup>172</sup> “La desconcentración consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores a favor de órganos que les están subordinados, de ciertas facultades de decisión”. Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 20a. ed., México, Porrúa, 1980, p. 165.

<sup>173</sup> El Supremo Tribunal de Justicia cambió por Tribunal Superior de Justicia por Decreto 294, *cit.*, nota 115.

derarse que eran exclusivamente auxiliares de la administración de justicia.<sup>174</sup>

Debido al cúmulo de trabajo en los juzgados civiles que conocían de asuntos civiles en sentido estricto, mercantiles y familiares, en 1987 se crearon los juzgados especializados en materia familiar<sup>175</sup> y para 1993 los mercantiles.<sup>176</sup>

En 1926 los jueces serían nombrados ya por el Supremo Tribunal de Justicia a propuesta en terna de la Legislatura.<sup>177</sup> En 1951 ya no intervendría el Congreso del estado en su designación.<sup>178</sup>

Fue hasta 1988 cuando se estableció lo relativo a los exámenes de oposición, aunque no de manera obligatoria, sino que era potestativo para el Pleno si lo estimaba conveniente.<sup>179</sup> A partir de 1997 serían nombrados por el Consejo de la Judicatura y se creó la carrera judicial.<sup>180</sup> Tres años más tarde, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 98, se determinó la obligatoriedad de tales exámenes.<sup>181</sup> Ya consagrados constitucionalmente, la discusión se ha centrado en la forma de regularlos, lo cual es propio de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de los acuerdos emitidos por el Consejo de la Judicatura.

Su duración en el cargo para 1951 era de seis años<sup>182</sup> y para 1987 se redujo a tres,<sup>183</sup> pero con la posibilidad de reelección, y si así sucede (actualmente) en dos ocasiones se convierten en inamovibles.

<sup>174</sup> Decreto 270, *cit.*, nota 78.

<sup>175</sup> Decreto 51, *cit.*, nota 154.

<sup>176</sup> Decreto 95, *cit.*, nota 119.

<sup>177</sup> Decreto 35, POGCED 46, 5 de diciembre de 1926.

<sup>178</sup> Decreto 195, POGCED 36, 10. de noviembre de 1951.

<sup>179</sup> Decreto 144, *cit.*, nota 151.

<sup>180</sup> Decreto 294, *cit.*, nota 115.

<sup>181</sup> Decreto 308, *cit.*, nota 116.

<sup>182</sup> Decreto 195, *cit.*, nota 178.

<sup>183</sup> Decreto 51, *cit.*, nota 154.

### *F. Defensoría Pública*

El Instituto de la Defensoría Pública pasará a ser un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura cuando entre en vigor el nuevo sistema de justicia penal, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo sexto transitorio de la reforma de junio de 2009.<sup>184</sup>

Al seno del Pleno del Tribunal Superior de Justicia la anterior decisión generó debate, ya que hubo quienes consideraron que sería mejor que quedara como un órgano constitucional autónomo, puesto que la naturaleza de sus funciones no es la aplicación de la ley, además que con el sistema acusatorio adversarial es necesario que juegue un rol diferente y no de auxiliar de la administración de justicia; sin embargo, la mayoría optó por votar su incorporación, a semejanza de como acontece en el Poder Judicial de la Federación.

## **IV. DESAPARICIÓN DE PODERES**

Es un tema muy sensible para las entidades federativas, pues si bien ha servido para recuperar el orden constitucional donde se haya roto, también ha sido arma política para destituir a gobernadores cuando son incómodos al presidente de la República; pero con todo y lo que se pueda argumentar en su contra, es preferible que se siga un procedimiento a la luz pública previsto por la carta magna y mediante la intervención de órganos consagrados constitucionalmente, pues por la conformación del Senado seguramente puede haber una discusión intensa con resultados que pudieran ser adversos al jefe de la administración pública federal, a que éste ejerza facultades metaconstitucionales con debilitamiento del Estado constitucional de derecho. A continuación se mencionarán algunos casos ocurridos en la entidad federativa.

<sup>184</sup> Decreto 286, *cit.*, nota 92.

El general Juan Gualberto Amaya fue electo para el cuatrienio 1928-1932. En esa época se suscitó una de las peores crisis del sistema político mexicano debido al asesinato del general Álvaro Obregón, por lo que se designó como presidente interino al licenciado Emilio Portes Gil, mientras se convocabía a la elección de nuevo presidente, quien terminaría el periodo.

Una vez que se cubrieron las formas constitucionales subió al poder el ingeniero Pascual Ortiz Rubio, con quien no estaba de acuerdo el gobernador de Durango y otros militares, y declaró a la prensa el 9 de diciembre de 1928:

...respecto a personalidades presidenciales, mi juicio personal es que la opinión pública ha dejado de sentir franca corriente de simpatía por el Sr. Lic. Don Gilberto Valenzuela, quien por sus limpios antecedentes está catalogado como uno de los más dignos y cultos revolucionarios, en quien amigos y enemigos reconoce al ciudadano que reúne todas las condiciones de un candidato verdaderamente nacional.<sup>185</sup>

No le bastaron esas declaraciones, sino que después le dijo a Gonzalo N. Santos:

Si viene usted con el fin de saber qué es lo que yo pienso respecto a la farsa que dirige el general Calles, la verdad es que no le va a costar ningún trabajo, porque yo no maniobro entre las sombras. Debo pues decirle categóricamente, que además de los conceptos míos que dio a conocer la prensa, pienso que el general Calles debe abstenerse de pretender seguir manejando la administración pública y la política nacional de manera irresponsable e hipócrita, dejándonos en paz para hacer un verdadero ensayo cívico que nos permita apreciar el grado de progreso que se haya logrado en el terreno de la famosa democracia. ¿No es esto lo que usted deseaba saber?

<sup>185</sup> Amaya, Juan Gualberto, *Los gobiernos de Obregón, Calles y regímenes "peleles" derivados del callismo*, s.f., s.l.i., s.e., s.a., p. 38.

Luego el general Amaya se adhirió al levantamiento del general Escobar, por lo que el presidente de la República envió un oficio a la Comisión Permanente en el que lo acusó de rebelión, y debido a que consideró que como lo secundaron los integrantes de los otros poderes, entonces éstos habían desaparecido. La Comisión Permanente expidió el siguiente decreto:

#### DECRETO

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión en uso de la facultad que le confiere la fracción V del artículo 76 de la Constitución general de la República, declara: I. Han desaparecido los poderes constitucionales en el estado de Durango. II. Es gobernador provisional del mismo el C. Alberto Terrones Benítez. Salón de sesiones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. México, D. F., a 16 de marzo de 1929.- Filiberto Gómez, S. P.- Pablo Valdez S. S.- J. M. Cuéllar, D. S.- Rúbricas.

Enseguida sube al poder el licenciado Alberto Terrones Benítez, luego se lanzó la convocatoria para elegir a los diputados de los diecisiete distritos electorales para que al quedar instalado designara al gobernador que terminara el periodo. Así sucedió y se eligió como sustituto al diputado federal José Ramón Valdez, quien fue el primer presidente del Partido Nacional Revolucionario en el estado.

Al parecer ya se había restituido el orden constitucional, sin embargo, grupos políticos opositores promovieron también la declaración de desaparición de poderes porque lo calificaron de

...antirrevolucionario y clerical por el hecho de que en el mes de junio de ese año, una excursión de católicos duranguenses, que salió de la capital del estado a la ciudad de México, organizó una peregrinación a la Basílica de Guadalupe, aduciendo también que este mandatario se había entrevistado en varias ocasiones con

el arzobispo de Durango de aquella época, Dr. José María González y Valencia.<sup>186</sup>

Dice Terrones Benítez que los motivos, en realidad, fueron de orden estrictamente político, pues no había una buena relación con los diputados Liborio Espinoza y Elenes y Lorenzo Gámiz, quienes le hicieron acusaciones sin fundamento.<sup>187</sup>

La Comisión Permanente sí declaró desaparecidos los poderes el 6 de agosto de 1931, y de la terna enviada quedó como gobernador el diputado Lorenzo Gámiz; sin embargo, se promovió el amparo y la protección de la justicia federal y el juez de distrito Felipe Coria le concedió la suspensión provisional de los actos reclamados a José Ramón Valdez; en ese mismo sentido se pronunció la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y obtuvo la suspensión definitiva del acto reclamado, pero el desgaste político minó su fortaleza y entró en su lugar Pastor Rouaix, quien formaba parte de la terna junto con el general Carlos Real y el licenciado Fernando Arenas.<sup>188</sup>

Otro caso es cuando estaba como gobernador el ingeniero Dupré Ceniceros. Durante ese periodo se quería que los industriales de Monterrey, quienes eran concesionarios de la explotación del Cerro de Mercado, instalaran una planta siderúrgica, pues se consideraba que se beneficiaban con los recursos naturales de los duranguenses, pero que en la entidad federativa no quedaban las

<sup>186</sup> Terrones Benítez, Alberto, *Anecdotario político de Durango*, México, Instituto Nacional de Bellas Artes-Casa de la Cultura de Gómez Palacio, 1986, p. 49.

<sup>187</sup> *Ibidem*, pp. 50 y 51.

<sup>188</sup> Para una explicación detallada acerca de la caída de José Ramón Valdez, del amparo promovido y de la actuación de los órganos federales, se recomienda leer, aparte de la obra de Alberto Terrones Benítez citada en la nota anterior, a Navarro Valdez, Pavel Leonardo, *El cardenismo en Durango. Historia y política regional 1934-1940*, México, Instituto de Cultura del Estado de Durango, 2005, pp. 51-54.

ganancias. Entonces estalló un movimiento estudiantil que rebasó a las instancias estatales. Al respecto, Carlos Moncada escribió:

...Llega un momento en que los estudiantes dejan a un lado al gobernador, no luchan frontalmente contra él, casi lo ignoran, su caída deja de ser fundamental; avanzan hacia la meta que se han fijado y negocian directamente con el gobierno federal con el apoyo de la mayor parte de la población de Durango que acepta, durante ese lapso, la dirección del Consejo de Gobierno Estudiantil. Esto, precisamente —el haber demostrado que fue innecesario el gobernador para el arreglo del conflicto—, fue el motivo de que el presidente Gustavo Díaz Ordaz pidiera a la Comisión Permanente del Congreso la designación de un gobernador provisional.<sup>189</sup>

Fue un movimiento estudiantil que aún despierta pasiones entre la clase política de la entidad debido a que algunos de los líderes siguen figurando en la vida pública. Máximo Gámiz Parral<sup>190</sup> comenta en *Pueblo mío* lo siguiente:

La aspiración sentida para la instalación de la planta siderúrgica; la crisis económica estatal por la sequía, la desocupación y el no envío de braceros; el interés por los bosques; las acciones comunes emprendidas por los dirigentes de las organizaciones; el án-

<sup>189</sup> Moncada, Carlos, *¡Cayeron! 67 gobernadores derrocados (1929-79)*, México, Calypso, 1979, p. 278.

<sup>190</sup> Máximo Gámiz Parral fue uno de los impulsores a nivel nacional del constitucionalismo estatal. Nació en la ciudad de Durango el 9 de junio de 1940. Realizó sus estudios de licenciatura en derecho y licenciatura en administración en la Universidad Juárez del Estado de Durango, y obtuvo el grado de doctor en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Escribió varios libros en materia constitucional y administrativa. Fue presidente municipal de Durango, dos veces diputado local, presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional, gerente general de la Organización Editorial Mexicana y Procurador Social del Distrito Federal. Lozoya Cigarroa, Manuel, *op. cit.*, nota 20, pp. 285-287.

mo y decisión juveniles; y la impotencia gubernamental fueron los factores que prepararon el inicio del movimiento.<sup>191</sup>

Lo cierto es que el presidente Gustavo Díaz Ordaz envió a la Comisión Permanente una iniciativa:

Durante el reciente conflicto por el que atravesó el estado de Durango, el pueblo de esta entidad federativa actuó, debido a la ausencia total de responsabilidad y dirección de los poderes locales, como si éstos no existieran, especialmente por lo que respecta al C. gobernador, a quien no sólo algunos grupos organizados, en forma previa, sino los más diversos sectores sociales en generalizada solidaridad, dejaron al margen tanto del conflicto creado como de los esfuerzos que ante el gobierno federal se realizaron para encausar el propio problema y, en su oportunidad, tratar de resolverlo.

El Ejecutivo Federal ha ponderado serenamente las circunstancias que mediaron y las condiciones que prevalecen aún en Durango; considera que se ha evidenciado la absoluta ausencia de autoridad con motivo de una cuestión esencialmente económica, como es el propósito de lograr la industrialización del estado; estima, además, que es sumamente grave la falta de interés o aptitud de quienes están obligados a prever y afrontar cuestiones como la expuesta, de modo particular del C. Enrique Dupré Ceniceros, gobernador constitucional de la entidad.

Esta situación obliga al Ejecutivo a mi cargo a solicitar a esa H. Comisión Permanente se avoque [sic] al conocimiento del asunto y declare que han desaparecido todos los poderes constitucionales en el estado de Durango y es llegado el momento de nombrar un gobernador provisional.

Además, con fundamento en los preceptos constitucionales invocados (artículo 76, fracción V, de la Constitución), a continuación me permito someter de esa H. Comisión Permanente, en caso de que haga la declaratoria solicitada, la siguiente terna a fin de

<sup>191</sup> Gámiz Parral, Máximo, *Pueblo mío*, s.f., s. l. i., s. e., s. a.

que se designe gobernador constitucional: la terna integrada por el diputado Ángel Rodríguez Solórzano, [el] ingeniero Enrique M. González y el diputado Enrique W. Sánchez.

De entre los propuestos, la Comisión Permanente emitió un decreto en el que nombró como gobernador provisional al licenciado Ángel Rodríguez Solórzano, quien había sido el último rector del Instituto Juárez y el primero de la Universidad Juárez del Estado de Durango.<sup>192</sup>

<sup>192</sup> Nació en la ciudad de Durango el 31 de mayo de 1919. Sus estudios de educación superior los realizó en el Instituto Juárez, donde recibió el título de abogado. Ocupó diversos cargos públicos: síndico del ayuntamiento del municipio de Durango, presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje, juez segundo del ramo civil, subprocurador y procurador General de Justicia, diputado federal y gobernador del estado. En el ámbito universitario fue catedrático, último rector del Instituto Juárez y primero de la Universidad Juárez del Estado de Durango, así como decano de la misma. “Durante su rectorado... se crearon las siguientes escuelas: Pintura, Escultura y Artesanías; Superior de Música; Preparatoria Nocturna; Comercial Práctica; Superior de Comercio y Administración, y Medicina Veterinaria y Zootecnia... Se formaron la Orquesta Sinfónica... Se adquirieron los siguientes inmuebles: Casa ubicada en el crucero Noroeste de las calles de Pino Suárez y Bruno Martínez de esta ciudad... Las escuelas donde se encuentran construidos los edificios de las escuelas Preparatoria Diurna, Ciencias Forestales, Ciencias Químicas y Matemáticas... Se consolidó el derecho de propiedad sobre los terrenos del llamado Campo Deportivo Ariel, donde se encuentran construidos los edificios de las Facultades de Derecho, Medicina y Contaduría y Administración, al igual que el Instituto de Investigaciones Jurídicas... se gestionó y obtuvo del gobierno del estado, la donación del edificio donde funcionaba dicha escuela [la Normal del Estado] en el crucero que forman las calles de Bruno Martínez y Negrete de esta ciudad; gran parte de dicho edificio se destinó a la Escuela Superior de Música... También se gestionó la donación de terrenos donde se encontraba el stand de tiro del Parque Guadiana, para instalar en el mismo la Escuela de Pintura, Escultura y Artesanía... Se construyeron los edificios de la Escuela Preparatoria Diurna, Derecho, Medicina, Instituto de Investigación Científica...”. Palencia Alonso, Víctor Manuel, *Hojas de vida. Testimonio para la historia de la Universidad Juárez del Estado de Durango*, Durango, Universidad Juárez del Estado de Durango, 1997, pp. 220-222. En la última etapa de su vida, el licenciado Ángel Rodríguez Solórzano fue notario público y director fundador (y principal promotor

## DECRETO

La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, en uso de la facultad que le confiere la fracción V del artículo 76 de la Constitución general de la República, declara: I.- Que habiendo desaparecido los poderes constitucionales en el estado de Durango, es el caso de nombrarle gobernador provisional. II.- Es gobernador provisional del estado de Durango, el C. Lic. Ángel Rodríguez Solórzano. Salón de sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.- México, D. F. a 4 de agosto de 1966. Alfonso Martínez Domínguez, D. P. Manuel Sánchez Vite, S. Tullio Hernández Gómez, D. S. Rúbricas.

En 1973 se fijó en el artículo 126 de la ley fundamental local el único caso en que se considera que han desaparecido los poderes: cuando falten físicamente los titulares de los mismos; además, se consagró que el secretario de gobierno se haría cargo de la administración pública y convocaría a elecciones que deberían efectuarse en un plazo máximo de seis meses. No coincidimos con la fórmula que se adoptó, pues queda la titularidad del Poder Ejecutivo en un servidor público cuyo nombramiento proviene de una autoridad administrativa y no a través de una elección; entonces no está legitimado democráticamente para ello.

## V. MUNICIPIO

Fue hasta 1973 que la regulación del municipio se hizo en un capítulo propio,<sup>193</sup> del artículo 103 al 115. Antes se encontraba en el capítulo relativo a la forma de gobierno.

A los veintiséis municipios existentes para 1917 se suman otros en años posteriores: Peñón Blanco en 1917; San Bernardo, Ro-

de su creación) del Museo Regional de Durango (que hoy lleva su nombre) de la propia Universidad. Sus restos descansan en la Rotonda de los Hombres y las Mujeres Ilustres de Durango.

<sup>193</sup> Decreto 270, *cit.*, nota 78.

deo, San Pedro del Gallo y Santa Clara en 1920; Ocampo e Hidalgo en 1921; Guanaceví en 1925; Guadalupe Victoria en 1933; Tlahualilo en 1936; Coneto de Comonfort y Simón Bolívar en 1938; Vicente Guerrero en 1952 y Nuevo Ideal en 1989.<sup>194</sup> A continuación, para efecto de exemplificar, se citará brevemente el proceso de creación de uno de ellos: Nuevo Ideal, que fue el último.

Existía una antigua demanda por parte de sus habitantes de separarse de Canatlán y constituir por sí mismos un municipio. Dicha propuesta tuvo eco luego de muchos años de haber sido planteada, y durante el gobierno de José Ramírez Gamero se hizo realidad.

En efecto, mediante decreto 248 el poder revisor de la Constitución local reformó el artículo 26 para tales efectos.<sup>195</sup> Previamente, la LVII Legislatura emitió el decreto 56 de fecha 7 de julio de 1987, publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado* el 14 de agosto de dicho año, en el que se aprobó su creación y surtiría sus efectos el 14 de enero de 1989, por lo que era menester realizar la reforma constitucional. De tal manera que actualmente existen 39 municipios en Durango.

Durante las primeras cuatro décadas fueron pocas las reformas que se hicieron en materia municipal y tuvieron por objeto adecuar la Constitución local a la general de la República o resolver problemas políticos concretos; por dicha razón coincidimos con González Oropeza, quien afirma: “La lentitud con que se ha dado la evolución política del municipio es sorprendente...”<sup>196</sup>

En los requisitos exigidos por el artículo 41 para ser electos miembros de los ayuntamientos, en 1923 ya no era necesario ser ciudadano durangueño por nacimiento, como en 1917, pero sí tener residencia efectiva dentro del territorio del correspondiente

<sup>194</sup> González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, nota 36, p. 77.

<sup>195</sup> Decreto 248, POGCED 52, 29 de diciembre de 1988.

<sup>196</sup> González Oropeza, Manuel, “El poder municipal”, en Aispuro Torres, José Rosas y Cienfuegos Salgado (coords.), *El municipio en Iberoamérica*, Durango, H. Ayuntamiento del Municipio de Durango, 2003, p. 35.

municipio de dos años si no era nativo del estado, además se agrega que sepan leer y escribir.<sup>197</sup> En 1984, en lugar de tres años, se fijó en diez,<sup>198</sup> pues se consideró que era suficiente “un tiempo en cuanto a arraigo e identificación con la ciudadanía de que forma parte”. Además, no haber sido funcionario de la Federación, estado o municipio en los noventa días anteriores al día de la elección. Para 1996 se elimina la exigencia de residencia para quienes sean nativos del municipio.<sup>199</sup>

En 1943 se estableció que el presidente y síndico municipales serían designados por elección popular directa, lo mismo que los regidores. El primero es el ejecutor de las resoluciones y comisiones que le sean encomendadas, y el segundo representante jurídico del ayuntamiento.<sup>200</sup> Se destacó en 1948 la reforma al artículo 41, que en el segundo párrafo decía que participarían las mujeres en igualdad de condiciones que los varones con el derecho a votar y ser votadas en las elecciones municipales.<sup>201</sup>

En cuanto a la facultad de representación jurídica del municipio, en 1961, con la objeción del ayuntamiento de San Juan del Río, se consagró que la tenía el presidente municipal<sup>202</sup> porque se consideró que se evitarían “las diferencias que en la práctica se suscitan entre presidente y síndico con motivo del desempeño de dicha representación...”.

En el artículo 104 se adicionó un segundo párrafo en el que se fijó en qué casos no pueden ser reelectos para el periodo inmediato, es decir, si fueron electos popularmente por elección directa.

La prohibición para que quienes habían sido miembros de un ayuntamiento pudieran serlo del siguiente cuerpo colegiado, aunque en otra posición diferente a la anterior, fue quitada y en su

<sup>197</sup> Decreto 200, POGCED 35, 28 de octubre de 1923.

<sup>198</sup> Decreto 31, *cit.*, nota 103.

<sup>199</sup> Decreto 91, POGCED 51, 27 de junio de 1996.

<sup>200</sup> Decreto 210, POGCED 51, 23 de diciembre de 1943.

<sup>201</sup> Decreto 295, POGCED 35, 28 de abril de 1948.

<sup>202</sup> Decreto 251, *cit.*, nota 77.

lugar se estableció en 1992 que si alguien había sido regidor, sí podría ser electo como presidente o síndico, y este último ser regidor o presidente municipal.<sup>203</sup>

En 1984, en el artículo 110, prácticamente se reproduce el contenido de la Constitución general, al decir que se le concede la facultad reglamentaria en ese año para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

Un aspecto muy importante fue lo relativo a la hacienda municipal, que también reproduce, en el artículo 111, el contenido de la Constitución general. Se incluyó el servicio civil de carrera en lugar de establecer los derechos de los trabajadores de acuerdo a los principios del artículo 123.

La concesión de servicios públicos a particulares<sup>204</sup> se previó a nivel constitucional en 1993, al reformar el artículo 109, con el fin de aprovechar la experiencia que tienen en la prestación de bienes y servicios, así como en la ejecución de obras, además para contribuir directamente al desarrollo del estado.

Como consecuencia de la reforma electoral de 1977 también se aplicó el principio de representación proporcional a los ayuntamientos, y así tenemos que en 1979,<sup>205</sup> Durango y Gómez Palacio tendrían dos regidores de minoría, en los demás uno cuando su población excediera de veinticinco mil habitantes.

En la reforma de 1995 se prevé que si no se lleva a cabo una elección, o celebrada ésta no se presentara la mayoría de sus

<sup>203</sup> Decreto 280, POGCED 23 bis, 19 de marzo de 1992.

<sup>204</sup> Decreto 274, POGCED 50, 19 de diciembre de 1993.

<sup>205</sup> Decreto 109, *cit.*, nota 118.

miembros a ejercer sus funciones o es declarada nula, el Congreso “nombrará” un Concejo Municipal.<sup>206</sup>

En 2000 se les faculta para celebrar convenios con otros municipios del estado, con los de otras entidades federativas y con el propio estado<sup>207</sup> para la mejor prestación de servicios.

## VI. RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Son pocas las reformas que se han hecho en tal materia. Las que tuvieron repercusión en casi todo el capítulo fueron las de 1987, que adecuan su regulación a la Constitución federal: se cambió la denominación de funcionarios públicos por la de servidores públicos y se precisan los cuatro tipos de responsabilidades, a saber: política, penal, administrativa y civil.<sup>208</sup>

Otras reformas sólo han pretendido ir actualizando el lenguaje por los cambios realizados a otros artículos, por ejemplo: en lugar de Supremo Tribunal de Justicia por Tribunal Superior de Justicia (mayo de 1997).

En 1973 se pretendió innovar y se estableció la obligación de que los funcionarios públicos presentaran ante el Congreso una relación escrita sobre sus bienes inmuebles, valores, depósitos en numerario, acciones de sociedad, bonos o títulos financieros, vehículos y en general de los bienes que integraran su patrimonio; esta relación debería entregarse dentro del mes siguiente al día en que tomen posesión y al en que dejen sus cargos, respectivamente.<sup>209</sup> Además, se incluyó a los miembros de los ayuntamientos como sujetos de responsabilidad.

<sup>206</sup> Decreto 459, *cit.*, nota 155.

<sup>207</sup> Decreto 308, *cit.*, nota 116.

<sup>208</sup> Decreto 53, POGCED 18 bis, 30 de agosto de 1987.

<sup>209</sup> Decreto 270, *cit.*, nota 78.

A partir de 2000, si los elementos de prueba en que un ciudadano funde su denuncia fueran falsos, el servidor público denunciado podrá acudir a las autoridades judiciales en los términos de la legislación penal.<sup>210</sup>

Siete años después se incluyó como sujetos de responsabilidad a los integrantes de los tribunales autónomos y, específicamente en lo referente al juicio político, a los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el magistrado y jueces del Tribunal para Menores Infractores, los directores de las entidades de las administraciones públicas estatal y municipales, así como a los comisionados de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública.<sup>211</sup>

## VII. PROCEDIMIENTO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN

En un primer momento se pretendió que fuera aún más rígida y en 1926, a iniciativa del general Enrique R. Nájera, gobernador del estado, se exigió que las reformas fueran aprobadas por la mitad más uno de los ayuntamientos,<sup>212</sup> pues se trató de equipararlas al procedimiento para reformar a la Constitución general, que aparte de la intervención de las cámaras de Diputados y Senadores requiere la de las legislaturas de los estados. En ese mismo decreto se agregó la palabra “adiciones” para diferenciarla, en sentido estricto, de “reformas”. En 1973 se exigió que la votación en la Legislatura fuera de dos terceras partes de sus integrantes.<sup>213</sup>

A partir de 1993 se comenzó el proceso de disminución del grado de rigidez, lo cual tiene sus ventajas y desventajas. Las primeras han permitido a los gobernantes implantar con mayor rapidez el diseño institucional con el que se van a apoyar para gobernar.

<sup>210</sup> Decreto 308, POGCED 43 bis, 26 de noviembre de 2000.

<sup>211</sup> Decreto 437, *cit.*, nota 83.

<sup>212</sup> Decreto 35, *cit.*, nota 130.

<sup>213</sup> Decreto 270, *cit.*, nota 78.

Las segundas porque han sido en detrimento de la participación ciudadana, al darle un menor tiempo para opinar y permitir que su voz sea escuchada; además facilitan que constantemente se modifique su contenido, en ocasiones sin ser necesario por tratarse de aspectos ya plasmados en la Constitución general o sobre cuestiones no fundamentales que deberían estar en leyes secundarias.

En dicho año ya no se exigía esperar la realización del siguiente periodo de sesiones, sino que se establecía que entre la iniciación, difusión, discusión y aprobación de las reformas o adiciones debería pasar un plazo no menor de noventa días y dentro de los periodos ordinarios del Congreso.<sup>214</sup> En el considerando que sustenta el decreto respectivo sólo se dijo: “dicha reforma promoverá en su oportunidad una mayor celeridad en cuanto a reformas constitucionales se refiere...”.

En este proceso de disminución de la rigidez tenemos la reforma de 2009 a iniciativa del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional. Disminuyen aún más los tiempos para que se lleve a cabo el proceso correspondiente y señala el número de días naturales a la fecha que hayan recibido la solicitud para que expresen opinión, treinta, tanto para el gobernador del estado como para el Tribunal Superior de Justicia, y cuarenta y cinco para que los ayuntamientos emitan el voto respectivo. Para que se apruebe una reforma se necesita el voto de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura y la “mayoría absoluta” de los ayuntamientos.<sup>215</sup>

Los ciudadanos debemos ser muy celosos con nuestra Constitución por su contenido tan valioso, y no permitir que se lleven a ella normas que son propias de una ley secundaria, si no, entonces se haría realidad lo dicho por James Gardner en el sentido de que es “simplemente un pueblo frívolo que es incapaz de distin-

<sup>214</sup> Decreto 95, *cit.*, nota 119.

<sup>215</sup> Decreto 242, POGCED 13 bis, 12 de febrero de 2009.

guir entre las cosas que son verdaderamente importantes de las que no lo son".<sup>216</sup>

## VIII. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La época actual se caracteriza por tener una sociedad plural y más demandante, que quiere participar directamente en la toma de decisiones que trasciendan y tengan repercusiones en los diferentes ámbitos de la vida social. Incluso fuertes críticas tratan de legitimar la participación ciudadana debido a que los partidos políticos a nivel nacional se han adueñado de dichos procesos en detrimento de la ciudadanía.

Es en 2006 que se consagra como prerrogativa de los ciudadanos duranguenses la de iniciar leyes ante el Congreso local y participar en los procesos de referéndum y plebiscito.<sup>217</sup> Para ello se modificó el artículo 17, fracción VII, de la Constitución, pero también el 50, referente a quiénes tienen derecho a iniciar leyes y decretos.

En esa reforma hubo una diversidad de temas debido a que se conjuntaron iniciativas del Partido del Trabajo, del diputado Rafael Palacios Cordero, del Partido Revolucionario Institucional y del diputado Jesús Edmundo Ravelo Duarte. La Comisión de Puntos Constitucionales se integró por los diputados: Rigoberto Flores Ochoa, Juan Carlos Gutiérrez Fragoso, José Alfredo Salas Andrade, José Antonio Ramírez Guzmán y Jesús Alvarado Cabrales.

El Instituto Estatal Electoral es la autoridad encargada de la organización, desarrollo y vigilancia del referéndum y plebiscito.

<sup>216</sup> Gardner, James, "The Failed Discourse of State Constitutionalism", *Michigan Law Review* 90, febrero de 1992, pp. 819 y 820, citado por Tarr, G. Alan, *Comprendiendo las Constituciones estatales*, trad. de Daniel Barceló Rojas, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 3.

<sup>217</sup> Decreto 214, *cit.*, nota 89.

El Tribunal Electoral hará lo propio en materia de impugnaciones, según los artículos 25, párrafo primero, y 97, párrafo tercero, constitucionales.

## IX. OTRAS INSTITUCIONES

Se llama así este apartado en virtud de que existen algunas que no están dentro de uno de los tres órganos depositarios del poder público ni están agrupadas en un capítulo especial dentro de la Constitución, como sucede con la Constitución de Veracruz, que tiene uno dedicado a los que son constitucionales autónomos. Además, en Durango se les ha reconocido diversa naturaleza jurídica.

### *1. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana*

En la reforma de 1994 se creó una de las instituciones que ha sido clave para nuestra incipiente democracia, tal es el caso del Instituto Estatal Electoral. Su órgano superior de dirección, llamado Consejo Estatal Electoral, lo formarían consejeros electorales con voz y voto, representantes del Poder Legislativo, quien designa uno por cada fracción parlamentaria, un representante de cada partido político con registro y un secretario ejecutivo, los que tienen sólo derecho a voz.<sup>218</sup> Su primer presidente fue el licenciado Javier Manzanera Álvarez, después han sido: profesor Manuel Lozoya Cigarroa, licenciado Jesús Refugio García Castañeda, doctor Esteban Calderón Rosas (interino), maestro Alejandro Gaitán Manuel, doctora Esmeralda Valles López, licenciado Moisés Moreno Armendáriz (interino) y licenciado Raymundo Hernández Gámiz.

<sup>218</sup> Decreto 294, *cit.*, nota 115.

En 2008 se cambió la denominación para quedar como Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango,<sup>219</sup> y se le concedió la facultad, a través del órgano superior de dirección, para que declare la validez de la elección de gobernador.

Dicha reforma fue producto del análisis conjunto de las iniciativas presentadas por los diputados Jorge Herrera Delgado, Miguel Ángel Jáquez Reyes, Juan José Cruz Martínez, José Arreola Contreras, Servando Marrufo Fernández y Francisco Villa Maciel, coordinadores de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, y representantes del Partido del Trabajo, Partido de la Revolución Democrática, Partido Duranguense y Partido Nueva Alianza, todos integrantes de la LXIV Legislatura.

## *2. Comisión Estatal de Derechos Humanos*

Se creó en 1991 en cumplimiento a lo preceptuado por el artículo 102-B de la Constitución general, en la que fijó la obligación de las legislaturas de los estados para crearlas y hubiera quién resolviera sobre las quejas que se interpusieran en contra de los actos u omisiones de las autoridades administrativas que fueran violatorios de derechos humanos. Inició sus funciones en 1993 y fue su primer presidente el licenciado Jesús Mena Saucedo (quien fue presidente del Supremo Tribunal de Justicia en los años setenta); le siguió la licenciada Norma Beatriz Pulido Corral y actualmente es el maestro en derecho Carlos García Carranza.

Inicialmente no estaba consagrada en la Constitución, sino hasta en 2000, a iniciativa del gobernador Ángel Sergio Guerrero Mier, mediante reforma al artículo 89 que le concedió autonomía técnica y que señaló que estaría integrada por un presidente y un

<sup>219</sup> Decreto 187, *cit.*, nota 105.

consejo de cinco miembros designados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes.<sup>220</sup>

En 2004 se adicionó el artículo 89 para imponer la obligación al presidente de la Comisión de comparecer ante el Congreso del Estado a rendir informe anual de su gestión.<sup>221</sup> El argumento era que se fortalecería la Comisión “al relacionarla mas [sic] estrechamente con el Poder Legislativo sin desnaturalizar su función y esencia”.

### *3. Tribunal de lo Contencioso Administrativo*

Un gran avance en la justicia administrativa, sin duda, fue que en 1988 se previó en el artículo 7o. la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo dotado de plena autonomía que se encargaría de dirimir las controversias entre la administración pública estatal y los particulares.<sup>222</sup>

Para hacer realidad su funcionamiento, en la reforma de 2000 se pretendió que una de las salas del Tribunal Superior de Justicia tuviera dentro de sus atribuciones la de dirimir los conflictos que se suscitaran entre los particulares y la administración pública estatal y municipal.<sup>223</sup> Sin embargo, no tuvo eficacia y no se expidió el decreto que consagrara las normas para su funcionamiento. Fue hasta 2003 cuando se creó constitucionalmente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo dotado de plena autonomía.<sup>224</sup>

Sus magistrados integrantes fueron nombrados por el Congreso a propuesta del gobernador Hernández Deras, el 15 de agosto de 2004, y son los siguientes: licenciados María de Lourdes Hernández Vázquez, Humberto Morales Campa y Armando Javier Vela Montes.

<sup>220</sup> Decreto 308, *cit.*, nota 116.

<sup>221</sup> Decreto 55, POGCED 51, 23 de diciembre de 2004.

<sup>222</sup> Decreto 144, *cit.*, nota 151.

<sup>223</sup> Decreto 308, *cit.*, nota 116.

<sup>224</sup> Decreto 198, POGCED 20, 9 de marzo de 2003.

#### *4. Comisión Estatal para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública*

Se creó la Comisión de Acceso a la Información Pública del Estado de Durango el 10. de julio de 2004 como órgano encargado de aplicar la Ley de Acceso a la Información Pública, por parte de la LXII Legislatura mediante decreto 193 del 25 de febrero de 2003.

Después se modificó la Constitución de Durango con motivo de las reformas al artículo 60. de la Constitución general de la República, que en su artículo segundo transitorio disponía que la Federación, estados y el Distrito Federal deberían realizar las modificaciones necesarias a más tardar un año después de la entrada en vigor del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* número 16 del 20 de julio de 2007.

Entonces, para su aplicación el órgano que actualmente existe es la Comisión Estatal para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública, al cual el artículo 63 le otorga la calidad de “órgano constitucionalmente autónomo, especializado e imparcial, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía presupuestaria, operativa, de decisión y de gestión, encargado de promover, difundir, tutelar y garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales”. Su primera presidenta fue Leticia Aguirre Vázquez y el actual es Mario Humberto Burciaga Sánchez.

#### *5. Tribunal para Menores Infractores*

Con motivo de las reformas al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Durango se creó el Tribunal para Menores Infractores, el cual se compone de una magistrada y de tres jueces.

La presidenta del Tribunal es la licenciada Nelia Adriana Paredes Escobedo, y fue nombrada para el periodo que comprende

desde el 21 de septiembre de 2006 hasta el 14 de septiembre de 2010.

## X. DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN

Este tema es una asignatura pendiente en Durango en cuanto a crear un sistema integral, pues si bien en el artículo 96, fracción XVII, se encomienda al Tribunal Superior de Justicia defender la Constitución y la soberanía, sin embargo, no se ha creado tal sistema que proteja la supremacía de la ley fundamental estatal.

No obstante que, al igual que en los siglos XIX y XX, así como en lo que va del XXI, existe la división del poder en diferentes órganos, un procedimiento para reformar la Constitución diferente al de las leyes ordinarias y uno para fincar responsabilidades, además que en el artículo 96, fracción XI, se facultó al Tribunal Superior de Justicia para resolver los conflictos que surjan entre los ayuntamientos y los poderes del estado, con excepción de las controversias constitucionales previstas en la fracción I, inciso *i*, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo no se fijaron otras bases ni mucho menos se expidió la ley reglamentaria para el control de la constitucionalidad por vía judicial.

La participación de los órganos judiciales para ejercer este tipo de control se ha llevado a debate por grandes juristas en diferentes épocas; ya es clásico el sostenido por Hans Kelsen y Carl Schmitt sobre quién debe ser el defensor de la Constitución.<sup>225</sup> Finalmente, es aceptado que los tribunales lo realicen, aunque varía si es a través de un órgano creado exclusivamente para ello, como es el caso de los tribunales constitucionales (modelo austriaco), o

<sup>225</sup> Las obras en las que podemos encontrar los argumentos de cada uno son las siguientes: Kelsen, Hans, *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, trad. de Manuel Sánchez Sarto, Madrid, Tecnos, 1983; Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Francisco Ayala, Madrid, Alianza Editorial, 1982.

bien si por todos los órganos judiciales en vía de excepción (modelo americano).

En cuanto a la participación del Congreso en este tema, se le facultó para resolver sobre las controversias que se susciten entre los municipios, así como entre éstos y el Poder Ejecutivo, pero sucede lo mismo que en el anterior caso.

En tal virtud, se está permitiendo que órganos del Poder Judicial de la Federación intervengan en asuntos que son meramente estatales para defender la Constitución local, empero, al hacerlo le dan la categoría de ley. De ahí que sea indispensable y conveniente para el respeto de la autonomía local que se consagren en la ley fundamental de Durango medios jurisdiccionales de control de la constitucionalidad.

En varias entidades federativas ya existen, por lo que debería aprovecharse su experiencia, así como apoyarse en los estudios doctrinales que se han elaborado al respecto.<sup>226</sup> En otras no se ha implantado, de ahí que convenga indagar el por qué también de aquellos casos en que se consagraron constitucionalmente pero no se han expedido las leyes reglamentarias para hacerlas efectivas.<sup>227</sup>

Ahora bien, si nos colocamos desde la óptica federal, en la que también debe hacerse que prevalezca el principio de supremacía

<sup>226</sup> Véanse, entre otros, Rodríguez Vázquez, Miguel Ángel, *El control de constitucionalidad y el de legalidad en un nuevo esquema federal*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2002; Astudillo Reyes, César I., *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

<sup>227</sup> En la mesa redonda llamada “La justicia constitucional en la entidades federativas”, realizada en Tlaxcala los días 7 y 8 de octubre, se reflexionó sobre el tema. Se cita a continuación uno de los trabajos presentados: Rodríguez Vázquez, Miguel Ángel, “Reflexiones sobre la implantación de la justicia constitucional local”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006, pp. 565-572.

previsto en la Constitución general de la República, las autoridades de Durango han promovido controversias constitucionales como fue el caso en que la Comisión Federal de Competencia emitió resolución el 27 de agosto de 1998 con motivo del recurso de reconsideración en contra de la que se dictó, en la que recomienda al gobierno del estado que abrogue el decreto administrativo que declara de interés público el control y erradicación de la influenza aviar en la entidad federativa, así como los artículos 141 y 142 de la Ley de Fomento Ganadero.<sup>228</sup> El medio de control constitucional lo promovió el gobernador Ángel Sergio Guerrero Mier.

El antecedente se remonta al sexenio del gobernador Maximiliano Silerio Esparza, quien emitió un decreto que declaraba de interés público el control y erradicación de la influenza aviar y, consecuentemente, la prohibición de introducir productos riesgosos con el objeto de proteger la riqueza nacional, específicamente la de La Laguna. Había sido una petición de las asociaciones de avicultores porque consideraban que había productores sin escrúpulos de zonas infectadas que pretendían introducir productos de la industria avícola.

Lo interesante, desde el punto de vista constitucional, es determinar si la citada autoridad, cuya naturaleza jurídica era de un organismo público desconcentrado de la administración pública federal, podía llevar a cabo el análisis y decisión sobre la constitucionalidad de los citados actos. Obviamente, el gobernador del estado sostenía la postura contraria.

A final de cuentas la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió lo siguiente:

<sup>228</sup> La controversia constitucional es la 1/2001, el expediente formado en la Comisión Federal de Competencia es DE-12-97 y el expediente relativo al recurso de consideración fue el RA-21-98. Todo lo anterior se puede consultar en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, marzo de 2004, t. XIX, pp. 1057 y ss.

COMPETENCIA ECONÓMICA. LOS ARTÍCULOS 14 Y 15 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA SON INCONSTITUCIONALES, EN CUANTO PREVÉN UN MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL Y FACULTAN A LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA PARA ANALIZAR Y DECIDIR SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE ACTOS DE AUTORIDADES ESTATALES. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que el control constitucional de normas generales o de actos de las autoridades del Estado no puede crearse en una ley, sino en la propia Constitución federal. En esa virtud, los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica son inconstitucionales porque establecen un medio de control constitucional a través del cual se analizan los actos de las autoridades estatales por su posible contradicción con la fracción V del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y facultan a un organismo público desconcentrado de la administración pública federal, como es la Comisión Federal de Competencia, para llevar a cabo el análisis y decisión sobre la constitucionalidad de los referidos actos, con lo que se quebranta el respeto de los diferentes niveles de gobierno y su ámbito competencial, en contravención a los artículos 40 y 41 de la carta magna, ya que, para tal efecto, el órgano reformador de la Constitución instituyó en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la controversia constitucional, que constituye el medio idóneo para regular el ejercicio de atribuciones de las autoridades, ya sea en la esfera federal o local, de manera que cualquier otra vía instituida en una ley para tal fin, es inconstitucional.<sup>229</sup>

<sup>229</sup> Se resolvió el asunto en controversia constitucional por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, marzo de 2004, t. XIX, tesis P./J.11/2004, p. 1161.