

Evolución y propuestas de reforma a la Constitución guerrerense

Sumario: 1. Introducción a la teoría de la Constitución. 2. Evolución constitucional guerrerense. A. Ley Orgánica de 1850. B. Constitución de 1851. C. Constitución de 1862. D. Constitución de 1874. E. Constitución de 1880. F. Constitución de 1917. G. Decretos de 1950, 1976 y 1984. 3. Reformas constitucionales para la gobernabilidad, el equilibrio de poderes y la participación ciudadana. A. En materia electoral. B. En el Poder Legislativo. C. En el Ejecutivo y la Administración Pública. D. En el Judicial y la Administración de Justicia. E. En materia de Derechos Humanos y participación ciudadana. F. Otros temas relevantes.

El conocimiento de las instituciones constitucionales resulta indispensable en la época actual. Tal necesidad tiene que ver con la idea de organización social apreciable en un lugar y tiempo determinado, de ahí que el estudio del máximo ordenamiento venga a considerarse como referente *sine qua non* a la hora de explicitar el conjunto de órganos jurídicamente constituidos y en torno a los cuales aparece la idea de poder y de estado de derecho. En el caso del estado de Guerrero la explicación circunstanciada no puede eludir la referencia al marco jurídico dentro del cual se desenvuelve la idea misma de Estado: en este caso el Estado federal mexicano.

El modelo que sirve de parámetro organizativo al Estado mexicano se encuentra plasmado en la Constitución federal, y desarrollado por las Constituciones de las entidades federativas. En cada uno de estos niveles encontramos la misma organización social, únicamente especificadas desde una perspectiva distinta. Tal planteamiento, sin embargo, no produce un desfase, pues ambas referencias legales se corresponden con

una misma realidad jurídica. A nivel federal, se establecen lineamientos más o menos precisos que, al menos en la teoría constitucional, son aceptados por las entidades federativas que conforman el Estado mexicano: 31 estados y un distrito federal.

Por ello, el conocimiento de las peculiaridades que ofrecen los textos constitucionales locales deviene en un elemento que fortalece el modelo federal por cuanto permite advertir la forma en que éste se reproduce y desarrolla en un conglomerado disímulo de entidades que presentan muchos rasgos que las diferencian entre sí.

El presente trabajo ofrece una revisión somera de la teoría de la Constitución, que sirve para reforzar la noción de valor atribuida al máximo ordenamiento jurídico de las entidades federativas, a la vez que se ofrece una visión panorámica de la evolución que en tal ámbito ha experimentado el estado de Guerrero y una serie de propuestas que, desde la perspectiva de los autores, resulta necesarias para que el texto constitucional esté más o menos acorde con las necesidades jurídicas planteadas por el estado de derecho basado en el modelo democrático. Estos son, a grandes rasgos los rubros que a continuación desarrollaremos.

1. INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN

Los grupos humanos requieren para organizarse de ciertos usos y prohibiciones exigibles a todos sus miembros. El conjunto de tales normas de conducta es lo que denominamos Derecho, el cual tiende a diversificarse y aumentar conforme los grupos se vuelven más complejos, y exige se le diferencie de las normas de carácter moral por cuanto su cumplimiento es obligatorio, y su omisión o inobservancia sancionable. La evolución y organización de las sociedades actuales nos permite apreciar como los sistemas jurídicos, el conjunto de normas jurídicas de una sociedad estatalizada, presentan variadas facetas; del derecho oral al escrito, por ejemplo. En tal tesitura, no podemos menos que reconocer que el sistema jurídico mexicano encuentra bases de organización y fundamentación ideológica en la tradición jurídica occidental, enmarcada en la evolución progresiva del derecho como potestad individual (en las sociedades primitivas), como potestad del rey o del soberano, hasta llegar al constitucionalismo moderno.

En los primeros estadios hay una dispersión y contradicción de las normas, aunado al hecho de la existencia de normas injustas y discriminatorias, derivadas éstas de las divisiones apreciables en la sociedad. Con el constitucionalismo se procede a la unificación y delimitación del Derecho, virtud de la existencia de un cuerpo normativo, la Constitución, que funge como norma fundamental.

En el caso mexicano, gracias al modelo de organización federal, el constitucionalismo adquiere una especial configuración, caracterizada por la existencia de al menos dos modelos de texto constitucional: el federal o general y los locales de las entidades federativas. Estas entidades aparecen como estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero tratándose del ámbito constitucional se prevé que los textos particulares de los estados no podrán en ningún caso contravenir las estipulaciones del Pacto Federal, prevaleciendo el texto federal frente a las disposiciones en contrario presentes en las entidades federativas.

El constitucionalismo, y en específico la preeminencia de la Constitución, aparece justificada en tres premisas:

1. La Constitución es el pacto fundacional de un nuevo orden de convivencia para la sociedad. Como afirma los constitucionalistas modernos la Constitución viene a significar un acuerdo mínimo de entendimiento entre los integrantes del grupo social. Desde Aristóteles a Locke y Rousseau, encontramos que la idea de un consenso social es recurrente en los intentos de explicación sobre el valor de la Constitución, y conlleva la supremacía dentro del ordenamiento jurídico, e indica ciertos caracteres de permanencia y estabilidad. No debe perderse de vista que la Constitución guerrerense aparece como un ordenamiento de carácter *sui generis*, por su vinculación a un sistema constitucional federal en el cual se establecen límites, a veces precisos, a veces ambiguos. Estos límites encuentran explicación en las circunstancias mismas del modelo federal y, en el caso guerrerense, en la aparición de la entidad federativa a partir de la cesión territorial de otras entidades y el visto bueno del conjunto federal para su viabilidad jurídica y política. El principal reflejo de tales circunstancias será la discusión teórica sobre el carácter soberano o autónomo del estado de Guerrero, y de todos los estados pertenecientes al conjunto federal identificado como Estados Unidos Mexicanos.

2. La Constitución es el estatuto de los gobernantes y de los gobernados. En ella se divide el poder, se establecen cauces de participación en el poder y señala una serie de derechos, y también obligaciones, que sirvan de freno ante los abusos del poder. Se trata, como advierten algunos doctrinarios del *código de circulación político*, requisito indispensable para la paz social. En su mayoría, los textos constitucionales constan de dos partes: en la primera se consignan derechos y libertades de los ciudadanos, en la segunda se regulan los diversos órganos del poder estatal y se distribuyen los papeles de los diversos actores políticos. Esta división reconoce la tradición reflejada en el artículo 16 de la Declaración francesa de 1789: <<toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos, ni establecida la separación de los poderes, no tiene Constitución>>. En la Constitución guerrerense encontramos un amplio reconocimiento de tal carácter estatutario al proclamar los derechos de los ciudadanos (aunque sea vía remisión al texto federal) y al vertebrar la organización estatal; aunque es preciso consignar que tal dicotomía es observable en la mayoría de documentos constitucionales modernos.

3. La Constitución define el sistema jurídico en cuanto sirve para establecer la validez de las demás normas. Conforme a esta idea la Constitución está situada, jerárquicamente, por encima de las demás normas y permite contrastar, de manera presumiblemente objetiva, las normas inferiores o secundarias. Aunque cabe destacar que atendiendo al modelo constitucional federal, será precisamente la Constitución General, situada en el vértice del sistema jurídico la que ostente tal supremacía, por encima de la particular del estado, que aparecerá subordinada a sus principios.

2. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL GUERRERENSE

La historia guerrerense, íntimamente ligada a la nacional y a la mexiquense, se remonta política y jurídicamente hasta 1849, fecha de creación del estado de Guerrero. Ello no obsta para advertir a lo largo de la primera mitad del siglo XIX, diversos intentos por construir un ente territorial en la región: la provincia de Tecpan concebida por Morelos en 1811, la Capitanía de Chilapa formada por Iturbide en 1821, o el Departamento de Acapulco apoyado por Bravo y Álvarez en 1841.

En 1847 se presentó el proyecto de creación del nuevo estado, el cual, por diversas vicisitudes, no sería replanteado en el Congreso General sino hasta 1849. En este año, por decreto número 3253 de 15 de mayo, se crea el estado de Guerrero, quedando abierto a la aprobación de los demás estados de la Federación, incluida la de los estados afectados por la cesión de territorios. Y el 27 de octubre de 1849, el Congreso General declaró erigido en la Federación un nuevo estado con el nombre de Guerrero mediante el decreto número 3346, el cual aparecería publicado en el periódico oficial del Supremo Gobierno.

Conforme a lo dispuesto por el decreto, el mismo día 27 de octubre de 1849, la ciudad de Iguala (de Iturbide) fue designada capital provisional del estado de Guerrero y el general Juan Álvarez fue designado gobernador provisional. El 28 de noviembre siguiente se convocó, por decreto número 3359, a elecciones de diputados al Congreso de la Unión y de diputados locales constituyentes. Las elecciones al Congreso federal y al Congreso Constituyente local se efectuaron los días 5 y 6 de enero de 1850, respectivamente. El 31 de enero de 1850 se instaló la primera Legislatura local en la ciudad de Iguala y se nombró gobernador interino al general Juan Álvarez. El 12 de marzo de 1850, el Congreso local mediante decreto número 32 estableció la división territorial provisional, dividiendo al estado en nueve distritos. Ese mismo mes, el Congreso Constituyente se ocupó de la promulgación de la Ley orgánica provisional; declarando que la capital del estado dejaba de ser Iguala y se trasladaban los poderes a Tixtla, lugar donde permanecerían hasta octubre de 1870.

A. Ley Orgánica de 1850

El 16 de marzo de 1850, se expide el primer documento constitucional del estado: la *Ley Orgánica Provisional para el Arreglo Interior del estado de Guerrero*. Su expedición encuentra fundamento en el artículo 12 del decreto que declaraba erigido el estado de Guerrero. En dicho numeral se señalaba que el nuevo Congreso guerrerense, en lo que no obrara como Constituyente, y el gobernador provisional nombrado por el Congreso, se sujetarían hasta la promulgación de la Constitución a una Ley orgánica provisional dictada por el mismo Congreso a más tardar en treinta días después de su instalación. Con sus 219 artículos esta Ley es el documento constitucional guerrerense más extenso. Su vigencia abarca del 16 de marzo de 1850 hasta el 26 de junio de 1851, cuando es

promulgada la Constitución política de 14 de junio de 1851. Abrimos esta edición con la cita que aquel constituyente expresa al promulgarse la nueva Ley Fundamental.

Como ocurre en la mayor parte de las constituciones locales de la época, la Ley Orgánica adoptó los textos consagrados en otros ordenamientos para señalar que el estado era parte integrante de la Federación mexicana; e, independiente, libre y soberano en su administración y gobierno interior. Una fórmula que puede hoy apreciarse en muchos textos constitucionales de las entidades federativas mexicanas. Asimismo, se establece un principio de intolerancia religiosa, por cuanto se reconoce como religión del estado a la católica, apostólica romana, con exclusión de cualquier otra.

Poder Legislativo. Se estableció que el Poder Legislativo del estado de Guerrero, residía exclusivamente en su Congreso, constituido éste por once diputados a los cuales se les asignó 13,200 pesos anuales de dietas. Para regular las atribuciones de la Legislatura estatal en lo que no obrare como órgano constituyente, se adoptó lo dispuesto en la Constitución del estado de México (capítulos 2º y 3º) en todo lo que no se opusiera a la Ley Orgánica o a la Constitución General de la República.

La Secretaría del Congreso contaba con los servicios de un redactor, un oficial, dos escribientes, un portero y un mozo; tenía asignados 2,700 pesos anuales como presupuesto. Asimismo, se establecía la existencia de una ley que regulara las actividades de la Legislatura: su reglamento particular.

Poder Ejecutivo. El gobierno del estado se desempeñaría por el gobernador, el Consejo de Gobierno, los prefectos, Ayuntamientos, alcaldes y jueces de paz.

Respecto del gobernador, la Ley señaló para el mismo un sueldo de 3,000 pesos anuales y le otorgó el tratamiento de *Excelencia*; estableciendo en su numeral trece y en 23 fracciones, algunas de las facultades y obligaciones que le correspondían. Otras disposiciones obligaban al gobernador a residir en la capital del estado (en ese entonces Tixtla de Guerrero), de la cual no podría salir sin previa licencia del Congreso y en los recesos de éste del Consejo de Gobierno. Además, el gobernador juraría ante el Congreso la fórmula siguiente: *¿Juráis a Dios guardar y hacer guardar la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes particulares de ésta, y cumplir fielmente*

las obligaciones de vuestro encargo? -Sí juro. -Si así lo hiciereis, Dios os lo premie, y si no, el estado os lo demande. Una fórmula plena de valor moral pero que no encontraba ningún respaldo jurídico o político, existiendo una total impunidad, visible hasta nuestros días en el texto constitucional, dada la ausencia de mecanismos de control idóneos.

Existía una Secretaría de Gobierno a cuyo titular la Ley Orgánica le otorgó el tratamiento de *Señoría* y un sueldo anual de 1,200 pesos. La Secretaría utilizaba los servicios de un oficial mayor, un oficial primero, un archivero, cuatro escribientes, un portero y un mozo de oficios. Los derechos y obligaciones de cada uno de estos servidores se encuentran en los artículos 16 a 60 de la Ley Orgánica

De acuerdo con la división de trabajo, la Secretaría se dividía en dos secciones: una llamada de *gobierno* y otra denominada de *hacienda, justicia y guerra*. La primera se ocupaba de los asuntos relativos al gobierno político, económico y municipal, repartimiento de tierras, correos y estadística. La segunda sección, de lo concerniente a los ramos de su título hacienda, justicia y guerra, los negocios eclesiásticos, y los que promovieran o fomentaran la instrucción, riqueza pública o beneficio de los pueblos en el estado.

La figura del Consejo de Gobierno era una figura consultiva. En tal sentido, se observa que la Ley Orgánica obliga al gobernador a hacer observaciones (veto) a las leyes, decretos y órdenes del Congreso local, de acuerdo con el Consejo de Gobierno; dar cuenta al Consejo, en los recesos del Congreso local, de las leyes, decretos y órdenes que reciba del Gobierno General (Federación); dar las medidas necesarias para conservar la salubridad pública, de acuerdo con el Consejo; declarar, de acuerdo con el Consejo, cuando deba formarse causa a algún empleado del estado; suspender con causa justificada, de acuerdo con el Consejo, a los empleados de su confianza (resorte); autorizar los gastos ordinarios y extraordinarios de las municipalidades, de acuerdo con el Consejo. Pero además, la misma Ley Orgánica faculta al Consejo de Gobierno a hacer las proposiciones que juzgue convenientes para conservar el orden y tranquilidad pública, aumento de población, fomento de la industria e instrucción de la juventud.

Este Consejo de Gobierno se componía de tres consejeros nombrados por el Congreso local, el de nombramiento más antiguo lo presidía; este Consejo daba dictamen en todos los asuntos que la ley

imponía al gobernador la obligación de pedirlo. La Ley también exigía que el presidente del Consejo firmara todas las comunicaciones que salieran de la Secretaría del Consejo de Gobierno. Además imponía la obligación, en aquellas comunicaciones que se refirieran a consultas del gobernador, de cuidar de que transcribieran íntegramente tanto la parte expositiva, como la resolutive del dictamen aprobado.

Para sustituir en sus faltas a los consejeros propietarios existían tres suplentes; de los cuales uno podía pertenecer al estado eclesiástico. Era necesaria la presencia de tres consejeros para que sesionara válidamente el Consejo de Gobierno. Cada consejero tenía asignado un sueldo de 1,200 pesos anuales; la Ley Orgánica les otorgó el tratamiento de *Señoría*; y, al Consejo de Gobierno reunido, el de *Excelencia*.

Se establecía que en caso de ausencia temporal, el gobernador sería sustituido por el consejero de nombramiento más antiguo, de los pertenecientes al estado secular.

Si bien la Ley Orgánica no señaló los requisitos mínimos para ser gobernador, sí estableció los requisitos para ser consejero: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, nacido en el territorio de la Federación y con edad mínima de 35 años. Antes de entrar a desempeñar su encargo, debían presentar ante el Congreso similar juramento al que se exigía al gobernador. La Ley estableció que para agilizar el despacho de los asuntos, se distribuirían entre los tres consejeros las comisiones necesarias, y se celebrarían reuniones los lunes, miércoles y viernes de cada semana para recibir las consultas hechas por el gobernador, tomar en consideración los dictámenes presentados y volver al gobierno los expedientes concluidos.

El Consejo de Gobierno tenía una Secretaría con los servicios de un oficial secretario, un escribiente y un mozo de oficio; regulándose lo relativo a estos servidores en los artículos 70 a 74.

Poder Judicial. Por cuanto hace al Poder Judicial la Ley Orgánica estableció que en tanto el Congreso local expedía leyes particulares, la administración de justicia se regularía con las vigentes al momento de la creación del estado, salvo algunas modificaciones. Entre los artículos 77 y 89 se expresan las diversas reglas que rigen la actuación de los órganos jurisdiccionales; estableciéndose el tratamiento de *Señoría* para los jueces de segunda instancia, y el de *Excelencia* para el ministro del Tribunal Superior de Justicia, ambos gozaban de un sueldo anual de

1,500 pesos. Tanto los juzgados de segunda instancia como el Tribunal Superior nombraban un escribiente; pero el Tribunal Superior tenía además un ministro ejecutor que lo era también de los de segunda instancia.

Para ser juez de segunda instancia o ministro del Tribunal Superior de Justicia se requería ser letrado, ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos y mayor de 30 años. El juramento exigido tanto para los jueces de segunda instancia como para el ministro del Tribunal Superior era parecido al exigido al gobernador: *¿Juráis a Dios guardar y hacer guardar la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes particulares de éste, y haberos fiel y legalmente en el desempeño de las funciones que se os confían?* -Sí juro. -*Si así lo hicieréis, Dios os lo premie, y si no, el estado os lo demande.*

Destaca el establecimiento en la capital del estado de un abogado de pobres (defensor de oficio) nombrado por el gobernador del mismo modo que los jueces letrados, con un sueldo anual de 1,200 pesos.

Es de señalar que en esta época, la incipiente organización judicial se ve agravada por el hecho de que no existen los profesionales del derecho necesarios para estructurar un sistema de justicia. Tales antecedentes apoyan el decreto en el que “por no haber Tribunal Superior en el estado, ni ley que arregle el modo con que los abogados hayan de recibirse en lo criminal y justificando los documentos exhibidos por el ciudadano Miguel Quiñones, de instrucción teórica y práctica y su honradez, se le faculta para que pueda ejercer la abogacía con arreglo a derecho, sirviendo de título esta ley, de la que cuidará el gobierno se expida al interesado, a su costa, un ejemplar” (decreto núm. 19 de 21 de marzo de 1850). Asimismo los relativos a Antonio de Noriega (decreto núm. 31, 10 de octubre de 1850) y a Tomás Ávila (decreto núm. 38, 30 de abril de 1851). Estos individuos se integrarían al Poder Judicial en 1852.

El decreto de octubre de 1849 otorgó al Congreso Constituyente guerrerense un plazo para dictar la Ley Orgánica Provisional, pero además, otorgaba un año para expedir la primera Constitución estatal. Dicho plazo iniciaba a contar a partir de la instalación del Congreso Constituyente, que se llevó a cabo el 31 de enero de 1850, en la ciudad de Iguala de Iturbide. Los integrantes del Congreso Constituyente guerrerense que dieron la Carta Magna al estado fueron: Mariano Herrera, José Antonio Cano, José María Añorve de Salas, Diego Álvarez,

I. Cid del Prado, Miguel Ibarra, Miguel Quiñones, Luis Nicolás Guillemaud, Juan B. Solís, Juan José Calleja y Félix M. Leyva. Correspondió a Juan Álvarez, nuevamente, promulgar el ordenamiento constitucional.

B. Constitución de 1851

Con la Constitución de 1851 concluye el proceso político y jurídico de la creación del estado de Guerrero. El nuevo ente territorial, política y jurídicamente, incorpora la normalidad constitucional a su vida cotidiana, y reconoce formalmente su pertenencia federal y establece los principios de gobierno y respeto a los derechos humanos

Se trata de la primera Constitución, que sustituye a Ley Orgánica provisional. Es expedida por el Congreso el 14 de junio de 1851, y publicada el 26 de junio del mismo año, en la ciudad de Tixtla, convertida ahora en capital del estado (Tixtla de Guerrero, también conocida como Ciudad Guerrero, fue capital del estado del 21 de marzo de 1850 al 8 de octubre de 1870).

La Constitución de 1851 estableció que el estado de Guerrero era parte integrante de la Federación, y como tal, sujeto a la Constitución General y al Acta de Reformas; pero libre, independiente y soberano en su administración y gobierno interior. Por vez primera se señaló que la forma de gobierno del estado era la republicana, representativa, popular. A diferencia de la Ley Orgánica se estipuló que la división territorial quedaría plasmada en una ley de carácter constitucional en la que se consultara tanto el interés del estado como el de las partes en que se dividía; una promesa que hoy puede observarse tenía más de buena voluntad que de factibilidad. Se ratificó a Tixtla de Guerrero como capital del estado y residencia de los supremos poderes. Y nuevamente aparece el reconocimiento de una religión de Estado: la católica, apostólica, romana.

En esta primera Constitución se clasifica a los habitantes del estado en: naturales, vecinos y ciudadanos; señalándose las obligaciones que corresponden a cada uno de ellos. También se establecen las garantías y derechos de los habitantes en general y de los ciudadanos del estado; previendo además los casos en que podían suspenderse, o incluso perderse, los derechos de ciudadanía.

En su artículo 111 se establece que en la capital del estado habría un instituto literario para la enseñanza de todos los ramos de instrucción

pública, bajo cuya inspección estarían todos los demás establecimientos literarios del estado.

Por cuanto hace al principio general de la división de poderes, la Constitución de 1851 recoge una fórmula que, *mutatis mutandis*, habrá de repetirse hasta la actualidad: el poder supremo del estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y se prevé que jamás se confiará más que un solo poder a una misma persona o corporación, ni se depositaría el Legislativo en menos de tres individuos.

Poder Legislativo. Mientras la Ley Orgánica hablaba de un Congreso, la Constitución de 1851 señaló en forma específica que el Poder Legislativo residía en una sola cámara de diputados, electos indirecta y popularmente en el modo y forma dispuestos por la ley correspondiente. El número de diputados, estaba dado por el número de habitantes de los distritos y se preveía la existencia de diputados suplentes en igual número al de los propietarios.

Los requisitos para ser diputado eran: ser ciudadano del estado, mayor de 25 años y tener una renta anual de quinientos pesos procedentes de un capital físico o moral. La Constitución excluyó de este cargo a los que al tiempo de la elección fueran diputados o senadores al Congreso de la Unión por el estado; los obispos, gobernadores de las mitras y vicarios generales; al gobernador, comandante general, consejeros, el procurador y tesorero general del estado, y demás empleados principales de hacienda; y, a los empleados de la Federación o del estado, que ejercieran jurisdicción civil, militar o eclesiástica, tanto en el estado o sólo por el distrito al cual se encontraban adscritos.

El cargo de diputado no era renunciable. Los diputados gozaban de inviolabilidad en sus votaciones y opiniones durante el desempeño de sus funciones. Disfrutaban de ciertos privilegios en relación a la administración de justicia (arts. 37 y 38). Prestaban juramento solemne de guardar y hacer guardar la Constitución local, la Federal, el acta constitutiva y de reformas, así como cumplir fiel y religiosamente con las obligaciones de su encargo. La Constitución de 1851 estableció que los diputados recibirían durante el tiempo de sesiones, dietas de seis pesos diarios. Es importante destacar que esta Constitución otorgó amplísimas atribuciones a la Cámara de Diputados.

Por cuanto hace a la formación de leyes se estableció que los diputados, el gobernador, el Supremo Tribunal de Justicia, el Consejo de

Gobierno y los ayuntamientos tenían derecho de iniciativa sobre todos los asuntos que tenían respectivamente encargados.

Poder Ejecutivo. En la Constitución de 1851, el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, el gobernador, cuyo mandato era de cuatro años, e iniciaba, en el periodo correspondiente, el 15 de enero. Para ser elegido gobernador se requería ser ciudadano del estado en ejercicio de sus derechos, mayor de 55 años y del estado secular. En caso de faltas temporales, el gobernador era sustituido por el presidente del Consejo o el consejero más antiguo. Si la falta era absoluta, el Congreso podía nombrar a un gobernador interino que completara los cuatro años que correspondían al encargo.

Para la elección de gobernador, se seguían las siguientes reglas: “Los electores a quienes toque nombrar los diputados al Congreso constitucional, en el bienio que corresponda, postularán inmediatamente después a los tres individuos que les parezcan más dignos del cargo de gobernador del estado. En pliegos separados se dirigirá la postulación al Congreso, o en su defecto al Consejo, quien en este caso reservará el pliego para que sea abierto en la primera sesión inmediata del Congreso. Hecha la calificación y la computación de votos por la comisión de puntos constitucionales, si alguno de los postulados reuniera la mayoría de los votos de los distritos, será inmediatamente declarado gobernador del estado. Si dos o más individuos hubieren obtenido mayoría respectiva, la votación del Congreso recaerá sobre éstos con exclusión de los que tengan sólo un voto. Si fueren tantos los postulados cuantos hayan sido los votos, o sólo uno hubiere que tenga una mayoría menor que la absoluta, el Congreso votará de entre todos el que haya de ser gobernador. Las votaciones del Congreso en este caso se harán del modo que lo prevenga su reglamento interior” (art. 59).

El primer código constitucional guerrerense estableció las obligaciones y facultades del gobernador en sus numerales 61 y 62; pero además expresamente le prohibió: impedir que las elecciones populares se celebraran en los días fijados por la ley; estorbar la instalación del Congreso, sus reuniones y suspender el curso de sus sesiones; y, negar los auxilios que le solicitaren las autoridades para la ejecución de las sentencias o providencias judiciales. Asimismo se estableció que el gobernador debía nombrar un secretario para el despacho de los asuntos que le concernían y que todos los decretos, providencias y órdenes

generales del Ejecutivo debían ser firmados por el secretario para ser obedecidas, y la minuta de acuerdos debía ser firmada por el mismo secretario y rubricada por el gobernador.

Destaca el hecho de que el gobernador no tenía más responsabilidad que la resultante en caso de traición a la República o al estado: la responsabilidad de sus actos gubernativos era del secretario de Gobierno. Éste era responsable de todos aquellos que autorizara con su firma, y aun cuando fuera removido por el gobernador, se le podía exigir responsabilidad por el Congreso.

Consejo de Gobierno. El Consejo ya no se componía de seis miembros (tres propietarios y tres suplentes), sino de ocho (cinco propietarios y tres suplentes). Y para que se considerara válida su reunión bastaba la presencia de tres de sus miembros. El Consejo se renovaba en su totalidad cada cuatro años. Además, la Constitución estableció que el Consejo debía estar instalado el 1º de febrero de 1852. Los requisitos para ser consejero eran los mismos de los diputados, salvo el de edad: mayor de 55 años. Cuando entre los propuestos estaba alguno de los que compitieron por la gubernatura, eran declarados por el Congreso consejeros. Los consejeros disfrutaban de dietas de seis pesos por cada sesión. Tenían tres sesiones ordinarias a la semana. Las sesiones extraordinarias se realizaban cada vez que las consideraba necesarias el gobernador.

Procurador General del Estado. En la exposición de motivos de la primera Constitución guerrerense indicaba respecto de este nuevo funcionario público: “la institución del Procurador General acaso no merecerá el beneplácito de los que desde su gabinete pretenden adivinar las costumbres y necesidades de unos pueblos que apenas han oído nombrar; pero el que conozca la extensión del territorio de Guerrero, la diferencia de intereses, de localidades, de productos, de costumbres y aun de idiomas que se encuentren en él, comprenderá fácilmente toda la importancia de los servicios que el Procurador General puede hacer al estado. La idea no es tan nueva, que sólo por esta circunstancia deba desconfiarse de su utilidad; mas póngase en práctica y los resultados dirán si debe modificarse para continuar, ó si debe absolutamente desecharse”.

La Constitución de 1851 en sus artículos 74 al 78 reguló la institución del Procurador General del Estado. La elección de este funcionario se

realizaba proponiendo el gobernador tres individuos ante el Congreso, el cual por mayoría absoluta de votos, por escrutinio secreto, lo elegía. Las obligaciones principales que tenía eran: visitar todos los distritos del estado en el curso de cada año; anotar las infracciones de los funcionarios de estos distritos, dando cuenta al gobernador; consultar las mejoras que le parezcan oportunas y atender muy especialmente a los adelantos de la instrucción pública, agricultura, minería, comercio, población y demás ramos *que hagan la prosperidad del estado*. El Procurador era responsable de su manejo ante el gobierno, el que podía suspenderlo con causa suficiente dando cuenta al Congreso.

Administración interior. La Constitución estableció que la administración particular de los pueblos estaba a cargo de los prefectos, ayuntamientos, alcaldes conciliadores y jueces de paz. En cada cabecera de distrito había un prefecto; en la cabecera de cada municipalidad, un Ayuntamiento; en cada pueblo, un alcalde conciliador; y, en las cuadrillas, rancherías y cuarteles de población grande, un juez de paz. Lo relativo a cada uno de estos funcionarios se determinaba por leyes secundarias.

Poder Judicial. La justicia se administraba en nombre del estado. El Poder Judicial residía en el Tribunal Supremo de Justicia y en los demás jueces inferiores; considerándose como jueces inferiores a los jueces de primera instancia; los alcaldes municipales, los alcaldes conciliadores y los jueces de paz.

Los integrantes del tribunal eran nombrados por el Congreso a propuesta del gobernador (de acuerdo con el Consejo); se requería ser letrado, ciudadano en el ejercicio de sus derechos, de notoria honradez y mayor de 50 años para pertenecer al supremo tribunal. Eran cuatro los integrantes del supremo tribunal, incluido el fiscal. La Constitución de 1851 regula en sus numerales 87 al 104 los lineamientos para la administración de justicia en lo civil, en lo criminal y en lo general.

Observancia de la Constitución. La parte final de la Constitución establecía el juramento solemne para todos los funcionarios del estado: *¿Juráis guardar y hacer guardar la Constitución General reformada de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución y leyes particulares del estado, y cumplir fielmente las obligaciones de vuestro encargo? -Si juro. -Si así lo hicieréis, Dios os lo premie, y si no, Dios os castigue y el estado os lo demande.*

También se imponía a los habitantes la obligación de observar y guardar la Constitución en todas sus partes: La infracción de cualquiera de sus artículos era un delito por el que sería responsable su infractor ante el Tribunal que correspondiera. Establecía la prohibición de reformar la Constitución hasta un año después de su publicación y señalaba los mecanismos para tal reforma.

La organización en el todavía joven estado no estaba totalmente a punto, sin embargo, encontramos que la normalidad constitucional iba poco a poco sentando sus reales. Durante el periodo que estuvo vigente la Constitución de 1851 la cartera de gobernador del estado de Guerrero, fue ocupada por diez individuos, en al menos trece momentos: un promedio de menos de un año de gobierno. De la integración del Poder Judicial pueden rescatarse datos aislados,⁵ pero no existe un listado completo de los funcionarios de la época; y en el caso del Poder Legislativo es difícil determinar los diputados a las diversas Legislaturas, toda vez que en estricto sentido, la renovación se daba por mandato constitucional cada dos años, sin embargo, la ausencia de fuentes que permitan revisar la integración del Congreso se dificulta en los primeros años de vida institucional del estado de Guerrero. Valga como ejemplo, el hecho de que de acuerdo con algunos trabajos académicos⁶ los integrantes de la II Legislatura del estado son: Vicente Hernández, Luis Nicolás Guillemaud, Juan José Calleja, Mateo Aguirre, Ignacio Cid del Prado, José Luis Rojas, Juan B. Solís, Benito Ortiz, Diego Álvarez y Rafael Benavides. Dado que la tercera Legislatura entra en funciones hasta noviembre de 1868, se pensaría que estos legisladores expiden la Constitución de 1862, sin embargo, encontramos que aparecen firmando dicho ordenamiento los siguientes diputados: Luis N. Guillemaud, Miguel García, Manuel Parra, Nicolás D. Sánchez, Antonio E. Reguera,

⁵ PARRA OCAMPO, Leopoldo, *Historia del Poder Judicial del Estado de Guerrero*, Chilpancingo: Instituto para el Mejoramiento Judicial, 1998, pp. 30-31. Se advierte una contradicción acerca del fiscal, puesto que en otra obra, el mismo autor atribuye a persona distinta el nombramiento.

⁶ Al respecto remito al trabajo *Evolución del Poder Legislativo en el constitucionalismo guerrerense* del Mtro. SEBASTIÁN RÍOS. Sin embargo, estos datos parecen estar incompletos, pues la revisión de los textos constitucionales indica que el número de diputados en ocasiones no se corresponde con el número de distritos electorales existentes. SEBASTIÁN RÍOS, Ángel Miguel, "Evolución del Poder legislativo en el constitucionalismo guerrerense", en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y David CIENFUEGOS SALGADO, *Digesto Constitucional Mexicano. Las constituciones de Guerrero*, tomo I, Chilpancingo: Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, 1999, pp. 107-130.

Francisco de P. Ortega y Félix B. Franco.⁷ Estas reflexiones permiten apreciar la importancia de que se haga un exhaustivo trabajo en los archivos históricos para rescatar la organización institucional del estado de Guerrero durante el siglo XIX.

Recordemos por otra parte, que en 1853, vuelve Santa Anna al poder. La animosidad contra el dictador se manifestó de forma inmediata. En Guerrero, Juan Álvarez en ese entonces gobernador, se le enfrentó abiertamente en apoyo del presidente legítimo Arista. Desbordado por la petición de diversos sectores de la sociedad mexicana, Álvarez, unificando voluntades y luego de celebrar diversas pláticas, logra la proclamación del Plan de Ayutla. El mismo Plan de Ayutla sería reformado en Acapulco, el 11 de marzo de 1854. Ochoa Campos⁸ señala que Álvarez apoyó profundas ideas sociales que se plasmaron en una “Parte Secreta” del Plan de Ayutla, que debía constituir el Programa del Partido Republicano Puro o Democrático, y que fue calificada por Santa Anna como el “Plan de los Demagogos”. Tal parte secreta postulaba, en esencia lo siguiente: 1º La libertad civil en toda su plenitud y por consiguiente, la de conciencia. 2º Ampliación del fuero común y limitación estricta de los fueros y privilegios de clases. 3º Ninguna participación del Clero en los negocios políticos. 4º Secularización de los actos del estado civil, en los matrimonios, divorcios, bautismos y entierros y prohibición de la intervención eclesiástica en ellos sin el previo visto bueno de la autoridad civil. 5º Nacionalización de los bienes de la Iglesia y sostenimiento del culto y de sus ministros por el Estado. 6º Asistencia gratuita del párroco a los matrimonios, bautismos y entierros y aplicación de las limosnas voluntarias al fin de extinguir la mendicidad en la República. 7º El Partido desea una ley agraria que arregle la propiedad territorial y dé por resultado la cómoda división y adquisición de ésta.

La revolución iniciada en Ayutla triunfaría. Convocado el Congreso Constituyente, en la Ciudad de México, fueron nombrados diputados por el estado de Guerrero: Francisco Ibarra, Ponciano Arriaga, Francisco de P. Cendejas; Isidoro Olvera y Rafael Jáquez, como propietarios; y

⁷ CIENFUEGOS SALGADO, David, *Las constituciones del Estado de Guerrero*, Chipancingo: Fundación Académica Guerrerense, 1996, p. 122.

⁸ OCHOA CAMPOS, Moisés, *Historia del Estado de Guerrero*, México: Hnos. Porrúa y Cía., 1968, pp. 191-192.

Mariano Riva Palacio, Ignacio Muñoz Campuzano, Mariano Arizcorreta, Eligio Romero y Manuel Gener, como suplentes. El 5 de febrero de 1857 el Congreso General sancionó y juró la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Se afirmaba que estaba realizada la más importante de las promesas que hizo a los mexicanos la Revolución de Ayutla: una nueva Constitución para la República. Lamentablemente a este hecho seguirían numerosos acontecimientos, internos y externos, que dificultarían la consecución de la estabilidad que tanto se anhelaba en el país.

De frente a la invasión francesa, en mayo de 1862, Ignacio Manuel Altamirano, entonces diputado, obtuvo del presidente Juárez la autorización para formar guerrillas en el rumbo de Cuernavaca, a fin de combatir a los franceses, y en junio, logró que esa autorización se le extendiera para el estado de Guerrero.⁹

C. Constitución de 1862

Un nuevo Congreso elaboraría, once años después de la primera, la segunda carta fundamental guerrerense, firmada en la ciudad de Tixtla de Guerrero el 21 de octubre de 1862 por los ‘nuevos’ constituyentes Luis N. Guillemaud, quien fungía como presidente; Manuel Parra, Nicolás D. Sánchez, Antonio E. Reguera; Francisco de P. Ortega y Félix B. Franco, secretarios los dos últimos. Los diversos acontecimientos por los que la patria pasa en el periodo de 1851 a 1862, además de los particulares del estado, en realidad no explican que un nuevo Congreso Constituyente elaborara una segunda Constitución. Incluso en algunos trabajos que estudian la historia constitucional regional olvidan mencionarla.¹⁰ En esta ocasión, la nueva Constitución sería promulgada por Diego Álvarez, hijo de don Juan Álvarez, en la hacienda de La Providencia, el 25 de octubre de 1862. Debe recordarse que el nuevo texto constitucional está llamado a adoptar los principios contenidos en la nueva Constitución

⁹ OCHOA CAMPOS, *Historia del Estado...*, pp. 199-200.

¹⁰ CRUZ JIMÉNEZ, Aurora, “Evolución constitucional del Estado de Guerrero”, en *Anuario mexicano de historia del derecho VIII-1996*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 39-58. Esta autora se refiere principalmente a los ordenamientos de 1851, 1874 (muy superficialmente), 1880 y 1917. Caso contrario sería el de Arteaga Nava, Elisur y Laura Trigueros, “Notas para una historia del desarrollo constitucional del Estado de Guerrero”, en *Memoria del III Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 75-104, a pesar de que este último trabajo se refiere al periodo que va de 1847 a 1862.

Federal de 1857, y de ahí la labor reformadora del “nuevo Constituyente” local.

El ordenamiento constitucional se integraba de 95 artículos, agrupados en ocho títulos; con lo cual puede advertirse una disminución en el número de artículos y un aumento en el número de títulos. Repite en gran parte los pronunciamientos jurídico políticos contenidos en los anteriores, y también subsecuentes, textos constitucionales; las innovaciones por ser pequeñas escapan en ocasiones a la labor revisora que no se ocupa del detalle. La Constitución de 1862 señalaba que el estado era parte integrante de la Federación, y por lo mismo sujeto a la Constitución General y leyes emanadas de ella; pero Libre, Independiente y Soberano en su administración interior. Se seguía señalando como forma de gobierno del estado la republicana, representativa, popular; que la división territorial se haría a través de una ley de carácter constitucional; y que Tixtla de Guerrero era la capital del estado y residencia de los supremos poderes. Sin embargo, ya no se reconoció como religión del estado a la católica, apostólica, romana; puesto que habrá que recordar que las leyes de reforma habían modificado tal concepción en todo el país y se había establecido la libertad de cultos. La concepción del Estado laico se empezaba a plasmar en los ordenamientos estatales.

Se clasifica a los habitantes del estado en: naturales, vecinos y ciudadanos; señalándose las obligaciones que corresponden a cada uno de ellos, y las garantías y derechos de los habitantes en general y de los ciudadanos del estado. Para los casos de pérdida de ciudadanía se hace referencia a las causales del artículo 37 de la Constitución Federal,¹¹ y las especificadas en la Ley Orgánica electoral.

Ahora es el numeral 86 en donde establece que en la capital del estado habría un instituto literario para la enseñanza de todos los ramos de instrucción pública, bajo cuya inspección estarán todos los demás establecimientos literarios del estado.

Por cuanto hace a la división de poderes, la Constitución de 1862 sigue estableciendo un principio que hasta nuestros días se conserva: el

¹¹ Tal artículo establecía: “La calidad de ciudadano se pierde: I. Por naturalización en país extranjero. II. Por servir oficialmente al gobierno de otro país ó admitir de él condecoraciones, títulos ó funciones, sin previa licencia del Congreso Federal. Exceptúanse los títulos literarios, científicos y humanitarios, que pueden aceptarse libremente”.

poder supremo del estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; previéndose que jamás se confiará más que un solo poder a una misma persona o corporación, ni se depositaría el Legislativo en menos de tres individuos.

Durante la vigencia de este ordenamiento constitucional, habría de instaurarse el efímero Segundo Imperio. En ese periodo el estado de Guerrero quedó dividido en dos Departamentos.¹² Más tarde, el 16 marzo de 1865, se realizaría una nueva distribución territorial, con fines militares, que dividió el territorio nacional en ocho grandes distritos. Así el Estatuto provisional del Imperio Mexicano, en su artículo 52 consagró que¹³ “el territorio nacional se divide, por ahora, para su administración, en ocho grandes divisiones; en cincuenta Departamentos: cada Departamento, en distritos, y cada distrito, en municipalidades: una ley fijará el número de distritos y municipalidades, su respectiva circunscripción”.

Al término de la campaña contra la intervención francesa, en 1867, Diego Álvarez, gobernador y Comandante Militar del estado entra en conflicto con el Gral. Vicente Jiménez. El Gral. Jiménez era jefe de la primera brigada de la División del Sur. El 7 de junio publica un acta en la que desconoce al Gral. Álvarez como gobernador y Comandante Militar del estado, *por haber desmerecido la confianza de los pueblos*; además, se reconoce como gobernador interino del estado, mientras el pueblo elige conforme a ley, al Lic. Ignacio Manuel Altamirano.¹⁴ El gobierno de Benito Juárez apoya tácitamente a Diego Álvarez. Ante esta posición Jiménez envía al Congreso de la Unión un documento titulado *Exposición sobre los sucesos ocurridos en el estado de Guerrero*, donde sostiene sus quejas contra el gobierno del estado y termina pidiendo la apertura de la carretera de Acapulco, leyes que impulsaran la explotación

¹² La Ley de 3 de marzo de 1865 establecía: “Artículo 2. El territorio del Imperio se divide en cincuenta Departamentos, en esta forma: Yucatán, Campeche, De la Laguna, Tabasco, Chiapas, Tehuantepec, Oaxaca, Ejutla, Teposcolula, Veracruz, Tuxpan, Puebla, Tlaxcala, Del Valle de México, Tulancingo, Tula, Toluca, Iturbide (antiguo Depto. de Cuernavaca), Querétaro, **Guerrero, Acapulco**, Michoacán, Tancitaro, Coalcoman, Colima, Jalisco, Autlán, Nayarit, Guanajuato, Aguascalientes, Zacatecas, Fresnillo, Potosí, Matehuala, Tamaulipas, Matamoros, Nuevo León, Coahuila, Mapimí, Mazatlán, Sinaloa, Durango, Nazas, Alamos, Sonora, Arizona, Huejuquilla, Batopilas, Chihuahua y California”

¹³ Véase O’ Gorman, Edmundo, *Breve historia de las divisiones territoriales*, México: Polis, 1937. En Editorial Porrúa tiene un trabajo más amplio sobre el tema.

¹⁴ Ochoa Campos, *Historia del Estado...*, pp. 237-238.

de los minerales y los bosques guerrerenses, colonización para sus “desiertos terrenos” y el retiro de Diego Álvarez del mando en el estado. Para poner fin a este conflicto en abril de 1868 el gobierno federal envía en calidad de mediador al Gral. Francisco O. Arce. En mayo se dio por concluido el problema y Jiménez se trasladó en agosto a la ciudad de México donde permaneció acuartelado hasta febrero de 1869.

A finales de 1868 queda disuelta la División del Sur. En este periodo se celebran elecciones para gobernador Constitucional de Guerrero, resultando electo el Gral. Francisco O. Arce. Éste organizó el Poder Judicial del estado, instalando en agosto de 1869 el Tribunal Superior de Justicia; abordó los conflictos de límites con Puebla, Oaxaca y Michoacán; propuso que los Ayuntamientos se encargaran del Registro Civil; organizó la Guardia Nacional con 162 hombres; en mayo de 1869 inició la publicación del periódico oficial *La Nueva Era*; elevó el presupuesto; suprimió las alcabalas; recomendó la diversificación de los cultivos agrícolas; fomentó la minería, ejecutó mejoras materiales; impulsó la educación a través de 304 escuelas de niños y 55 de niñas, y en septiembre de 1869 creó el Instituto Literario del Estado, en Tixtla.¹⁵ En agosto de 1870, y a raíz de conflictos con el Gral. Jiménez, que recién había regresado a tierras guerrerenses, por decreto número 57, Arce logra que los poderes de la entidad se trasladasen de manera “accidental” a Chilpancingo, declarándola capital del estado, ciudad en la cual permanecen hasta la actualidad (salvado el periodo en que se trasladó al puerto de Acapulco).

Por cuanto hace al Poder Ejecutivo, durante la vigencia de esta Constitución fungen como gobernador dos personajes: Diego Álvarez entre 1862-1869, Francisco O. Arce de 1869 a 1873, y nuevamente Diego Álvarez de 1873 a 1876, lo que indica un clima de mayor tranquilidad, basada principalmente en la asunción de decisiones del gobierno federal. Como se mencionó, en 1869 el gobernador Arce promueve la integración del Tribunal Superior de Justicia, a tal efecto propone las ternas al Legislativo, resultando votados como primer ministro presidente, José María Condes de la Torre; segundo ministro Mariano Botello; tercer ministro, Alejandro Gómez, y fiscal, Rafael González Garay. El tribunal

¹⁵ OCHOA CAMPOS, *Historia del Estado...*, pp. 240-242.

se instala formalmente en agosto de 1869.¹⁶ Por cuanto hace a los integrantes del Poder Legislativo, se anota comentario similar al que mereció el anterior periodo: la integración difiere en algunos trabajos respecto de lo señalado por el texto constitucional. Así, el texto constitucional consigna como miembros de la III Legislatura a los CC. Antonio E. Reguera, Margarito Jijón, Jesús E. Alcaraz, Carlos Marquina, Amado Berdejo, Susano Mauricio, Manuel García, Antonio Robles y Antonio Salazar.¹⁷

D. Constitución de 1874

Un año más tarde, en 1874, se modificaría y promulgaría una nueva Constitución guerrerense,¹⁸ la tercera, que en poco varió el contenido de la anterior, salvo la adopción de la figura del vicegobernador a la que se dedican los artículos 60 al 63 comprendidos dentro del capítulo III, de la sección segunda denominada Del Poder Ejecutivo. Tales disposiciones mencionaban: que las faltas temporales del gobernador Constitucional se cubrirán con un Vicegobernador (art. 60), quien sería electo popularmente, en los términos y días que lo era gobernador (art. 61). Se requerían los mismos requisitos para ser gobernador y vicegobernador (art. 62) y en el ejercicio de su encargo el vicegobernador gozaría de las prerrogativas señaladas para el gobernador, quedando sujeto a las restricciones y responsabilidades de dicho encargo (art. 63).

Esta Constitución tenía 96 artículos, incluidos dos transitorios, que establecieron la observancia de la “presente Constitución reformada” desde su promulgación, y “quedando vigentes, sin embargo, las leyes que actualmente rigen, en lo que no esté previsto por ella, y en lo que la misma haya reservado á las leyes secundarias, entretanto se dan éstas”; asimismo se preveía que “la elección de vicegobernador, funcionario que crea esta Constitución, se hará en el día y términos que designe el respectivo decreto de convocatoria, siendo la duración de aquel el tiempo que falta para cumplir su periodo el actual C. Gobernador”.

¹⁶ PARRA OCAMPO, *Historia del Poder Judicial...*, pp. 32-35. En este texto se presentan serias contradicciones que ponen en duda la información que se proporciona, mas, a falta de otras fuentes más confiables se citan los datos contenidos en tal obra.

¹⁷ CIENFUEGOS SALGADO, *Las constituciones del Estado de Guerrero*, p. 138.

¹⁸ Vid. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero sancionada por su Legislatura el día 26 de junio de 1874*, México, Imprenta de Flores y Monsalve, 1874.

Durante el tiempo en que está vigente este ordenamiento, el estado rige sus destinos por los siguientes gobernadores: Diego Álvarez (1873-1876), Vicente Jiménez (1876-1877) y Rafael Cuéllar (1877-1881). El Tribunal Supremo de Justicia se integra, en octubre de 1877, por los siguientes magistrados: propietario primero: Santiago Cortez (además presidente), propietario segundo: Francisco Domínguez Catalán, propietario tercero: Vicente Torreblanca, supernumerario primero: Francisco M. Rojas, supernumerario segundo: Mariano Rodríguez, supernumerario tercero: Eutimio Castro, supernumerario cuarto: Filomeno Hurtado, y fiscal: Joaquín Rodríguez.¹⁹ Como dato curioso, se cita el hecho de que días antes de publicada la Constitución local de 1880, se instauró un procedimiento de responsabilidad al presidente del tribunal, por no cumplir con lo prevenido en un artículo transitorio de la Ley Orgánica de los tribunales del estado, de abril de 1880, en esta causa fue declarado culpable y consignado ante el mismo Tribunal, llamándose a su suplente, el Lic. José E. Celada.

E. Constitución de 1880

En 1880, nuevamente un Congreso Constitucional reformó la Constitución, la cual fue firmada el 26 de noviembre y sancionada el día 27. Las reformas fueron tan sustanciales que fue necesaria su promulgación en forma íntegra, el 29 de noviembre del mismo año, por el gobernador Gral. Rafael Cuéllar. Además de que en forma expresa se señalaba que se derogaba la anterior Constitución de 1874. Esta nueva Carta Magna constaba de 68 artículos. Los artículos transitorios señalaban: “Artículo 1º. Esta Constitución comenzará a regir desde el día 1º de enero de mil ochocientos ochenta y uno sin perjuicio de que el Vicegobernador y el Tesorero del estado continúen funcionando en el periodo próximo venidero como lo previene la anterior Constitución, la cual queda derogada por la presente”; y, “Artículo 2º. Quedan vigentes todas las leyes que actualmente rigen en lo que no esté previsto ni se oponga á la presente Constitución, y en lo que la misma haya reservado á las leyes secundarias, entretanto se expiden éstas”.

Las reformas principales que se observan en este documento constitucional son las que aumentan el número de distritos a trece; imponen al gobernador la obligación de visitar por lo menos una vez al

¹⁹ PARRA OCAMPO, *Historia del Poder Judicial...*, pp. 36-38.

año cada uno de los distritos, además de la obligación de procurar el armamento e instrucción de la Guardia Nacional del Estado y disponer de ella.

El VI Congreso constitucional, encargado de dar la Constitución de 1880, estuvo integrado por los siguientes diputados: Por el distrito de Tabares, Julio T. Álvarez; por el distrito de Abasolo, Rafael Pacheco; por el distrito de Hidalgo, José Soto; por el distrito de Guerrero, Manuel C. López; por el distrito de Aldama, Martín Ávila; por el distrito de Galeana, Francisco González; por el distrito de Alarcón, G. Estrada; por el distrito de Mina, Nicolás Pérez; por el distrito de Álvarez, José Barrera; por el distrito de Bravos, Alberto Morlet y por el distrito de Morelos, Amado Verdejo.²⁰

Se señala que esta Constitución tiene un grave error, contenido también en las anteriores, que es el de no contemplar que la educación impartida por el estado deberá ser gratuita y tendiente a desarrollar todas las facultades del ser humano y fomentar el amor a la patria. Sin embargo, tal omisión es frecuente en muchos ordenamientos constitucionales de las demás entidades federativas, que evitan tal referencia por considerar suficiente el contenido del texto federal.

El atraso y marginación en nuestro estado era una constante. Las comunicaciones en nuestro estado eran aun precarias, prueba de ello es que para 1884 existían únicamente 18 oficinas de correos: en Acapulco, Atoyac, Ayutla, Coyuca de Mina, Cutzamala, Chilapa, Chilpancingo, Iguala, Ometepepec, San Gerónimo, San Marcos, Tasco, Tecpan, Teloloapan, Tepecoacuilco, Tixtla Guerrero, Tlapa y Unión.²¹

En noviembre de 1884, se reforman los artículos 21 y 33 relativos a las atribuciones y restricciones de la Cámara y de la Diputación Permanente. En esa misma fecha por decreto número 52 se dispensa al Gral. Francisco O. Arce, a la postre gobernador interino de 1886 a 1893, el requisito de vecindad señalado en la fracción III del artículo 35 de la Constitución estatal. Correspondería a Diego Álvarez la publicación de estos actos del Legislativo.

²⁰ CIENFUEGOS SALGADO, *Las constituciones del Estado de Guerrero*, p. 151.

²¹ Vid. *Código Postal de los Estados Unidos Mexicanos, Edición oficial precedida de la parte expositiva*, México: Tip. de I. Cumplido, 1884, p. 337.

Siendo gobernador Arce, por decreto de octubre 13 de 1885 se erige un nuevo distrito: Zaragoza, con cabecera en Huamuxtitlán.²² Además, en 1885, se expidió una ley que hizo obligatoria la vacuna contra la viruela. En este mismo año, consigna Ochoa Campos, se registró contra los prefectos y los abusos de los hacendados, un motín en el que el prefecto del distrito de Allende fue asesinado.²³ En noviembre de 1885, por decreto 32, se expide una ley de responsabilidad de los funcionarios. En abril de 1886, Arce publica una reforma constitucional que modifica el texto del artículo 18 relativo a la Diputación Permanente. Dos años más tarde, en abril de 1888, el mismo Arce publica la reforma del artículo 34 de la Constitución Local relativo al Poder Ejecutivo del Estado, abriendo la posibilidad de la reelección inmediata.

Arce fue declarado nuevamente gobernador en 1889. Durante su gestión fomentó la industria, el comercio y las comunicaciones, pero dio alas al caciquismo regional, perpetuó a las autoridades municipales y favoreció los intereses de los hacendados. Lo que provocó varias rebeliones.²⁴ Al parecer fue una actitud indolente la que marcó la actuación de los gobernadores que contaban con el apoyo del régimen porfirista. No es tan sólo en el estado suriano sino en las demás entidades federativas donde encontramos expresiones de este caso, una constante que haría de factor clave en el estallido revolucionario de 1910.

La nueva división territorial queda plasmada en la reforma constitucional al artículo 3º en abril de 1894. El Legislativo local nuevamente modificó el texto del artículo 34 y el del artículo 56 en noviembre de 1891.

En Guerrero, durante los últimos años del siglo XIX y principios del XX, se registraron una serie de movimientos armados en oposición a la actitud adoptada por los gobernantes porfiristas. La revolución

²² ISLAS, Emilio, *Codificación de la República Mexicana formada de orden del Sr. Secretario de Justicia e Instrucción Pública, Lic. Joaquín Baranda por el Director del Boletín Judicial Lic. Emilio Islas y consta de los Códigos Civil, Penal y de Procedimientos de los mismos ramos y demás vigentes en los Estados de la República, Distrito Federal y Territorios; de la Constitución Federal y la particular de cada entidad federativa con sus adiciones y reformas, tomo XIII, Estado de Guerrero*, México: Imprenta y Litografía de Juan Flores, 1897, pp. 50-51.

²³ OCHOA CAMPOS, *Historia del Estado...*, p. 271.

²⁴ OCHOA CAMPOS, *Historia del Estado...*, p. 260.

maderista irrumpió en Guerrero en 1911. Señala Millán Nava²⁵ que no fue precisamente ni la propaganda maderista ni el Plan de San Luis, ni ningún otro factor de ese carácter los que la impulsaron en nuestro estado, sino más bien el estado de opresión y de miseria a que el pueblo había sido reducido, agravado por la contribución personal impuesta por el gobernador Damián Flores.

Durante el periodo en que estuvo vigente esta Carta Magna local, los gobernadores del estado fueron: Rafael Cuéllar (1877-1881), Diego Álvarez (1881-1885), Francisco O. Arce (1889,1893), Antonio Mercenario (1893-1901), Agustín Mora (1901-1904), Carlos Guevara Alarcón (1904), Manuel Guillén (1907), Silvano Saavedra (1907), Damián Flores (1907-1911), Silvano Saavedra (1911), Teófilo escudero (1911), Francisco Figueroa (1911), José Inocente Lugo (1913), Manuel Zozaya (1913-1914), Juan A. Poloney (1914), Jesús H. Salgado (1914), Julián Blanco (1914), Simón Díaz (1916), Silvestre G. Mariscal (1916-1917).

En 1885 integran el Tribunal Superior de Justicia las siguientes personas: Primer magistrado propietario: Filemón Hurtado; segundo magistrado propietario: Agustín Díez de Bonilla; tercer magistrado propietario: José E. Celada; fiscal: Jesús G. Palacios; primer magistrado supernumerario: Juan G. del Corral; segundo magistrado supernumerario: José de Jesús Nieto; tercer magistrado supernumerario: Ignacio Cabañas; cuarto magistrado supernumerario: Francisco María Rojas; abogado de pobres: Félix Marquina.²⁶ Para 1898 la integración es la siguiente: primer magistrado (presidente): Enrique N. Gudiño; segundo magistrado: Nicolás Meza; tercer magistrado: José María Acevedo; fiscal: Rafael Ortega; abogado de pobres: Silvano Saavedra.²⁷

El sistema federal al que se incorpora Guerrero en 1849, regula todos los movimientos políticos del estado, y merced al mismo verá declarada la desaparición de poderes en diversas ocasiones durante la segunda década del siglo XX. Aunque legalmente estos hechos ocurren durante la vigencia de la Constitución de 1880, es arriesgado, por el momento en que se dan, ubicarlas como pertenecientes a la historia constitucional de

²⁵ MILLÁN NAVA, *La revolución maderista en el Estado de Guerrero y la revolución constitucionalista en Michoacán*, Michoacán: Talleres Linotipográficos del Gobierno del Estado, 1966, p. 7.

²⁶ PARRA OCAMPO, *Historia del Poder Judicial...*, pp. 45-46.

²⁷ *Ibidem*, p. 48.

tal ordenamiento, sería más correcto ubicarla en un subapartado que contemple la evolución durante el periodo de revolución (1910-1920).

La primera de ellas se da en 1911, cuando las fuerzas revolucionarias “eligen” a Francisco Figueroa Mata como gobernador provisional del estado, para sustituir al “porfirista” Teófilo Escudero. Días más tarde la Cámara de Senadores emite un decreto por el que declara que “han desaparecido los poderes Legislativos y Ejecutivo del estado de Guerrero y es llegado el caso de nombrar un gobernador Provisional”. La designación hecha por Francisco L. de la Barra, confirma el acuerdo de los revolucionarios, al nombrar gobernador Provisional a Francisco Figueroa, el 31 de mayo de 1911.

En 1913, siendo gobernador José Inocente Lugo, el Senado “por haber desaparecido el Poder Legislativo... y estar próximo a desaparecer el Poder Ejecutivo” solicita al Ejecutivo Federal, Victoriano Huerta, el nombramiento del gobernador Provisional. La designación recae en Manuel Zozaya.

F. Constitución de 1917

El movimiento revolucionario y en especial la promulgación de la Carta Magna federal de 1917, obligaron a la modificación de los ordenamientos constitucionales locales. Guerrero no fue la excepción. Al igual que otras entidades fue necesaria la expedición de una nueva Constitución. El XXIII Congreso Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el decreto número 6 de 16 de mayo de 1917, expidió en Acapulco, el 27 de septiembre del mismo año la *Constitución Política de Estado Libre y Soberano de Guerrero, que deroga la de 29 de noviembre de 1880*.

Esta nueva Carta Magna de los guerrerenses consta de VII títulos, 115 artículos, incluidos dos adicionales. Fue promulgada el 6 de octubre y publicada en el Periódico Oficial del 3 de noviembre de 1917 al 18 de enero de 1918. Los representantes al que “legalmente” se le puede considerar el segundo Congreso Constituyente, y que rubricaron este documento constitucional fueron: presidente, Demetrio Ramos, diputado por el distrito de Galeana; vicepresidente, Rutilo Pérez, diputado por el distrito de Abasolo; Lic. Rafael Ortega, diputado por el distrito de Álvarez; D. Martínez, diputado por el distrito de Bravos; Norberto García, diputado por el distrito de Guerrero; Lic. Narciso Chávez, diputado por el distrito de Hidalgo; Lic. Luis G. Álvarez, diputado por el distrito de Morelos; Secretario, P.A. Maldonado,

diputado por el distrito de Montes de Oca; Secretario, Cayetano E. González, diputado por el distrito de Allende; Secretario Suplente, Simón Funes, diputado por el primer distrito Electoral de Tabares; Secretario Suplente, Ricardo R. Uruñuela, diputado por el segundo distrito Electoral de Tabares.

En esta nueva Constitución se consigna que el estado de Guerrero, en su administración y gobierno interior, asegura y hará efectivos a favor de todos sus habitantes, las garantías y derechos consignados en el Título I, Capítulo I de la Carta Fundamental de la República, y además los que señala la presente Constitución. Los habitantes del estado, se clasifican en naturales, vecinos y ciudadanos: naturales, los nacidos dentro del territorio del estado y los nacidos accidentalmente fuera de él, si sus padres son hijos del mismo; vecinos, todos los que tengan en su territorio un año de residencia fija, y ciudadanos, los naturales mayores de 18 años siendo casados, y de 21 si no lo son, con tal que tengan un modo honesto de vivir. Lo son también los nacionales y extranjeros naturalizados en la República a quienes el Congreso conceda Carta de Ciudadanía, siempre que sean vecinos o estén casados con una hija del estado, tengan en él bienes raíces, o hayan prestado importantes servicios a la Patria o al Estado.

La vecindad se pierde: por dejar de residir habitualmente en el territorio del estado durante un año y no se pierde: por ausencia en virtud de comisión del servicio público de la Federación, del estado o del Municipio, que no constituya empleos o funciones permanentes; por ausencia con motivo de persecuciones políticas, si el hecho que las motiva no importa delitos de otro género, y por ausencia, con ocasión de estudios secundarios o profesionales.

Se declara que el estado de Guerrero es parte integrante de la Federación Mexicana y por tanto, está sujeto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expedida el 31 de enero de 1917 y a las leyes que de ella emanen; pero en su régimen interior es libre, independiente y soberano. En el pueblo reside la soberanía del Estado, en nombre de aquélla la ejerce el Poder Público del mismo, en la forma y términos que establece esta Constitución. El Poder Público se instituye para beneficio del pueblo y emana originariamente de la voluntad de ésta, expresada de la manera que establezcan esta Constitución y las Leyes Electorales respectivas. La forma de gobierno del estado, es la

republicana, representativa y popular. La capital del estado es la ciudad de Chilpancingo de los Bravo, donde deben residir los poderes del mismo, salvo el caso en que por circunstancias graves acuerde el Congreso su traslación accidental a otro lugar.

El territorio guerrerense toma como base la división municipal, y se reitera en el artículo 17 como base de su organización política y administrativa, el Municipio Libre; de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución General de la República. Además cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, sin que haya ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado. Los Ayuntamientos estarán integrados por un número de miembros, que estará en relación con el censo de la municipalidad y que en ningún caso será menor de cinco, sin incluir los supernumerarios que se necesiten. El periodo de sus funciones será de un año y no podrán ser reelectos.

Con las municipalidades que integran el estado, se forman quince distritos: Abasolo, Alarcón, Aldama, Allende, Álvarez, Bravos, Galeana, Guerrero, Hidalgo, Mina, Montes de Oca, Morelos, Eutimio Pinzón, Tabares y Zaragoza. La formación de los quince distritos tiene por objeto demarcar la administración de justicia en los ramos civil y penal determinando la jurisdicción de los Jueces de primera Instancia; señalar las zonas fiscales para demarcar asimismo el funcionamiento de las oficinas rentísticas del estado; y formar las entidades electorales para facilitar las elecciones de poderes del mismo.

Por cuanto hace al Poder Legislativo se señala que reside en una Cámara de Diputados denominada “Congreso del Estado”, electos directa y popularmente del modo y en la forma que disponga la ley electoral. Por cada distrito electoral se elegirá un diputado propietario y un suplente. Para los efectos de esta disposición el estado se divide en quince distritos electorales.

El derecho de iniciar leyes corresponde: al gobernador del estado; a los diputados del Congreso; al Tribunal Superior de Justicia en asuntos de su ramo; a los Ayuntamientos, y a los ciudadanos del estado.

Respecto del Poder Ejecutivo del Estado, éste se deposita en un solo individuo que se denominará “Gobernador del Estado”. El gobernador previa protesta de ley que otorgará ante el Congreso del Estado, tomará posesión de su encargo el día 1º de abril de cada periodo constitucional;

durará en él cuatro años y no podrá ser reelecto. La elección de gobernador será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

El Poder Judicial reside en el Tribunal Superior de Justicia y en los Tribunales inferiores que la Constitución establecía; siendo facultad exclusiva de dicho Poder la aplicación de la Ley en todos los negocios de su competencia. En ese código constitucional el Tribunal Superior se compone de tres Magistrados Propietarios y un Procurador de Justicia, y cuatro Magistrados supernumerarios, para cubrir las faltas de los propietarios, lo mismo que las del Procurador. La duración de los funcionarios del Poder Judicial será de cuatro años, excepto la de los Jueces Menores.

En otros rubros, destaca la disposición que establece que es obligación del Estado proporcionar al pueblo la instrucción primaria. Ésta será gratuita, laica, uniforme hasta donde sea posible, y obligatoria para todos los habitantes del mismo. Se dará en los términos que prevenga la Ley, y se pagará de los fondos públicos, con los cuales se establecerán escuelas en todas las ciudades, pueblos, haciendas, cuadrillas y rancherías, según lo vayan permitiendo las circunstancias del erario. También disponía que la instrucción preparatoria y la del Profesorado de Instrucción primaria serían gratuitas, se pagarían por el Estado y se darían a los alumnos que lo solicitaran siempre que hubieran concluido la instrucción primaria elemental y superior, y demostrado en ella aplicación y notable aprovechamiento. Se menciona que el estado protegería la instrucción profesional, y dado que es *altamente honroso y meritorio en el estado servir a la Instrucción Pública*, el Congreso, podría decretar recompensas y distinciones para los profesores, por sus servicios en ese ramo.

El siglo XX prácticamente quedaría bajo la égida jurídica de esta Constitución, a su sombra habrían de dictarse las leyes que el estado necesitaba, las más de las veces a través de procedimientos poco claros e incluso contraviniendo el espíritu de esta Constitución, nacida al calor del movimiento constitucionalista. Nada de esto detendría el movimiento innovador que en muchas ocasiones, partiendo del centro de la nación arribaba a la entidad suriana para implantar nuevas instituciones jurídicas o derogar otras.

Por otra parte, la intervención federal tendría lugar desde casi el momento en que el estado se da una nueva Constitución. Motivado por

problemas del gobernador con licencia Silvestre G. Mariscal, el Senado, en 1918 declararían “han desaparecido los poderes del estado de Guerrero y en consecuencia es llegado el caso de nombrar un gobernador Provisional”: el gobernador Interino Julio Adams, fue sustituido por Francisco Figueroa, nombrado por la Cámara de Senadores, el 12 de diciembre de 1918.

El siguiente caso de intervención se daría con el desafuero decretado por la Cámara de Diputados, al gobernador Adrián Castrejón, en cuyo lugar se nombra a Ladislao Alarcón como gobernador Provisional. Cabe aclarar que esta desaparición expresa de poderes nunca se da en la realidad, toda vez que sólo faltaban tres días para que concluyera su periodo constitucional, sin embargo, muestra claramente el grado de intervencionismo que la misma Cámara de Diputados asumía.

El turno siguiente le correspondería a Gabriel L. Guevara, el Senado decretaría en 1935: “es de declararse y se declaran desaparecidos los poderes constitucionales del estado de Guerrero”. El nombramiento de gobernador Provisional recayó en José Inocente Lugo. Cabe destacar que se intentó, por el Congreso Local, establecer un gobierno provisional en Acapulco, a cargo del diputado local Rafael Sánchez. Incluso, éste comunicó al gobierno federal que asumía tal cargo. Por otra parte, se consigna que Elías E. Tapia, Secretario General de Gobierno encargado del despacho, solicitó al Presidente de la República, no se atropellara la soberanía del estado de Guerrero con tal declaratoria.²⁸

En 1941, la Cámara de Senadores declaró “que por haber desaparecido los poderes constitucionales del estado de Guerrero, es llegado el caso de nombrarle un gobernador Provisional, que terminará el periodo para el cual fue electo el C. General Alberto F. Berber”. Los diputados federales por el estado protestaron por lo que consideraron una violación a la soberanía local, haciendo una fundada defensa jurídica del gobernador y donde señalaban que quizás se trataba de algo más: de la defensa de la soberanía de Guerrero y de cualquier entidad federativa que se hallare en su caso. Por su parte los legisladores locales señalaron que en caso de que se declararan desaparecidos los poderes, la Constitución Local establecía que se haría cargo provisionalmente el presidente del Tribunal Superior de Justicia, o el último presidente del

²⁸ RODRÍGUEZ SALDAÑA, Marcial, *La desaparición de poderes en el Estado de Guerrero*, México, UAG, Gobierno del Estado de Guerrero, 1992, pp. 110-112.

Congreso, siempre y cuando reunieran los requisitos legales para ser gobernador del estado. De nada valieron tales argumentos: el 19 de febrero de 1941 tomó posesión como gobernador provisional Carlos Carranco Cardoso.²⁹

A falta de un listado más preciso acerca de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, baste señalar que durante el periodo que va de 1915 a 1930, se nombraron y quitaron alrededor de 40 magistrados, lo que habla un poco de la inestabilidad imperante y del escaso respeto al principio de división de poderes en tales fechas, puesto que era práctica común (como aún suele suceder) que las decisiones sobre los nombramientos y renunciaciones partieran de la sede del Poder Ejecutivo. Fungieron como presidentes del Tribunal, entre otros: Rosendo C. Heredia F. (1926), Alfredo Guillén (1930), Luis Vélez Hernández (1933), Manuel B. Toledo (1933), Manuel Gil (1935), Celerino Luviano (1937), José E. Arizmendi (1938), Teófilo Escudero José Inocente Lugo, Rodolfo Neri Lacunza, Eliseo Rosales y Cadena (1944) y Alberto Saavedra Torija (1945).³⁰

Por cuanto hace a los procuradores adscritos al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero, tenemos a los siguientes licenciados: Silvano Saavedra (1917), Adrián Román Salgado (1919), Jesús A. Castañeda³¹ (1919), Adrián Román Salgado (1921), Pedro Huato (1921), Feliciano Bailón (1921). Los procuradores dependientes del Ejecutivo Estatal fueron en el periodo que nos ocupa: Feliciano Bailón (1923-1924), Eduardo Gasconechi (1925), Rosendo E. Heredia (1926), Antonio E. Reguera (1927), Leonardo M. Ballesteros Jr. (1929), Alfredo Guillén (1930-1932), Francisco Rivera Canibas (1931, Interino), Antonio Lavín (1932), Pedro Muro Asúnsolo (1932), José Trinidad Mastache (1933-1935), Jesús A. Castañeda (1936-1937), Lorenzo Gámiz (1937), Francisco S. Martínez (1937-1938), Ezequiel Parra (1938), Lorenzo Gámiz (1938-1939), Manuel Montes Colgantes (1940-1941), José María Suárez Télex (1942-1943), José Bello y Bello (1944-1945), Miguel Gatica (1946-1947), Rafael Correa Robles (1948), Salvador Castro Villalpando (1949-1951).³²

²⁹ *Ibidem*, pp. 117-120.

³⁰ PARRA OCAMPO, *Historia del Poder Judicial...*, pp. 88-89.

³¹ Su nombramiento quedó sin efecto al no tomar posesión del cargo.

³² PARRA OCAMPO, Leopoldo, *La evolución del Ministerio Público en el Estado de Guerrero*, México: INACIPE, 1989, pp. 67-70.

G. Decretos de 1950, 1976 y 1984

Desde su promulgación, la Constitución de 1917 ha sido modificada más de cien veces. En tres ocasiones, las modificaciones fueron tan abundantes que hubo necesidad de volver a publicar el texto de la Constitución. Tales reformas corresponden a los años de 1950, 1975 y 1984.

Por la cantidad de reformas no haremos mención de las mismas, limitándonos a señalar que el gobernador que más reformas constitucionales decretó fue José Francisco Ruiz Massieu con veinte casos.

Los casos de desaparición de poderes desde 1950 han sido: Alejandro Gómez Maganda (1954), Raúl Caballero Aburto (1960), Israel Noguera Otero (1975). Asimismo destaca la licencia solicitada por Rubén Figueroa Alcocer en 1996 para separarse de su cargo, esta solicitud tiene su origen en los hechos de Aguas Blancas, en los que en un operativo policiaco mueren asesinados más de quince campesinos de la sierra guerrerense que se dirigían a una manifestación.

En 1954, una petición presidencial, de Adolfo Ruiz Cortínez, hace que el Senado discuta la desaparición de poderes en Guerrero. Se argumenta que la existencia de quejas (sin indicar cuales y de quienes) y el fomento por parte del gobierno local de la intranquilidad, fue lo que lo llevó al Poder Público local a convertirse en una amenaza para la vida pacífica y normal de los ciudadanos guerrerenses. El Senado en sesión de 21 de mayo de 1954, y como apunta Rodríguez Saldaña, en sólo 35 minutos, “decidió el destino de la organización constitucional de los poderes de una entidad federativa”.³³ El gobernador provisional sería Darío L. Arrieta Mateos.

La desaparición de poderes en 1961, se deriva de diversos hechos violentos, el más conocido es el de 30 de diciembre de 1960, en el que mueren 18 personas que protestaban por el asesinato de un trabajador electricista a manos de ejército. El 4 de enero de 1961, el Senado acuerda que “es el caso de nombrar el gobernador provisional del estado de Guerrero” por lo que se solicita al Ejecutivo Federal se sirva enviar la

³³ RODRÍGUEZ SALDAÑA, *La desaparición...*, pp. 129-130.

terna para designarlo. Es elegido Arturo Martínez Adame, quien se desempeñaba como ministro de la Suprema Corte de Justicia.³⁴

El último caso de desaparición de poderes en el estado es resultado de maniobras políticas en las que se afirma que “efectivamente está roto el orden político... puesto que el gobernador... ha incurrido en actos que lo privan de toda autoridad moral, (además) la pasividad o complacencia de los poderes Legislativo y Judicial, los muestran ante la opinión pública como indignos de confianza popular”. El 31 de enero de 1975, se elige como gobernador provisional a Javier Olea Muñoz.

Como se puede apreciar, Guerrero ha sido uno de los estados que se han caracterizado por tener que acudir a instancias federales para poder solucionar sus problemas jurídicos. Tal vez esto es una llamada de alerta a los legisladores para que se aboquen a la búsqueda de soluciones jurídicas que eviten la injerencia federal en los asuntos locales. Esto podría lograrse, por ejemplo, con la instauración de mecanismos de control constitucional local.

Los Gobernadores desde 1950 a la fecha han sido: Baltazar R. Leyva Mancilla (1945-1951), Alejandro Gómez Maganda (1951-1954), Darío L. Arrieta Mateos (1954-1957), Raúl Caballero Aburto (1957-1961), Arturo Martínez Adame (1961-1963), Raymundo Abarca Alarcón (1963-1969), Caritino Maldonado Pérez (1969-1971), Israel Noguera Otero (1971-1975), Javier Olea Muñoz (1975), Rubén Figueroa Figueroa (1975-1981), Alejandro Cervantes Delgado (1981-1987), José Francisco Ruiz Massieu (1987-1993), Rubén Figueroa Alcocer (1993-1996), Ángel Heladio Aguirre Rivero (1996-1999); René Juárez Cisneros (1999-2005); y, en la actualidad, desde el primero de abril de 2005, Carlos Zeferino Torreblanca galindo.

De lo relatado en esta aproximación a la historia constitucional y política del estado, podemos afirmar que ésta no está completa, las escasas fuentes y materiales de consulta hacen necesaria una revisión de la misma. Tarea ingente que no merece ser postergada y que seguramente reeditarán sus frutos en la búsqueda de un sistema constitucional más adecuado a las necesidades y perspectivas de estos tiempos.

³⁴ *Ibidem*, pp. 160-165.

3. REFORMAS CONSTITUCIONALES PARA LA GOBERNABILIDAD, EL EQUILIBRIO DE PODERES Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En las líneas que siguen, nos proponemos compartir algunas propuestas de reforma constitucional que serían necesarias para avanzar en la modernización institucional del estado, en este momento en que los soportes del viejo sistema de partido hegemónico comienzan a resquebrajarse, para dar paso a un sistema político más plural, pero a la vez, más cargado de demandas ciudadanas que reclaman mayores y mejores servicios públicos, así como oportunidades de desarrollo social y económico. El reto para Guerrero, pero fundamentalmente para su clase política, es encontrar las condiciones que aseguren la gobernabilidad ante un escenario de bipolaridad de las fuerzas políticas, que al mismo tiempo permitan la consolidación de las instituciones representativas y que fomenten la participación de la ciudadanía no sólo en los procesos electorales tradicionales para la renovación de los cargos de elección popular, sino también en los procedimientos de democracia semidirecta.

A. En materia electoral

a) Garantía constitucional de elecciones concurrentes. Uno de los temas que se expusieron en la *mesa electoral* del foro convocado por el gobierno estatal para la reforma política de la entidad, fue el de cambiar las fechas de los comicios para que la renovación de los integrantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como de los ayuntamientos, se llevara a cabo el mismo día; con ello no solamente se ahorrarían recursos públicos, sino fundamentalmente, ante un escenario probable de profundización de un gobierno dividido³⁵, se inhibiría la aparición de conflictos de poder entre los principales órganos constitucionales.

Como lo han demostrado los politólogos Mainwaring y Shugart en su obra: *Presidentialism and Democracy in Latin America*, la celebración simultánea de elecciones de los poderes ejecutivos y legislativos en

³⁵ Para Alonso LUJAMBIO existe un gobierno dividido cuando el partido del gobernador no cuenta con el control mayoritario del Congreso local. Sin embargo, los tratadistas norteamericanos hablan de "gobiernos no unificados" si ningún partido cuenta con mayoría congresional. Véase LUJAMBIO, Alonso (Edit.), *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación mexicana*, México: UAM, IFE, CNCAP, 1996, p. 9.

territorio latinoamericano, ha significado ser un factor de gobernabilidad, ya que importantes sectores del electorado, al ser influidos preponderantemente por la campaña del Ejecutivo, votan en “bloque”, con lo cual se privilegia la oportunidad de tener un gobierno unificado, es decir, que el partido que controle la titularidad ejecutiva también obtenga la mayoría absoluta en el recinto parlamentario.

Por tanto, se propone introducir un párrafo al artículo 25 constitucional para garantizar la celebración concurrente de los comicios, indicándose que cada 6 años las elecciones para gobernador, diputados y ayuntamientos se realicen en la misma fecha que señale el Código Electoral. Con esto, el calendario de elecciones en Guerrero cambiaría su naturaleza de no concurrente a mixto, ya que permanece la realización de comicios municipales y legislativos intermedios.

La idea de introducir esa adición al precepto constitucional tiene como propósito garantizar que la disposición no sea modificada por el procedimiento legislativo ordinario, con lo que se le protegería del cambio fácil y continuo y de que su modificación estuviera motivada por intereses coyunturales.

b) Creación del Instituto Electoral del Estado de Guerrero. Con la finalidad de consolidar la *ciudadanización*, la imparcialidad y el profesionalismo en la autoridad electoral administrativa a cargo de organizar las elecciones en el estado, se propone reformar el artículo 25 de la Constitución para establecer las bases normativas del nuevo órgano. El Instituto tendría similar estructura al que existe en material federal, ya que contaría con un Consejo General integrado por 7 consejeros electorales, quienes elegirían de entre ellos al presidente del organismo, un Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos; los dos últimos con voz, pero sin voto. Además del máximo órgano de dirección, el Instituto contaría con una Junta General Ejecutiva integrada por los directores de las áreas operativas. Asimismo, los consejeros electorales del Consejo General estarían facultados constitucionalmente para integrar las comisiones necesarias para el adecuado cumplimiento de los fines institucionales. A nivel distrital y municipal, contaría con consejos distritales y municipales que entrarían en receso una vez terminado el proceso electoral.

Los consejeros electorales del Consejo General continuarían siendo electos por las 2/3 partes de los miembros presentes del Congreso local,

a propuesta de la Comisión de Gobierno, pero, para reforzar la representatividad ciudadana, el Congreso estaría obligado por mandato constitucional a organizar una consulta pública previa para recoger las opiniones y propuestas de los sectores de la sociedad. Para garantizar que la experiencia electoral acumulada no se pierda en una renovación total, se propone que los consejeros electorales del Consejo General se renueven de manera escalonada. Dichos consejeros durarían en su cargo 4 años con una sola posibilidad de reelección y no podrían tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados de docencia, investigación o beneficencia. Por la relevante función institucional que realizan, es necesario que a nivel constitucional se establezcan los requisitos que los ciudadanos deben cumplir para ser propuestos al cargo, entre los que deben estar el de no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal, en algún partido político durante los últimos 10 años; no ser militante de alguna organización partidista; no haber sido registrado candidato a un cargo de elección popular en los últimos 10 años anteriores a la designación; no ser juzgador de algún órgano jurisdiccional federal o estatal y no ser o haber sido miembro de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal con funciones de dirección y mando en los últimos 5 años anteriores a la designación. Para reforzar la actitud imparcial de los consejeros debe señalarse expresamente en la Constitución la prohibición de que no puedan ocupar cargos públicos sino hasta transcurridos 2 años después de haber dejado el cargo.

Para profesionalizar las tareas electorales es indispensable instaurar el servicio civil de carrera en las áreas centrales permanentes del Instituto. Además, se requiere agregar a las funciones electorales reconocidas constitucionalmente, la de que el órgano electoral administrativo fomente la educación cívica y la participación ciudadana en toda la geografía guerrerense.

c) Modificaciones a los fundamentos de integración y operación del Tribunal Electoral del Estado. La creación del Tribunal Electoral, en 1992, representó un importante avance para la resolución pacífica y legal de los conflictos electorales derivados de las diferentes pretensiones de los partidos políticos y sus candidatos. A lo largo de esta década el órgano jurisdiccional ha aumentado sus atribuciones y su carga de trabajo, reorganizado su estructura organizativa y renovado a sus principales titulares. No obstante, la cada

vez mayor demanda de acceso a la justicia electoral por parte de los actores políticos hace necesario reforzar la independencia e imparcialidad de sus integrantes así como la calidad en sus resoluciones. De ahí la propuesta de que la Carta local indique los requisitos que deben cumplir los profesionales del derecho interesados en participar como magistrados. Además de los de residencia y conocimiento en la materia, deben modificarse los correspondientes a proteger la imparcialidad de la función, aumentándose los años durante los cuales el candidato no haya sido registrado para contender a un cargo de elección popular; no ser militante de algún partido político; y no ser o haber sido miembro de la administración pública federal, estatal o municipal con función de mando y dirección en los últimos 5 años anteriores a la designación. Para salvaguardar el profesionalismo en sus labores se deberá establecer que durante su encargo no puedan dedicarse al ejercicio libre de su profesión salvo en causa propia, ni contar con otro empleo, cargo o comisión, con la excepción de los honoríficos en asociaciones culturales, educativas y de beneficencia.

La carrera judicial electoral debe constituirse en la herramienta técnica que asegure que sólo por criterios objetivos como el mérito se pueda avanzar en el escalafón de puestos jurisdiccionales, además de promover un nuevo modelo de juzgador electoral basado en la lealtad institucional y en la conciencia de superación profesional. La carrera deberá comprender desde el nivel de actuarios hasta los jueces instructores, pasando por los secretarios de estudio y cuenta y secretarios generales de Sala.

Para evitar que criterios políticos sean los determinantes a la hora de la designación de los togados y en congruencia con la tendencia nacional de que los órganos del Poder Judicial participen en la integración de la autoridad jurisdiccional electoral estatal³⁶, se propone cambiar el

³⁶ En 15 entidades federativas los órganos del Poder Judicial local participan en la designación de los magistrados electorales; en 13 casos, entre los que se encuentran el Distrito Federal, el Estado de México, Michoacán y Oaxaca, es el Pleno del Tribunal Superior de Justicia el que propone a los candidatos; solamente en Aguascalientes y Veracruz, el Consejo de la Judicatura interviene en su nombramiento. Véase Consejo Estatal Electoral, *Análisis comparativo de leyes y códigos electorales de las entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos*, Chilpancingo: Congreso del Estado de Guerrero, 2001. Se habla de tendencia nacional porque en 1996 únicamente los Tribunales Superiores de Justicia de Michoacán, Morelos y Yucatán tenían facultades para intervenir en la designación. Vid. CRESPO, José

procedimiento de nombramiento para que sea el pleno del Tribunal Superior de Justicia el que presente una lista de candidatos de al menos el doble de magistrados a elegir y sean las 2/3 partes de los diputados presentes en sesión, los que finalmente designen a los miembros de ese cuerpo colegiado. Asimismo, la norma suprema estatal deberá contener la disposición de que en igualdad de circunstancias, los nombramientos de magistrados serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia electoral.

Finalmente, con la intención de lograr una continuidad en los programas y planes de trabajo y en las políticas administrativas de la institución, sería conveniente establecer que el presidente del Tribunal durara 4 años en el cargo sin posibilidades de ser reelecto. También sería adecuado que existiera solamente un magistrado supernumerario, el cual, mientras no cubriera alguna vacante, se encargaría de coordinar las acciones para implementar la carrera judicial y difundir el derecho electoral estatal.

Dentro de este mismo rubro, no debe descartarse la posibilidad de que el Tribunal Electoral se integre al Poder Judicial local, como una sala del Tribunal Superior de Justicia que conozca de alguna otra materia.³⁷

d) Bases constitucionales para regular la vida interna de los partidos políticos. Guerrero, al igual que el resto del país, ha experimentado en los años recientes una creciente participación de las bases militantes de los partidos políticos en la elección tanto de sus candidatos a cargos de elección popular como de sus dirigentes. Los procesos internos de selección celebrados en territorio guerrerense previos a los procesos electorales locales de 1996, 1999, 2002 y 2005, han evidenciado las limitaciones del marco legal estatutario para la resolución de los conflictos, pero sobre todo, han demostrado a la opinión pública que las campañas electorales de los contendientes, en realidad, han iniciado con varios meses de anticipación al periodo regulado por la legislación secundaria, en perjuicio de elecciones constitucionales legítimas y equitativas. Por esa razón, resulta

Antonio, *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*, México: Miguel Ángel Porrúa, CIDE, Fundación Friedrich Naumann, 1996, pp. 125 y ss.

³⁷ Véase Cienfuegos Salgado, David, "Nuevo diseño institucional para la justicia electoral en las entidades federativas mexicanas", *Lex. Difusión y análisis*, México, DF, no. 126, diciembre 2005, pp. 48-53.

conveniente que, bajo una visión maximalista del Estado en la vida de las organizaciones partidistas consideradas como entidades de interés público, el Congreso local expida una ley de partidos políticos que reglamente las disposiciones constitucionales relacionadas con sus prerrogativas y obligaciones, pero fundamentalmente en lo referente a las precampañas, estableciendo topes a los gastos, ampliando las facultades de fiscalización de las autoridades electorales y garantizando a cada militante sus derechos de participación interna en la vida de la organización.

Por ello, el marco mínimo constitucional deberá contener lo siguiente: La garantía de procedimientos de elección internos que aseguren la participación efectiva, en forma directa o indirecta, de las bases; la posibilidad de impugnar los actos y resoluciones de las comisiones para los procesos internos, a través de medios impugnativos ante la autoridad jurisdiccional electoral local, que tendría participación como un árbitro externo a las corrientes o fracciones partidistas contendientes; la instauración de la carrera partidista para acceder a los cargos de elección popular; la facultad del órgano electoral administrativo para fiscalizar los recursos financieros de los partidos durante las precampañas, determinar los topes de gasto, vigilar el uso adecuado de las fuentes de financiamiento e imponer las sanciones necesarias cuando se hayan violado las disposiciones contenidas en la ley de partidos.

B. En el Poder Legislativo

a) Extensión de los periodos ordinarios de sesiones del Congreso. Uno de los elementos que los tratadistas mexicanos³⁸ han considerado recientemente para fortalecer el equilibrio de poderes y el trabajo legislativo, consiste en ampliar los periodos de sesiones del Congreso de la Unión. Esta opción podría también aplicarse en la entidad con el propósito de que los diputados tuvieran más tiempo para analizar las iniciativas de ley enviadas, presentar iniciativas propias y fiscalizar a profundidad los recursos públicos, sobre todo ahora que el Órgano de Fiscalización Superior debe rendir al Congreso, en los plazos

³⁸ Vid. CARBONELL, Miguel, *La Constitución pendiente*, México: UNAM, 2002, pp. 108 y ss; VALADÉS, Diego, *Constitución y Democracia*, México: UNAM, 2000, p. 67.

que determine la ley de la materia, los informes correspondientes de los resultados de la revisión de las cuentas de las haciendas públicas estatal y municipales.

Con la reforma de julio de 2004, el tiempo normal de trabajo del órgano legislativo es de siete meses al año, por lo que se propone modificar el artículo 41 constitucional para ampliarlo, por lo menos, hasta 8 meses, considerando que los legisladores, por mandato constitucional, también tienen que realizar labores de gestoría social en sus distritos.

b) Facultad del Congreso para difundir la legislación aprobada. Una de las actividades esenciales de todo Poder Legislativo es crear y aprobar la legislación necesaria para cumplir con las demandas sociales. La publicación de las leyes es, sin embargo, una atribución del Ejecutivo. No obstante, más allá de los efectos jurídicos que provoca la publicación de las disposiciones legales en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* para su entrada en vigor, lo cierto es que la efectividad de este medio publicitario es mínima si se quiere que los habitantes de la entidad se enteren del nuevo marco normativo. Para contrarrestar esta situación, sería conveniente que con base en el principio de colaboración entre poderes, se facultase al Congreso para que a través de los medios de comunicación social propiedad del gobierno estatal, aquéllas se difundieran a través de *spots* informativos. En este sentido, se adicionaría una fracción al artículo 47 del ordenamiento constitucional para incorporar la atribución del Congreso de divulgar la legislación local en el territorio estatal.

c) Obligación del Congreso de informar a los Poderes Ejecutivo y Judicial cuando se discuta un proyecto de ley que se relacione con asuntos de su competencia. Si bien como lo demuestra la escasa evidencia empírica recabada,³⁹ el Poder Ejecutivo en la práctica ha sido el *gran legislador* de los guerrerenses, la presencia de un Congreso cada vez más participativo y la transformación del sistema político hacia un régimen poliárquico, puede generar que se incrementen los proyectos de ley provenientes de los mismos diputados, o de otras instancias. De ahí la importancia de seguir un modelo que permita que cuando en el recinto parlamentario se discuta una iniciativa de ley

³⁹ Vid. CALVO BARRERA, Raúl, "Un acercamiento al Congreso guerrerense: Partidos, organización interna y función legislativa", en *Altamirano*, no. 17, agosto -septiembre 2000, pp. 260 y ss.

relacionada con asuntos de la competencia del Poder Ejecutivo o Judicial, se invite a un representante para que tome parte en los debates y exista un intercambio de opiniones y argumentos o se hagan las aclaraciones pertinentes para que los legisladores tengan mayores elementos para emitir un voto razonado. La comparecencia de los servidores públicos en las sesiones de trabajo de las Comisiones y los Comités del Congreso no debe impedir la posibilidad de contar con un orador externo que participe momentos antes de que el pleno lleve a cabo la votación de la iniciativa legislativa. Para hacer efectiva la obligación señalada, es indispensable introducir un segundo párrafo al artículo 50 constitucional y modificar la redacción del artículo 45 de la Carta local para suprimir las referencias a las iniciativas de ley contenidas en los 2 párrafos de que consta ese precepto.

d) Derecho de los diputados para solicitar documentación a las dependencias de la administración pública estatal o municipal. En la actualidad, la Ley Orgánica del Poder Legislativo faculta a las Comisiones y Comités del Congreso para que puedan solicitar a la administración pública estatal y a los ayuntamientos, la información que requieran para el adecuado desarrollo de sus trabajos. Sin embargo, la práctica parlamentaria ha demostrado que esa forma de conseguir información no es suficiente para el juicioso estudio de las propuestas legislativas. De ahí la idea de que los representantes populares por sí mismos estén facultados para obtener la documentación oficial⁴⁰. A pesar de que pudiera parecer que la legislación secundaria permite a los diputados esta acción, de una interpretación sistemática de los artículos 88 y 132 de la Ley Orgánica citada, puede desprenderse fácilmente que el monopolio de la petición recae en aquellas unidades colegiadas del Congreso. Por tanto, sería necesario garantizar a nivel constitucional, el derecho de los legisladores para que en lo individual puedan obtener los documentos originales o certificados y se establezca el plazo específico para la contestación, pues el primer párrafo del artículo 132 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo señala con ambigüedad que los responsables de los órganos administrativos “tienen

⁴⁰ Para una versión detallada de esta idea, véase MORA DONATTO, Cecilia, “El derecho de los legisladores para solicitar documentación y acceder a los archivos de la administración pública. Una propuesta para el Poder Legislativo mexicano”, en MORA DONATTO, Cecilia (Coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México: UNAM, 2002, pp. 399 y ss.

la obligación de rendir lo más pronto posible la información solicitada”, así como establecer las sanciones aplicables en caso de negativa, sin causa justificada, del servidor público. El artículo más idóneo para introducir la adición, sería el 34 constitucional, que hace mención de la inviolabilidad de los diputados por las opiniones que expresen en el desempeño de sus funciones.

C. En el Ejecutivo y la Administración Pública

a) Indicación clara y sistemática de los límites al poder de veto del Ejecutivo. Como lo ha señalado la doctrina constitucional, el veto cumple una función revisora muy importante porque evita la precipitación en el proceso legislativo e inhibe la promulgación de leyes técnicamente inconvenientes. En este sentido, el ordenamiento constitucional en su artículo 53, otorga al gobernador la facultad de vetar una ley ordinaria o decreto aprobado por el Congreso. Pero también los tratadistas han coincidido que hay ciertas materias de competencia del Congreso, o incluso, del Poder Judicial, a las cuales no debe alcanzar el poder de veto del gobernador porque se considera que son disposiciones que regulan el régimen interior de estos poderes o que pertenecen a sus facultades exclusivas. De ahí que si bien la Constitución local señala en dos fracciones del artículo 47, la prohibición del Ejecutivo para vetar las leyes orgánicas de los otros órganos supremos, lo adecuado para lograr claridad y sistematización, sería adicionar un párrafo al primer precepto citado para que se indiquen los límites precisos de esta atribución. Aparte de la prohibición de vetar las leyes referidas a la estructura y funcionamiento del Congreso y del Poder Judicial, también deberían excluirse las resoluciones del Poder Legislativo erigido en Colegio Electoral, las que dicte con motivo de juicio político o declaración de procedencia y el decreto que tenga que emitir con motivo de su participación en el proceso de reforma o adición a la Constitución federal.

b) Supresión del refrendo de los Secretarios de Despacho. El refrendo ministerial se encuentra establecido en el artículo 76 de la Constitución, el cual indica que: “Las Leyes, Decretos, Reglamentos y demás disposiciones de carácter general que el gobernador promulgue, expida o autorice, deberán para su validez y observancia, ser refrendados por el Secretario General de Gobierno y por el Titular del Ramo a que el

asunto corresponda. Cuando ésta (sic) sea de la competencia de dos o más dependencias, deberán igualmente ser refrendados por los titulares de las mismas”. En el sistema presidencial que ha adoptado el Poder Constituyente guerrerense para el régimen interior de la entidad, el refrendo cumple sólo una función formal de carácter certificativo, ya que constitucionalmente el Ejecutivo tiene la atribución de nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, quienes son únicamente sus colaboradores; por tanto, representa una figura superflua que de ninguna manera posee los alcances que se observan en los sistemas parlamentarios donde la voluntad personal del ministro para refrendar una ley o decreto es insustituible y su negativa a firmar trae consecuencias jurídicas importantes.

c) Establecimiento de las bases constitucionales para el servicio civil de carrera en la administración pública estatal.

Uno de los aspectos problemáticos para el adecuado ejercicio del quehacer gubernamental y la prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos que demanda un entorno social cada vez más complejo, es la ausencia de un servicio civil de carrera.

La carencia de estímulos para el personal público, el déficit de profesionalización, la ausencia de un programa integral de formación y evaluación y sobre todo, la ausencia de una lealtad institucional en la función pública, son factores que se encuentran presentes en todas las entidades federativas, pero que afectan más aquellos estados como Guerrero, por sus características sociodemográficas y económicas.

Es urgente implantar un Servicio Público de Carrera en la administración pública guerrerense que propicie la capacitación permanente e integral del funcionario, le asegure que sólo por el mérito y la capacidad profesional, a través del concurso, escale en la estructura administrativa desde los cargos más modestos hasta los mandos medios y superiores; le otorgue estabilidad en el trabajo y lo proteja de un despido por factores subjetivos; le garantice una evaluación apegada a estándares de cumplimiento de metas conocidas de antemano y lo recompense por su profesionalismo y la calidad del servicio prestado a la ciudadanía. Estarían incorporados al sistema de carrera, los más de 600 servidores públicos de confianza de mandos medios y superiores de la administración centralizada desde el puesto de jefe de departamento hasta el de director general. El título décimo cuarto de la Constitución

establecería las bases para su operación y los principios que regirían su funcionamiento. Ahí deberá indicarse que el servicio civil se basa en el mérito y la igualdad de oportunidades para los servidores públicos, con el fin de impulsar la profesionalización de la función pública en beneficio de la sociedad, y que comprende los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, evaluación del desempeño, capacitación y desarrollo, otorgamiento de estímulos y separación.

d) Cambio en la denominación de la Policía Judicial. La elevación a rango constitucional de la figura de la Policía Judicial fue producto de la reforma política de 1975; con ello, el Poder Revisor de la norma suprema dio una denominación errónea a la corporación policiaca auxiliar del Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos del orden común, ya que dicha institución (en teoría) está bajo sus órdenes y no depende de ningún órgano del Poder Judicial. Para corregir este desacuerdo debe reformarse el artículo 77 de la Carta local para denominarla Policía Ministerial y sentar las bases de su reorganización como ya lo han hecho otras entidades de la República, entre las que se encuentra Veracruz, donde su Constitución fue objeto de una reforma integral hace unos años.

D. En el Judicial y la Administración de Justicia

a) Facultad del Tribunal Superior de Justicia para iniciar leyes en materia de administración de justicia de su competencia. La atribución para el órgano jurisdiccional más importante de la entidad de presentar iniciativas de ley al Congreso tiene una larga tradición en nuestra historia constitucional, pues desde la primera Constitución política del estado (1851) se facultaba al entonces Supremo Tribunal de Justicia para presentar iniciativas sobre los asuntos de su competencia; dicha disposición se mantuvo con ligeras variaciones en las Cartas locales de 1862, 1874 y 1880, hasta que por reforma a la Constitución de 1917, ocurrida en 1975, se suprimió ese derecho. Tuvieron que pasar 12 años para reincorporar esa atribución, pero exclusivamente en tratándose de su Ley Orgánica, de conformidad con el texto del artículo 50 reformado. En su momento, la medida constituyó un avance con relación a las restricciones manifiestas de otros poderes judiciales locales. No obstante, el aumento en las cargas de trabajo y los problemas existentes para cumplir cabalmente con el principio constitucional de

prontitud y expeditéz de la justicia, hacen indispensable, en pleno siglo XXI, modificar nuevamente ese precepto para ampliar la atribución del Tribunal en asuntos como la Ley Orgánica del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia o los códigos y leyes sustantivos y procesales en los ramos civil, penal y familiar.

Según un estudio de 1999,⁴¹ en 23 estados de la república sus Tribunales Superiores de Justicia gozaban de un derecho específico para iniciar leyes en el ámbito de su competencia y sólo seis (Durango, Michoacán, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, antes de la reforma constitucional; y Zacatecas) tenían una atribución genérica, sin restricciones. La propuesta para el caso de Guerrero va encaminada a que el órgano superior del Poder Judicial posea la iniciativa en aquellas leyes que apliquen los distintos órganos jurisdiccionales de ese poder público con motivo del ejercicio de sus atribuciones, pero que también pueda comprender la de presentar iniciativas de reformas o adiciones a la Constitución en materia de administración de justicia. En este sentido, se requeriría cambiar la redacción de la fracción I, del artículo 125, para incorporar al pleno del máximo organismo judicial.

b) Facultad constitucional del pleno del Tribunal Superior para resolver las controversias contenciosas municipales. Con el propósito de evitar que el proceso legislativo ordinario permita la supresión fácil de esa facultad, se propone introducir una fracción más al artículo 89 de la Constitución para que el pleno del Tribunal conozca en única instancia, de las controversias de carácter contencioso sobre límites territoriales que pudieran presentarse entre dos o más ayuntamientos y resuelva de manera definitiva e inatacable en un plazo no mayor de 5 meses contados a partir de la interposición del medio de impugnación que se establezca en su Ley Orgánica.⁴²

c) Fortalecimiento de la autonomía financiera del Poder Judicial. Los poderes judiciales en las entidades federativas, en mayor o menor medida presentan problemas financieros que les han impedido

⁴¹ Véase CASTRO, Juventino V., *La posible facultad del Poder Judicial para iniciar leyes*, México: SCJN, 1999, pp. 42 y ss. Sobre el tema puede consultarse también: Cifuentes Vargas, Manuel, *Derecho a iniciar leyes y decretos: deuda pendiente con el Poder Judicial federal*, México: Editora Laguna, 2004.

⁴² Véase el comentario que merece la reforma de julio de 2004, al artículo 89 de la Constitución local, en Cienfuegos Salgado, David, "La justicia constitucional en Guerrero. Notas sobre su origen y una propuesta de reforma constitucional", *Lex. Difusión y análisis*, México, DF, no. 119, mayo 2005, pp. 10-32.

avanzar con mayor celeridad en la implantación de sus políticas de administración de justicia tendientes a modernizar sus procesos de trabajo, mejorar las prestaciones salariales, incorporar tecnología de vanguardia en sus operaciones y fortalecer la infraestructura. En un diagnóstico reciente sobre la situación de la justicia local⁴³ se demuestra que en los años de 1998 y 2001, la asignación de recursos al Poder Judicial en relación con el presupuesto general de la entidad fue de 0.66% y 0.68%, respectivamente. El bajo presupuesto asignado tradicionalmente a este poder, ejemplificado en estos 2 periodos, representa un factor sumamente desalentador para elevar la calidad institucional de los juzgadores y mejorar las condiciones materiales y de recursos humanos que requiere un correcto ejercicio de la función jurisdiccional en el estado⁴⁴.

Como la precariedad financiera no es en absoluto privativa de Guerrero, algunas entidades federativas ya han incorporado disposiciones a nivel de la norma suprema para garantizar un presupuesto decoroso. Así por ejemplo, la Constitución de Jalisco señala en su artículo 57, párrafo 6 que: “En ningún caso el presupuesto del Poder Judicial podrá ser inferior al ejercido el año inmediato anterior, actualizado con base en la cifra oficial de inflación que publique el Banco de México”. Tomando en cuenta la estabilidad inflacionaria, en el caso de Guerrero sería más conveniente reformar la fracción XXVIII del artículo 74 constitucional para destinar un porcentaje fijo del 1.5% del presupuesto de egresos al Poder Judicial, en correspondencia con el promedio nacional para el año fiscal 2001.

d) Modificación al procedimiento de designación de los magistrados. Con la finalidad de fortalecer la independencia del Poder Judicial, es preciso hacer algunos cambios al modelo norteamericano que formalmente se ha seguido para designar a los togados. El modelo vigente no garantiza que el funcionario no permanezca obligado a la persona responsable de su nombramiento, por ello es necesario que en la elección de los magistrados participen los 3 poderes públicos en la forma siguiente: Cuando se generen vacantes en el Tribunal Superior de

⁴³ Véase *Indicadores y calificación de la administración y justicia local en las entidades federativas mexicanas*, México: Consejo Coordinador Financiero, 2002.

⁴⁴ Para el ejercicio fiscal del 2001, según este diagnóstico, Guerrero sólo superó a Michoacán en el porcentaje de presupuesto más bajo asignado al Poder Judicial de las 32 entidades federativas.

Justicia, previa consulta con el pleno de ese órgano colegiado, el gobernador elaborará una lista de cuando menos el doble de los magistrados a elegir y la entregará a la Comisión de Gobierno del Congreso, para que por el voto de las 2/3 partes de los miembros del pleno del Poder Legislativo presentes en sesión, designen a los magistrados dentro del término improrrogable de 20 días; si el Congreso no resolviere dentro de ese plazo, se entenderá que rechaza la totalidad de los candidatos. En ese supuesto, el gobernador propondrá otra lista con ciudadanos distintos a los propuestos inicialmente; si también fuere rechazada, ocuparán los cargos los candidatos que hubieren obtenido el mayor número de votos. De esta manera, para incorporar el nuevo método al texto constitucional, se deberán reformar los artículos 47, fracción XXIII y 74, fracción XXVI. Este cambio acercaría el procedimiento a lo señalado por el 45, fracción VIII, de la Carta original de 1917, que autorizaba al Congreso a constituirse en Colegio Electoral para nombrar a los magistrados y al procurador del Tribunal Superior de Justicia.

e) Supresión de la facultad ejecutiva de solicitar al Congreso la destitución de los magistrados por “mala conducta”. El proceso de concentración del poder al término de la revolución mexicana, en plena construcción del maximato, influyó decisivamente en la ampliación de facultades al presidente de la República y en un desajuste del equilibrio de poderes establecido en el texto original de la Constitución federal de 1917. Prueba de ello fue la reforma constitucional de 1928 que dejó en manos del Poder Ejecutivo federal el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, con ratificación del Senado. Asimismo, dicha reforma otorgó al presidente la facultad de pedir al Congreso de la Unión la destitución de ministros, magistrados y jueces federales por “mala conducta”. En correspondencia con esa modificación, la Constitución local fue reformada en 1975 para permitir que el Ejecutivo solicitara al Congreso o a la Diputación Permanente la destitución de los magistrados por esa causa (art. 74, f. XXIX). Por fortuna, a nivel federal se derogó la medida en 1982, que en nada contribuía al equilibrio republicano de poderes y que dadas las condiciones de predominio *de facto* del presidente en el parlamento mexicano, generaba la posibilidad de que razones políticas propiciaran el debilitamiento del Poder Judicial ante el alcance genérico y difuso de esa expresión. Por eso, sería saludable que también se suprimiera de la Carta

local, ya que además de no estar reglamentada como base para interposición de sanciones ni en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos ni en la Ley Orgánica del Poder Judicial, es contraria a la fracción III del artículo 116 de la Constitución federal que establece que las Constituciones locales deberán garantizar la independencia de los magistrados en el ejercicio de sus funciones.

E. En materia de Derechos Humanos y participación ciudadana

a) Transformación de las bases constitucionales de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero. La protección de los derechos humanos debe ser un tema prioritario en la agenda legislativa nacional y estatal. Hoy, por citar sólo un ejemplo, en el estado de Guerrero las quejas por tortura se han casi cuadruplicado de 5 años a la fecha y persisten añejas prácticas que vulneran, además de los clásicos derechos civiles, los más recientes derechos sociales y culturales. De ahí la importancia de introducir algunos cambios al marco constitucional que rige la integración, funcionamiento y operación de la institución protectora. En primer lugar, hay que reconocer a la Comisión como un organismo público constitucionalmente autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y con autonomía financiera, además de técnica.

En segundo lugar, en materia de atribuciones, debe señalarse expresamente en el texto del artículo 76-Bis de la Carta local, la facultad de la CODEHUM para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier servidor público estatal o municipal, que viole los derechos humanos; de los que provengan de la autoridad judicial, laboral y electoral local, cuando tengan carácter de trámite administrativo; así como de la negativa de las autoridades competentes para entregar a los ciudadanos información pública, sin causa justificada, en los términos que defina la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que expida el Congreso. Además, sería conveniente que la CODEHUM tuviera facultad de iniciativa de ley en asuntos de su competencia. Para hacer efectivo ese derecho, se requerirá de una adición al artículo 50 de la Constitución.

En tercer lugar, es necesario señalar en el texto normativo supremo que la Comisión estará integrada por un presidente, un Consejo

Consultivo Ciudadano compuesto por 6 personas y los demás órganos que determine la ley reglamentaria. El procedimiento de elección sería el siguiente: previa consulta pública a las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos acreditados en la entidad, la Comisión de Derechos Humanos del Congreso presentaría una terna de candidatos para cada uno de los cargos a elegir y por el voto de las 2/3 partes de los diputados presentes en sesión de pleno se nombraría a los consejeros ciudadanos y al presidente del organismo. Este último duraría en su cargo 8 años, con una sola posibilidad de reelección. Los consejeros ciudadanos durarían en su cargo 4 años, no tendrían derecho a ser ratificados y serían sustituidos de manera escalonada.

b) Reconocimiento de los mecanismos de democracia semidirecta. Como un complemento al sistema representativo establecido en la Constitución, sería recomendable introducir nuevas figuras de participación ciudadana con el propósito de ampliar los márgenes de acción de una población cada vez más informada de la cosa pública y que reside, mayoritariamente, en zonas urbanas, sobre todo ahora, cuando existe un consenso entre las principales fuerzas políticas locales, manifestado en sus plataformas electorales.

Si bien en 1987 y 1988 se establecieron los mecanismos legales para la participación ciudadana en distintos rubros de la administración pública⁴⁵ y en febrero del último año mencionado se incorporó un procedimiento para que los guerrerenses manifestaran su opinión sobre asuntos que afectaran su bienestar bajo los cauces del referéndum (aunque en realidad se trata, en estricto sentido, de un método plebiscitario porque no se someten a consulta ordenamientos jurídicos), es importante recoger la experiencia nacional⁴⁶ y adaptarla a las condiciones particulares de Guerrero. En este sentido, se propone que la Carta local indique las reglas mínimas de operación, exclusivamente en

⁴⁵ Véase Guerrero Orozco, Omar, *La administración pública en el estado de Guerrero*, México: IAP Guerrero, 1991, pp. 136 y ss.

⁴⁶ Son 24 las entidades federativas que actualmente poseen regulaciones constitucionales en materia de mecanismos de democracia semidirecta; en 12 casos existe una regulación más acabada, pues incluyen los procedimientos de consulta popular, iniciativa popular, referéndum y plebiscito. Vid. OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús y Juan Carlos SILVA ADAYA, "Consideraciones sobre los instrumentos de democracia participativa en las entidades federativas de México", en CONCHA CANTÚ, Hugo A. (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México: UNAM, 2002, p. 609.

materia de referéndum legislativo, plebiscito en el ámbito estatal y municipal e iniciativa popular referente a la legislación ordinaria.

El referéndum sería legislativo porque versaría sobre aprobación de leyes ordinarias, no sobre reformas a la Constitución. Tendría carácter sucesivo, ya que el momento de participación popular sería después de que el Congreso aprobara la iniciativa; sería constitutivo pues estaría dirigido a conferirle existencia a una norma; vinculante, si la opción ganadora obtuviera la mayoría de votos y ésta correspondiera cuando menos al 15% del cuerpo electoral estatal; y facultativo, al solicitarlo el gobernador, la tercera parte de los diputados o el 0.8% de los electores guerrerenses inscritos en el padrón electoral. En el caso del plebiscito sobre actos políticos o administrativos estatales, regirían los mismos porcentajes para su validez y puesta en operación y podrían solicitarlo los mismos sujetos convocantes; para el plebiscito municipal la mayoría de votos deberá corresponder cuando menos al 40% de los electores inscritos en el padrón de la demarcación y que los electores solicitantes representen cuando menos el 5% del padrón; para este caso, también el presidente municipal tendría facultad de convocatoria. Respecto a la iniciativa popular, con su reconocimiento, se estaría reincorporando un derecho ciudadano contemplado en el texto original de la Constitución guerrerense de 1917. El porcentaje de ciudadanos del estado que deberían suscribir la propuesta para que tuviera efectos vinculantes, sería del 0.4% de los inscritos en el padrón electoral.

Las materias que no podrían ser objeto ni de referéndum, ni de plebiscito ni de iniciativa popular, tendrían que ver con asuntos del orden tributario, de la organización interna de los poderes Legislativo y Judicial, y del régimen interno del gobierno estatal o municipal; tampoco podrían ser viables respecto a temas como el juicio político o la declaración de procedencia, designación de gobernador interino, provisional o sustituto; reformas a la Constitución local o leyes estatales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución federal, entre otros que se determinarían en la ley reglamentaria.

La autoridad responsable de organizar los procesos de referéndum, plebiscito e iniciativa popular sería el órgano administrativo electoral estatal y al Tribunal Electoral le correspondería resolver los medios de impugnación interpuestos con motivo del desarrollo de estos mecanismos.

F. Otros temas relevantes

a) Adición de un artículo al título décimo de la Constitución para incorporar las funciones y servicios públicos que deben prestar los municipios, de conformidad con la fracción III, del artículo 115 de la Constitución federal.

b) Supresión de las facultades contenidas en la fracción XXXIX del artículo 47 y en la XXI del artículo 74 de la Constitución por ser en la actualidad anacrónicas, inoperantes y contrarias a las disposiciones constitucionales federales, pues en el primer caso, producto de la reforma de 1992 a la Constitución General de la República en materia religiosa, el Congreso de la Unión es el único órgano facultado para legislar en materia de culto público, según lo establece el artículo 130; y en el segundo, porque debido a la reforma de ese mismo año al artículo 27 constitucional federal, desaparecieron las Comisiones Agrarias Mixtas y las atribuciones que se mencionan en la fracción XXI del artículo 74 de la Carta local, pasaron a ser competencia de los Tribunales Agrarios.

c) Cambio en la redacción de la fracción V del artículo 63 y en la V del artículo 98 de la Constitución, para incorporar la disposición contenida en el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, en el sentido de que los ministros de los cultos podrán ser votados para cargos de elección popular, siempre y cuando se separen definitivamente de su ministerio cuando menos 5 años antes del día de la elección de que se trate.

d) Modificación del artículo 73 constitucional para establecer las reglas de prelación o el procedimiento a seguir para la designación del gobernador provisional cuando hayan desaparecido los poderes del estado.

e) Aunado al establecimiento de una competencia para el Tribunal Superior de Justicia, relativa a la solución de controversias contenciosas municipales, debe reconocerse la necesidad de incorporar al sistema jurídico local un sistema de control de constitucionalidad que permita dirimir localmente las controversias suscitadas entre los órganos del Poder Público, entre los municipios, entre municipios y órganos locales, o cualesquiera otras posibles variantes de conflicto constitucional. Al igual que en otras entidades esta función puede quedar asignada a una

Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia o, innovando el sistema jurídico local a una Corte o Tribunal Constitucional.⁴⁷

⁴⁷ David Cienfuegos Salgado y José Gilberto Garza Grimaldo han elaborado un proyecto para el estado de Guerrero en el que se incorpora una Corte Constitucional, cuya naturaleza es la de un órgano constitucional autónomo. Véase de dichos autores: *Proyecto de reforma integral a la Constitución política del estado libre y soberano de Guerrero*, Chilpancingo, Gro.: El Colegio de Guerrero, 2004, pp. 41-45, 107-108 y 112-114. Véase también Cienfuegos Salgado, David, "La justicia constitucional en Guerrero. Notas sobre su origen y una propuesta de reforma constitucional", *Lex. Difusión y análisis*, México, DF, no. 119, mayo 2005, pp. 10-32.