

## PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN

*Sobre la Constitución nada:  
nadie sobre la Constitución*  
José María Iglesias

Cuando se están dando situaciones tan difíciles como las que están sucediendo en el mundo y ante los repetidos señalamientos sobre la crisis del Estado liberal (El eclipse del Estado-Nación), resulta un privilegio y estímulo, tener en mis manos una obra constitucional que me fortalece el espíritu y me devuelve la fe sobre el Estado de Derecho Democrático.

André Hauriou, considera que la significación del Derecho Constitucional *es la de organizar, en el marco del Estado-Nación, una coexistencia pacífica del poder y la libertad.*

El objeto final de la presente obra, independientemente de tener una visión histórica y político-institucional, es la de contribuir con un sentido positivo al perfeccionamiento de la Constitución local, para fortalecer en nuestra entidad, la coexistencia pacífica del poder y la libertad humana.

En México y en Guerrero, así como en los demás estados con nuestras características históricas y de desarrollo, hay un choque de opiniones sobre la existencia real o no, de un Estado de Derecho; por un lado está la opinión franca y argumentada de la academia, y por el otro, está la opinión gubernamental o política.

La academia sostiene que todavía estamos lejos de alcanzar un pleno Estado de Derecho; por el lado oficial, es todo lo contrario: se vive en un paraíso constitucional.

En medio de esta supuesta democrática discusión (“*diálogos y tolerancia*”), tenemos a un pueblo empobrecido, con los más bajos niveles de desarrollo.

A la pobreza y todo lo que trae emparejado el subdesarrollo, podrá suavizársele con argumentos de que históricamente la federación no nos ha hecho justicia, o que, en gran parte se debe a nuestro “natural temperamento bronco”.

Por cuestiones de espacio, prefiero llamar a nuestra precaria situación, consecuencia de una ineficacia política pública; en donde todos los actores políticos no han sabido construir los consensos necesarios; cuando hay ignorancia sobre la *res publica*, el enfrentamiento verbal es el mejor argumento que emplea el que se dice “político profesional”.

Son cuatro años desde que se propuso una reforma política en la entidad; los “políticos profesionales” sólo han demostrado sus habilidades de cómo no arribar a consensos para implementar una nueva ingeniería constitucional en Guerrero; la reforma política se ha convertido en una gran promesa incumplida; lo que implica una mayor pérdida de credibilidad de la institución: representación política.

*La Constitución –sostienen los autores de esta obra- es el pacto fundamental de un nuevo orden de convivencia para la sociedad. Como afirman los constitucionalistas modernos, la Constitución viene a significar un acuerdo mínimo de entendimiento entre los integrantes del grupo social.*

David Cienfuegos Salgado, en su obra: *Vigencia y evolución de la Constitución guerrerense de 1917* (2000), cita a un eminente jurista mexicano: “En opinión de Manuel González Oropeza, el Estado de Guerrero puede ocupar el primer nivel nacional en cuanto a reformas a la Constitución local se refiere. Esto, debido a que algunos Estados que más han modificado su Constitución no han rebasado las sesenta o setenta reformas, en cambio el texto guerrerense rebasa el centenar de reformas a la fecha”... termina el autor con la siguiente conclusión: “La abundancia de reformas muestra de manera evidente indicios de inestabilidad política, y tal opinión aparece corroborada con el hecho de que durante el periodo que se examina, 1917 a 2000, sólo seis gobernadores concluyeron su mandato”.

El Dr. González Oropeza, en su ponencia: *¿Reforma integral o una nueva Constitución? Cambios legislativos en Veracruz*, afirma que: “Las reformas parciales al texto constitucional veracruzano aglutinaron incongruencias y deformaciones a lo largo de 141 artículos. El

*panorama que ofrecía la Constitución de Veracruz era como el que describió Félix Palavicini en 1917 respecto a la federal: “Los remiendos han sido verdaderos parches puestos aquí y allá sin cohesión ni unidad”.*

Esa misma imagen que describe Palavicini; es aplicable a la Constitución de Guerrero; es como aquella prenda de vestir de un niño pobre que está lleno de parches y que al menor movimiento se rompe su débil unidad o costura.

Para no adjetivizar nuestra Constitución, diremos que las razones que proponen los autores de la presente obra, más las que a continuación señalaré, son más que suficientes para llevar a cabo en Guerrero una reforma integral a la Carta Magna Local, veamos tan sólo siete cabalísticos casos de incongruencia jurídica-constitucional.

**1.** La Constitución local sostiene en su artículo 1º;

*En el Estado de Guerrero toda persona gozará de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las señaladas en la presente Constitución...*

En la presente obra se afirma que la teoría constitucional sostiene en términos generales, que toda Constitución se divide en dos partes: dogmática y orgánica. La primera se refiere a los derechos fundamentales del hombre, y la otra, al aspecto organizativo del Estado; división que por cierto no se aprecia en la Constitución local; ahora bien, si existen garantías individuales en la misma –que no las hay- por que no mejor establecer un capítulo sobre las mismas –que lo hay- pero sobre todo, establecerlas en forma de catálogo y no dejarlas supuestamente dispersas en todo el documento.

En cambio, la Constitución de Veracruz sí contiene un capítulo sobre los derechos humanos, en los que incluye la no discriminación de los individuos, el derecho a la intimidad, el honor y el libre desarrollo de la personalidad. Asimismo son derechos humanos todos los que, por resolución judicial, así lo determinen. Guerrero podría incluir el derecho de los jóvenes como está establecido en Uruguay.

**2.** En el Título Quinto referente a la estructura política del estado de Guerrero, Capítulo Único, Art. 23, dice:

*El Estado de Guerrero es parte integrante de la Federación Mexicana adopta el sistema de gobierno republicano,*

*representativo, democrático, federal, y está sujeto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917.*

En este artículo se aprecia una grave deficiencia de técnica legislativa y constitucional, pues están adoptando la forma de gobierno que dispone el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando todos sabemos que es referente al Estado federal, no aplicable a las entidades federativas, ya que la forma de gobierno de éstas se encuentra en la Constitución Federal en su artículo 115 y por eso, la Constitución de Veracruz, correctamente dispone en su artículo 17 que:

*El poder público es popular, representativo y democrático, y para su ejercicio se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La capital y sede oficial de los poderes del Estado es el municipio de Xalapa-Enríquez.*

**3.** Varios estados de la República han transitado, como dice el Dr. Francisco Berlín Valenzuela, en su obra: *Derecho Electoral*, de una etapa elección-participación, es decir, han establecido un sistema de democracia semidirecta.

Durante el gobierno de José Francisco Ruiz Massieu, se pretendió dar ese paso, pero la reforma se quedó muy corta, y esto se refleja en el artículo 25 de la Constitución guerrerense:

*El Poder del Estado reside en el pueblo y se ejerce por los órganos que lo representan, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución.*

*El Poder Ejecutivo someterá a consulta a la ciudadanía, conforme a las técnicas y métodos del referéndum, los asuntos que de manera trascendente afecten al bienestar popular y reclamen importantes recursos fiscales. Asimismo, dentro del proceso de planeación democrática del desarrollo, consultará a la propia ciudadanía en los términos de ley, sobre las prioridades y estrategias estatales.*

Con base en la tipología que sobre el referéndum hace Paolo Biscaretti di Ruffia, el de Guerrero, es de tipo administrativo.

Recordemos que sólo una vez se implementó, y fue durante la administración del presidente municipal de Chilpancingo, Florencio Salazar Adame; el referéndum giró en torno al agua potable.

En cambio, en Veracruz es de naturaleza constitucional; veamos primeramente su artículo 2º donde queda plasmado ese tránsito de elección-dimisión a la elección-participación: *La soberanía reside en el pueblo, el que la ejerce por medio de los poderes del Estado o directamente a través de las formas de participación que esta Constitución determine.*

En su artículo 17, párrafo tercero, dispone que:

*La ley regulará los procedimientos participativos de referéndum o plebiscito. En el ámbito estatal, los procedimientos de plebiscito y referendo tendrán como base el procedimiento legislativo y en el ámbito municipal el procedimiento tendrá como base el procedimiento edilicio del cabildo.*

*Los miembros del Congreso y el Gobernador del Estado tienen derecho a la iniciativa en los procedimientos participativos de referendo y plebiscito.*

*El referendo será obligatorio en los siguientes casos:*

- a) Para la reforma o derogación total de las disposiciones de esta Constitución, y*
- b) Para los demás casos que establezcan esta Constitución.*

*El plebiscito será obligatorio en los casos que señalen esta Constitución y la ley.*

La democracia semidirecta en Veracruz, comprende además, la iniciativa popular que está establecida en el artículo 34 fracción VII.

Es una tendencia mundial, y por ende, nacional, fortalecer la participación de la ciudadanía en la vida pública para coadyuvar a fortalecer la identidad entre representante y representado.

**4.** Nuestra Constitución mantiene una grave iniquidad y contradicción constitucional en su artículo 29, que señala:

*El Congreso del Estado se compondrá por 28 diputados de mayoría relativa, electos conforme el número de distritos electorales y hasta por 18 diputados de representación proporcional, que serán asignados en los términos y*

*condiciones que establezca la ley. En ningún caso un partido político podrá contar con más de 30 diputados por ambos principios.*

La Constitución de Veracruz, ya estableció el espíritu de equidad que han pronunciado los órganos jurisdiccionales competentes; en su artículo 21, párrafo quinto, se establece que: *“Ningún partido político podrá contar un número de diputados, por ambos principios, mayor número total de distritos electorales uninominales”*.

Mantener la sobre representación en Guerrero, es reafirmar una postura autoritaria.

5. Otro gravísimo ejemplo de falta de técnica legislativa y constitucional en nuestra Constitución, lo encontramos en el artículo 58:

*El Gobernador del Estado, es jefe del Estado, del Gobierno y de la Administración Pública y sus facultades como jefe del Estado y del Gobierno son intransferibles, y delegables solamente en aquellos casos previstos en esta Constitución y las leyes.*

Esto significa que el Gobernador de Guerrero está al mismo nivel que el Presidente de la República; por ello, para evitar ese grave error, la Constitución de Veracruz, solamente dispone en su artículo 42 que: *“El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo denominado: Gobernador del Estado”*.

El *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios* dispone que: *“En México, el sistema presidencial, que algunos denominan de “Ejecutivo Fuerte”, tiene su fundamento, entre los otros artículos en el 80 y 89. El primero establece que: “se deposita el ejercicio del Supremo Poder ejecutivo de la Unión en solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. En el segundo, por su parte, se consignan las facultades y obligaciones del Presidente, independientemente de que en algunos otros artículos se fundamenten otras atribuciones, las que en su conjunto le otorgan al Presidente de la República el carácter de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Jefe de las Fuerzas Armadas”*.

Mantener el contenido del artículo 58 en nuestra Constitución, es seguir honrando nuestras miserias políticas y alimentando nuestra ignorancia.

6. El artículo 16 de la declaración francesa de derechos de 1789, dispuso que: *“Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos del hombre no esté asegurada, ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución”*.

La Constitución guerrerense ni uno ni otro requisito reúne: no contiene los derechos del hombre, ni una auténtica división de poderes.

Si bien en cierto que en su artículo 26 dispone que *“el poder público del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”*, lo cierto es, y específicamente el Poder Judicial, no tiene ninguna función de freno y contrapesos sobre los otros dos poderes; estamos ante la presencia de una simulación de división de poderes.

El Poder Judicial sólo resuelve problemas entre los particulares, y no asuntos o conflictos entre el Estado y los particulares o entre órganos estatales.

Es más, en el artículo 89 que establece las atribuciones del Poder Judicial, no contempla las de naturaleza jurisdiccional, solamente enumera las de tipo administrativo, que no representa, cierto es, la función trascendental de este Poder.

En varios Estados de la república han dado el paso a la realidad dejando atrás una cultura política centralista federal en materia judicial; han fortalecido al Poder Judicial otorgándole facultades de control constitucional en el ámbito local.

Debo señalar que en su momento José Francisco Ruiz Massieu, propuso a los integrantes del Poder Judicial, que le ayudaran a diseñar un instrumento que en aquél momento él llamó *“amparoide local”*; empero, los señores magistrados no actuaron, prefirieron seguir apareciendo, como en los discursos políticos, en el tercer lugar en la división de poderes, y no ponerse al mismo nivel que los otros dos.

Es importante recuperar las experiencias de los estados en donde han establecido salas o tribunales constitucionales locales, para fortalecer al Poder Judicial en Guerrero; esto no puede esperar más.

7. La Constitución local adoptó el sistema norteamericano –al igual que la federal- para llevar a cabo reformas o adiciones a la misma, pero además, en el artículo 125 en su párrafo cuarto dispone que: *“Si el jefe del Ejecutivo vetas las reformas o adiciones, éstas no podrán ser*

*discutidas nuevamente hasta el siguiente periodo de sesiones del Congreso”.*

El jurista guerrerense, Dr. Elisur Arteaga Nava, en su *Tratado de Derecho Constitucional*, sostiene que:

*por disposición constitucional, como se ha sostenido, sólo los actos del Congreso de la Unión cuando actúa como legislador ordinario son susceptibles de objetarse mediante el veto, por lo tanto, el veto es improcedente en los casos de reformas de formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes, que dispone el artículo 73, fracción III.*

Nos unimos a la postura de tan egregio constitucionalista basada en la más pura técnica constitucional: El Poder Constituyente Permanente o Poder Revisor, como se denomina el procedimiento de reforma que se encuentra previsto en el artículo 135 de la Constitución Federal y en el artículo 125 de la Constitución local, no puede ser sujeto a veto por el Poder Ejecutivo.

Consideramos que la Constitución de Veracruz sobre el tópico que nos ocupa, ha introducido un sistema innovador para llevar a cabo reformas constitucionales, y claro es, no contempla el veto en esta situación del poder Legislativo que actúa como Constituyente permanente.

El sistema que introduce es mixto (Americano, Suizo, Francés), veamos el artículo 84 del citado ordenamiento constitucional:

*Esta Constitución podrá ser reformada en todo o en parte por el Congreso del Estado. Las reformas deberán ser aprobadas en dos periodos de sesiones ordinarios sucesivos, por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso.*

*Para que las reformas formen parte de esta Constitución, será necesaria la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos, las que deberán darse en sesión extraordinaria de cabildo en un término improrrogable de noventa días naturales contados a partir del día siguiente a aquél en que reciban el proyecto.*

*Para la reforma o derogación total de las disposiciones contenidas en esta Constitución, será obligatorio el referendo que señala el artículo 17 de esta Constitución.*



*El Congreso o la Diputación permanente, hará el cómputo de los votos de los ayuntamientos y, en su caso, la declaratoria de que han sido aprobadas las reformas ordenando su publicación en la Gaceta Oficial del Estado.*

Como se aprecia, el veto no procede tratándose de la actuación del poder constituyente permanente por sensatez constitucional; al autorizarlo la Constitución de Guerrero, despierta un olor fascista.

La obra de David Cienfuegos Salgado y de Raúl Calvo Barrera, se agrega a la bibliografía de la corriente sobre derecho estadual, en la que uno de sus mayores precursores es el Dr. Elisur Arteaga Nava, para orgullo de nosotros, guerrerense; así también, son impulsores del derecho estadual, José Francisco Ruiz Massieu y el Dr. Manuel González Oropeza, entre otros.

Dentro de ese movimiento estadual, debe de considerarse a la Fundación Académica Guerrerense, A. C., quien admirablemente ha impulsado el estudio del derecho local; lo más plausible es que sin financiamiento público o privado, los integrantes de la misma en la mayoría de los casos han financiado con recursos propios las investigaciones respectivas y su publicación correspondiente.

Detrás de este noble proyecto han estado, inclusive siendo estudiantes, David Cienfuegos Salgado y Raúl Calvo Barrera, quienes honran a ese importante colectivo que emergió a la arena política social en 1968: los jóvenes, futuro de la humanidad.

En México, como en Guerrero, no hay cultura de la legalidad, aunado a esto, una Constitución de caricatura, hace que el estado de Guerrero tenga una débil ingeniería constitucional, parecida a los cimientos de una vivienda de interés social, de esas que se construyen en 40 metros cuadrados y que son una burla para la dignidad humana.

Los responsables de la política de estado, deben de saber que tenemos como Carta Magna local a un documento asimétrico, incoherente, contradictorio, un monumento a la irracionalidad del hombre político.

Esta obra sale a la luz pública, con una gran oportunidad, en virtud que la presente legislatura está empeñada en sacar la reforma política del cesto de la basura; la presente obra es como un faro que orienta a la nave constitucional para llegar a feliz puerto.

El Dr. David Cienfuegos Salgado y el Mtro. Raúl Calvo Barrera, representan hoy por hoy, a la nueva generación de jóvenes guerrerenses con vocación democrática, críticos y propositivos; su formación académica y su inclinación por la investigación, nos hace a los lectores de esta bella ciencia, estar ansiosos en espera de otra interesante obra. ¡Así será!

José Gilberto GARZA GRIMALDO  
*Ciudad Universitaria, Chilpancingo, primavera 2003*