



CAPÍTULO TERCERO

I. EL CONTEXTO HISTÓRICO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1922

Las dinámicas de consolidación del sistema-mundo capitalista durante el siglo XIX, fundado en el liberalismo, la industrialización, el nacionalismo, la democratización y el imperialismo, generaron tendencias competitivas y conflictivas hacia adentro y hacia fuera de los Estados nacionales unificados y consolidados, de tal suerte que para 1914 motivaban el estallido de la Primera Guerra Mundial. En medio de ésta, el desgaste y derrumbe de viejos imperios europeos, y en particular el ascenso del modelo socialista y comunista soviético, condicionarían para casi todo el siglo XX las coordenadas del sistema-mundo, la economía mundial y el sistema interestatal.⁴³

En el nivel interestatal, a la expansión territorial estadounidense le había seguido la guerra civil (1861-1865) con el triunfo del Norte industrial y antiesclavista, y de allí la reconstrucción y fortalecimiento de sus instituciones políticas liberales y económicas monopólicas, que lo prepararon para el imperialismo comercial mediante la adaptación de nuevas tecnologías y su posicionamiento en la nueva industria petrolera, a su vez expresión y fuente vigorosa de la segunda revolución científica y tecnológica.⁴⁴

⁴³ Véase, por ejemplo, Wallerstein, Harrison *et al.*, en particular el volumen II, parte diez, titulada “Nacionalismo e industrialización, 1850-1914”.

⁴⁴ Véase, además, Morison *et al.*, en particular los capítulos XV a XX, titulados “Intermedio pacífico (1846-1854)”, “El conflicto incontenible (1854-1861)”; “La guerra civil (1861-1865)”, “La expansión norteamericana (1865-1890)”, “La era del petróleo (1890-1914)”, “La era de la guerra mundial (1914-1945)”, “La era de la globalización (1945-1990)”, “La era de la globalización contemporánea (1990-2010)”, “La era de la globalización postmoderna (2010-2050)”, “La era de la globalización postmoderna (2050-2100)”.

En el ámbito nacional, al triunfo liberal y nacionalista comandado por Benito Juárez y la generación de la Reforma en contra de los conservadores, entre 1859 y 1861, y en contra del imperio francés, entre 1862 y 1867, le siguió la difícil tarea de estabilizar el gobierno luego de la muerte del gigante de Guelatao, en 1872, a través de la República Restaurada (1872-1876) y el arribo de Porfirio Díaz a la Presidencia de la República (1876 hasta 1911 con el breve interregno de 1880 a 1884).

En la relación regional-nacional hay evidencia de que los dos próceres oaxaqueños, Juárez y Díaz, conformaron y utilizaron un sistema de poder de base regional, precisamente alimentada desde su estado natal. Según Bailón,⁴⁵ ya antes de la muerte de Juárez éste fue desplazado por Díaz del control de la fuente de poder regional, que luego asumió a plenitud y explotó durante varios lustros. Sin embargo, además de las contradicciones sociales provocadas por la modernización económica porfiriana, y como suele ocurrir en los procesos históricos, Garner da cuenta de que desde esa misma base local germinaron semillas sociales y políticas que habrían de contribuir de manera decisiva al derrumbe del régimen político oaxaqueño porfiriano.⁴⁶ Al respecto, es claro que los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, hijos de un antiguo compañero de luchas de Díaz, quien fuera marginado por el presidente una vez en el poder, enarbolarían armas ideológicas liberales y anarco-guerrilleras al amanecer el siglo XX en contra de la política del vetusto estadista. Más todavía, el conflicto regional Norte-Sur que se vivía hacia adentro de las élites gobernantes, la competencia entre políticos-políticos y políticos-científicos, y la persistente demanda de los pueblos y comunidades en

⁴⁵ “La guerra civil: ojeada general (1861-1865)”; “La Guerra Civil: la prueba de las armas (1861-1865)”; “La reconstrucción (1865-1877)”; “La revolución económica (1865-1914)” y “La revolución económica (1865-1914)”.

⁴⁶ Bailón, Jaime, *op. cit.*, pp. 114 y ss.

⁴⁶ Véase, por ejemplo, Chassen, Francie y Martínez Medina, en Martínez Vázquez, Víctor Raúl (coord.), *La revolución en Oaxaca 1900-1930*.

defensa de sus tierras, trajo al escenario nacional la acción decidida de corrientes políticas tales como las lideradas por Bernardo Reyes y José Yves Limantour, que Porfirio Díaz no manejó con el tino de otros tiempos. En síntesis, los “reyistas”, marginados de la sucesión en 1910, al ver copada la candidatura a la Vicepresidencia de la República por los “científicos”, se aliaron con los partidarios de Francisco I. Madero forzando el fraude electoral que condujo, en pleno festejo del Centenario del inicio de la Independencia, a los prolegómenos de la Revolución a través del Plan de San Luis.⁴⁷

La rápida y sorprendente caída y exilio de Porfirio Díaz en menos de un año, en mayo de 1911, el ascenso y ulterior magnicidio del presidente Madero a manos de Victoriano Huerta con el apoyo del embajador norteamericano, y la subsecuente revolución popular y social de Francisco Villa y Emiliano Zapata, respectivamente, además de la apelación constitucionalista de Venustiano Carranza, apoyado en Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, entre otros, condujo a la lucha armada. La oferta alemana hecha a Huerta para aliarse con las potencias del Eje a cambio de recuperar los territorios mexicanos perdidos a mediados del siglo XIX ante la expansión territorial norteamericana, el amago intervencionista militar estadounidense desde las costas de Veracruz, la lucha armada entre las fuerzas nacionales y regionales mexicanas en pugna, el dilema de la legitimidad triunfante entre los actores prosocialistas y proparlamentaristas de la Convención de Aguascalientes y la institucionalidad constitucional liberal y presidencialista de Venustiano Carranza, entre muchos otros factores, forzaron los pactos preconstitucionales entre carrancistas, obreros y campesinos, que confluyeron en el Congreso Constituyente de 1916-1917 y dieron lugar a las principales innovaciones normativas de la Constitución promulgada el 5 de marzo de este último año.⁴⁸

⁴⁷ Véase Garcíadiego, Javier.

⁴⁸ Véase Yankelevich; Meyer; Katz; Carpizo, y Tena Ramírez.

En efecto, la Constitución federal de 1917 no pudo ser menos reveladora de los pactos sociopolíticos fundadores de la nueva legitimidad y arquitectura institucional: presidente fuerte y municipio libre; derechos sociales a la educación, trabajo, sindicación, seguridad social y tierra, a la vez que reivindicación de los derechos de la nación sobre recursos naturales y del subsuelo, más ratificación y reforzamiento del Estado laico, soberano y nacionalista.

Pero si bien se habían desenlazado fuertes nudos que daban paso a una nueva etapa en la evolución del país, a las fuerzas constitucionalistas liberales y sociales triunfantes les faltaba una resistencia que liquidar: los restos del bastión regional oaxaqueño porfiriano. Éste, según Margarita Dalton (1990, IV: 11-12), reflejaba las fortalezas y debilidades del régimen modernizador; o bien, de acuerdo con Garner, las rigideces y anquilosamiento del sistema político personalizado, a la vez que había pautado el rumbo y método de gobierno del país durante más de cincuenta años, y, según Guardino, a lo que no es lejana la visión de Enrique Krauze, incluso le habría impreso una huella indeleble a la cultura política durante cien años más, hasta nuestros días.⁴⁹

Así pues, en el ámbito local los acontecimientos nacionales-internacionales tuvieron repercusiones directas y reflujo inmediatos que desembocarían, en 1922, en la nueva Constitución de Oaxaca. Aquí se referirán de manera lo más abreviada posible.⁵⁰

A lo largo del porfiriato, el presidente Díaz condujo el gobierno de Oaxaca ya sea personalmente (1881-1883), o bien a través de sus allegados, los generales tuxtepecanos Francisco Meixueiro, Mariano Jiménez, Albino Zertuche, Gregorio Chávez y Martín

⁴⁹ Véase Dalton (1990: 11); Garner, p. 247; Guardino, p. 159.

⁵⁰ En lo que sigue, el texto se apoya en su totalidad en la obra de Jaime Bálon, pp. 165-177, pero se recomienda ampliamente consultar las representativas contribuciones de Martínez Vázquez y de Ruiz Cervantes, en que aquél también se apoya.

González, además de Luis Mier y Terán, radicado desde niño en Oaxaca.

González fue electo en 1894 y reelecto en 1898. En su segunda reelección enfrentó las aspiraciones de Félix Díaz, sobrino del presidente, y ambos fueron obligados por éste a declinar en favor de la candidatura de Emilio Pimentel, a su vez afiliado al grupo de los políticos-científicos.

Pimentel fue electo en 1902, 1906 y 1910, pero en mayo de 1911 dimite ante la inminente caída de Porfirio Díaz. Heliodoro Díaz Quintas, gobernador interino, llama a elecciones en las que resulta triunfador Benito Juárez Maza, quien ejerció el Poder Ejecutivo de septiembre de 1911 a abril de 1912, mes en que muere repentinamente provocando un nuevo reacomodo entre las élites y fuerzas porfirianas, liberales y revolucionarias, cuyas pugnas redundaban en la destrucción paulatina de la base regional de dominio que Juárez-Díaz habían construido. Esta tensión interna se refleja en la conducta del nuevo gobernador electo, Miguel Bolaños Cacho, quien no pudo atemperar el divisionismo local, máxime que, luego de la muerte de Francisco I. Madero, distorsiona sus lealtades políticas y es depuesto por una coalición serrana de filiación porfirista, liderada por Fidencio Hernández y Guillermo Meixueiro. Al respectivo gobernador interino le sobreviene José Inés Dávila, político de raíces porfirianas, defensor de la legalidad.

Ante la injerencia carrancista en el estado y la incertidumbre del futuro político federal, en Oaxaca se produce, aparentemente mediante acuerdo con oaxaqueños incrustados en el gobierno federal, la declaración de soberanía a través del Decreto 14, aprobado por el Congreso del estado el 3 de junio de 1915, en virtud del cual el estado, en razón del desorden imperante en el ámbito nacional, se separa de la Federación y procede a generar reformas constitucionales y legislación diversa.⁵¹

⁵¹ Bailón, citando a Ruiz Cervantes (1988), apunta que “dentro de los decretos promulgados estaban los relativos a la reinstalación del plebiscito como

Entre marzo de 1916 y mayo de 1919 coexisten en territorio oaxaqueño dos gobiernos: el constitucionalista federal y el de la soberanía estatal, además de gobernadores preconstitucionales y pos-Constitución de 1917 no electos popularmente, hecho que justificaba la resistencia de los “soberanistas”, quienes defendían la Constitución local de 1857.

En el momento crucial del conflicto, Dávila traslada los poderes del estado a Tlaxiaco, donde cae asesinado, luego de una reyerta, en 1919, como había caído antes el hermano —Jesús Carranza— del primer jefe del ejército constitucionalista, y a la sazón presidente de México, fusilado en la región del Istmo. Meixueiro, brazo armado del “movimiento soberano”, resiste en la Sierra Juárez mientras que el Ejército constitucionalista opera en Tuxtepec, el Istmo y la Costa. El triunfo del Plan de Agua Prieta y el ascenso de Álvaro Obregón, a la muerte de Venustiano Carranza, abre espacio para negociar la vuelta de Oaxaca al orden constitucional, lo que ocurre al asumir el gobierno Jesús Acevedo. Éste, a su vez, firma el Decreto 6 del 25 de mayo de 1920 que reconoce la vigencia de la Constitución de 1917.

Manuel García Vigil, vinculado a Obregón, gana las elecciones de 1920 y promueve y promulga la Constitución de 1922, para lo cual, según acredita González Oropeza, ya se había formulado al menos un proyecto.⁵²

medida para reformar la Constitución estatal, la elección directa de diputados, la libertad del poder judicial para designar a sus integrantes —cuya selección era patrimonio del ejecutivo del Estado—; la facultad del Tribunal de Justicia para proponer iniciativas de Ley; la abolición del municipio como la base de la división territorial y la descalificación de las jefaturas políticas que sin embargo utiliza el gobierno soberano; la creación de dos nuevos distritos políticos..., la prohibición de contratos de aparcería; la tala de bosques nacionales y comunales; una quinta ley de educación que pregonaba el enfoque integral, dando obligaciones a los patronos en el proceso, y daba algunas líneas para la educación cívica, la combinación de conocimientos con destrezas manuales y el arraigo de maestro a la comunidad” (p. 171, nota 13).

⁵² Véase González Oropeza en su estudio de 2003.

Si bien el poder de los “serranos” es debilitado por el licenciamiento de tropas y la federalización de su administración, todavía García Vigil participó en la rebelión de Adolfo de la Huerta, por lo que fue asesinado por los propios “serranos”, aliados a Obregón, y en consecuencia reasumen el poder local en la figura de Onofre Jiménez, quien es depuesto mediante una maniobra “callista”, el llamado “camarazo”, de 1925, que conduce a la titularidad del Poder Ejecutivo a Genaro V. Vázquez, a partir de cuya administración inicia la era de la institucionalización, que se irá consolidando gradualmente hasta la formación del Partido Nacional Revolucionario, en 1929, y sus procesos evolutivos ulteriores.⁵³

Así, a efecto de entender los contenidos de la Constitución oaxaqueña del siglo XX, conviene tener presente las complejas co-

⁵³ Para Martínez Vázquez, los acontecimientos políticos de las dos primeras décadas del siglo XX en Oaxaca marcan no sólo un cambio de régimen —del porfiriano al revolucionario— sino de clases políticas regionales en el poder, pues los “soberanistas” enfrentan la competencia de la llamada “vallistocracia”, por lo cual se entiende un conjunto de familias originarias de los Valles Centrales de Oaxaca, caracterizada por cierto poder económico y cultura política que mezcla tradiciones juaristas, porfirianas y populistas, “...regionalismo y provincialismo alimentados por el aislamiento, las barreras impuestas por la orografía y el acendrado comunalismo de nuestras etnias (cerca de quince en toda la entidad). A esto hay que agregarle su paternalismo ante estos grupos, a quienes en las clases dominantes se les mira con cierto desprecio e ironía, de la que no deja de nutrirse un sector de la clase reinante. En los resultados globales de sus nutrientes ideológicos la clase política oaxaqueña se caracteriza por su conservadurismo y por su buen entendimiento con los señores de la tierra y el comercio, aunque, por otra parte, se encuentra obligada a cubrir las apariencias propias del nuevo pacto social que emergió de la revolución y por tanto se halla también indirectamente atada a las necesidades de las masas. La “vallistocracia” es un término usado por primera vez en el trabajo de Víctor de la Cruz ‘Las razones de Juchitán’, *Hora Cero*, núm. 25, 2 de diciembre de 1981, aunque este autor no lo define”. Para algunos observadores de la actualidad del Estado, una buena parte de los fenómenos políticos que en estos años está teniendo lugar se debe al desafío que han lanzado otras clases políticas regionales sobre la prolongada hegemonía de la “vallistocracia”, al grado de que han llegado a desplazarla del control de la gubernatura.

yunturas de la década de 1911 a 1921, así como la concurrencia de fuerzas políticas que pactaron la transición gradual de Oaxaca al nuevo régimen constitucional federal.

Así pues, en el ámbito local los acontecimientos nacionales-internacionales tuvieron repercusiones directas y reflujo inmediatos. Aquí se referirán de manera lo más abreviada posible.

II. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1922⁵⁴

La Constitución Política oaxaqueña de 1922 fue dada en el Salón de Sesiones del H. Congreso del estado el cuatro de abril de 1922, y promulgada en la misma fecha por el gobernador constitucional del estado, Manuel García Vigil.

El decreto legislativo correspondiente fue firmado por Herón Ruiz, en su carácter de diputado presidente; Gaspar Allende, diputado vicepresidente; Emilio Álvarez; Emilio Díaz Ortiz; Heraclio Ramírez; Agustín R. Arenas; R. Villegas Garzón; Pedro Camacho; Ángel Hernández; Librado G. López; Luis Meixueiro; Agustín Castillo; M. Aguilar y Salazar y Alfredo Calvo, estos dos últimos en calidad de diputados secretarios.

La Constitución constaba de 165 artículos ordinarios y catorce transitorios, así como ocho títulos.

Su expedición, cinco años después de la entrada en vigor de la Constitución federal de 1917, se debió a complejos factores históricos que en buena parte se expresaron en su texto.

1. *Preámbulo*

A diferencia de las cartas fundamentales de 1825 y 1857, la Constitución de 1922 no incluyó una exposición de motivos de

⁵⁴ El análisis que sigue toma como referencia el texto de la Constitución de 1922 como aparece en *Las Constituciones políticas del Estado de Oaxaca* (2001) y que puede consultarse en el disco compacto anexo a este trabajo.

los constituyentes, sino apenas un preámbulo suscrito por el titular del Ejecutivo.

En éste, el gobernador hace saber

Que la XXVIII Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en funciones de Constituyente, de acuerdo con el artículo quinto del Decreto número ciento veinticinco expedido por el ciudadano Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, el veintisiete de marzo de mil novecientos diecisiete, y con el artículo noventa y uno del decreto número catorce, expedido con fecha treinta de septiembre de mil novecientos veinte por el ciudadano Jesús Acevedo, Gobernador provisional, reforma la Política del Estado...

Dicha fórmula refleja la extrema cautela de los actores políticos locales, en particular el gobernador, al expresar, primero, que el órgano que había aprobado el decreto de reformas era la Legislatura constitucional número XXVIII, es decir, que el orden político soberano no había sido suspendido o interrumpido por lo que transmitía un mensaje de vigencia y continuidad del antiguo régimen; segundo, que no se había convocado a un nuevo Congreso Constituyente, sino que la Legislatura en curso había asumido esas funciones; tercero, que lo había hecho en acatamiento de una orden del entonces Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, es decir, del representante de los poderes federales y el Estado mexicano —quien, en rigor, había vencido al movimiento “soberanista” contrarrevolucionario oaxaqueño, pero que a su vez en 1922 ya había muerto: Venustiano Carranza; cuarto, que lo hacía en seguimiento al decreto expedido dos años antes por un gobernador provisional —quien fuera parte de la corriente “soberanista”, pero que terminó aceptando, durante el interinato presidencial de Adolfo de la Huerta, la Constitución de 1917; y, quinto, que se trataba de una reforma a la Constitución de 1857, no de una nueva Constitución revolucionaria que vendría a reemplazarla, por lo que no habría, en principio, que reaccionar ante ella.

El nombre de Manuel García Vigil, gobernador constitucional del estado, y quien signó el decreto reformista, equivalía al de un distinguido oaxaqueño e integrante del movimiento constitucionalista que había luchado por años junto a Francisco I. Madero y Venustiano Carranza, y había resultado electo al cargo por la soberanía popular del estado, precisamente, en 1920, de modo que no había justificación constitucional para impugnarlo.

2. *Contenidos*

El nuevo texto constitucional mantuvo un perfil cercano al de la Constitución decimonónica a la que introducía diversas reformas, las cuales, seguramente como expresión del compromiso político entre liberales y revolucionarios que lo hizo posible para transitar hacia el régimen amparado por la Constitución federal de 1917, no siguió a ésta en aspectos sociales y políticos sensibles. Por el contrario, dada la dividida correlación de fuerzas conservadoras y revolucionarias dentro y fuera del estado, los constituyentes desarrollaron una cuidadosa pieza legislativa, en la que, en lo esencial, apenas enunciaron los derechos de la nación sobre la propiedad originaria y, eso sí, revirtieron el modelo de gobierno presidencial fuerte que Venustiano Carranza promovió e impuso en la Constitución federal, de tal modo que alteraron el equilibrio de poderes a favor de un esquema semiparlamentario con explícitos controles y limitaciones al Ejecutivo local mediante diversos mecanismos.

A. *Garantías individuales*

Es verdad que el título primero fue destinado a catalogar las garantías individuales dejando atrás, por tanto, la denominación de “derechos del hombre”, que caracterizó a su predecesora, diferencia que por mucho tiempo la doctrina constitucional mexicana consideró piedra fundante del nuevo régimen político jurídico del estado.

En efecto, el primer artículo resultó expresión de la esencia del cambio constitucional de su tiempo al prevenir que la organización gubernativa del estado de Oaxaca “...tiene por objeto el mejoramiento económico, social y político de todos sus habitantes armonizando los derechos individuales con los de la colectividad”. Es decir, se superó la reivindicación individualista de los derechos, propia de la concepción liberal clásica, y se priorizaron los derechos colectivos.

Sin embargo, de lo anterior, los restantes diecinueve artículos, destinados a desplegar el conjunto de garantías, si bien las reforzaron en diversas materias y aspectos, no fueron lo congruente que se podría esperar con respecto a la fórmula socioliberal revolucionaria.

Así, el texto preservó, de entrada, la declaración de igualdad formal ante la ley y el principio de legalidad, conforme al cual poderes y funcionarios públicos sólo tienen las facultades que aquélla les otorga, mientras que el hombre puede hacer lo que ella no le prohíbe.

Asimismo, ratificó la libertad de expresión con sus limitaciones, y la libertad de imprenta; prohibió la previa censura y el secuestro de la maquinaria como instrumento del delito, ordenando evitar mediante leyes orgánicas, salvo responsabilidad comprobada, la cárcel a expendedores, voceadores, operarios y demás empleados de prensa, lo que en modo alguno era ocioso prever y proscribir, dada la intensa actividad periodística federal y local que el régimen porfiriano llegó a maniatar al extremo.

Reiteró la proscripción de leyes y tribunales especiales y colocó la innovación de la exacta aplicación de la ley en materia penal, diferenciándola, así, de la materia civil, en la que cabrían los métodos interpretativos, incluidos los principios generales del derecho. Mantuvo la prohibición de leyes penales y sanciones privativas, retroactivas, infamantes, trascendentales, excesivas y confiscatorias. Reguló con mayor detalle la averiguación previa y las garantías procesales del detenido y el acusado tanto en términos como en plazos y derechos de defensa, audiencia y prueba, lo

mismo que de buen trato y propósito de regeneración social al reo. Se ratificó la prohibición a toda autoridad de suspender el efecto de las leyes. Se redujeron a dos instancias los asuntos judiciales, y reiteró la negativa a la duplicación de la instancia una vez resuelto el caso civil o criminal, lo mismo que la prisión por deudas civiles. Se confirmó que sólo los delitos merecedores de pena corporal darían lugar a prisión preventiva, la que estaría físicamente separada de las destinadas a la extinción de penas.

En cambio, apareció en el texto la prohibición de justicia por propia mano, abriendo el acceso expedito y gratuito a la administración de justicia. A tono con la Constitución federal, se negó reconocimiento vía ley o autoridad alguna a pacto, convenio o contrato que menoscabara la libertad del hombre por causa de trabajo, educación, voto religioso o cualquier otro motivo. Se introdujo el término de diez días para que las autoridades contestaran por escrito las peticiones haciendo llegar la respuesta al peticionario. Además, se agregó al principio de legalidad de los actos de molestia procedentes de autoridad, el deber de motivarlos, y no sólo fundarlos; se precisaron condiciones legales para librar órdenes de aprehensión o detención, y reguló con la debida técnica jurídica los casos de detención en flagrancia y por urgencia. El nuevo texto reguló el cateo por orden judicial y las visitas domiciliarias practicadas por autoridad administrativa. Otro tanto ocurrió en cuanto a los derechos de poseer y portar armas, asociarse y reunirse, lo mismo que en torno a la garantía de las exclusivas competencias de la autoridad judicial para imponer penas y del Ministerio Público y la Policía Judicial, subordinada al primero, para perseguir los delitos, en tanto que a la autoridad administrativa quedaba reservada la facultad de castigar infracciones a reglamentos gubernativos y de policía, en el entendido de que “si el infractor fuere jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana”, cláusula, esta última, que cobraba pleno sentido en la segunda década del siglo XX mexicano.

Pero el sentido laico y social, propio de la legislación constitucional motivada por la Revolución de 1910-1917, encarnó en dos preceptos de la Constitución de 1922 que marcaban amplia distancia respecto a su antecesora decimonónica:

Por una parte, en el artículo 19, párrafos segundo y tercero, se limitó el derecho de reunión, expresión y asociación política, en los siguientes términos:

Los ministros de los cultos nunca podrán, en una reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos del culto o de propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades, en particular, o en general, del Gobierno.

Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse reuniones de carácter político en los templos abiertos al culto.

Por la otra, en el artículo 20 se introdujeron las atribuciones de la potestad estatal para regular suplementariamente la propiedad privada en razón de la utilidad pública, así como el equilibrio en la apropiación y la distribución de la riqueza, expresiones nítidas del espíritu revolucionario:

Los bienes que originariamente no han sido de la Federación, constituyen el patrimonio del Estado, el cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellos a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Esta no podrá ser expropiada si no por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Las necesidades de la agricultura, la ciencia, la industria, el comercio y las comunicaciones; las del orden público o de interés general, serán las bases para calificar la causa de la utilidad pública.

En el territorio del Estado, este tiene el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación dictando las medidas necesarias para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la creación de

nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables para el fomento de la agricultura en intensidad y extensión, y para evitar la destrucción de los elementos nacionales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad, conforme a las facultades que el artículo veintisiete de la Constitución General concede a los Estados.

Evidentemente, estos dos últimos párrafos envolvían de manera sutil el nudo del conflicto “soberanista” que se resistió por varios años a distender la cuerda de los intereses locales, pues si en apariencia el gobierno del estado tendría cierto margen de maniobra para la afectación de la propiedad privada, en rigor esa capacidad quedaba supeditada a los dictados de la Constitución y el gobierno federales.

B. Orden público

Los constituyentes del 22, a diferencia de los legisladores de 1857, asignaron espacio especial a las obligaciones de los habitantes y ciudadanos, así como a las prerrogativas de estos últimos, y a ello denominaron “orden público” (artículos 22-25).

A los primeros, mandaron a hacer que sus hijos o pupilos concurrieran a escuelas públicas o particulares para recibir educación elemental; inscribirse en el padrón de la localidad de residencia, manifestando propiedad, industria, profesión o trabajo, y contribuir a los gastos públicos de Federación, estado y municipio de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

A los segundos les confirieron derecho y obligación de votar en las elecciones; el deber de inscribirse en los padrones electorales, desempeñar cargos de elección popular y las funciones electorales y de jurado; opinar en asuntos políticos y tomar parte activa en la cosa pública conforme a la ley, lo mismo que, como derecho y obligación de habitantes y ciudadanos, formar parte de la guardia nacional para defender territorio e instituciones de la República y el estado. A los ciudadanos, además, se les concedía el

derecho a ser votados para cargos de elección popular y ser promovidos a cualquier empleo o comisión.

C. Estado, soberanía y territorio

En el título tercero (artículos 26-28) del texto se advierte otro cambio de énfasis entre las Constituciones de 1857 y 1922, cuando se subraya, primero, que el estado de Oaxaca es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, remitiendo luego a la típica fórmula de la libertad y soberanía en lo concerniente a su régimen interior conforme con la Constitución general de la República.

Asimismo, luego de ratificar el principio de soberanía popular ejercida a través de los poderes del estado en lo relativo a su gobierno y administración interior, conforme con la Constitución, el compromiso de 1922 incluyó una frase cuyo sentido sólo puede ser entendido a la luz del movimiento “soberanista”, los conflictos que generó frente al gobierno federal y que, en casos microrregionales específicos, se mantenían vivos dentro del estado:

El territorio del Estado de Oaxaca es el que posee actualmente conforme a las jurisdicciones de hecho ejercidas por sus respectivas autoridades y el que por derecho le corresponda; y no podrá ser desmembrado sino en los términos prevenidos por la Constitución Federal.

D. Forma de gobierno y división de poderes

Otro tanto se advierte en relación con la estructuración de la forma de gobierno y división de poderes (artículos 29 y 30).

Si en la nueva Constitución se reiteraban los principios republicano, representativo y popular sobre los que descansaría el régimen interior, inmediatamente después se precisaba que tal forma de gobierno tendría “...como base de su organización política y administrativa, el Municipio Libre”, lo que denotaba la imposi-

ción en el ámbito local de los pactos revolucionarios recogidos por el constituyente federal de 1916-1917, en particular en una entidad federativa reconocida por la multiplicidad e intensidad disruptiva de la vida municipal, maniatada por años a través de los jefes políticos distritales.

Más todavía: si en 1857 la preocupación por la división de poderes frente a la dictadura “santanista” condujo a imprimirlle un tono flexible a ese principio constitucional, en 1922, ante la necesidad de generar a la vez legitimidad política y condiciones democráticas de gobierno, los constituyentes precisaron que el poder público se dividía, “...para el ejercicio de sus funciones...” —no el poder en sí, sino su ejercicio— en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; “...siempre se ejercerán en la forma y términos establecidos en esta Constitución”, y nunca podrán reunirse uno o dos de ellos en cualquiera de los tres, en el entendido de que la concesión de facultades legislativas al Ejecutivo —una práctica frecuente en el México independiente— se haría en términos del artículo 62 constitucional.

Viene al caso adelantar aquí que dicho artículo, colocado dentro del apartado correspondiente a las extensas y relevantes facultades de la Legislatura, condicionaba la delegación de atribuciones al Ejecutivo a una solicitud justificada en circunstancias especiales en que se encontrara el estado; excepcionalidad del caso; estimación de conveniencia por parte del Congreso; el voto de tres cuartas partes del total de sus integrantes; tiempo limitado; expresión clara de la facultad o facultades que se delegarían y los límites a que debía circunscribirse el propio Ejecutivo.

Nada más ilustrativo de la preocupación histórica y los hechos recientes que forzaban tales prescripciones.

a. Poder Legislativo

En relación con el Poder Legislativo (artículos 31-38), cabe mencionar las continuidades y cambios presentes en el texto de 1922, y de los que se infiere la importancia asignada a la integra-

ción, estabilidad y funcionamiento obligados de un poder llamado a equilibrar al gobernador en condiciones que mantenían su potencialidad conflictiva.

En principio, se precisó que ese poder se ejercía —no que se depositaba— en una asamblea, denominada Legislatura —no Congreso— del estado. Los diputados durarían en su encargo no dos años y con posibles reelecciones ilimitadas —ante el silencio del texto y la práctica formalizada durante el régimen porfiriano—, sino cuatro años, renovándose por mitad cada dos años y con derecho a reelección mediata luego de transcurrido un periodo. Más importante aún, los diputados serían electos ya no por vía indirecta, sino directa y popularmente, lo cual entrañaba una auténtica revolución democrática.

En cuanto a los requisitos de elegibilidad, la vecindad se sujetó al dato de la residencia inmediata anterior a por lo menos un año —no a cinco— y “...no haber tomado participación directa o indirecta en alguna asonada, motín o cuartelazo...”, además de que a la característica de “vida honesta” se le suprimió el concepto y presumible prueba de “capital físico o moral suficiente”, que proporcionaba los medios para hacerla posible.

i) Instalación y funcionamiento

La detallada reglamentación constitucional para la instalación y funcionamiento de la Legislatura (artículos 39-49) reitera la preocupación de los constituyentes oaxaqueños de 1922 por la legitimidad y estabilidad del Poder Legislativo en la hora postrevolucionaria y soberanista.

En efecto, los artículos del 39 al 41 regulan con precisión la presentación, registro y calificación —por mayoría absoluta de votos de los presentes y sin recurso alguno— de credenciales de la mitad de los presuntos diputados a renovar cada dos años forzando el plazo de quince días, entre el primero y el quince de septiembre, para instalar la Legislatura, cuya mesa directiva estaría en manos de la mitad de diputados no renovada.

Asimismo, se prescribieron dos periodos ordinarios anuales de sesiones: uno, del dieciséis de septiembre al dieciséis de diciembre, y el otro del primero de abril al treinta de junio del año siguiente, además de los periodos extraordinarios convocados por la diputación permanente a petición del Poder Ejecutivo. El gobernador tendría que asistir a la apertura de los periodos ordinarios y a los extraordinarios, en caso de que él los hubiera motivado, a efecto de leer un informe sobre el estado de la administración pública o las causas que dieron lugar a la convocatoria. El primer periodo ordinario estaría dedicado a la aprobación de los presupuestos estatal y municipales, en tanto que el segundo daría preferencia a la revisión y calificación de las cuentas del año anterior. Los periodos extraordinarios no podrían invadir la temporalidad de los periodos ordinarios. El quórum se alcanzaba con la mayoría relativa de los diputados y se fijaba un límite de diez faltas por periodo antes de suspenderlos llamando a los suplentes. El traslado de la Legislatura del lugar de su residencia y celebración de sus sesiones, la ciudad de Oaxaca —en que se ciñó a residir al resto de los otros dos poderes—, a cualquier otro punto de la entidad, requería el voto de tres cuartas partes de los diputados presentes. Toda resolución dictada por la Legislatura tendría el carácter de ley, decreto, iniciativa ante el Congreso de la Unión o acuerdo, en el entendido de que los y primeros tres irían firmados por presidente y secretarios, y el último sólo por los secretarios.

ii) Proceso legislativo

El derecho de iniciar leyes (artículos 50-58) se concedió no sólo a los diputados y gobernador del estado, igual que en 1857, sino además al Tribunal Superior de Justicia en todo lo administrativo y orgánico judicial; a los ayuntamientos en los asuntos de incumbencia de los municipios y sus respectivas localidades; y a los ciudadanos del estado en todos los ramos de la administración. Como entonces, ahora las iniciativas del Ejecutivo y también

las del Tribunal eran objeto de trámite preferente, pues pasaban de inmediato a comisión.

A diferencia de 1857, los proyectos se turnaban al Ejecutivo previa aprobación de la Legislatura y, si aquél no lo observaba en todo o en parte en un máximo de quince días, entonces se reputaba aprobado, lo mismo que en los casos en que la Legislatura aprobara las observaciones por mayoría absoluta de diputados presentes, o bien ratificara el proyecto por mayoría absoluta del número total de diputados, en el entendido de que en caso contrario se desechaba sin posibilidad de reconsiderarlo en el mismo periodo de sesiones, y de que podían publicarse las partes observadas y aprobadas de un texto siempre que no perjudicaran a las partes no aprobadas y por tanto desecharas. La urgencia de un trámite exigía calificación y voto de dos tercios de los diputados presentes, y se previó la dispensa de trámites, incluido el dictamen en caso de obvia resolución, pero calificada en los mismos términos.

Más aún, a favor de la autonomía de la Legislatura se previó que el secretario general del despacho o el subsecretario, en el caso de iniciativas del Ejecutivo o los ayuntamientos, y el magistrado designado por el Tribunal, tratándose de sus iniciativas, podrían concurrir a las discusiones legislativas con voz, pero estando ausentes en el acto de la votación.

iii) Facultades

La extensa lista y el contenido de las cuarenta y seis facultades conferidas a la Legislatura (artículos 59-62), frente a las veintidós de la Constitución de 1857, resultan indicadores pertinentes para advertir el sentido parlamentarista que los constituyentes de 1922 imprimieron a la forma de gobierno.

Para no dejar dudas, colocaron en su fracción primera la atribución de dictar leyes para la administración del gobierno interior del estado, en todos los ramos, e interpretarlas, aclararlas, reformarlas y derogarlas.

Pasaron, de inmediato, a asegurar su intervención en lo relativo a la integridad territorial no sólo para arreglar y fijar los límites del estado —en términos del artículo 116 de la Constitución federal; es decir, mediante convenios entre estados, aprobados por el Congreso de la Unión—, sino también para el supuesto de la fracción III del artículo setenta y tres de la propia Constitución general, es decir, formar nuevos estados dentro de los límites del territorio estatal, con la aprobación del Senado, así como la de erigir nuevos municipios dentro de los ya existentes, para lo cual se aseguraría que éstos contaran con elementos suficientes para su sostenimiento y población de dos mil habitantes, oyendo la opinión de los municipios afectados por tal resolución. La tensión territorial interior también condujo a establecer la facultad para suprimir municipios cuyas rentas no alcanzaran a cubrir su presupuesto de egresos; dictar las leyes necesarias para el funcionamiento de los ayuntamientos y señalar en una ley general los ingresos constitutivos de la Hacienda municipal sin perjuicio de decretar los impuestos especiales propuestos por cada ayuntamiento.

Igualmente, en el rubro financiero, la Legislatura decretaría cada año, a iniciativa del Ejecutivo, los gastos del estado y las correspondientes contribuciones indispensables para cubrirlos, además de examinar y calificar las cuentas de inversión de las rentas generales del estado y los municipios, exigiendo las responsabilidades conducentes; y legislaría sobre la creación de la deuda agraria del estado; la administración, conservación y enajenación de los bienes e inversión de sus capitales; las bases para la concertación y aprobación de empréstitos interiores a cargo del Ejecutivo, y la emisión de disposiciones para liquidar y amortizar las deudas que tuviera el estado. Asimismo, podría imponer derechos de tonelaje o de importación y exportación marítima, previo consentimiento del Congreso de la Unión.

En el tema electoral, convocaría a elecciones de gobernador y diputados; se erigiría en colegio electoral para computar los votos

en la elección de gobernador y hacer la declaratoria respectiva; se erigiría en colegio electoral para designar gobernador sustituto o interino en los casos previstos por la Constitución, lo mismo que para hacer la elección de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, procurador general y jueces de primera instancia. También calificaría las elecciones municipales, pues revisaría los expedientes de tales comicios haciendo la declaratoria correspondiente.

En el ámbito de los nombramientos, recibiría la protesta de diputados, gobernador, magistrados del Tribunal Superior de Justicia, procurador general y del contador mayor de Glosa; concedería licencias y resolvería sobre renuncias de sus propios miembros, gobernador y demás funcionarios y empleados públicos elegidos y nombrados por ella; calificaría las excusas que presentara el procurador general para intervenir en determinado negocio; ratificaría los nombramientos del secretario general del despacho y subsecretario hechos por el Ejecutivo; en su caso, llamaría a los diputados suplentes; nombraría y removería al contador mayor de Glosa y sus empleados, así como a los propios, en el entendido de que también podría crear y suprimir empleos públicos del estado, señalando, aumentando o disminuyendo sus dotaciones, a la vez que legislaría para establecer pensiones para los funcionarios y empleados públicos del estado que se hubieran inutilizado en el servicio. Además, el artículo sesenta y uno la obligaba a no dejar de señalar la retribución correspondiente a un empleo que no estuviera fijado por ley anterior, en el entendido de que la omisión activaba la que se hubiera establecido en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Las nuevas directrices federales le atribuían el legislar en los ramos de educación y salubridad públicas; expedir leyes sobre vías de comunicación y aprovechamiento de aguas y bosques que no fueran de jurisdicción federal; autorizar la formación de asociaciones o sociedades cooperativas de productores para vender directamente en el extranjero sus productos naturales o industriales siempre que no se tratara de artículos de primera necesi-

dad, así como derogarlas cuando las necesidades públicas lo exigieran; a expedir leyes encaminadas a combatir el alcoholismo y el abuso de las drogas denominadas heroicas; a determinar el número de ministros de los cultos que debe haber en el estado, según las necesidades de cada localidad; a cumplir con las obligaciones legislativas impuestas por la Constitución federal y las leyes generales; a expedir todas las leyes orgánicas derivadas de los artículo 27 y 123 de la Constitución federal, y a legislar sobre todos los servicios públicos, oficiales y particulares dentro del estado.

Además de la típica atribución para conceder premios y recompensas por servicios eminentes prestados a la humanidad, la patria o al estado, se le facultó para conceder amnistías por delitos políticos de la competencia de los tribunales del estado y erigirse en gran jurado para declarar la procedencia de formación de causa contra funcionarios públicos con fuero constitucional, por delitos del orden común, y para determinar la culpabilidad de los propios funcionarios de los delitos oficiales de que fueran acusados.

En cuanto a la sensible cuestión de la intervención militar, se le facultó para establecer tropas permanentes en territorio estatal y excitar a los poderes de la Unión a prestar protección en los casos señalados en el artículo 122 de la Constitución federal, es decir, sublevación o trastorno interior, "...aun en el caso de que los perturbadores del orden interior del Estado declaren que su acción no va en contra del Gobierno Federal". En este mismo tema, el artículo sesenta le confería la facultad de pedir el apoyo de jefes y oficiales de la guardia nacional del estado, y éstos la obligación de dárselo, "...siempre que trate de hacer efectivas sus disposiciones legales y el Ejecutivo se niegue a obedecerlas o a ejecutarlas", lo que debe leerse como candidato parlamentario para impedir la reedición del capítulo que llevó al conflicto "soberanista".

Finalmente, podía legislar sobre todo lo que la Constitución general y la particular del estado no sometieran expresamente a la facultad de otro poder; formaría su reglamento interior, y ejer-

cería las demás facultades que le confiriera la Constitución del estado.

iv) Diputación permanente

La diputación permanente (artículos 63-65), actuante en los recesos de la Legislatura, sería elegida la víspera de la clausura de sesiones, y se compondría de cinco diputados propietarios, agregándose dos suplentes, para el caso de falta de aquéllos; funcionaría también, en virtud de la renovación de la Cámara por mitades, en el año de su renovación hasta que no quedara instalada la nueva Legislatura; y tendría las atribuciones relativas a la convocatoria, a propia iniciativa o del Ejecutivo, a periodo extraordinario de sesiones; a la ampliación por una sola vez del número de asuntos contenidos en la convocatoria a petición del autor de la iniciativa; a publicar y ampliar el contenido de la convocatoria si después de tres días de comunicada al gobierno éste no la hubiera publicado; recibir la protesta de ley de los funcionarios respectivos y concederles licencia hasta por todo el tiempo que durara el receso; calificar las excusas que presentara el procurador general para intervenir en determinado negocio; nombrar provisoriamente a los empleados de su secretaría y a los de la Contaduría Mayor de Glosa en caso de falta absoluta y entretanto se reuniera la Legislatura, y las demás concedidas por ley.

Nuevamente, los candados constitucionales para reducir la discrecionalidad del Poder Ejecutivo resultan notorios. Otro tanto se intentó en el diseño de las facultades del gobernador.

b. Poder Ejecutivo: gobernador del estado

En efecto, aunque en términos convencionales el texto de 1922 declaró en el artículo 66 que el Poder Ejecutivo se ejercería por un solo individuo denominado “Gobernador del Estado”, y en el artículo 67 se estableció el método de elección del gobernador en forma directa, ordenando a la Legislatura computar los votos, ca-

lificar la elección y declarar electo al ciudadano que hubiera obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos, comunicándolo al pueblo mediante un decreto. De manera no convencional, quizá para asegurar la legitimidad de un poder que quedaría sometido a fuertes controles parlamentarios, también se introdujo la segunda vuelta, pero no mediante elección indirecta o legislativa, como en 1857, sino popular:

Si ningún ciudadano hubiere obtenido la mayoría absoluta, la Legislatura convocará a nuevas elecciones en las que solamente figurarán los dos candidatos que hubieren obtenido mayor número de sufragios en la elección que se ha calificado, siendo nulos los votos que se emitieren a favor de cualquier otro ciudadano. El Secretario General del Despacho asumirá el cargo de Gobernador interino mientras tome posesión el nuevamente electo.

En comparación con el texto de 1857, los requisitos de elegibilidad aparecían ampliados y endurecidos, pues ahora no bastaba con ser mexicano por nacimiento sino nativo del estado o vecino de él, al menos durante los últimos cinco años anteriores al día de la elección, en el entendido de que la vecindad no se perdería por ausencia en el desempeño de un cargo público de elección popular. Si bien se mantenía el requisito de los treinta y cinco años cumplidos el día de la elección, se impedía ser electo gobernador al presidente de la República, secretario de Estado, secretario general del despacho, magistrado del Tribunal Superior, procurador general o tesorero general del estado, a menos que se separaran dos años antes del día de la elección, y a todos los demás funcionarios, incluidos los funcionarios judiciales de la Federación con jurisdicción en el estado, siempre que lo hicieran ciento ochenta días antes de la elección, plazo que se extendía a dos años si se trataba de miembros del ejército nacional o de las fuerzas de seguridad pública del estado. Más todavía, y muy a propósito de los acontecimientos y personajes de la década previa, se impedía la candidatura a quien hubiera “...intervenido directa o

indirectamente en alguna asonada, motín o cuartelazo”, así como a quienes tuvieran “...parentesco de consanguinidad en los cuatro primeros grados...” o “...de afinidad en los dos primeros, con el Gobernador saliente”, además de tener un modo honesto de vivir.

Para cerrar cualquier resquicio contrario a la continuidad institucional, el artículo 69 detallaba que el gobernador debía rendir protesta “...a las diez de la mañana...” del primero de diciembre del año de su renovación y “...enseguida tomará posesión de su encargo...”. Para bloquear la perpetuación en el cargo, se prescribió que duraría cuatro años sin posibilidad de reelección en tiempo alguno, salvo con el carácter de interino o sustituto.

La experiencia de la década revolucionaria y su colofón “sobreranista”, a semejanza de la Constitución federal, condujo a rediseñar y reglamentar en detalle el sistema de sustituciones, lo que marcaba una diferencia notoria respecto a las escuetas fórmulas correlativas de la Constitución de 1857:

Las faltas temporales se clasificaban con el criterio de treinta días o más. En el primer caso, en que bastaba un oficio de la Legislatura concediendo la licencia respectiva, eran cubiertas por el secretario general del despacho, y no por el regente del Poder Judicial. En el segundo, lo serían por un gobernador interino nombrado por mayoría absoluta de votos de la Legislatura o la diputación permanente, a propuesta en terna del gobernador.

Las faltas absolutas eran cubiertas dependiendo del tiempo en que acaecieran. Si ocurría estando reunida la Legislatura, ésta nombraba un gobernador sustituto por mayoría absoluta de votos; si se diera durante sus recesos, se reuniría dentro de los siete días siguientes para proceder a nombrarlo; si se verificara durante los tres primeros años del periodo constitucional del gobernador, el sustituto convocaría a elecciones, y el electo tomaría posesión a lo más tres meses después de ocurrida la falta, pero si ésta tenía lugar el último año del periodo constitucional, entonces el sustituto terminaría el periodo. Más aún, dados los hechos ex-

cepcionales de la década previa, también se llegó a prever, en las fracciones V a VII del artículo 71, la siguiente cláusula para asegurar la gobernabilidad:

V. Si por cualquier circunstancia no pudieran reunirse la Legislatura o la Diputación Permanente y desaparecieren los Poderes Legislativo y Ejecutivo, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia o el Magistrado que lo substituya se hará cargo del Ejecutivo del Estado y convocará a elecciones de diputados y Gobernador, las cuales se efectuarán a los treinta días de que se haya producido la desaparición; los diputados electos instalarán la Legislatura a los quince días de efectuadas las elecciones, y el Gobernador tomará posesión a los quince días de instalada la Legislatura.

VI. Si hubiere completa desaparición de Poderes del Estado, asumirá el cargo de Gobernador Provisional el Senador electo por el Estado que estén en ejercicio y sea el menos antiguo, quien tomará posesión del cargo tan pronto como tenga conocimiento de la desaparición y procederá a la integración de los Poderes en la forma establecida en la fracción anterior debiendo tomar posesión los magistrados del Tribunal Superior de Justicia el mismo día en que lo haga el Gobernador.

VII. Si no obstante las prevenciones anteriores, se presentare el caso previsto por la fracción V del artículo 76 de la Constitución Federal (relativo a la desaparición de poderes y el nombramiento de un Gobernador Provisional propuesto por el Presidente de la República y electo por el Senado), el Gobernador Provisional que nombre el Senado deberá convocar a elecciones de diputados al día siguiente de que tome posesión del cargo; estas elecciones deberán efectuarse a los treinta días de la convocatoria, y la Legislatura deberá quedar instalada dentro de los veinte días siguientes; y, una vez en funciones, la Legislatura procederá como está previsto en la fracción primera de este artículo.

Sumado a lo anterior, el texto establecía que quien fuera nombrado por la legislatura del estado para suplir las faltas absolutas del gobernador debería reunir los requisitos de elegibilidad previstos para el gobernador constitucional, en el entendido de que

quien ejerciera como provisional o interino no podría ser reelecto gobernador para el periodo inmediato siguiente.

En caso de que la elección de gobernador o la declaratoria respectiva no estuviera hecha antes del día de la toma de posesión, o bien no se presentara el electo a asumir el cargo, de cualquier forma el gobernador saliente cesaría en el cargo y lo asumiría transitoriamente el secretario del despacho, además de que el cargo de gobernador del estado sólo era renunciable por causa grave calificada por la Legislatura ante la que se presentaría la renuncia, en el entendido, según el artículo 77, último de esta la sección en commento, de que el ciudadano electo para suplir las faltas absolutas del gobernador constitucional debía prestar protesta de ley ante la Legislatura o la diputación permanente.

i) Facultades, obligaciones y restricciones

Los constituyentes de 1922 regularon detalladamente lo relativo a facultades, obligaciones y restricciones del gobernador (artículos 79-81).

Así, en cuanto a las facultades, le ratificaron el poder de iniciativa; objeción de leyes y decretos por una sola vez; solicitud a la Permanente de la convocatoria a periodos legislativos extraordinarios; envío del secretario general del despacho a discutir en la Legislatura las leyes y decretos; nombrar y remover al secretario general del despacho, subsecretario, tesorero general y demás empleados del estado cuyo nombramiento o remoción no estuviera determinado de otro modo por la Constitución y las leyes; decretar la expropiación por causa de utilidad pública; fijar la extensión de terreno que pudieran poseer y adquirir compañías comerciales por acciones para los establecimientos o servicios objeto de su institución; conceder el indulto necesario, commutar la pena capital y conceder o negar el indulto por gracia de hasta la tercera parte de la pena impuesta por los tribunales del estado; solicitar a los poderes de la Unión la protección al estado en térmi-

nos de la Constitución y siempre que la Legislatura no estuviera reunida, y todas las demás inherentes a la autoridad pública del gobierno del estado y que no estuvieran expresamente asignadas a otros poderes o autoridades municipales.

Al mismo tiempo, se le obligaba a cuidar el exacto cumplimiento de la Constitución general, la Constitución local y la legislación federal y del estado, expidiendo al efecto las órdenes correspondientes; concurrir a la apertura de las sesiones de la Legislatura y presentarle, antes del veinticinco de septiembre, los proyectos de ley de ingresos y presupuesto de egresos generales del estado para el año siguiente, así como, en los primeros diez días de abril, las cuentas del año anterior; presentarle la Ley General de Ingresos Municipales y las posibles iniciativas de los ayuntamientos para decretar impuestos especiales a sus respectivos municipios; presentarle una memoria sobre el estado de los asuntos públicos expresando las deficiencias administrativas y las medidas para subsanarlas; informarle por escrito o verbalmente, por conducto del secretario general del despacho o del subsecretario, sobre cualquier ramo de la administración cuando aquélla se lo solicitara y en la forma que se lo indicara; promulgar la legislación estatal proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; reglamentar las leyes y decretos expedidos por la Legislatura si ésta no dispusiera otra cosa en dichos ordenamientos; cuidar de la recaudación y buena administración de las rentas generales del estado; declarar la causa de utilidad pública para los efectos de la expropiación; dictar medidas urgentes en materia de salubridad pública del estado, las que deberían ser observadas y ejecutadas fielmente por los ayuntamientos; dictar las medidas conducentes para la ejecución de las sentencias emitidas por los tribunales del estado en materia penal; prestar al Poder Judicial los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones; nombrar al representante del Ejecutivo ante las juntas de conciliación y arbitraje; formar la estadística y organizar el catastro del estado; asumir, por medio del Consejo Universitario, la dirección técnica de todos los establecimientos oficiales de edu-

cación pública del estado, así como la dirección administrativa de los establecimientos de enseñanza cuyos gastos debieran hacerse con cargo a los fondos generales del estado; mandar personalmente la fuerza pública en los municipios en que resida habitual o transitoriamente y disponer de la policía rural y fiscal del estado para la debida observancia de las leyes, además de nombrar instructores de la guardia nacional del estado.

Significativamente, el texto colocó una serie de restricciones para el titular del Poder Ejecutivo:

No podía dejar de promulgar la legislación ratificada por la Legislatura después de haberle formulado observaciones, en cuyo caso lo haría el presidente de la Cámara; observar la legislación expedida por la Legislatura en funciones de colegio electoral o de gran jurado; impedir la realización de elecciones en los días y con las formalidades exigidas por la ley; impedir el libre ejercicio de las funciones de la Legislatura; intervenir en las funciones del Poder Judicial y disponer de los reos; salir del territorio estatal sin previa licencia de la legislatura o de la diputación permanente; salir de la capital del estado sin permiso de la legislatura o de la diputación permanente por más de tres días y, aun en este caso, sin dar aviso al Poder Legislativo; distraer las rentas públicas del estado de los objetos a que estén destinadas por las leyes; disponer de las rentas municipales; de los bienes pertenecientes al estado o de los municipios ni ordenar la aprehensión de persona alguna salvo casos autorizados y en los términos fijados por la Constitución federal.

ii) Despacho

Otro tanto ocurrió respecto al despacho del Ejecutivo (artículos 82-91), encargado al secretario general y a un subsecretario, quien lo auxiliaría y supliría en sus faltas temporales.

Como desde 1857, el secretario general, bajo su más estricta responsabilidad, debía autorizar con su firma toda la normativi-

dad y documentación emitida por el gobernador en ejercicio de sus funciones constitucionales, sin lo cual no surtirían efectos legales.

A diferencia de su predecesora, la Constitución de 1922, más cercana en este sentido al esquema semiparlamentario distintivo de 1825, prescribió que los nombramientos de secretario y subsecretario del despacho debían ser ratificados por la Legislatura; advirtió que el secretario no podría dictar disposición alguna sin acuerdo expreso del Ejecutivo; le previó una organización administrativa con base en una ley que emitiría la Legislatura; y les prohibió, no sólo a ellos, sino también al gobernador, aceptar durante su ejercicio, comisión alguna de los particulares o de cualquier corporación civil, política o religiosa, además de que les precisó, a los dos primeros, los casos específicos en que asistirían a la Legislatura.

iii) Gobierno y administración interior

En cuanto al tema de gobierno y administración interior del estado, que en la Constitución de 1857 se había limitado en exceso bajo la técnica de la remisión a leyes secundarias o reglamentarias, en 1922 cobró amplitud y profundidad (artículos 92-119).

En efecto, el cambio más significativo consistió en la supresión de la figura del jefe político, que a su vez había sustituido al gobernador de departamento, los cuales, en su turno, al depender del gobernador del estado, habían subordinado formal e informalmente a los municipios y sus ayuntamientos.

El compromiso revolucionario con el municipio libre cobró forma en veintiocho artículos de la sección cuarta, dentro del título relativo al Poder Ejecutivo.

De entrada, se consagró que el estado, para su régimen interior, se dividía en municipios libres agrupados en distritos rentísticos y judiciales, a efecto de mejorar la administración de justicia y facilitar la recaudación de las rentas generales del estado. Para

consolidar su nueva posición, se les definió como entidades con personalidad jurídica susceptibles de derechos y obligaciones; se enfatizó que sus únicos superiores jerárquicos serían los poderes del estado, a la vez que se advirtió que su representación política y administrativa fuera del territorio estatal correspondía al Ejecutivo en tanto representante de toda la entidad. Si bien se les cargó con la obligación de contribuir a los gastos generales del distrito judicial correspondiente en la forma proporcional y equitativa determinada por ley, de modo que la recaudación de rentas respectiva podría hacerles cumplir con esa obligación mediante el uso de la facultad económico-coactiva, también se planteó que su administración interior estaría a cargo de los ayuntamientos, presidentes municipales y alcaldes.

Es importante hacer notar que los ayuntamientos fueron concebidos como asambleas formadas por elección popular directa, compuestas de un número variable de ciudadanos conforme al censo, pero nunca menor a cinco y siempre en número impar, en el entendido de que en la primera sesión, presidida por el concejal de mayor edad, se elegiría a mayoría de votos un presidente municipal y uno o dos síndicos procuradores que fungirían el año de su elección, en tanto que el resto de los concejales se denominarían regidores. Todos los concejales, propietarios y suplentes, durarían dos años en su encargo y se renovarían por mitad cada año, sin posibilidad de reelección inmediata. Para integrar un ayuntamiento se requería la ciudadanía mexicana, vecindad y modo honesto de vivir, y se impedía ser miembro de dicho cuerpo a los militares en servicio activo, los individuos de las fuerzas de seguridad pública del estado, y los empleados públicos del estado o la Federación, salvo que se separaran del servicio activo, los primeros, y de sus cargos, los segundos, noventa días antes de la elección.

El texto constitucional ahora también regulaba funciones de legislación, para el régimen, gobierno y administración del municipio, y de inspección, para el cumplimiento de sus disposiciones; sus dos períodos legislativos, uno, en enero, para expedir la orde-

nanza municipal; otro, en agosto, para formular y votar el presupuesto de egresos municipales del año siguiente y, dado el caso, la iniciativa para impuestos especiales que se presentaría ante la Legislatura; y de administración, al obligar al menos a una sesión semanal para resolver los asuntos de interés, a lo que se agregó que los ayuntamientos como cuerpos colectivos y los regidores no tendrían ejercicio de jurisdicción ni facultades de autoridad directa, sino que sus disposiciones serían ejecutadas por los presidentes municipales.

Ahora bien, con el evidente propósito de incentivar la actividad económica y comercial que tanto se había deprimido durante una buena parte del siglo XIX y durante el conflicto revolucionario, la Constitución se encargó de recoger la demanda de importantes sectores sociales, prohibiendo a los municipios, salvo casos excepcionales, evitar la entrada o salida de mercancías o productos de cualquier clase; gravar la entrada o tránsito de mercancías por su territorio; imponer contribuciones fuera de las fijadas en las leyes aprobadas por la Legislatura, y comunicarse con autoridades federales o de fuera del territorio del estado, sino por conducto del Ejecutivo local, en todos los asuntos que fueran competencia de los poderes del estado.

La Constitución también puso en relieve, lo que debe ser aclarado en el contexto de la época, la atribución de libre administración de la Hacienda municipal, integrada por bienes propios y de los productos de las contribuciones establecidas en las leyes general o especiales aprobadas por la Legislatura; decretó que la recaudación de aquéllas estaría a cargo de un tesorero municipal nombrado por el ayuntamiento, y especificó no sólo las atribuciones de los presidentes municipales, síndicos procuradores y secretario del ayuntamiento, sino que los hizo responsables solidarios de las irregularidades cometidas en el manejo de los fondos, de modo que todos estaban obligados a vigilar su administración, en el entendido de que se concedió a los vecinos, acción para denunciar y acusar ante el respectivo ayuntamiento su mal manejo en menoscabo de la Hacienda municipal, además de que

las cuentas del ayuntamiento serían glosadas preventivamente por el nuevo cuerpo —que se renovaba por mitad cada año— y remitidas a la Contaduría Mayor de Glosa a más tardar el quince de marzo de cada año. La justicia municipal se encargaba a los alcaldes, propietarios y suplentes, que serían electos por el ayuntamiento y durarían un año en su posición. Se les consideraba auxiliares de los jueces y tribunales del estado, por lo que desempeñaban funciones en materia civil y penal conforme con la competencia establecida en las leyes generales de organización de los tribunales.

c. Poder Judicial

En relación con el Poder Judicial (artículos 120-132), la Constitución de 1922 ratificó la figura del Tribunal Superior de Justicia y los jueces de primera instancia, eliminó a los alcaldes y restableció a los jurados.

i) Tribunal Superior de Justicia

El Tribunal se seguiría integrando con cinco magistrados propietarios y dos supernumerarios, electos libremente por la Legislatura y, sobre todo, con la calidad de inamovibles.

Se les exigía ser ciudadanos mexicanos, mayores de treinta y cinco años, abogados titulados oficialmente en escuela libre reconocida, pero con cinco años de ejercicio profesional más honradez y probidad notorias, en el entendido de que no podrían integrar el Tribunal dos o más magistrados que fueran parientes entre sí por consanguinidad dentro del cuarto grado o por afinidad dentro del segundo.

Desde luego, el cargo no era renunciable sino por causa grave calificada por la Legislatura; el Tribunal funcionaría siempre en pleno con un presidente electo por la propia corporación por períodos de un año con derecho a reelección; y el régimen de faltas, debidamente regulado, daba prioridad a la suplencia mediante

magistrados supernumerarios y jueces de primera instancia de la capital del estado por orden de antigüedad.

El Tribunal podía iniciar leyes concernientes a lo administrativo u orgánico judicial; resolver como jurado de sentencia en causas de responsabilidad de funcionarios públicos estatales; resolver dudas legales que le consultaran los jueces de primera instancia pasándolas, si lo estimara necesario, así como las propias, a la Legislatura para su aclaración; conocer de las controversias suscitadas sobre contratos celebrados entre el gobierno del estado y los particulares, lo mismo que las acaecidas entre ayuntamientos y el Poder Ejecutivo; conocer en segunda instancia de negocios y causas determinados por las leyes; revisar los procesos del orden penal; dirimir las competencias de jurisdicción suscitadas entre jueces de primera instancia, o bien, entre el alcalde de un distrito judicial y otro alcalde o juez de primera instancia de otro distrito; proponer a la Legislatura las ternas para el nombramiento de jueces de primera instancia; conceder licencias a jueces, secretarios y empleados del Poder Judicial; aprobar su reglamento interior, que debía turnarse a la Legislatura para su aprobación, y las demás atribuciones fijadas en leyes.

ii) Jueces de primera instancia y jurados

Los jueces y jurados se ubicarían en las cabeceras de distrito judicial, pero unos y otros ya no serían electos cada año por vecinos de cada partido y de cada municipio, respectivamente, como preceptuaba la Constitución de 1857. Ahora, los primeros serían nombrados por la Legislatura a propuesta en terna del Tribunal siempre que tuvieran veinticinco años y dos de práctica forense, y serían inamovibles, salvo su deposición previa sentencia del Tribunal, o suspensión por declaratoria de procedencia de la causa en su contra. Los jurados conocerían, como tribunales de hecho, de los delitos políticos, de los cometidos por medio de la prensa y de los que fijen las leyes, pero siempre que éstos pudie-

ran ser castigados con pena mayor de un año de prisión. La obligación de ser jurado se imponía a todo aquel ciudadano que fuera vecino y supiera leer y escribir, y recibiría la compensación correspondiente.

d. Ministerio Público

Aparece la figura del Ministerio Público (artículos 133-138), concebido como órgano del estado a cargo de velar por la exacta observancia de las leyes y responsable, junto con la policía judicial, al mando inmediato de aquél, de la persecución de los delitos, así como de intervenir en los asuntos judiciales que interesen a las personas a quien la ley concede especial protección. El cargo sería desempeñado por un procurador general de Justicia y los agentes que fijara la ley. El primero, quien nombraría a los agentes con ratificación del Ejecutivo, era a su vez nombrado por la Legislatura a propuesta de aquél, y debía reunir requisitos idénticos a los de magistrado, en la inteligencia de que ejercería funciones de representante de la sociedad en asuntos penales y civiles; representante de la personalidad jurídica del estado, y como consejero jurídico del propio Ejecutivo, y en el entendido de que las funciones de procurador y agente eran incompatibles con el de la abogacía o cualquier otro cargo, empleo o comisión por el que se disfrutara sueldo.

e. Responsabilidad de funcionarios

En materia de responsabilidad de funcionarios (artículos 139-148), la Constitución de 1922 siguió, sin mayores contrastes, el modelo establecido en 1857, pues distinguió entre funcionarios de primer orden e inferiores, así como delitos del orden común y delitos oficiales especificando los respectivos procedimientos, sólo que, de acuerdo con el artículo 143, “la acción para exigir la responsabilidad por delitos oficiales prescribiría en el término de

dos años...”, no de uno, “...contados a partir de la conclusión del período constitucional del responsable, si lo tuviere”. Asimismo, se hace patente que el gobernador fue especialmente advertido por los constituyentes que debía observar las fuertes restricciones que se le habían impuesto en el artículo 81 del nuevo texto fundamental.

Congruentemente, el texto de 1922 abrió una sección adicional para la responsabilidad de los funcionarios municipales en casos de delitos comunes y delitos y faltas oficiales cometidas durante el encargo, en el entendido de que, cuando se tratara de aquellos tipificados en leyes federales y del estado, no gozarían de fuero, de modo que el Ministerio Público podía proceder en su contra, en tanto que si se tratara de infracciones a normatividad municipal entonces el ayuntamiento conocería como jurado de acusación y el juez de primera instancia, como juez de sentencia, y para el solo efecto de aplicar la pena correspondiente. El artículo 147 cerraba prescribiendo que “El jurado de acusación resolverá a mayoría absoluta de votos del número total de sus miembros si el acusado es o no responsable; en el primer caso quedará separado de su cargo y puesto a disposición del juez de primera instancia. El Ministerio Público intervendrá en el jurado de sentencia”.

E. Principios generales de administración pública

Bajo este rubro, en catorce artículos (149 a 163) fueron concentrados contenidos diversos, cuya importancia no requiere ponderación y representaron diferencias sustanciales respecto al pasado decimonónico:

Así, por citar ejemplos relevantes, en cuanto al carácter laico del estado, cuya conquista había cobrado costos históricos muy elevados, se instituyó el carácter de contrato civil al matrimonio y se introdujo la figura y los efectos del divorcio, actos que serían de la exclusiva competencia de funcionarios y autoridades civiles conforme con las leyes; y se declaró que la enseñanza era libre,

pero laica, excepto la profesional de los establecimientos particulares —es decir, los seminarios— puesto que “ninguna corporación religiosa ni ministro de algún culto podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, por sí ni por interpósita persona” (artículo 150). Además, se sujetó a las escuelas primarias particulares a la vigilancia oficial como condición para su establecimiento, en tanto que la enseñanza primaria oficial sería gratuita. Más todavía, se prohibió a las autoridades, otorgar dispensas o revalidar en los cursos oficiales a estudios hechos en establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos, apercibidas con la responsabilidad penal correspondiente y la anulación del trámite y el título respectivos.

En el mismo y muy sensible tema, se prohibió a las corporaciones enajenar o gravar los bienes raíces de beneficencia o instrucción pública y los capitales impuestos que les pertenecieran, salvo decreto especial de la Legislatura, bajo la advertencia de que contrariar dicho mandato haría nulo el acto y generaría responsabilidad solidaria “...por el capital, intereses y perjuicios, tanto a la autoridad o funcionarios que disponga de dichos bienes, como los que los reciban, endosen las escrituras o de cualquiera manera intervengan en su enajenación, siendo exigible la cosa enajenada de quienquiera que sea su poseedor” (artículo 155).

En el ámbito fiscal y económico se preceptuó que toda riqueza en posesión de una o varias personas debía contribuir a los gastos públicos con la parte proporcional determinada legalmente, de modo que se proscribió la exención de impuestos y las prohibiciones a título de protección a la industria. Asimismo, se declararon

[...] revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de mil ochocientos setenta y dos para ajustarlos al precepto del artículo 28 de la Constitución Federal y para la reglamentación de los servicios públicos, en su caso. El Ejecutivo declarará la nulidad de los que impliquen grave prejuicio del interés general (artículo 156).

En el rubro de los servicios públicos, se estableció que éstos no podían en ningún caso ser materia de huelga o paro, y que los ayuntamientos debían mejorar y conservar los caminos carreteros en sus respectivos territorios, procediendo a la apertura de los necesarios para facilitar las comunicaciones vecinales.

En otra esfera, se prohibió autorizar juegos de azar y espectáculos contrarios a la cultura y moralidad públicas, tales como las corridas de toros y peleas de gallos, además de que la vagancia fue considerada como delito, haciendo, por tanto, obligatorio el trabajo para subvenir a las necesidades propias y las de sus familias.

Para reforzar las garantías de legitimidad y funcionamiento institucional del gobierno y la administración, se enunció en forma expresa que "...toda autoridad no emanada de la Constitución y leyes del Estado no podrá ejercer en él mando ni jurisdicción" (artículo 157). Además, se prohibió la acumulación de cargos electivos y la duplicidad de empleos públicos pagados, los que sólo eran compatibles con los de los ramos de educación y beneficencia pública, en el entendido de que todos los pagos debían estar comprendidos en el presupuesto respectivo, no eran renunciables o modificables —para los altos funcionarios— durante el periodo que ejercieran su encargo, y cualquier ministración o incluso gratificación no prevista así se consideraría como fraude al estado y las leyes con penalidad para los involucrados, todo ello sin perjuicio de las pensiones concedidas conforme a las leyes con carácter de retiro o jubilación.

La Constitución también enunció las fórmulas completas de las protestas que habrían de rendir los diversos funcionarios del estado al momento de tomar posesión de sus cargos.

F. Reformas e inviolabilidad de la Constitución

La Constitución de 1922 mantuvo la última modificación constitucional a la de 1857 en materia de reforma, pues previó la ad-

misión a discusión de la iniciativa, mediante el voto de dos terceras partes de los diputados de la Legislatura, y su ulterior publicación en el *Periódico Oficial*, pero sería la siguiente Legislatura la que debería de aprobarla, previo debate, por igual número de votos (artículo 164).

En cuanto a la cláusula de inviolabilidad (artículo 165), se conservó la redacción elaborada en 1857.

G. *Artículos transitorios*

Antes de cerrar este apartado, viene al caso hacer notar que la Constitución de 1922 consagró catorce artículos transitorios. En éstos se aclararon períodos de vigencia los gobernantes en ejercicio; se declaró en vigor la Ley de Relaciones Familiares expedida en abril de 1917 por Venustiano Carranza, la que sería en su momento reemplazada por la ley reglamentaria del artículo 149 —de modo que se aseguraba la procedencia del divorcio; y se permitió, por ejemplo, que por única ocasión se reeligieran los diputados en funciones, lo que pone en claro la índole de los compromisos pactados entonces.

III. REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DE 1922 Y LEGISLACIÓN SECUNDARIA⁵⁵

La Constitución de 1922 ha sido objeto de múltiples reformas. Aquí se reseñarán sintéticamente sus contenidos.

La XXIX Legislatura (1922-1924), el nueve de noviembre de 1922, es decir, el mismo año de promulgación y entrada en vigor de la Constitución, aprobó el decreto (sin número) que traería la primera reforma, promulgada por el gobernador García Vigil y

⁵⁵ El siguiente análisis se basa en la información legislativa que aparece en www.congresooaxaca.gob.mx.

publicada en *Periódico Oficial del Estado* el 28 de febrero de 1923.

Al respecto, se modificaron trece artículos sobre las siguientes materias: reafirmación del principio de legalidad e igualdad de gobernantes y gobernados ante la ley (artículo 20.); proscripción de contratos de trabajo contrarios a la libertad humana (artículo 12); ajuste de procedimientos de registro, quórum y suplencias de diputados a la Legislatura (artículo 39); precisión de los dos períodos ordinarios de sesiones y los términos de la convocatoria a períodos extraordinarios por parte del Ejecutivo (artículo 42); precisión sobre informe anual con asistencia, o bien, sólo por escrito, del Ejecutivo, en este último caso, ante la diputación permanente (artículo 43); desglose y precisión de facultades de la Legislatura y, en particular, de la diputación permanente (artículos 59 y 65); prohibición al gobernador para ausentarse de la capital del estado por más de tres días sin permiso de la Legislatura (artículo 81); restricción para ser electos como miembros de ayuntamientos a militares en servicio y a individuos de las fuerzas de seguridad pública del estado, así como a empleados públicos estatales o federales salvo separación del servicio o cargo noventa días antes de la elección (artículo 102); facultad al Tribunal Superior de Justicia para conceder licencias a sus empleados (artículo 127); nombramiento del procurador por la Legislatura a partir de propuesta del Ejecutivo sin que luego del tercer rechazo se pudiera proponer a la misma persona, y nombramiento de agentes por el procurador con ratificación del Ejecutivo, y posibilidad de adscribir un solo agente para dos o más juzgados del mismo ramo e igual categoría (artículo 135); prohibición de desempeñar a la vez dos o más cargos de elección popular directa o indirecta aplicable también para cualquier ciudadano que disfrute f uero federal, así como dispensa del requisito de la edad, por parte de la Legislatura y en circunstancias especiales, a funcionarios a quienes se exige treinta y cinco años, salvo el caso de gobernador y sin lugar a dispensa por más de cinco años de edad (artículo 158); garantía de compensación pecuniaria a empleados

públicos de estado y municipios, no renunciable, pero sin posibilidad de variación para gobernador, diputados y funcionarios municipales durante el periodo de su encargo (artículo 161). Asimismo, en artículos transitorios del decreto de reformas se introdujeron requisitos mínimos de conocimiento de disciplinas jurídicas para nombrar jueces y agentes del Ministerio Público legos, a falta de letrados.

La XXXIV Legislatura (1932-1934) produjo una importante reforma, consignada en el Decreto 48, publicada el once de febrero de 1933 por el gobernador Anastasio García Toledo, que derogó la fracción XXVII del artículo 59 de la Constitución política local, de modo que la Legislatura dejaría de tener intervención y tomar conocimiento sobre cuestiones de nulidad que tuvieran que ver con las elecciones municipales; en su lugar instituyó "...el plebiscito como función democrática legal para consultar la voluntad de los ciudadanos en los casos en que, celebradas las elecciones municipales ordinarias, su resultado motive inconformidad de aquéllos", de modo que "a solicitud de los ciudadanos inconformes con la elección, el Gobierno del Estado convocará al plebiscito correspondiente, señalando con toda anticipación el día, hora y lugar de su celebración".

La XXXV Legislatura (1934-1936) aprobó un decreto reformista.

Se trata del Decreto 20, publicado el tres de noviembre de 1934. Dicho decreto adicionó el artículo 79 y reformó el 121 y 129 del texto constitucional local. En el primer numeral citado se facultó al gobernador a solicitar a la Legislatura la destitución de magistrados y jueces que observaran mala conducta, a la vez que se le asignó una competencia genérica —de dudosa constitucionalidad— cuando se agregó "Todas las demás que sean propias de la autoridad pública del Gobierno del Estado y que no estén expresamente asignadas por esta Constitución a los otros Poderes o a las autoridades municipales". En el artículo 121 se insertó un párrafo advirtiendo que magistrados y jueces podrían ser privados de sus puestos por mala conducta a petición del Ejecutivo y reso-

lución de la Legislatura a mayoría absoluta de votos de sus miembros, en tanto que en el numeral 129 se dijo que los jueces de primera instancia serían nombrados por la Legislatura a propuesta en terna del Tribunal, con los mismos requisitos que los magistrados, salvo el de la edad (25 años) y tiempo de ejercicio de la profesión (dos años).

La XXXVI Legislatura (1936-1938) aprobó tres decretos reformistas.

El 19 de septiembre de 1936, el gobernador publicó el decreto 3, por el cual se reformó el artículo 81, y el Decreto 4, que modificó los artículos 32, 33 y 41, fracción I, de la Constitución Política local. En el artículo 81 se agregaron y precisaron impedimentos y prohibiciones al gobernador; en el 32 se amplió el periodo legislativo a cuatro años sin reelección inmediata y con renovación total de la Legislatura; en el 33 se modificó la proporción demográfica, ordenando que se elegiría un diputado por cada cien mil habitantes o fracción mayor de cincuenta mil; y en el artículo 41 se previó que la instalación de las juntas previas de la Legislatura se haría por mayoría de los miembros integrantes de la Legislatura, quienes asistirían a todas las juntas y elegirían de entre ellos la mesa directiva que las presidiría. Se previó, en artículos transitorios, que los diputados electos en elección extraordinaria durarían en su cargo dos años (del 16 de septiembre de 1938 al 15 de septiembre de 1940), y que en este año se renovaría en su totalidad la Legislatura.

Sumado a los anteriores, el 14 de diciembre de 1936, Cayetano Masse, secretario general encargado del Poder Ejecutivo del estado, publicó el decreto sin número, mediante el cual se aprobó la reforma a la educación en sentido socialista homologándola con la Constitución federal. Por su relevancia, a continuación se transcribe:

Artículo 150. La enseñanza que imparte el Estado será socialista, con exclusión de toda doctrina religiosa; combatirá el fanatismo y

los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del Universo y de la vida social. Por tanto, no podrá establecerse en el territorio del Estado ninguna Escuela de Educación primaria, secundaria o profesional que sea dirigida o apoyada económicamente por corporaciones religiosas, ministros de cualquier culto o por interpósitas personas. Tampoco podrán establecerse por sociedades por acciones que exclusiva y preferentemente se dediquen a actividades educativas. El personal docente en todo caso, además de la conveniente preparación profesional, estará de acuerdo con este precepto en su moral e ideología. Corresponde al Estado la formación de planes, programas y métodos de enseñanza. Los planteles particulares sólo podrán funcionar con la autorización expresa del Ejecutivo del Estado, quien discrecionalmente en cualquier tiempo podrá retirarla, así como el reconocimiento de validez de estudios hechos en los establecimientos citados. Contra esta determinación no procederá recurso ni juicio alguno. La educación primaria será obligatoria y el Estado lo impartirá gratuitamente.

La XXXVII Legislatura (1938-1940) produjo cuatro decretos de reforma constitucional, tres de ellos, el 20, 21 y 22, publicados el 29 de octubre de 1938, todos por el gobernador Constantino Chapital.

En el primero se agregó al artículo 80 la fracción XXII, obligando al gobernador a visitar, durante su periodo de gobierno, al menos una vez, la cabecera de cada uno de los diversos distritos judiciales y rentísticos y las zonas que estimara merecían atención preferente del poder público, para el objeto de conocer y resolver, en su caso, los problemas administrativos de las regiones del estado, y la fracción XXIII, con el deber genérico de “las demás que le impongan las leyes”. En el segundo, se alteró el artículo 34, para precisar el requisito de elegibilidad para diputado propietario o suplente como ciudadano, nativo del estado y con residencia en su territorio de un año inmediatamente anterior al día de la elección. En el tercero, la reforma al artículo 99 redujo el

periodo de los concejales a dos años y la renovación total de los ayuntamientos sin reelección inmediata, a partir de los comicios de diciembre de 1940.

El cuarto decreto, número 52, publicado el 15 de abril de 1939, tocó los artículos 35, y 68, fracciones III y VII, de la Constitución. En cuanto al primero, relativo a los impedimentos e incompatibilidades para ser electos como diputados, se aclaró que no lo podrían ser los funcionarios federales y estatales, y los militares, “...si no se separan de sus cargos con anticipación de 90 días antes de la fecha de la elección. Para los efectos de esta última disposición, se consideran también como militares en servicio activo, los Jefes y Oficiales de las fuerzas de seguridad pública del Estado, cualquiera que sea su denominación”. En relación con el segundo, también se aclaró que para ser gobernador del estado no se podría ser funcionario del propio estado, a menos que se hubiera separado ciento ochenta días antes de la fecha de la elección, o bien, en el caso de los miembros del ejército nacional o de las fuerzas de seguridad pública del estado, si se separaran del servicio activo con ciento ochenta días de anticipación al día de la elección.

La XXXVIII Legislatura (1940-1944) aprobó cinco decretos reformistas.

El Decreto 16, publicado el 21 de diciembre de 1940 por Jorge Meixueiro, en su carácter de secretario general del despacho encargado del Poder Ejecutivo, flexibilizó en el artículo 164 el procedimiento agravado de reforma constitucional, pues se agregó en su parte final que la reforma podía aprobarse “...durante cualquiera de los períodos ordinarios del siguiente o subsiguientes años de su ejercicio legal al en que hayan sido admitidas a discusión”, incluso si se tratara del periodo final de la Legislatura, y no, como se aprobó en 1922, en que la reforma debía ser aprobada por la Legislatura subsecuente.

El Decreto 27, publicado el 28 de diciembre de 1940, resultado de aquel procedimiento, dado que las iniciativas se habían admitido a discusión un año antes, reformó diez artículos. Se actualizó

el artículo 2o. para agregar deberes y obligaciones —además de facultades y derechos— de autoridades e “...individuos de la especie humana”, como sujetos a ley, además de que se adicionó a entidades morales y autoridades, respecto a funcionarios y poderes públicos, como aquellos que sólo tienen las facultades que les da la ley, en tanto los individuos —no el hombre— “...pueden hacer todo lo que ésta no les prohíbe”. En el artículo 3o. se reiteró la proscripción a la inquisición judicial o administrativa en contra de la manifestación de las ideas, pero se agregó que una de las salvedades era el “...ataque a la ley...” y no sólo a la moral, los derechos de tercero, etcétera; “la ley” también se incorporó como límite a la inviolabilidad de la libertad de expresión y de prensa.

En el artículo 43, relativo a la asistencia a la apertura de sesiones de la Legislatura y lectura del informe del gobernador, se precisó que ese acto tendría lugar el dieciséis de septiembre. En el artículo 59, fracción XVII, se excluyó de la competencia de la Legislatura, erigida en colegio electoral, el nombramiento de jueces de primera instancia, que pasaría al Tribunal. En el numeral 69 se eliminó el horario de las diez de la mañana como el tiempo exacto en que tendría lugar, el primero de diciembre del año de su renovación, la protesta y toma de posesión del cargo de gobernador, a la vez que se suprimió la posibilidad de un nuevo nombramiento con carácter de interino o sustituto, en cuyo lugar se dijo que “Nunca podrá ser reelecto para otro período constitucional”.

En el artículo 72 se ajustaron las reglas de sustitución del gobernador, dividiendo el supuesto en períodos de dos años para que procediera el gobernador sustituto a convocar a elecciones, si la falta ocurriera en los dos primeros años, o bien a concluir el periodo si lo fuera en los dos segundos; asimismo, en la fracción VI se estipuló que cualquiera de los dos senadores federales serían elegibles a ser nombrados por el Senado federal para ser gobernador provisional, en caso de completa desaparición de los poderes del estado —y no el senador en funciones y menos antiguo, según se dijo en 1922—. El artículo 80 sincronizó la obliga-

ción del gobernador para concurrir a la apertura de las sesiones de la Legislatura y a los períodos extraordinarios, así como para intervenir, conforme con la ley —ya no por medio del Consejo Universitario— en la dirección técnica y administrativa de los establecimientos de enseñanza oficiales o cuyos gastos se hicieran con fondos del estado.

En el artículo 127 se atribuyó al Tribunal la facultad de nombrar a los jueces de primera instancia, en tanto que en el 129, armoníicamente, se eliminó a la Legislatura del procedimiento de nombramiento, eliminó la inamovilidad de aquéllos, así como la deposición o suspensión previa sentencia del Tribunal o acusación legal y declaratoria de procedencia, respectivamente; al contrario, asignó al Tribunal la calificación de la causa grave de la posible renuncia de aquéllos. El artículo 130 ahora establecía que el cargo de juez de primera instancia no era renunciable sino por causa grave calificada por el Tribunal, ante el cual se presentaría la renuncia. Un artículo transitorio, en apariencia mal ubicado en el texto del Decreto, declaró expresamente la inamovilidad de los magistrados y jueces.

El Decreto 44, publicado el 10. de febrero de 1941 por el gobernador Vicente González Fernández, modificó cinco artículos. El artículo 59, fracciones XXV y XXVI, restringió la facultad de la Legislatura para nombrar y remover a sus empleados y a los de la Contaduría Mayor de Glosa, así como la de crear y suprimir empleos públicos, al introducir la expresión "...con las limitaciones que establezcan las leyes...", mientras que en la fracción XXXII se le atribuyó expedir la Ley del Servicio Civil y la Ley General de Pensiones para los Funcionarios y Empleados Públicos del Estado. En el artículo 65, fracción VIII, se ajustó la facultad de la Comisión Permanente para nombrar a los empleados de su Secretaría y a los de la Contaduría Mayor, "...en caso de falta absoluta de ellos".

En el artículo 79 limitó a los términos de la ley la facultad del gobernador para remover al secretario general del despacho, subsecretario, tesorero general y demás empleados del estado. En el

artículo 127, fracción XII, en lugar de la usual competencia genérica, se atribuyó al Tribunal Superior la facultad de “Nombrar y remover, con las limitaciones que establezcan las leyes, a los empleados de sus dependencias y ejercer las demás atribuciones legales del Poder Judicial”. En el 152 se enfatizó que en caso alguno podrían suspenderse por causas de huelgas o paros los servicios públicos expresamente determinados en la Ley del Servicio Civil y demás relativas. Finalmente, la entrada en vigor del decreto de reformas quedaba supeditada a la de la Ley del Servicio Civil, con lo que se advierte, con toda claridad, el sentido garantista de los derechos de los empleados públicos que animaba tales reformas.

El Decreto 286, publicado el 22 de mayo de 1943 por Raymundo Manzano Trovamala, secretario general encargado del Poder Ejecutivo, modificó el artículo 12, ya reformado en 1941, en materia de libertad de trabajo personal con justa retribución y pleno consentimiento, para introducir la salvedad del “...trabajo impuesto como pena por la Autoridad Judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123 de la Constitución General de la República”.

El Decreto 398, promulgado por el gobernador Vicente González Fernández, y publicado el 17 de junio de 1944, reformó seis artículos del texto constitucional. El 32, que cambió el periodo del cargo legislativo a tres años con renovación total conforme a la ley y bases constitucionales respectivas. El 33, en que se agregó un segundo párrafo prohibiendo la reelección inmediata de diputados ni con el carácter de suplentes, en tanto que éstos sí podrían ser reelectos de inmediato con el carácter de propietarios, pero siempre que no hubieran estado en ejercicio. El 39, 40 y 41, para mejorar la redacción y flexibilizar la operación de la junta previa a efecto de elegir mesa directiva de las juntas preparatorias tendentes a la instalación e integración del gobierno de la Legislatura, el 15 de septiembre. El 69, que suprimía la hora de la protesta y toma de posesión del gobernador, y fijaba su periodo en seis años con prohibición absoluta de reelección. Finalmente, el artículo 72 fue ajustado para dividir en dos periodos de tres años

la sustitución por falta absoluta del gobernador con o sin elecciones subsecuentes.

La XXXIX Legislatura (1944-1947) aprobó un solo decreto de reformas, el 23, publicado el 16 de diciembre de 1944 por el gobernador Edmundo Sánchez Cano, mediante el cual se suprimió del artículo 121 constitucional el carácter de inamovible de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

Por el contrario, la XLV Legislatura (1947-1950) emitió seis decretos reformistas.

El decreto 80, promulgado por el gobernador Eduardo Vasconcelos, y publicado el 27 de noviembre de 1948, afectó tres artículos: el 81, fracción IX, para prohibir al gobernador "...enajenar o gravar bienes raíces, pertenecientes al Estado sin autorización de la Legislatura, mediante la expedición del decreto respectivo". Conexamente, el artículo 108, que enfatizaba que los ayuntamientos tampoco podrían hacerlo sin este último requisito; en tanto que el 155 condicionó la infracción de esas disposiciones a la nulidad del acto respectivo.

El decreto 82, publicado en la misma fecha, que modificó dos artículos. El 98, relativo a los comicios municipales, en que se sustituyó el término "ciudadanos" por el de "concejales" como integrantes de los ayuntamientos y, destacadamente, se agregó que "En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas". Y el 101, que precisaba como requisitos de elegibilidad, haber cumplido dieciocho años siendo casado o 21 no siéndolo.

El decreto 101, publicado el 5 de febrero de 1949, para adicionar al procedimiento de reformas a la Constitución las reglas conducentes a la incorporación en ésta de las reformas promulgadas respecto a la Constitución general de la República, mediante la acción inmediata de la Legislatura o la diputación permanente para acordar los términos de las modificaciones o adiciones en consonancia con el artículo 41 de esta última.

El decreto 140, publicado el 23 de julio de 1949, que modificó la fracción I del artículo 8o., que fortalecía las garantías del acusado en los juicios del orden criminal, en los términos siguientes:

Inmediatamente que lo solicite será puesto en libertad bajo fianza que fijará el juez tomando en cuenta sus circunstancias personales y la gravedad del delito que se le impute, siempre que dicho delito merezca ser castigado con pena cuyo término medio aritmético no sea mayor de cinco años de prisión y sin más requisito que poner la suma de dinero respectiva a disposición de la autoridad u otorgar caución hipotecaria o personal bastante para asegurarla, bajo la responsabilidad del juez en su aceptación.

En ningún caso la fianza o caución será mayor de \$250,000.00 Doscientos Cincuenta Mil Pesos, a no ser que se trate de un delito que represente para su autor un beneficio económico o cause a la víctima un daño patrimonial, pues en estos casos la garantía será, cuando menos, tres veces mayor al beneficio obtenido o al daño ocasionado.

El decreto 145, publicado el 30 de julio de 1949, que adicionó el artículo 108, el cual prohibía a los ayuntamientos la celebración de empréstitos, salvo para la ejecución de obras destinadas a producir directamente incremento en sus respectivos ingresos.

El decreto 169, publicado el 7 de enero de 1950, que modificó el artículo 150, para que la educación pública siguiera las normas previstas en la Constitución general, procurando que los temas, planes y métodos de enseñanza fueran adaptados a las necesidades peculiares del estado de Oaxaca.

La XLII Legislatura (1950-1953) aprobó tres decretos reformistas.

El decreto 6, publicado el cuatro de noviembre de 1950, que modificó seis artículos. El 59, fracción XVII, para facultar a la Legislatura a efecto de conocer de la ratificación de los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia negándola u otorgándola dentro del término, condicionado a la positiva ficta, no prorrogable de diez días y en el entendido de que la ne-

gativa conduciría a un segundo y hasta tercer nombramiento del Ejecutivo, que surtiría sus efectos de inmediato a reserva de obtener la ratificación de la Legislatura en el siguiente periodo ordinario de sesiones. El 79, fracción X, en la que se agregó la atribución del gobernador de nombrar a los magistrados del Tribunal y al procurador sometiendo designaciones y sustituciones, con causa justificada, de los primeros, a la ratificación de la Legislatura, en tanto que, en el caso de los jueces, podría solicitarle al Tribunal, también por causa justificada, su destitución. El 121, que otorgaba al gobernador la facultad de nombramiento de los magistrados del Tribunal con ratificación de la Legislatura, a lo que se agregó lo relativo a la separación de sus cargos de magistrados y jueces, en el primer caso por el gobernador, con ratificación de la Legislatura y causa justificada, y en el segundo por el Tribunal con causa justificada a petición del gobernador. El artículo 123, que tornó en renunciable el cargo de magistrado, por causa justificada calificada por el Ejecutivo, ante quien se presentaría la renuncia. El numeral 130, que tornó renunciable el cargo de juez mediante calificación del Tribunal y con causa justificada. El 135, que previó nombramiento y remoción del procurador por parte del Ejecutivo.

El decreto 54, promulgado por el gobernador Manuel Mayoral Heredia, y publicado el 7 de julio de 1951, por el cual modificó el artículo 81, a efecto de autorizar al gobernador, a salir del territorio del estado sin permiso de la Legislatura o la diputación permanente, por un lapso mayor de diez días, o bien por menor tiempo con sólo un aviso a aquélla, en el entendido de que si las necesidades de la administración lo requirieran, podría ausentarse de la capital y trasladarse dentro del estado por el tiempo que estimara conveniente.

El decreto 78, publicado el 5 de enero de 1952, que alteró el artículo 99, para que todos los concejales duraran en su encargo tres años y se renovaran totalmente cada tres años, sin poder ser reelectos para el periodo inmediato, en la inteligencia, conforme a un artículo transitorio del decreto de reformas, de que los elec-

tos en diciembre de 1952 durarían en su encargo cuatro años (este decreto había sido aprobado por la Legislatura el trece de diciembre de 1951 y, al parecer, no tuvo, por tanto, efectividad).

La XLIII Legislatura (1956-1959) aprobó tres decretos reformistas.

El decreto 14, promulgado por el gobernador José Pacheco Iturribarría, y publicado el 17 de noviembre de 1956, que adicionó el artículo 24 para sumar a las mujeres a las prerrogativas ciudadanas.

El decreto 93, promulgado por el gobernador Alfonso Pérez Gasga, y publicado el 27 de diciembre de 1958, que adicionó el artículo 107, para permitir que los ayuntamientos pudieran arrendar sus bienes raíces sin autorización de la Legislatura cuando el plazo de vigencia de los contratos respectivos no excediera el término del ejercicio legal de las autoridades que los celebraran.

El decreto 94, de la misma fecha, que agregó en el artículo 22, fracción IV, la obligación de los habitantes del estado de cooperar en la campaña de alfabetización.

La Legislatura siguiente, la XLIV (1959-1962), sólo aprobó un decreto de reformas, el 4, publicado el 14 de noviembre de 1959, por el cual se modificó el artículo 121 que aumentaba de cinco a siete los magistrados numerarios, y dejaba a la Ley Orgánica, determinar el número de supernumerarios, y el artículo 124, para prever que el Tribunal podría funcionar no sólo en pleno, sino también en salas, según la Ley Orgánica, y sería presidido por el magistrado electo por la corporación, el cual duraría un año en su encargo, pudiendo ser reelecto.

La XLV Legislatura (1962-1965), aprobó dos decretos.

El decreto 17, promulgado por el gobernador Rodolfo Brená Torres, y publicado el 29 de diciembre de 1962, reformó dos artículos. El 92, al que se agregó un párrafo que fijaba como condición para tener la categoría de municipio el "...que el o los núcleos de población en conjunto contaran por lo menos con cinco mil habitantes y con los elementos suficientes para su sostenimiento, administración y desarrollo". El artículo 59, fracciones

IV y V, que facultaba a la Legislatura, respectivamente, para erigir nuevos municipios dentro de los ya existentes, siempre que reunieran aquellas condiciones, para lo cual debería oír a los municipios que resultaran afectados, y para suprimirlos, siempre que sus rentas no alcanzaran a cubrir su presupuesto de egresos, carecieran de capacidad para manejarse por sí mismos y administrarse a través de sus ayuntamientos o cuando su población no llegara a cinco mil habitantes.

El decreto 40, promulgado por Cutberto Chagoya, secretario general del despacho encargado del Poder Ejecutivo, y publicado el 6 de julio de 1963, alteró el primer párrafo del artículo 43 y la fracción III del artículo 80, separando, por un lado, de la asistencia del gobernador a la apertura de sesiones de la Legislatura, el 16 de septiembre, la sesión solemne del primero de octubre de cada año, en la cual aquél leería el informe sobre el estado de la administración pública, y, por el otro, haciendo parte de las obligaciones del gobernador el concurrir a esta última.

La Legislatura XLVII (1968-1971) aprobó dos decretos, promulgados por el gobernador Víctor Bravo Ahúja. El 29, publicado el 26 de abril de 1969, suprimió la segunda parte del artículo 15, el cual proscribía la exención de impuestos y las prohibiciones a título de protección a la industria. El decreto 47, del 31 de mayo siguiente, alteró cuatro artículos: el artículo 79, fracción V, para nombrar y remover "...libremente...", además de al secretario general del despacho y subsecretario (se suprime el tesorero general), a los directores generales y jefes de departamento. El artículo 82, para agregar estas dos últimas categorías, además del subsecretario, a la estructura del despacho del Poder Ejecutivo. Y el artículo 90, para ceñir dicha estructura a los negocios del orden administrativo del estado mediante ley que emitiera la Legislatura, y en la que se distribuirían los asuntos encargados a cada dependencia, en el entendido de que los directores generales acordarían directamente con el gobernador y estos acuerdos serían refrendados por el secretario general del despacho y comunicados por los directores generales en sus respectivos ramos.

La XLVIII Legislatura (1971-1974) aprobó cinco decretos de reforma, todos promulgados por el gobernador Fernando Gómez Sandoval.

El decreto 14, publicado el 20 de noviembre de 1971, modificó el artículo 101, para precisar que para ser miembro de un ayuntamiento se requiere ser mexicano en ejercicio de sus derechos y “...haber cumplido 18 años”.

El decreto 71, publicado el 15 de julio de 1972, redujo en el artículo 34, de veinticinco a veintiún años cumplidos, el día de la elección, el requisito para ser elegible a la diputación local.

El decreto 91, publicado el 30 de septiembre de 1972, que reformó el artículo 43, para trasladar al treinta de octubre de cada año la sesión solemne de lectura del gobernador en la legislatura local del informe sobre el estado de la administración pública.

El decreto 239, publicado el 22 de diciembre de 1973, que modificó el artículo 33, para redefinir la proporción entre población y legisladores locales, de tal forma que se eligiera un diputado por cada ciento treinta y cinco mil habitantes o fracción mayor de setenta mil.

El decreto 254, publicado el 26 de enero de 1974, reformó dos artículos. El 59, fracciones IV y V (facultades de la Legislatura) incrementando de cinco mil a diez mil el número de habitantes para erigir un nuevo municipio dentro de los ya existentes, a la vez que deberían contar con elementos suficientes para su “...sostenimiento, administración y desarrollo”, condición que, de no cumplirse, daba lugar a la supresión, prevista en la fracción V, en tanto que en el artículo 92, dentro de la sección relativa al gobierno y administración del estado, se colocaron esas nuevas condiciones para tener la categoría de municipio.

La L Legislatura hizo lo propio con dos decretos, ambos promulgados por el gobernador Eliseo Jiménez Ruiz, y publicados el siete de octubre de 1978.

El decreto 78, que reformó el artículo 80, fracción IV, trasladando del mes de septiembre a los primeros cinco días de diciembre de cada año la obligación del gobernador de presentar a

la Legislatura los proyectos de ley de ingresos y presupuesto de egresos generales del estado, que debieran regir el año siguiente.

El decreto 79, que tocó trece artículos, en los siguientes términos:

El artículo 3 adicionó en su primer párrafo que el derecho a la información sería garantizado por el estado. El artículo 23 cambió de estructura, para declarar ciudadanos del estado a hombres y mujeres nacidos en su territorio, hijos de padres oaxaqueños, de padre o madre oaxaqueños, y quienes, teniendo una residencia mínima de cinco años en la entidad, desearan ser considerados como tales, conforme con la ley; en la fracción IV, “dar la información verídica al Ejecutivo del Estado de las necesidades de la comunidad y proponer soluciones que mejoren el desarrollo económico del Municipio y del Estado”, y la V, formar parte del ejército nacional para defender el territorio, las instituciones de la República y el Estado, en términos legales.

El artículo 27, con dos párrafos adicionales, en los que se incorporó, en correlato con el ámbito federal, la figura de los partidos políticos:

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la interpretación de la representación estatal de acuerdo con sus principios y programas y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos podrán contar, en forma equitativa, con los elementos necesarios para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular, por lo que deberá garantizarse el libre uso de los medios de información, de acuerdo con los procedimientos que establezca la Ley; los partidos son personas morales de interés público; la Ley determinará la forma de su intervención en el proceso electoral.

El artículo 31, en el que se sustituyó la figura de la Legislatura por la del Congreso del estado, integrado por diputados electos cada tres años por los ciudadanos oaxaqueños.

El artículo 32, en el que se reexpresó el principio de no reelección inmediata legislativa, salvo para diputados suplentes que no hubieran estado en ejercicio.

El artículo 33, en que por primera vez aparece la fórmula electoral que establece que el Congreso estará integrado por 18 diputados electorales conforme al principio de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y hasta seis diputados electos según el principio de representación proporcional en una sola circunscripción estatal, remitiendo a la ley secundaria la reglamentación de la forma y procedimientos del primer principio. En relación con el acceso a la representación proporcional, se sentaron las bases respectivas, que condicionaban a los partidos a participar con candidatos de mayoría en al menos doce distritos y una lista de seis candidatos de representación proporcional; alcanzar al menos tres por ciento de la votación total emitida en la circunscripción plurinominal, y no haber obtenido tres o más diputaciones de mayoría relativa; la asignación de los diputados seguiría los términos de la ley y siempre en el orden que tuvieran los candidatos en la lista registrada, y si contendieran únicamente dos partidos, se repartiría sólo la mitad de las diputaciones por el sistema de proporcionalidad, en tanto que si sólo lo hiciera un partido no se asignaría ninguna representación proporcional.

El artículo 39 llamó por su nombre al colegio electoral, integrado por siete diputados de mayoría con la más alta votación y tres de representación proporcional, reorganizando y perfeccionando las reglas para la instalación del Congreso.

El artículo 72, fracciones I, III y IV, a efecto de ajustar y precisar el sistema de sustitución de gobernador a partir de la especificación de los supuestos de su falta absoluta; la reiterada división temporal en dos mitades del periodo sexenal previendo para la primera de ellas la figura del gobernador interino constitucional, nombrado de inmediato por dos terceras partes de la asamblea si estuviera el Congreso reunido, el que tendría que convocar a nuevas elecciones; o bien concluir el periodo.

El artículo 97, en el que se reordenó el gobierno municipal pues se eliminó a los alcaldes y se precisó que la administración interior se haría por los ayuntamientos, en el entendido de que el presidente municipal dirigiría las deliberaciones y ejecutaría los acuerdos.

El artículo 98, en el cual se reorganizó la integración de los ayuntamientos, entendidos como asambleas electas por el voto popular y directo de los ciudadanos de cada municipio. Así, se previó un presidente municipal, representante del ayuntamiento en el orden político y con funciones de dirección en lo administrativo, quien debía aparecer en primer lugar de la lista de concejales registrada ante la comisión estatal electoral; un síndico en municipios con menores de veinte mil habitantes y dos si se excediera este número, a los que se encargaba la representación jurídica del ayuntamiento; los regidores, nunca menos de cinco y siempre en número impar, y cuyo número se incrementaría en razón de uno por cada diez mil habitantes hasta completar once, en el entendido de que en los municipios con cien mil habitantes o más los ayuntamientos se integrarían por quince concejales, electos de acuerdo con el principio de representación proporcional, y los concejales durarían en su encargo tres años sin reelección para el periodo inmediato.

El artículo 99, que remitió a la ley el desarrollo de las fórmulas electorales conforme a ciertas bases: el partido cuya planilla obtuviera mayor número de votos tendría derecho a que se le acreditara al presidente municipal y síndico del ayuntamiento; las regidurías integrantes del cabildo se dividirían entre la votación obtenida por todas las planillas presentadas por los partidos políticos contendientes y que hubieran obtenido al menos el seis por ciento de la votación total emitida a fin de obtener un cociente electoral, pero ningún partido podría obtener más de doce regidurías.

El artículo 100, que remitió a la ley reglamentaria para determinar la forma de asignación de regidores de representación pro-

porcional, en la inteligencia de que todos los regidores tendrían la misma calidad jurídica.

El artículo 101 reordenó los requisitos de elegibilidad, pues para ser concejal se requirió dieciocho años cumplidos, y se agregó el ser vecino del municipio o tener residencia mínima de un año anterior al día de la elección, además de la ciudadanía con ejercicio de derechos y modo honesto de vivir.

La LI Legislatura (1980-1983) aprobó un solo decreto de reformas, promulgado por el gobernador Pedro Vázquez Colmenares, y publicado el 15 de enero de 1983, el cual involucró cambios en treinta y tres artículos y la derogación de otros tres, además de la creación de cuatro artículos transitorios. Dada la extensión de los textos respectivos, a continuación se resumen lo más posible:

El artículo 20. mantuvo el principio de igualdad ante la ley y el de legalidad, propiamente dicho, pero fue actualizado y reexpresado. El numeral 7 resultó reforzado y actualizado técnicamente en su regulación básica de las garantías del detenido en relación con la averiguación previa; elementos del auto de formal prisión o sujeción a proceso; la detención en flagrancia; el caso de la detención por infracciones al reglamento de policía; auto de libertad del detenido; responsabilidad de las autoridades que ordenaran, consintieran o ejecutaran la determinación; y no incorporación de nuevos delitos al proceso en curso. Se derogó el artículo 16, pues las garantías del proceso se colocaron en el artículo 7. Se complementó el artículo 17, para facultar a la autoridad administrativa a autorizar, bajo su responsabilidad, la extracción de reos previa la libre gestión del preso mediante escrito firmado por defensores, familiares o ante testigos que no fueran empleados públicos. Se agregó una fracción IV al artículo 24, asignando al ciudadano la prerrogativa de colaborar voluntariamente en trabajos colectivos gratuitos para beneficio de la comunidad a que pertenecieran, sobre todo en caso de desastres, "...que implican una solidaridad voluntaria y moral a este fin".

El importante artículo 25, que declaró a las elecciones como "...actos de alto interés público..." y enteramente libres; com-

prometió a las autoridades a garantizar la legalidad y limpieza del proceso electoral; remitió a la ley electoral el calendario comicial para Congreso y ayuntamientos; mantuvo a los partidos como personas morales de interés público, y obligó al estado a reconocer y garantizar su existencia, para lo cual se previó que gozarían de todas las prerrogativas para divulgar su ideología, procurar y promover la participación ciudadana en la realización de la democracia y disponer de los elementos necesarios para lograrlo, además de remitir a la ley la determinación de sus derechos, obligaciones y forma de participación en los procesos electorales.

El artículo 30, relativo a la división de poderes, que fue ajustado en su redacción, sustituyendo el concepto de “concesión de facultades legislativas al Ejecutivo” por la prohibición de delegación o invasión de atribuciones, excepto los casos previstos en el artículo 62. El artículo 34, en que se agregó el requisito de elegibilidad para diputado, de no haber sido condenado por delitos intencionales. El 49, que previó una Ley Reglamentaria para determinar la forma y términos de las resoluciones de la Legislatura. El numeral 53 reordenó y simplificó el procedimiento de elaboración, promulgación y publicación de leyes, y se derogó el artículo 54, que fue subsumido en aquél. El 56 desglosó con mejor técnica la atribución de secretarios o subsecretarios; un magistrado designado por el Tribunal, o bien el presidente y síndico municipal, de concurrir a las discusiones de la Legislatura, sólo con voz, cuando se tratara de iniciativas de sus respectivos ámbitos. El 59, fracciones IV y V, que eleva a quince mil habitantes el requisito para que la Legislatura erigiera o suprimiera municipios, así como, en su fracción XXII, ratificar los nombramientos de secretario general de gobierno y subsecretario que el Ejecutivo hiciera.

El numeral 67 adaptó la nueva figura de secretario general de gobierno, en lugar de secretario general del despacho. El artículo 68 eliminó al tesorero general del estado (cargo que ya no existía) de la incompatibilidad para acceder al cargo de gobernador, precisó que estaban impedidos los secretarios de Estado tanto fede-

rales o como locales, y se agregó la figura del director de organismo descentralizado o de empresa de participación estatal, a la vez que se suprimió el requisito de los dos años de separación del cargo, dejando subsistente, para todos los casos, el de ciento ochenta días antes de la fecha de la elección. El artículo 70, sobre licencias por faltas temporales del gobernador y su sustitución, fue motivo de ajustes de redacción. El artículo 72 estableció que, ante la falta absoluta del gobernador estando o no el Congreso reunido, el secretario general de gobierno asumiría el cargo inmediatamente que ocurriera ese hecho.

Los artículos 76 y 79 también recibieron ajustes en la nomenclatura de dicho funcionario. El artículo 80 reordenó las obligaciones del gobernador, relativas a su asistencia al Congreso; a informar a la Legislatura, en la forma que indique, por conducto de los secretarios con toda amplitud y precisión necesaria; visitar "...continuamente las regiones del Estado..." para resolver sus problemas socioeconómicos y administrativos, y en la fracción XXIII se previó que "En la cabecera de cada Distrito rentístico o judicial, según proceda, el Gobernador establecerá una Oficina permanente para atender los asuntos que sean sometidos a su autoridad". Finalmente, en los artículos transitorios se derogaron, en lo que contrariaran las reformas, los catorce numerales transitorios de la original Constitución de 1922, y se reordenó en el tiempo la elección de concejales.

La LII Legislatura (1983-1986) aprobó siete decretos de reforma, promulgados por el gobernador Pedro Vázquez Colmenares.

En el Decreto 10, publicado el 21 de enero de 1984, se incorporaron a la Constitución local las reformas y adiciones introducidas al artículo 115 de la Constitución federal en materia municipal, para lo cual se ajustaron en lo conducente los artículos 20, 29, 33, 59, 94, 98 y 108. En el ámbito electoral municipal, en el artículo 98, se mantuvo la regla de que en la capital del estado y en los municipios con población de cien mil o más habitantes, los ayuntamientos se integrarían por quince concejales, y se agregó

que en todos los municipios del estado se respetaría el principio de representación proporcional.

El Decreto 72, publicado el 10 de noviembre de 1984, adicionó el artículo 160, que incorpora las bases relativas a la administración eficiente, eficaz y honrada de los recursos económicos en los ámbitos estatal y municipal; la licitación mediante convocatoria pública de contratos de bienes y servicios, y la remisión a una ley reglamentaria de la responsabilidad de los servidores públicos.

El Decreto 92, publicado el 18 de marzo de 1985, adicionó un párrafo al artículo 12, para incorporar el derecho de toda persona a la protección de la salud.

El Decreto 100, publicado el 25 de mayo de 1985, modificó el artículo 70., fracción III, para establecer la posible permuta de la multa por arresto por hasta 36 horas —en lugar de quince días— en caso de detención por infracción a reglamentos gubernativos y de policía; y en el artículo 21 se suprimió precisamente esa antigua disposición.

El Decreto 105, del 17 de agosto de 1985, incorporó en el artículo 20 los principios federales de la planeación democrática y participativa.

El Decreto 127, del 18 de noviembre de 1985, modificó todo el título V de la Constitución, para incorporar, en los artículos 139, 141, 142, 145, 146, 147, 148, y 59, fracción XXXV, las nuevas normas federales sobre responsabilidades de los servidores públicos, nomenclatura que fue sustituida en múltiples numerales.

El Decreto 122, del 7 de diciembre de 1985, sustituyó en el artículo 59, fracciones XXIV y XXV, la figura del contador mayor de Hacienda, y en la fracción XLIII autorizó al Congreso a expedir su ley orgánica —además de su reglamento interior, como ya se prescribía. Además, en la fracción XLIV se le facultó a dictar la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y su Reglamento.

La siguiente Legislatura, la LIII (1986-1989) aprobó dos decretos, promulgados por el gobernador Heladio Ramírez López.

El decreto 148, publicado el 2 de julio de 1988, que modificó el artículo 104, para sustituir el mes de enero por “...el primer mes de su administración...” para el inicio del primer periodo legislativo de los municipios, a la vez que sustituyó el mes agosto por el mes de junio como inicio del segundo periodo, destinado a formular y votar el presupuesto de egresos municipales del año “...fiscal...” siguiente.

El decreto 207, del 14 de abril de 1989, modificó cuatro artículos. En el artículo 39 se previó que la Comisión Estatal Electoral expediría las constancias de mayoría a los presuntos diputados de mayoría y de representación proporcional, que integrarían el Colegio Electoral, que procedería a la calificación de las elecciones de esos diputados.

En el artículo 98 se reajustó la proporción de síndicos y regidores de acuerdo con la densidad poblacional. Un síndico si había menos de 20 mil habitantes y dos si se excediera esa cantidad. Once regidores de mayoría y cinco de representación proporcional si hubiera entre 100 mil y 300 mil habitantes, y hasta quince y siete, respectivamente, si rebasaran esta última cifra. Entre 50 y 100 mil habitantes, nueve de mayoría y cuatro de representación proporcional; entre 15 y 50 mil, siete y tres; y, en los de menos de 15 mil, cinco y hasta dos. Tomarían posesión el primero de enero del año siguiente al de su elección. En el artículo 99 se advirtió que el partido que obtuviera la mayoría relativa tendría derecho a que se le acreditaran como concejales a todos los miembros de la planilla. En el artículo 100 se rephraseó que los regidores de representación proporcional tendrían la misma calidad jurídica que los de mayoría.

La LIV Legislatura (1989-1992) aprobó dos decretos.

El decreto 86, del 29 de octubre de 1990, en el que se expresó una profunda reforma al texto fundamental oaxaqueño, puesto que se tocaron veinticinco artículos de manera sustancial. El título I cambió su histórica denominación “De las garantías individuales” al de “Principios constitucionales y garantías”. En su artículo 1o. se declaró a Oaxaca como parte integrante de los Estados Uni-

dos Mexicanos, libre y soberano en lo concerniente a su régimen interior. En el 2o., la igualdad ante la ley y la supremacía de las Constituciones federal y estatal; el principio de legalidad; los nuevos derechos de la paternidad libre, informada y responsable; protección a familia y niñez; vivienda digna y decorosa; derechos y protección de los menores, la juventud, las mujeres y, en particular, los niños (aquí se expresaron los derechos de la Convención correspondiente), ancianos y minusválidos.

El importante artículo 16, en el que se estableció el principio de pluralismo étnico del estado, sustentado en los pueblos indígenas; el mandato de proteger y preservar el acervo cultural de las etnias y el desarrollo de las formas específicas de organización social de las comunidades indígenas; el castigo al saqueo cultural; el acceso indígena a la protección jurídica estatal; la garantía para indígenas de procedimientos judiciales en lengua nativa o con traductor y la consideración a condición, prácticas y costumbres durante el proceso y al dictar sentencia; y conciliación y concertación para solución de conflictos de límites de bienes comunales o municipales, con participación de autoridades tradicionales de la región étnica. En el artículo 18 se colocó el derecho de poseer y de portar armas, en términos de la Constitución federal. En el artículo 20 se dio cabida a los principios de la rectoría del estado para el desarrollo económico, y se adaptaron para el caso de la entidad federativa la concurrencia de los sectores público, privado y social a ese proceso, así como la de todas las formas de organización social, además de que se fijaron los términos de la participación de particulares, y organismos y empresas estatales en la economía y áreas y actividades prioritarias, que podrían ser subsidiadas temporalmente, sin que el estado pudiera endeudarse más allá de sus ingresos necesarios para cumplir sus compromisos adquiridos. Asimismo, la institución de la planeación democrática fue ajustada para redimensionarla en términos regionales y municipales, y se le dio al Congreso la intervención legal correspondiente.

El artículo 23 reorganizó los requisitos para definir la ciudadanía y el 25 dio entrada a las nuevas instituciones electorales que tendrían a su cargo, por un lado, la preparación y desarrollo de los procesos electorales, organizarían y supervisarían los sistemas de control y vigilancia para garantizar legalidad y limpieza del proceso electoral, y por el otro, al tribunal electoral que ventilaría los medios impugnativos que atacaran las irregularidades surgidas durante el proceso electoral, en el entendido de que sus resoluciones serían obligatorias, pero modificables por el Colegio Electoral en términos legales. Con previsora anticipación a la reforma federal, en un párrafo adicional se dijo que “En la Ley se establecerán el respeto a las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas”, y en otro se apuntó, cautelosamente, que “En los procesos electorales los partidos políticos deberán contar en forma equitativa, dentro de las posibilidades presupuestales del Gobierno del Estado, con un mínimo de elementos para sus actividades, tendientes a la obtención del sufragio popular”. Se ajustó el artículo 39 para sincronizar el otorgamiento de las constancias de mayoría por parte del nuevo organismo electoral.

En el artículo 28 se decidió precisar al detalle los límites y coincidencias del territorio estatal.

En el artículo 59 se fortaleció al Congreso, asignándole facultades para expedir leyes reglamentarias y ejercer las facultades otorgadas por la Constitución general; declarar electos a los senadores de la República que hubieran obtenido mayoría de votos; calificar elecciones de los ayuntamientos; decretar la Ley Orgánica Municipal; resolver conflictos entre ayuntamientos, y entre éstos y los poderes del estado; designar, a propuesta del gobernador, integrantes de los concejos municipales; cambiar sede de los poderes del estado; legislar sobre patrimonio natural; ejercer facultades constitucionales en materia de guardia nacional; solicitar comparecencia de servidores públicos; autorizar al gobernador a celebrar convenios con la Federación y a celebrar actos de dominio sobre bienes muebles e inmuebles del estado; legislar

sobre seguridad social y medio ambiente; decretar amnistías y autorizar el Plan Estatal de Desarrollo. Además, en el artículo 62 se le facultó para autorizar al gobernador el uso de facultades extraordinarias, en caso de desastre o de emergencias.

En el artículo 67 precisó que la elección de gobernador sería directa, por voto secreto, uninominal y por mayoría relativa, y que la Legislatura computaría los votos, los calificaría y declararía electo, haciéndolo saber al pueblo vía decreto. El artículo 75 cerró la puerta a cualquier tipo de reelección al cargo de gobernador. El artículo 79 fortaleció al gobernador al facultarlo para conceder indultos a reos sentenciados por delitos del orden común; nombrar a miembros del Consejo Tutelar para Menores; de la Junta de Conciliación Agraria; recibir renuncias de magistrados del Tribunal y turnarlas al Congreso para su aprobación, en su caso; pedir destitución de funcionarios judiciales en casos procedentes; proponer al Congreso la integración de los concejos municipales; y, entre otras más, convocar a elecciones extraordinarias de diputados cuando hubiera desaparecido el Poder Legislativo; otorgar patentes de notarios y actuar como árbitro en conflictos entre los municipios y miembros del ayuntamiento.

En el no menos relevante artículo 80 agregó obligaciones del gobernador, consistentes en procurar el desarrollo económico del estado en términos compartidos y equilibrados entre centros urbanos y rurales; fomentar industrias y empresas rurales con participación armónica de los factores de la producción; impulsar las artesanías en mercados nacionales y extranjeros en beneficio de los artesanos; promover la actividad turística aprovechando los atractivos de la entidad; cuidar el acervo de obras artísticas, históricas y arqueológicas en coordinación con los ayuntamientos; impulsar y fortalecer las tradiciones comunitarias y el respeto a las culturas de las etnias del estado, y establecer las medidas necesarias para preservar el medio ambiente y procurar el equilibrio ecológico. En un nuevo artículo 90 bis se fijaron las bases de la Junta de Conciliación Agraria y se facultó al gobernador para nombrar a sus miembros.

El artículo 94 fue adicionado para permitir que los municipios celebraren convenios, con aprobación del Congreso, para resolver conflictos de límites, en el entendido de que si éstos tuvieran carácter contencioso serían resueltos por el Tribunal Superior de Justicia. Asimismo, se les facultó para asociarse libremente tomando en cuenta su filiación étnica e histórica para formar corporaciones de desarrollo regional orientadas al estudio, programación, asesoramiento, capacitación, implementación y promoción del bienestar y progreso de sus respectivas comunidades, en la inteligencia de que en la urbanización de las poblaciones los municipios señalarían las áreas naturales protegidas y las reservas territoriales necesarias. En el numeral 108 se agregó que los bienes que integran el patrimonio municipal son del dominio público y de dominio privado, se clasificaron unos y otros, y se les fijaron sus principales características, especialmente en el caso de los primeros, su carácter inalienable, imprescriptible e inembargable.

El artículo 113 introdujo la figura de la contraloría preventiva para la mejor supervisión de los recursos públicos en los ayuntamientos. El numeral 150 ordenó que la educación pública siguiera las normas de la Constitución general del país, pero procurando su adaptación a las necesidades del desarrollo integral del estado; precisó que para ser integral debía comprender la historia, geografía y ecología de cada región étnica y del estado, fomentándose la impartición de conocimientos aplicables a la transformación socioeconómica y política en beneficio de los oaxaqueños; se dijo que en las comunidades bilingües la enseñanza tendería a conservar el idioma español y el dialecto regional, pero declarando obligatoria, allí donde no se hablara, la enseñanza del español; se introdujo la gratuidad de la educación impartida por el estado y la obligatoriedad de la primaria, que debía impartirse de preferencia por los municipios y con la intervención de los padres en la planeación educativa conforme con los lineamientos federales, y se prescribió que el estado debía crear centros o instituciones de

educación superior, universitaria y tecnológica ligados a la sociedad e integrados en ella para satisfacer sus necesidades.

En el artículo 151 se plasmó que las autoridades promoverían el turismo aprovechando los atractivos del estado, pero vigilando que tales actividades preserven el patrimonio étnico y artesanal de los grupos indígenas y no deteriore el medio ambiente ni demerite sus riquezas turísticas, a la vez que asegurando que los centros de turismo crezcan de manera integrada al desarrollo de la región de su ubicación y al de la entidad, en general.

El artículo 164 confirió a los trabajadores al servicio del gobierno del estado el derecho de asociarse para defender sus intereses comunes, en términos de la Ley del Servicio Civil.

Finalmente, el artículo 164, en materia de reformas a la Constitución, precisó que las iniciativas correspondientes debían ser suscritas por el o los diputados que las presenten, el gobernador, el Tribunal o los ayuntamientos, seguir los trámites establecidos en los artículos 51 a 58, y ser aprobadas por al menos dos tercios del número total de diputados que integran la Legislatura.

El Decreto 184, publicado el 10 de febrero de 1992, tocó cinco artículos constitucionales, en los siguientes términos:

El artículo 33, para ajustar la integración del Congreso a 21 diputados de mayoría y hasta diez de representación proporcional. Para este efecto, los partidos tendrían que participar con candidatos de mayoría en al menos doce distritos uninominales, alcanzar al menos el 1.5% de la votación estatal emitida, recibirían el número de diputados de su lista correspondiente al porcentaje de votos obtenidos, se seguiría el orden de los candidatos en la lista correspondiente, ningún partido podría exceder los 21 diputados por ambos principios, y todos los diputados tendrían la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

En el artículo 79 se facultó al gobernador para excitar a los poderes de la Unión a prestar protección al estado en términos del artículo 59, fracción XLVI, cuando la Legislatura no estuviera reunida. En el 81 se prohibió al gobernador dejar de promulgar alguna ley o decreto que, habiendo sido devuelto a la Legislatura

con observaciones, ésta lo ratificara en términos del artículo 53 de la Constitución. En una nueva sección cuarta, relativa a los municipios, dentro del capítulo destinado al Poder Ejecutivo, se prescribió que aquéllos serían agrupados en distritos rentísticos y judiciales, y se erigirían y suprimirían conforme con el artículo 59, fracciones VIII y IX de la Constitución. En el numeral 108 se precisó que los bienes del dominio privado podrían ser enajenados vía acuerdo del H. Ayuntamiento, pero previa —no posterior— autorización de la Legislatura local.

La subsecuente, LV Legislatura (1992-1995) aprobó ocho decretos de reformas, los cuales fueron promulgados por el gobernador Diódoro Carrasco Altamirano.

El Decreto 88, publicado el 28 de enero de 1993, adicionó al título IV el capítulo V, denominado “De los derechos humanos”, dentro del cual se insertó el artículo 138 bis, que creó la Comisión Estatal de Derechos Humanos, como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargada de la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano, y que conocería de quejas por actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público del estado que violen tales derechos, salvo de los del Poder Judicial, formulando recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

El Decreto 126, del dos de octubre de 1993, que reformó el artículo 138 bis, segundo párrafo, eliminando la salvedad relativa al Poder Judicial.

El Decreto 154, del 26 de febrero de 1994, que afectó seis artículos. El 7, en lo relativo a la reforma federal, que sustituyó el concepto de “cuerpo del delito” por el del “tipo penal”; la obligación del alcaide o custodios, de poner al indiciado en libertad al no recibir, habiéndola solicitado, copia certificada del auto de formal prisión dentro de las tres horas siguientes al pedimento; la posibilidad de acumular consignaciones dentro de la secuela del proceso; y la calificación inmediata y reducción a un día de traba-

jo o permuta por arresto por hasta 36 horas, en caso de detenciones por infracciones administrativas. El artículo 8, que extendió garantías procesales al inculpado. El artículo 14, que fue sincronizado para efectos de tales garantías. Los artículos 22 y 150, que adaptaron la reforma federal en materia educativa, estableciendo, en el primero, el deber de los padres para que sus hijos o pupilos obtuvieran educación primaria y secundaria en escuelas públicas o privadas, y, en el segundo, la obligación del estado y municipios de impartir educación preescolar, primaria y secundaria, así como la obligatoriedad de la secundaria, además de incorporar, en general, el texto del artículo 30. constitucional federal, desde luego, actualizado, es decir, con la modificación conducente a que los particulares pudieran impartir educación en todos sus tipos y modalidades, sujetos a las prescripciones legales. Y el artículo 153 bis, en el que se consagró la obligación estatal de colaborar, con base en convenios entre procuradurías del país, para entregar sin demora a indiciados, procesados o sentenciados, asegurar y entregar objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo solicitudes de autoridades de otras entidades federativas.

El Decreto 195, del 9 de julio de 1994, que tocó ocho artículos. El 40., que incorpora el principio de legalidad relativo a la prohibición de juicios mediante leyes privativas y tribunales especiales. El numeral 11, ampliando derechos de la víctima o el ofendido a asesoría jurídica, reparación del daño, coadyuvar con el Ministerio Público y a recibir atención médica de urgencia. El 16, en que se expresó el principio de la composición étnica plural de la entidad, "...sustentada en la presencia de los pueblos indígenas que lo integran", reconociendo y ordenando proteger las quince lenguas indígenas: "Amuzgo, Cuicateco, Chatino, Chinanteco, Chocholteco, Chontal, Huave, Ixcateco, Mazateco, Mixe, Mixteco, Nahua, Trique, Zapoteco y Zoque". El 43, que cambió al treinta de octubre la sesión solemne de la Legislatura en que el gobernador presenta un informe sobre el estado que guarda la administración pública. El 59, que varió la fracción XXIV, que faculta al Congreso a erigirse en colegio electoral para designar, en su caso,

gobernador sustituto o interino, así como conocer de la ratificación de los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, y agregó una fracción XL, para autorizar a la Legislatura a regular las relaciones de trabajo entre el estado y el ayuntamiento, y sus respectivos trabajadores, en términos de los artículos 115 y 116 de la Constitución federal. El 121, que reservó a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado la determinación del número de magistrados numerarios y supernumerarios y la forma de su funcionamiento en razón de la materia, y agregó que todos los magistrados serían nombrados por el gobernador con ratificación del Congreso dentro de diez días improrrogables con positiva ficta en caso de silencio; facultad de nuevo nombramiento en caso de rechazo, y hasta de un tercer nombramiento, el cual surtiría sus efectos, desde luego.

El Decreto 222, del 27 de agosto de 1884, que modificó la vigencia del artículo primero transitorio del Decreto 154, relacionado con la primera parte del artículo 8o. constitucional.

El Decreto 278, del 13 de mayo de 1995, que reformó doce artículos, fundamentalmente en materia electoral y judicial del estado. En el artículo 25 se desarrollaron las nuevas definiciones, instituciones y principios para la organización de las elecciones y resolución de conflictos (Instituto Estatal Electoral, Tribunal Estatal Electoral, el papel del Congreso del Estado), los partidos políticos y la reserva de ley para el caso de tradiciones y prácticas democráticas de comunidades indígenas. El artículo 33, que incrementa a 25 los diputados de mayoría y 17 los de minoría, con tope de 25 diputados por partido por los dos principios. El numeral 34, que suaviza el requisito de elegibilidad para ser diputado al solicitar ser nativo del estado con residencia mínima de un año, o vecino con residencia mínima de cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de la elección. El artículo 35, que introduce impedimentos para ser electos, a diversos funcionarios, incluidos los que tengan, genéricamente, facultades ejecutivas y los jefes y oficiales de las fuerzas de seguridad pública del estado, cualesquiera que sea su denominación, salvo separación del car-

go con 120 días de antelación a la fecha de la elección, en el entendido de que los magistrados del Tribunal Superior de Justicia debían hacerlo dos años antes de esa fecha.

El artículo 39, que precisa la calidad de diputados electos para quien recibiera la constancia respectiva y no hubieran sido impugnados en tiempo y forma, y ordenando que la diputación permanente de la Legislatura saliente fungiría como instaladora de la Legislatura electa. El numeral 40, que establece que las resoluciones del Tribunal Estatal Electoral sobre elecciones de diputados, calificadas por el Congreso, serían definitivas e inatacables, lo mismo que las del Congreso, erigido en colegio electoral, respecto a la elección de gobernador y ayuntamientos. Los artículos 41 y 47 afinan las reglas para la instalación de la Legislatura, la apertura de sus sesiones (sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros), la suplencia y aun la vacancia de los diputados y sus puestos. El numeral 68, que ajustó requisitos de elegibilidad para gobernador (mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos y nativo del estado con residencia mínima de un año, o vecino de él durante un periodo no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección).

El artículo 102, que extendió a militares en activo y personal de seguridad pública el impedimento para ser electos miembros de los ayuntamientos, así como, en general, a los servidores públicos del estado o de la Federación, salvo separación con ciento veinte días de anticipación a la fecha de las elecciones. El artículo 125, que reguló las faltas temporales de magistrados numerarios y, en su caso, de supernumerarios con la previsión, en este último caso, de llamar a los jueces de primera instancia designados por el Pleno, atendiendo a criterios de antigüedad, eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia. El numeral 126, que estableció un régimen de justificación de faltas y ausencias, fundamentalmente a través de licencias temporales concedidas por el presidente o el Tribunal, o bien indefinidas concedidas por el Pleno. Finalmente, se derogó la fracción del artículo 59, relativa a las

funciones de resolución de conflictos electorales en el caso de los propios diputados.

El Decreto 280, del 24 de mayo de 1995, que adicionó los artículos 1o. y 3o. transitorios del Decreto 278, a efecto de posponer para el proceso electoral de 1998 la nueva forma de elección del presidente del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, en tanto que para el proceso electoral de 1995, el titular de dicho órgano sería electo por dos terceras partes del Congreso con base en una terna presentada por el titular del Poder Ejecutivo.

El Decreto 323, de septiembre 14 de 1995, que modificó tres artículos. El 41, en que se ordena a los diputados electos a concurrir a la instalación de la Legislatura atendiendo lo dispuesto en el artículo 47 de la Constitución y la Ley Orgánica del propio Congreso, además de precisar algunas reglas para la instalación y formación de gobierno de la Legislatura. El 42, que fijó los períodos ordinarios de ésta en dos segmentos: del 15 de noviembre al 20 de abril y del 1o. de junio al 30 de septiembre. El artículo 59, fracción XXII, que facultó al Congreso para “convocar a elecciones de Gobernador, Diputados y Concejales Municipales en los períodos constitucionales o cuando por cualquier causa hubiere falta absoluta de estos servidores públicos”.

La LVI Legislatura (1995-1998) produjo cinco decretos reformistas.

El Decreto 153, del 8 de marzo de 1997, que alteró siete preceptos constitucionales. El 25, que incorporó la reforma electoral federal de 1996 para perfeccionar principios, reglas, instituciones y procedimientos electorales tanto en el tema de organización comicial como en el de solución de conflictos, financiamiento y fiscalización de partidos políticos. El artículo 29, que diferenció la organización de las elecciones municipales en comunidades regidas por el sistema de usos y costumbres remitiendo al artículo 25 constitucional y la legislación reglamentaria. El numeral 31, que confirió al Congreso el ejercicio del Poder Legislativo del estado y subrayó que estaría integrado por diputados electos por tres años por los ciudadanos oaxaqueños mediante sufragio uni-

versal, libre, secreto y directo. El artículo 67, que precisó que la elección de gobernador respondía a ese tipo de sufragio, por mayoría relativa y en una sola circunscripción uninominal de todo el territorio estatal, con calificación y proclamación de la Legislatura. El numeral 98, que consideró a los ayuntamientos como asambleas electas mediante sufragio universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos de cada municipio, además de que puntualizó que los concejales electos por el sistema de usos y costumbres tomarían posesión en la misma fecha que aquéllos (el 1o. de enero) “...y desempeñarán el cargo durante el tiempo que sus tradiciones y práctica democráticas determinen”, pero que no podrá exceder de tres años.

El Decreto 202, del 29 de septiembre de 1997, el cual modificó siete artículos. El numeral 19, al que se adicionó un quinto párrafo, que prohíbe a organización o individuo alguno establecer condiciones o conductas tendientes a constreñir a sus agremiados su participación política o la emisión del voto por el partido de su preferencia. El artículo 24, al que se agregó una fracción III, que otorga al ciudadano el derecho de asociarse individual y libremente para participar en forma pacífica en asuntos políticos del estado. El 35, que generalizó a prácticamente todos los funcionarios locales y federales la condición de separarse de sus cargos 120 días antes de la fecha de la elección, a efecto de poder ser electos, agregando que en los casos de los magistrados electorales, el presidente del Instituto Estatal Electoral y su director y secretarios generales tendrían que hacerlo dos años antes.

El artículo 50, fracción V, que reiteró el derecho de iniciar leyes a todos los ciudadanos del estado, eliminando la expresión “en todos los ramos de la Administración”. El artículo 59, fracción XXII, que faculta al Congreso para “emitir el Decreto correspondiente para que el Instituto Estatal Electoral convoque a elección de Gobernador, Diputados y Concejales Municipales en los periodos constitucionales o cuando por cualquier causa hubiere falta absoluta de estos servidores públicos”, y la fracción XXIII, para “conocer y declarar la elección de Diputados, Gober-

nador y Concejales de los Ayuntamientos y emitir el Decreto correspondiente". El numeral 141, primer párrafo, que precisó y sincronizó la lista de altos funcionarios, incluidos los electorales, que pueden ser sujetos de juicio político. Y, por último, el 142, primer párrafo, que fijó la condición de que para proceder penalmente en contra de altos funcionarios por la comisión de delitos durante el tiempo de su cargo, la Cámara de Diputados tendría que declarar por mayoría calificada la procedencia contra el culpado.

El Decreto 258, del 6 de junio de 1998, que modificó siete preceptos. El artículo 12, al que se agregó un párrafo, que ordena a autoridades de municipios y comunidades la preservación del tequio como expresión solidaria, según los usos de cada pueblo y comunidad indígena, además de que prescribió considerar a los tequios públicos como pago de contribuciones municipales. El numeral 16, en el que se desarrolló el reconocimiento a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en los siguientes términos, que por su relevancia se transcriben textualmente:

Artículo 16. El Estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran. El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales. La ley reglamentaria establecerá las medidas y procedimientos que permitan hacer valer y respetar los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas.

Los pueblos indígenas del Estado de Oaxaca son: Amuzgos, Cuiatecos, Ixcatecos, Chinantecos, Chocholtecos, Chontales, Huaves, Ixcatecos, Mazatecos, Mixes, Mixtecos, Bahuas, Triquis, Zapotecos y Zoques. El Estado reconoce a las comunidades indígenas que los conforman, a sus reagrupamientos étnicos, lingüísticos o culturales. La ley reglamentaria protegerá a las comunidades afroamericanas y a las indígenas pertenecientes a cualquier otro pueblo

procedentes de otros Estados de la República y que por cualquier circunstancia residan dentro del territorio del Estado de Oaxaca. Asimismo, el Estado reconoce a los pueblos y comunidades indígenas sus formas de organización social, política y de gobierno, sus sistemas normativos internos, la jurisdicción que tendrán en sus territorios, el acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios, su participación en el quehacer educativo y en los planes y programas de desarrollo, sus formas de expresión religiosa y artística, la protección de las mismas y de su acervo cultural y en general para todos los elementos que configuran su identidad. Por tanto, la ley reglamentaria establecerá las normas, medidas y procedimientos que aseguren la protección y respeto de dichos derechos sociales, los cuales serán ejercidos directamente por las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas o por quienes legalmente los representen.

La ley reglamentaria castigará las diversas formas de discriminación étnica y las conductas etnocidas, así como el saqueo cultural en el Estado. Igualmente, protegerá a los pueblos y comunidades indígenas contra reacomodos y desplazamientos, determinando los derechos y obligaciones que se deriven de los casos de excepción que pudieran darse, así como las sanciones que procedan con motivo de su contravención.

[...]

En los conflictos de límites ejidales, municipales o de bienes comunales, el Estado promoverá la conciliación y concertación para la solución definitiva con la participación de las autoridades comunitarias de los pueblos y comunidades indígenas.

Se reconocen los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, así como la jurisdicción a las autoridades comunitarias de los mismos. La Ley reglamentaria establecerá los casos y formalidades en que proceda la jurisdicción mencionada y las formas de homologación y convalidación de los procedimientos, juicios, decisiones y resoluciones de las autoridades comunitarias.

El Estado, en el ámbito de su competencia, reconoce a los pueblos y comunidades indígenas el derecho social al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, en los términos de la ley reglamentaria; asimismo, de acuerdo a sus progra-

mas presupuestales, dictará medidas tendientes a procurar el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos y comunidades indígenas.

La ley reglamentaria establecerá las normas y procedimientos que permitan la eficaz prestación de los servicios del Registro Civil y de otras instituciones vinculadas con dichos servicios a los pueblos y comunidades indígenas, así como las sanciones que procedan para el caso de incumplimiento.

El artículo 94 fue adicionado con un párrafo en el que se estableció que los municipios y las comunidades indígenas del estado pueden asociarse libremente considerando su filiación étnica e histórica para formar asociaciones de pueblos y comunidades indígenas con objeto, entre otros, de promover el bienestar y progreso de sus respectivas comunidades y pueblos. El numeral 138 bis A, en que se consagró la jurisdicción indígena, ejercida por las autoridades comunitarias conforme con sus usos y costumbres y en los términos de la Constitución y la ley reglamentaria de su artículo 16. Y el artículo 151, en que ordenó a las autoridades que el fomento de la actividad turística incluyera la vigilancia de que ésta "...preserve el patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas...". En el artículo segundo transitorio se ordenó al Congreso emitir, en un plazo no mayor de quince días, la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.

El Decreto 248, del 8 de julio de 1998, que reformó el artículo 43, para ordenar que a la apertura del primer ordinario de sesiones de toda Legislatura local, a celebrarse el 16 de noviembre, asistirán el gobernador y el titular del Tribunal Superior de Justicia del estado.

El Decreto 265, del 28 de agosto de 1998, por el cual se tocaron 32 artículos mediante reforma, adición o derogación. El artículo 30., en materia de libertad de expresión, sufrió reacomodos de sus contenidos. En el numeral 5 se perfeccionó la redacción sobre el derecho a no ser privado de la vida, libertad, propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio ante tribunales ya esta-

blecidos, observando formalidades esenciales y conforme a leyes previas. El artículo 8o., en que se introdujo la categoría de delito grave o no grave para efecto conceder la libertad provisional o modificar la caución, considerando además otras circunstancias. El 10, en que se reinsertó la prohibición de absolver de la instancia. El 11, en que se explicitó el derecho de acceso a la justicia, administrada por tribunales expeditos para impartirla, emitiendo resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. El 12, que reexpresó la libertad laboral en términos del primer párrafo del artículo 5o. constitucional federal, y se agregó un párrafo en que se insertó el derecho a la paternidad libre, informada y responsable.

El numeral 19, que insertó la reforma constitucional federal en materia de libertad de creencias y cultos, cuya celebración extraordinaria fuera de los templos se sujetó a la ley reglamentaria. El artículo 21, que desapareció la mención a la policía judicial. El 33, que en su fracción II puso como condición a los partidos para acceder a la representación proporcional el haber alcanzado al menos 1.5% del total de la votación estatal emitida. El 47, que sustituyó el concepto de “renuncia” por el de “no aceptación”, del cargo de los diputados. El artículo 53, fracción I, en que se precisó que la publicación de proyectos aprobados se haría en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*. El 59, fracción III, en que se hizo referencia al artículo 46 de la Constitución federal, en lugar del 116. El numeral 65, fracción I, que cambió el término “convocatoria” por el de “convocatoria” a periodo extraordinario de sesiones, y la fracción II, en que se le facultó a resolver renuncias urgentes presentadas por funcionarios que debieran hacerlo ante la Legislatura, cuando ésta estuviera en receso.

El artículo 79, fracción V, relativa a la facultad del gobernador de nombrar y remover libremente no sólo al secretario general de gobierno, sino a todos los demás secretarios y servidores públicos que no sean nombrados o removidos de otro modo conforme con la Constitución y las leyes. El artículo 94, que facultó a los municipios para expedir, conforme con el artículo 27 constitu-

cional federal, reglamentos y disposiciones administrativas relativos a la planeación y el desarrollo urbano, utilización del suelo, regularización de la tenencia de la tierra urbana, licencias y permisos para construcciones, y creación y administración de reservas ecológicas, además de que previó la planeación y el desarrollo conjunto y coordinado de las centros conurbados. El artículo 142 estableciendo reglas adicionales sobre la procedencia declarada por la Cámara, a efecto de dejar al sujeto acusado a disposición de autoridades competentes, separándolo del cargo durante el proceso penal y pudiendo volver a ocupar el cargo en caso de sentencia absolutoria, además de fijar criterios adicionales sobre la graduación de la sanción y la reparación del daño.

El numeral 108, que autorizó a los municipios a percibir contribuciones y tasas adicionales sobre propiedad inmobiliaria y su afectación, así como las basadas en el cambio de valor de los inmuebles. En el título quinto se ajustó la denominación para quedar “De las responsabilidades de los servidores públicos del Estado y municipales”, y se modificaron los artículos 139, 140, 142, 143, 144 y 145, detallando principios y reglas sobre causas, procedencia, sanciones y prescripción. El numeral 155, que condicionó a un decreto especial de la Legislatura la enajenación o gravamen los bienes raíces de beneficencia o instrucción pública conservados por las corporaciones respectivas. El 159, sobre la incompatibilidad para desempeñar simultáneamente dos cargos públicos remunerados en el estado y los municipios, salvo en los ramos de educación y beneficencia públicas. El artículo 162, que precisó la regla del otorgamiento de pensiones; y el 163, que diferenció y especificó la protesta solemne del gobernador y las de los demás funcionarios y empleados.

La LVII Legislatura (1998-2001) aprobó siete decretos reformistas, todos promulgados por el gobernador José Murat.

El Decreto 58, del 22 de mayo de 1999, que agregó al artículo 12 un párrafo relativo al deber del estado de otorgar a los ciudadanos la seguridad indispensable para salvaguardar su vida e integridad personal, conforme con la ley.

El Decreto 87, del 21 de agosto de 1999, por el que se adicionó al propio artículo 12 un párrafo más, declarando que toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar.

El Decreto 95, del 20 de septiembre de 1999, que modificó nueve preceptos. El 6o., en el que se definió negativamente la confiscación de bienes en diversos supuestos, tales como la derivada de una orden de autoridad judicial para ciertos efectos; el decomiso en caso de enriquecimiento ilícito, sea conforme con el artículo 109 de la Constitución federal, en bienes del sentenciado por delitos previstos como de delincuencia organizada o el de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, si no acredita su legítima procedencia, entre otros aspectos. El artículo 50, fracción III, precisando que la facultad del Tribunal de iniciar leyes se circunscribe a todo lo relativo a la administración de justicia y orgánico judicial. El 121, que remitió a la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado la determinación de su funcionamiento, la garantía de la independencia de magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones y las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de sus servidores públicos. El numeral 122, que amplió y precisó requisitos para ser magistrado en términos de capacidad profesional y buena reputación. El artículo 123, que puntuó la duración en el cargo de magistrado por quince años, pudiendo ser reelecto, caso en el que sólo podrían ser privados de sus puestos por causa de responsabilidad, pudiéndose jubilar en términos de la Ley Orgánica. El artículo 124, que precisó que el presidente del Tribunal sería elegido por el Pleno, durará un año en ejercicio de sus funciones y puede ser reelecto, en el entendido de que tiene la representación legal del Poder Judicial. El 125, que precisó que las faltas temporales de los magistrados serán cubiertas por los jueces de primera instancia designados por el Pleno del H. Tribunal, considerando antigüedad, eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia. El 127, fracción I, que homologó la facultad del Tribunal conforme al nuevo artículo 50, fracción III, agregando una fracción IX, para que el

nombramiento de jueces de primera instancia se realice de acuerdo con la fracción III del artículo 116 de la Constitución federal. Y el 129, que remitió a la Ley Orgánica del Poder Judicial la regulación de requisitos para ser juez de primera instancia.

El Decreto 108, del 25 de septiembre de 1999, que reformó tres preceptos. El 7o., que, conforme con la reforma constitucional federal, retomó el concepto de comprobación del cuerpo del delito y probable responsabilidad del indiciado como función del auto de formal prisión, el cual debe expresar el delito imputado, el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, y los datos que arroje la averiguación previa. El artículo 14, que readoptó el concepto de cuerpo del delito y probable responsabilidad del indiciado, además de que fijó reglas para las detenciones, en casos urgentes, ordenada por el Ministerio Público, precisando que en tales casos o por flagrancia, la consignación debe ser inmediatamente ratificada o no por el juez, en el entendido de que si se tratara de delincuencia organizada, el plazo de 48 horas relativo a la retención del detenido por parte del Ministerio Público puede duplicarse. Y el numeral 133, en que se precisó la función de esta última institución como órgano del estado a cargo de velar por la exacta observancia de las leyes, la persecución de los delitos y su intervención en los asuntos judiciales de interés de las personas a quienes la ley concede especial protección en la forma y términos que la propia ley determina.

El Decreto 109, del 20 de septiembre de 1999, que afectó tres artículos. El 41, en relación con requisitos para la acreditación de diputados electos ante el oficial mayor del Congreso, para efectos de la sesión de instalación del trece de noviembre del año de la elección, a efecto de elegir presidente, vicepresidente y secretario del Congreso, conforme con la Ley Orgánica y el Reglamento respectivos, empezando a fungir a partir del quince de noviembre. El artículo 42, que estableció el primer periodo ordinario de sesiones del quince de noviembre al treinta y uno de marzo del año siguiente, y el segundo periodo del primero de junio al treintatres de septiembre. El numeral 43, en que se precisó que el quince

de noviembre, a las once horas, en sesión solemne, se declara abierto el primer periodo de sesiones por parte del presidente de la Legislatura, sesión en que el gobernador presentará el informe por escrito sobre el estado que guarda la administración pública, actos a los que se contrae dicha sesión.

El Decreto 147, del 24 de febrero de 2000, que reformó la fracción V del artículo 80, para establecer como obligación del gobernador el presentar a la Legislatura, en los primeros diez días del mes de marzo de cada año, la cuenta de inversión de las rentas generales del estado, correspondiente al año inmediato anterior.

El Decreto 230, del 8 de diciembre de 2000, que reubicó, reformó y adicionó diversos preceptos. El 8, que reubicó y adicionó garantías penales del inculpado, la víctima y el ofendido. El artículo 59, que reordenó y reformó sustancialmente el artículo 59, en materia de facultades de la Legislatura. El 79, el cual, en su fracción IX, facultó al gobernador a excitar a los poderes de la Unión a que presten protección al estado, en los términos en que lo puede hacer el Congreso, en el caso de que éste no estuviera reunido. El numeral 80, que agregó como obligaciones del gobernador, en la fracción VI, el proponer a la Legislatura la ley general de ingresos municipales, sin perjuicio de remitir a ésta las iniciativas que presenten los ayuntamientos para decretar otras contribuciones y derechos para sus respectivos municipios, y en la fracción XX, transmitir órdenes a la policía preventiva municipal, en casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público, conforme al artículo 113, fracción VII, de la Constitución federal. El artículo 81, que prohíbe al gobernador dejar de observar leyes o decretos que la Legislatura expediera en funciones de colegio electoral o de gran jurado, así como en otros temas específicos.

Los artículos 90 y 91, en materia de conciliación agraria, que sufrieron reubicación de contenidos. El 92, que prohibió a todos los funcionarios del Poder Ejecutivo y sector paraestatal, la aceptación de comisión onerosa alguna de los particulares, corporaciones políticas o civiles, o las que pudieran encomendarles las instituciones religiosas, aun si fueran de carácter gratuito o de

distinción, bajo advertencia de desacato y separación inmediata del cargo con las responsabilidades legales respectivas. Además, este extenso decreto reubicó, reformó y adicionó múltiples contenidos constitucionales relativos al Ministerio Público (artículos 93 a 98); Poder Judicial (artículos 99 al 106 sobre el Tribunal Superior de Justicia; 107 a 111, sobre los jueces de primera instancia, y el 112 sobre jurisdicción indígena); el título quinto, relativo al gobierno municipal (artículo 113); el título sexto, sobre la Comisión Estatal de los Derechos Humanos (artículo 114); el título séptimo, sobre responsabilidad de los servidores públicos del estado y municipales (artículos 115 al 124); el título octavo, sobre principios generales de administración de justicia (artículos de diverso contenido, del 125 al 140); el título noveno, sobre adiciones y reformas a la Constitución (artículo 141), y el título décimo, sobre inviolabilidad de la Constitución (artículo 142).

La LVIII Legislatura (2001-2004) hizo lo propio mediante ocho decretos.

El Decreto 59, del 27 de abril de 2002, reformó el artículo 42, para establecer que el segundo periodo ordinario de sesiones iniciaría el primero de junio y concluiría el quince de julio.

El Decreto 100, de agosto 24 de 2002, que adicionó el artículo 11, para insertar, como parte del derecho de acceso a la justicia, los centros de medicación y justicia alternativa que pudieran crear las autoridades, servicio que es gratuito.

El Decreto 419, del 20 de marzo de 2004, que reformó el artículo 41, segundo párrafo, para precisar que el trece de noviembre el año de la elección se hará la elección de los integrantes de la mesa directiva del Congreso en términos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento.

El Decreto 420, del 20 de marzo de 2004, que colocó en la fracción LXIII del artículo 59 la facultad del Congreso para legislar en materia de turismo, en los términos de la fracción XXIX-K del artículo 73 de la Constitución federal y leyes de carácter federal, además de recorrer otras fracciones del propio precepto.

El Decreto 421, del 20 de marzo del año 2004, que reformó el artículo 59, fracción I, para facultar al Congreso para dictar leyes para la administración del gobierno interior del estado, en todos los ramos; interpretarlas, aclararlas en el ámbito de sus funciones, reformarlas, derogarlas y abrogarlas.

El Decreto 427, del 3 de abril de 2004, que cambió el artículo 22, fracción I, agregando la obligación de los habitantes del estado de hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas para obtener educación preescolar, y el artículo 126, para sincronizar la obligación de estado y municipios de impartir ese tipo de educación, la cual se declaró obligatoria, en el entendido de que los particulares, conforme a la fracción VI de este último precepto, tendrían que sujetarse a las leyes respectivas.

El Decreto 428, del 3 de abril de 2004, por el que se volvió a modificar el artículo 42, para extender el segundo periodo ordinario de sesiones de la Legislatura del primero de junio hasta el quince de agosto.

La LIX Legislatura (2004-2007) produjo ocho decretos de reforma constitucional, promulgados por el gobernador Ulises Ruiz Ortiz.

El Decreto 141, del 6 de septiembre de 2005, que reformó el artículo 48, para establecer que los poderes del estado residirían y la Legislatura celebraría sus sesiones en la ciudad de Oaxaca de Juárez y zona conurbada, sin que aquéllos pudieran trasladarse a otro punto, salvo que lo acuerden tres cuartas partes de los diputados presentes, y a través del propio decreto, en su artículo segundo, se detalló que para los efectos del artículo 48 la ciudad y esa zona comprenden el territorio de los municipios que allí se especifican.

El Decreto 147, del 3 de septiembre de 2006, que adicionó la fracción XXI al artículo 59, facultando a la Legislatura para autorizar al gobernador y a los municipios a celebrar contratos para prestación de servicios a largo plazo, que tengan por objeto crear infraestructura pública con la participación del sector privado, y aprobar en el presupuesto de egresos correspondiente las parti-

das necesarias para cumplir con las obligaciones contraídas con motivo de dichos contratos, durante la vigencia de los mismos.

El Decreto 196, del 31 de diciembre de 2005, que reformó los artículos 117 y 118 para incluir a los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el ámbito normativo del juicio político, y validar el juicio de procedencia correspondiente, respectivamente, este último a cargo de la Legislatura en caso de acciones penales ejercidas en contra de aquéllos, debido a la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo. El artículo 125, colocado bajo un nuevo capítulo primero (“De la justicia administrativa”) del título octavo (“Principios generales de la administración pública”), que creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, definiendo su naturaleza, competencias y principios de actuación, así como su integración y derechos de sus magistrados y jueces instructores, remitiendo a la Ley de Justicia Administrativa la regulación de su organización y funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

El Decreto 317, del 28 de septiembre de 2006, por el cual se reformaron diversos artículos en materia electoral. En general, se modificó el histórico título segundo “Del orden público” y se sustituyó por “De los ciudadanos, de las elecciones, de los partidos políticos, de los organismos y de los procesos electorales”. Asimismo, el artículo 25 se estructuró en cuatro apartados: A. De las elecciones, B. De los partidos políticos, C. Del Instituto Estatal Electoral, D. De los medios de impugnación, y e. Del tribunal Estatal Electoral.

El Decreto 424, del 14 de abril de 2007, que reformó el artículo undécimo transitorio del Decreto 317, a efecto de ampliar el plazo para que el Congreso reformara el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, y emitiera la normativa correspondiente a los medios de impugnación en materia electoral y demás ordenamientos relativos.

El Decreto 520, del 14 de septiembre de 2007, que modificó la denominación del título sexto, ahora “De la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos”, y el artículo 114, para redefinir

la naturaleza jurídica de la Comisión (organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios); sus fines (protección y promoción de los derechos humanos); su objeto (defensa, promoción de la cultura del respeto, estudio y divulgación de los derechos humanos consagrados en la Constitución y el resto del orden jurídico mexicano, y fomentar el respeto a la identidad y derechos de las comunidades y pueblos indígenas); su competencia (conocer de quejas presentadas por cualquier persona, grupo de personas u organización no gubernamental reconocida en el estado, sobre actos u omisiones de naturaleza administrativa que se consideren violatorios de los derechos humanos y provengan de cualquier servidor del estado o los municipios, con excepción de los del Poder Judicial del estado, y conocer y pronunciarse sobre la incidencia de violaciones a derechos humanos entre particulares, siempre que no se trate de conflictos estrictamente individuales, en términos de la ley respectiva; formular recomendaciones públicas no vinculatorias, propuestas, informes, denuncias y quejas a las autoridades respectivas, pero sin que pueda intervenir o conocer quejas referentes a asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales); garantías presupuestales y de estabilidad; facultades (de iniciativa de ley en materia de derechos humanos; de presupuesto anual ante el Congreso; de interposición de acciones de inconstitucionalidades en contra de leyes expedidas por la Legislatura del estado, en términos del artículo 105, fracción II, inciso g, de la Constitución federal); integración (presidente nombrado por dos terceras partes de los integrantes del Congreso, con duración de cinco años en el cargo y posible ratificación para un segundo periodo, y consejo consultivo de diez personas nombradas por el Congreso, con perfiles especiales y renovación alternada cada dos años, pero con posible ratificación para un segundo periodo).

El Decreto 532, de noviembre 10 de 2007, que reformó el artículo 3o., para consagrar el derecho de acceso a la información pública, sus principios y bases: carácter público de la información en posesión de instituciones estatales y municipales con re-

serva temporal por razones de interés público y principio de máxima publicidad; protección de la información, con excepciones legales, referida a la vida privada y los datos personales; acceso a la información pública y datos personales sin necesidad de acreditar interés o justificar su utilización; mecanismos de acceso y procedimientos de revisión expeditos, sustanciados ante órganos u organismos especializados e imparciales con autonomía operativa, de gestión y decisión; sujetos obligados a preservar documentos en archivos administrativos actualizados y a publicar en medios electrónicos disponibles la información completa y actualizada de sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos, incluidos los que entreguen a personas físicas o morales, conforme a las leyes; y sanciones en términos legales por inobservancia a disposiciones en la materia; y plazo máximo al 21 de julio de 2008 para expedir la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca.

El Decreto 540, del 10 de noviembre de 2007, que reformó cuatro artículos en materia de procuración y administración de justicia. El numeral 59, fracción XXXIII, que faculta a la Legislatura a elegir el procurador de entre la terna sometida a su consideración por el gobernador del estado. El artículo 79, fracción X, que faculta al gobernador para nombrar a los magistrados del Tribunal Superior y someter designaciones, y destituciones con causa justificada, a la ratificación de la Legislatura, y solicitar del Tribunal, también por causa justificada, la destitución de los jueces de primera instancia; y la fracción XXIV, para presentar a consideración del Congreso, o bien, de la diputación permanente, la terna para la elección del procurador. El numeral 95, en que se prescribe que el procurador será elegido por el Congreso de una terna de juristas de reconocida capacidad profesional y solvencia moral que el titular del Poder Ejecutivo someterá a su consideración. El Congreso elige al procurador previa comparecencia de las personas propuestas, por mayoría de los diputados presentes, o bien por la Comisión Permanente, en un plazo improrrogable de treinta días, pues en su defecto ocupará el cargo la

persona de la terna que designe el gobernador. Si la propuesta es rechazada, el gobernador envía una segunda terna, pero si ésta sufre rechazo entonces ocupará el cargo la persona que designe el gobernador. El procurador puede dejar de ejercer el cargo por renuncia, remoción por parte del Ejecutivo y por causa de responsabilidad constitucional. Se remite a la ley la organización del Ministerio Público del estado, dotándolo de independencia técnica para el ejercicio de sus funciones, en la inteligencia de que el procurador nombra a los servidores públicos de la institución. Los agentes del Ministerio Público, policía y demás servidores públicos de la Procuraduría actúan con base en estricto apego a la legalidad, profesionalismo, imparcialidad y objetividad, de modo que para garantizar este fin se establece el servicio civil de carrera al interior de la institución.

La LX Legislatura (2007-2010) ha producido los siguientes decretos reformistas.

El 572, del 18 de abril de 2008, que reformó el artículo 25, fracción II, para agregar que la ley establecerá los mecanismos para garantizar la plena y total participación de la mujer en los procesos electorales de los municipios que eligen a sus autoridades por usos y costumbres, y el ejercicio de su derecho a votar y ser votada en condiciones de igualdad con el de los varones y sancionar su contravención.

El Decreto 573, del 18 de abril de 2008, reformó los artículos 45 (el segundo periodo ordinario de sesiones se destinará preferentemente a revisar y fiscalizar la cuenta pública del año anterior); 59, fracciones XXII, XXIII, XXXVI, LVIII (facultan al Congreso para revisar y fiscalizar cuenta pública y para nombrar a auditores y subauditores de la auditoría y emitir la ley reglamentaria); el artículo 80, fracción V (obligación del gobernador para presentar la cuenta pública máximo el 30 de abril); el artículo 117, primer párrafo, y el 118, primer párrafo (ambos vinculando a auditor y subauditores a la responsabilidad constitucional); adiciona una sección sexta al título cuarto, capítulo II, denominada “Auditoría Superior del Estado”, mediante un artículo 65 bis, y se

deroga el artículo 65, fracción VIII. Sobre esto último, se suprimió la Contaduría Mayor de Hacienda y se adaptó la respectiva reforma constitucional federal creando la Auditoría Superior del Estado, órgano técnico del Congreso que revisa y fiscaliza la cuenta pública de los poderes del estado y municipio, entes públicos estatales y municipales, organismos públicos autónomos que ejerzan recursos públicos y, en general, cualquier persona, pública o privada, que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos estatales o municipales. Se establecen garantías normativas para su autonomía técnica, de gestión y presupuestal, y los principios funcionales de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad. El titular y sus dos subauditores son electos por el Congreso con el voto de terceras partes de sus miembros presentes; duran en su encargo siete años con derecho a una posible ratificación, y sólo pueden ser removidos por causas graves legalmente fijadas y con la misma votación que la exigida para su nombramiento. La revisión de la cuenta pública tiene por objeto evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar su ajuste a los criterios presupuestales aprobados y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en planes y programas, a través de procedimientos determinados por la ley.

El Decreto 612, del 1o. de mayo de 2008, que reformó el artículo 79, fracción V (facultad al gobernador para nombrar al consejero jurídico); agregó una sección quinta al capítulo tercero, título cuarto (“De la Consejería Jurídica del gobierno del estado”), y adicionó un artículo 98 bis, derogando el artículo 97, esto último, en síntesis para facultar al consejero a ejercer la representación jurídica del estado, del titular del Poder Ejecutivo y de la gubernatura, así como otorgar apoyo técnico jurídico en forma permanente y directa al gobernador, todo ello, incluidos los requisitos para su nombramiento, conforme con la ley.

El Decreto 657, del 26 de julio de 2008, que reformó y reordenó diversos párrafos del artículo 12. En esencia, otorgó el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia de género en ám-

bitos público y privado, creando el sistema estatal de coordinación correspondiente, y la protección especial de parte de las autoridades al hogar, madres, niñas, niños y las y los adolescentes, en tanto que el matrimonio y la familia constituyen la base fundamental de la comunidad.

El Decreto 676, del 16 de agosto de 2008, por el que se reformaron los artículos 23, fracción I, y 24, fracción I (se adicionan obligación y prerrogativa de los ciudadanos de participar en los procesos de plebiscito y referéndum); 25, apartado A, fracciones I (compactación del calendario electoral local), II y IV (reserva de ley para reglamentar plebiscito y referéndum); apartado B, fracción I (exclusividad de partidos para postular candidatos a cargos de elección popular); II (financiamiento equitativo a partidos y tiempo en medios distribuido por el Instituto Federal Electoral, para sus fines orgánicos; regulación de precampañas, umbral de 1.5% de la votación legislativa para mantener registro partidista y tope de 20% a gastos de precampaña); apartado C, fracción II (escalonamiento en relevo de consejeros del Instituto Estatal Electoral), y IV (creación de Contraloría Interna del Instituto Estatal Electoral con autonomía técnica y de gestión para fiscalizar y vigilar finanzas del Instituto); y 59, fracción XXVII (facultad al Congreso para convocar a plebiscito y referéndum).

Asimismo, adiciones al artículo 25, apartado B, fracciones V (prohibición general para comprar tiempo para propaganda electoral en radio y televisión, y transmitir en territorio estatal mensajes contratados en otras entidades federativas o en el extranjero), VI (prohibición de difundir propaganda denigratoria de instituciones y partidos, o calumniosa de personas), VII (suspensión de propaganda gubernamental durante campañas y hasta conclusión del proceso electoral, salvo campañas relativas a servicios educativos y de salud o de protección civil en casos de emergencia), y IX (remisión a la ley para establecer procedimiento de liquidación de obligaciones de partidos que pierdan su registro y fijar supuestos en que sus bienes y remanentes sean adjudicados al patrimonio estatal); al apartado C, un párrafo segundo (facul-

tad al Instituto Estatal Electoral para suscribir convenio con el Instituto Federal Electoral para asignación de tiempos en radio y televisión); un párrafo segundo a la fracción IV (titular de Contraloría Interna del Instituto Estatal Electoral designado por el Congreso por dos terceras partes de sus miembros presentes, tres años en el cargo con derecho a una reelección, adscrito administrativamente a la Presidencia del Consejo General y con la coordinación técnica necesaria con la Auditoría Superior del estado), y la fracción V (fiscalización de recursos estatales otorgados a los partidos, encargada a órgano técnico de fiscalización del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, con autonomía de gestión, titular designado por dos tercios del propio Consejo a propuesta del consejero presidente, más remisión a la ley para efectos de integración y funcionamiento de dicho órgano y los respectivos procedimientos para aplicación de sanciones por parte del Consejo General; además de eliminación de los secretos bancario, fiduciario y fiscal mediante solicitud expresa del órgano técnico de fiscalización); al apartado D, un segundo párrafo (remisión a la Ley de supuesto y reglas para realizar, en ámbitos administrativo y jurisdiccional, recuentos totales y parciales de votación); y al apartado E, una fracción IV (facultad al Tribunal Estatal Electoral para decretar nulidad de elección por causas expresamente establecidas en la ley previendo plazos convenientes para desahogar todas las instancias impugnativas y tomando en cuenta el principio de definitividad de los procesos electorales).

Finalmente, adición de tres párrafos al artículo 137: el séptimo (deber de servidores públicos de aplicar con imparcialidad recursos públicos bajo su responsabilidad sin influir en equidad de la competencia entre partidos), octavo (deber de que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundida por instituciones de gobierno y autónomas, en general, tengan carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, pero sin incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de aquéllos) y noveno

(remisión a las leyes para garantizar estricto cumplimiento a las previsiones anteriores, incluyendo el régimen de sanciones).

El Decreto 718, del primero de noviembre de 2008, que reformó el artículo 25, apartado B, fracciones II y X; apartado C, segundo párrafo y fracciones II y III, artículo 33, fracción V; artículo 35, párrafos segundo y cuarto; 67; 68 fracciones I a IV y VIIM y 113, fracción I, inciso e), y cuarto párrafo, y adicionó dos párrafos a la fracción II del apartado B, y un segundo párrafo a la fracción I del apartado E, del artículo 25, incorporando lenguaje de género en materia electoral.

El Decreto 719, del 15 de noviembre de 2008, que reformó el artículo 12, párrafo vigésimo cuarto, adicionó un párrafo vigésimo quinto a dicho precepto, y armonizó el artículo 58, fracción XXXIX. Lo anterior, para precisar el deber del estado, de promover lo necesario para que la población tenga acceso a vivienda digna, asistencia médica y social, a la cultura, recreación y deporte, en el entendido de que en la asistencia médica se dará prioridad a menores, personas de la tercera edad y discapacitados. Asimismo, para consignar el derecho de toda persona al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios culturales, en la inteligencia de que el estado debe garantizar su cumplimiento y promoverá el derecho a la creación y formación artística, la diversidad cultural de individuos, comunidades y pueblos, la vinculación entre cultura y desarrollo sustentable, y la difusión y protección del patrimonio cultural fomentando la participación social.

El Decreto 1247, del 7 de mayo de 2009, que reformó el artículo 137 en diversos párrafos. En el segundo, sujetó la administración de recursos económicos de la administración pública a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a que estén destinados; en el cuarto, agregó a aquéllos el principio de imparcialidad que las leyes deben establecer para garantizar que las licitaciones aseguren las mejores condiciones para el estado; el séptimo, que encarga a una instancia técnica la evaluación de los resultados de la ejecución de los programas y ejercicio de los recursos públicos, es de-

cir, del desempeño institucional, bajo principios de independencia, imparcialidad y transparencia; el octavo, que dispone que el titular de la instancia técnica será nombrado en términos de la ley reglamentaria; el noveno, que ordena que se tomen en consideración los resultados de dicha evaluación para el proceso de programación y presupuestación de los recursos públicos del estado; el décimo, que sujeta, concomitantemente, la planeación para el desarrollo estatal a objetivos y metas claros y cuantificables, a efecto de evaluarlos más fácilmente; undécimo, que reserva a la ley la coordinación entre la instancia técnica, la Secretaría de Finanzas, la de Administración y la Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo, a efecto de integrar el proyecto de presupuesto de egresos del estado para cada ejercicio fiscal, emitiendo las disposiciones administrativas correspondientes; y duodécimo, que faculta a la Auditoría Superior del estado la evaluación de los municipios del estado. Lo anterior, a partir de 2009.

El Decreto 1381, del 14 de septiembre de 2009, que adicionó un párrafo final al artículo 28, precisando que el territorio del estado se conforma, geográficamente, por ocho regiones: Cañada, Costa, Istmo, Mixteca, Sierra Norte, Sierra Sur, Cuenca del Papaloapan y Valles Centrales.

El Decreto 1382, del 21 de septiembre de 2009, que reformó y adicionó nueve preceptos: 60., 70., 80., 11, 14, 15, 17, 21, 93 y 113. El artículo 60., párrafos primero y segundo, prohíbe que por ley se establezca confiscación de bienes o penas desproporcionadas al delito sancionado, a la vez que se excluye de dicho concepto el decomiso de bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia, caso en que se establecerá un procedimiento presidido por reglas que garanticen su carácter jurisdiccional y autónomo del de materia penal, y procederá en casos de delitos de secuestro, robo de vehículos y trata de personas respecto de determinados bienes que se enlistan en cuatro incisos, en el entendido de que toda persona afectada por la extinción puede interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su

actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes. El numeral 7o., que sustituyó la figura del “auto de formal prisión” con el de “auto de vinculación al proceso”, y ajustó algunas reglas correlativas.

El artículo 8o., que introdujo el proceso penal acusatorio y oral, regido por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación; reajustó los principios generales del proceso, en el inciso A; los derechos de toda persona imputada, en el inciso B, y adicionó un inciso C, incorporando los derechos de la víctima o del ofendido. El numeral 11, precisa que las leyes atenderán que los centros de mediación y justicia alternativa, en materia penal, regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requiera supervisión judicial; y dos nuevos párrafos, uno en que se declara que las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deben ser explicadas en audiencia pública, previa citación de las partes, y otro, en que se obliga al estado a garantizar la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población, incluido un servicio civil de carrera para los defensores, cuyas percepciones no pueden ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

El numeral 14, que en un último párrafo estableció la obligación de que el Poder Judicial cuente con jueces de garantía que resuelvan en forma inmediata, y por cualquier medio, solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos, debiendo existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes. El artículo 15, que obliga al estado a establecer un sistema integral de justicia aplicable a los adolescentes entre 12 y menos de 18 años de edad, en que se garanticen sus derechos fundamentales y, en particular, los específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos, en el entendido de que los menores de doce años que delincan

sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social; la operación del sistema estará a cargo de instituciones especializadas en procuración e impartición de justicia para adolescentes aplicando medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso y atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente, además de otras medidas de justicia alternativa, debido proceso legal, independencia entre autoridades que efectúen la consignación y las que impongan las medidas —que deben ser proporcionales a la conducta realizada y tienen como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades; e internamiento como medida extrema y por tiempo breve procedente aplicable únicamente a adolescentes mayores de catorce años por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.

El 17, al que se adicionan dos párrafos finales, para ordenar, por una parte, que el sistema penitenciario se organice con base en la capacitación para el trabajo, educación, salud y deporte en tanto medios para reinsertar al sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley, en la inteligencia de que las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de aquellos destinados a los hombres para tal efecto; y, por la otra, preceptuar que los sentenciados, conforme con la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social, en el entendido de que tal previsión no se aplicará en casos de delincuencia organizada y de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.

El artículo 21 ajustó reglas haciendo depender a las policías del Ministerio Público, el cual tiene a su cargo la conducción y mando de aquéllas en el ejercicio de la investigación de los delitos; la posibilidad legal de que los particulares ejerzan la acción penal ante la autoridad judicial; la opción legal de que el Ministerio Público considere criterios de oportunidad para ejercer la acción penal; la definición de la seguridad pública como función a

cargo del estado y los municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en términos de la ley y conforme con las competencias constitucionales correspondientes, así como la sujeción de las instituciones de seguridad pública a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos; el carácter civil, disciplinado y profesional de dichas instituciones; el mandato de coordinación entre instituciones policiales estatales y municipales conformando el sistema estatal en la materia, y con las instituciones policiales del gobierno federal para formar parte del sistema nacional, así como las bases del sistema estatal de seguridad pública, que incluye profesionalización del personal integrante de dichas instituciones, sin ingreso posible a ellas sin previa certificación y registro en el sistema; establecimiento de datos criminalísticos y de personal de esas instituciones; políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos; participación de la comunidad en evaluación de políticas e instituciones, y fondos de ayuda aportados por Federación, estados y municipios destinados exclusivamente para tales fines.

El artículo 93 fue ajustado para precisar y sincronizar que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y las policías, actuantes bajo la conducción y mando de aquél, con la advertencia de que interviene, además, en asuntos judiciales de interés de las personas a quienes la ley concede especial protección, en la forma y términos que la misma ley determine. Y el numeral 113, fracción VII, conforme a la cual la policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal en términos de la Ley de Seguridad Pública y reglamentos correspondientes, en el entendido de que aquélla acatará las órdenes del gobernador en caso en que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público, sin perder de vista que el Ejecutivo Federal tiene el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.

Por último, el Decreto 1383, del 11 de septiembre de 2009, que reformó el párrafo sexto del artículo 12, protegiendo y garantizando el derecho a la vida desde la fecundación hasta la muerte natural.

IV. SIGNIFICADOS Y ALCANCES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1922

Nuevamente, Francisco Ruiz Cervantes, refiriendo a diversas fuentes,⁵⁶ hace notar varios aportes del texto original: mejores garantías penales, incluso respecto a la Constitución federal; énfasis en la entera libertad del sufragio; ampliación a cuatro años del encargo de los diputados, renovándose cada dos a efecto de profesionalizarlos y a la vez conservar experiencia en la Cámara; derecho de iniciar leyes al Poder Judicial y a los ayuntamientos, en asuntos de su competencia, y a los ciudadanos en todos los ramos de la administración pública; facultad al Congreso para crear municipios dentro de los existentes sobre la base de dos mil habitantes, escuchando la opinión de los ayuntamientos afectados por la secesión; impedimento a los militares para postular a la gubernatura, salvo que se separaran de la función con dos años de antelación; en general, a diferencia de la Constitución federal, fortalecimiento del Poder Legislativo frente al Ejecutivo y aun de éste frente al Poder Judicial; división política interior con base en los municipios libres, agrupados en distritos judiciales y rentísticos para mejor prestación de justicia y recaudación de impuestos; introducción de la figura del divorcio, a tono con la carta federal; prohibición de juegos de azar, corridas de toros y peleas de gallos; estricta responsabilidad de funcionarios, lo que alcanzaba al

⁵⁶ Tales como el periódico *Patria*, de reciente fundación en esos años, o bien Martínez, Víctor Raúl (coord.), *La revolución en Oaxaca*, Luis Mixueiro y Robles Arenas (ambos constituyentes), Abraham Martínez Alavez y Federico Cervantes.

propio gobernador, y equilibrio del derecho de huelga, protegiendo a la sociedad al prohibirlas, junto con los paros, en los servicios públicos.

Desde luego, hubo quienes, como Federico Cervantes, criticaron la facultad otorgada a la legislatura para fijar el número de ministros de los cultos religiosos y la laicidad de la educación pública; o bien, como Víctor Raúl Martínez, quien ha deplorado la ausencia de los contenidos correlativos a los artículos 27 y 123 en materia de reparto agrario y derechos laborales, respectivamente.

En mi opinión, más allá de avances, retrocesos o singularidades del texto original de 1922, los cuales se hicieron notar más arriba al proceder a su análisis, el principal significado de tal instrumento fue la transacción entre las propias élites locales, revolucionarias, liberales y conservadoras, y de éstas frente a las correlativas del ámbito federal, que abrieron la puerta a un nuevo régimen constitucional y a otra era política, cambio que habría de consumarse gradualmente a lo largo de los lustros siguientes.

Ello queda claro, primero, por la radicalidad del “movimiento soberanista”, detrás del cual estaba la defensa del bastión oaxaqueño detentador y suministrador de un poder de dimensión nacional por más de medio siglo, y que había logrado, naturalmente, consolidar y arraigar fuertes intereses económicos y prácticas políticas; segundo, por la propia naturaleza híbrida y moderada de sus contenidos normativos frente al texto federal, pues, en efecto, los principales principios de la Constitución de 1917, tales como el agrarismo y el sindicalismo, no fueron asumidos, al menos no plenamente, por la Constitución local. Ésta, sin embargo, representaba claros progresos respecto a la Constitución local de 1857, tanto en materia de derechos como de la estructura y relaciones de los poderes, y aun en relación con diversas reformas de la era porfiriana, tales como la reelección; incremento del poder del gobernador; facultades extraordinarias y suspensión de garantías; un solo periodo de sesiones al año, y procedimiento de reforma constitucional, entre otros.

Ahora bien, la multiplicidad de reformas que se han introducido a la Constitución de 1922, desde el mismo año de su promulgación y entrada en vigor, acompañan la evolución política de la propia entidad federativa, pero, especialmente, la construcción y perfeccionamiento del Estado nacional, moderno e industrial del siglo XX.

Aunque ya no puede ser tratado aquí con el detalle requerido, es evidente que la trayectoria institucional dependiente del centro, y el realineamiento y yuxtaposición del régimen político local con el federal, se profundizó a partir de la fundación del Partido Nacional Revolucionario, en 1929; la implementación de un sistema fiscal centralizado; la institucionalización federal de las fuerzas armadas; la centralización de la organización de las elecciones federales; el desarrollo los aparatos agrario, sindical, empresarial, industrial, educativo y cultural federalizados; la operación de la justicia constitucional nacional, y, en síntesis, la consolidación del “presidencialismo mexicano”.

En particular, a partir de los últimos treinta años, las reformas constitucionales locales más relevantes, salvo excepciones, entre las que se encuentran para Oaxaca el tema del reconocimiento de la pluralidad indígena o la constitucionalización de las elecciones por usos y costumbres, o bien la demanda de equilibrio entre turismo y culturas, devienen del consenso e implementación de las reformas constitucionales nacionales. Esto es así ya sea en materia de régimen municipal; responsabilidad de servidores públicos; régimen político estatal; sistema electoral; derechos humanos y derechos indígenas; garantías del proceso penal; contencioso administrativo; transparencia y acceso a la información; auditoría y rendición de cuentas; seguridad pública o nuevos modelos de justicia penal y participación ciudadana.

La pregunta es si desde el propio Estado pueden generarse nuevas expresiones constitucionales e institucionales que lo fortalezcan y potencien a favor de sí mismo y del avance del país, en un tiempo de reconfiguración del sistema político nacional y de las relaciones económicas y políticas internacionales.

Ahora bien, la multiplicidad de reformas que se han introducido a la Constitución de 1922, desde el mismo año de su promulgación y entrada en vigor, acompañan la evolución política de la propia entidad federativa, pero, especialmente, la construcción y perfeccionamiento del Estado nacional, moderno e industrial del siglo XX.

Aunque ya no puede ser tratado aquí con el detalle requerido, es evidente que la trayectoria institucional dependiente del centro, y el realineamiento y yuxtaposición del régimen político local con el federal, se profundizó a partir de la fundación del Partido Nacional Revolucionario, en 1929; la implementación de un sistema fiscal centralizado; la institucionalización federal de las fuerzas armadas; la centralización de la organización de las elecciones federales; el desarrollo los aparatos agrario, sindical, empresarial, industrial, educativo y cultural federalizados; la operación de la justicia constitucional nacional, y, en síntesis, la consolidación del “presidencialismo mexicano”.

En particular, a partir de los últimos treinta años, las reformas constitucionales locales más relevantes, salvo excepciones, entre las que se encuentran para Oaxaca el tema del reconocimiento de la pluralidad indígena o la constitucionalización de las elecciones por usos y costumbres, o bien la demanda de equilibrio entre turismo y culturas, devienen del consenso e implementación de las reformas constitucionales nacionales. Esto es así ya sea en materia de régimen municipal; responsabilidad de servidores públicos; régimen político estatal; sistema electoral; derechos humanos y derechos indígenas; garantías del proceso penal; contencioso administrativo; transparencia y acceso a la información; auditoría y rendición de cuentas; seguridad pública o nuevos modelos de justicia penal y participación ciudadana.

La pregunta es si desde el propio Estado pueden generarse nuevas expresiones constitucionales e institucionales que lo fortalezcan y potencien a favor de sí mismo y del avance del país, en un tiempo de reconfiguración del sistema político nacional y de las relaciones económicas y políticas internacionales.