

## LA EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS EN EL CONSTITUCIONALISMO GUERRERENSE

David CIENFUEGOS SALGADO\*

La ley a todos impone obligaciones, a todos señala derechos: si todos cumplen con las primeras, si todos respetan los derechos de cada uno, la comunidad prospera: de otro modo, la Constitución y las leyes serán los pliegos de papel escritos de un político mexicano, cuando no, las endeables telarañas de Anacarsis.

*El Congreso Constituyente al expedir la primera  
Constitución del estado de Guerrero, junio de 1851*

SUMARIO: I. *Los derechos en el constitucionalismo histórico guerrerense.* II. *La Constitución guerrerense hoy.* III. *La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos.* IV. *Los derechos y las garantías... que hacen falta.*

### I. LOS DERECHOS EN EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO GUERRERENSE

Uno de los grandes problemas que enfrenta el derecho constitucional de las entidades federativas es la falta de reconocimiento dentro de los textos locales de los derechos humanos, situación que se refleja también en la falta de instituciones viables para la defensa jurisdiccional de los mismos.<sup>1</sup>

\* Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.

<sup>1</sup> Existe un interesante trabajo de Jorge Ulises Carmona Tinoco, titulado “La incorporación de los derechos humanos en las Constituciones locales mexicanas”, presentado como ponencia en el Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados en febrero de 2004 en la ciudad de México. Sobre el tema, y desde una visión histórica, puede consultarse: Carrillo Prieto, Ignacio, “Las declaraciones de derechos en las primeras Constituciones de las entidades federativas mexicanas”, *Anuario Jurídico 1976-1977*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977, pp. 9-38.

Esta circunstancia es heredera del planteamiento que ha tenido en el constitucionalismo federal el tema de las garantías individuales. De hecho, podemos observar cómo la vigente Constitución política del estado de Guerrero (CEGro) en su primer numeral se refiere a *garantías individuales*, haciendo la tradicional remisión a la Constitución federal (CPEUM). Ya diversos juristas mexicanos, entre ellos González Oropeza, han llamado la atención hacia este fenómeno, sin embargo, salvo contadas excepciones, en el constitucionalismo estadual poco se ha hecho para modificar este patrón, característico del siglo XX.

En el presente trabajo de historia del derecho guerrerense, que pretende rendir justo homenaje a la maestra Marta Morineau, nos ocuparemos de explicitar algunos de los conceptos que estructuran el modelo de derechos humanos contenidos en la CEGro y expondremos algunas propuestas que el legislador local puede incorporar a efecto de hacer innecesaria la remisión a la propia CPEUM. Estas ideas se enmarcan en la certeza de que el constitucionalismo local debe evolucionar y lograr un pleno federalismo que atienda la necesidad de que los ciudadanos de las entidades federativas ejerciten y defiendan sus derechos humanos ante instancias locales sin tener que recurrir a las instancias federales, las cuales han sido tradicionalmente baluarte en tal actividad.

Desde su aparición como entidad federativa, y por tanto como ente político, el estado de Guerrero ha contado con textos constitucionales que establecen los lineamientos generales en que se organiza el poder público y se reglan las relaciones con los gobernados. Salvo el periodo previo a la expedición del primer ordenamiento constitucional guerrerense, durante el cual se recurrió a la legislación mexiquense, en sus 155 años de vida institucional el estado de Guerrero ha contado con ocho ordenamientos constitucionales (tres de ellos, reconocidos simplemente como reformas). En cada uno de tales textos se fueron plasmando una serie de derechos que se entendían otorgados a los habitantes surianos. La ideología imperante en la época es determinante para entender el alcance de tales derechos.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Véase, entre otros, González Oropeza, Manuel y David Cienfuegos Salgado (coord.), *Digesto constitucional mexicano. Las Constituciones de Guerrero*, Chilpancingo, Congreso del Estado de Guerrero, 1999-2000; y, Cienfuegos Salgado, David (coord.), *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero comentada*, Chilpancingo, Gro.: Centro de Investigación, Consultoría y Docencia en Guerrero, 1997.

Como podrá advertirse en cada ordenamiento constitucional hay ciertos elementos que permiten advertir las diferencias de tratamiento de los derechos otorgados y reconocidos a los habitantes y ciudadanos del estado. Y sobre todo, permitirá advertir cómo el tema ha sido abordado por los constituyentes locales de manera diferente en cada momento histórico.

### 1. *La Ley orgánica provisional de 1850*

El primer ordenamiento constitucional del estado de Guerrero, dictado en marzo de 1850 por su Congreso Constituyente, fue la *Ley orgánica provisional para el arreglo interior del estado de Guerrero*. En este documento encontramos en su numeral sexto la indicación de que “todo habitante y estante del estado, goza de los derechos de libertad, igualdad ante la ley, propiedad y seguridad, y está obligado a obedecer las leyes”. Esta dualidad de derechos y obligaciones se encuentra reflejada en las disposiciones contenidas en este extenso documento, que regula de manera casi exhaustiva las diversas instituciones de que se ocupa: en ocasiones parece más un reglamento que el basamento constitucional del nuevo estado.

Acorde con las disposiciones de la época encontramos en el artículo 7o. el reconocimiento oficial de la intolerancia religiosa: “La religión del estado es y será perpetuamente la católica apostólica romana, con exclusión de cualesquiera otra, y el estado la protege por leyes sabias y justas”. Esta disposición se contiene desde los primeros documentos constitucionales mexicanos: el Acta Constitutiva de la Federación, de enero de 1824, en su numeral 4o. recoge prácticamente la redacción que transcribimos y la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, de octubre del mismo año, hace lo mismo en su artículo 3o.

Fuera de los genéricos derechos de libertad, igualdad ante la ley, propiedad y seguridad, contemplados en el artículo sexto de la Ley orgánica, no hay un catálogo de derechos reconocidos a los primigenios guerrerenses. Sin embargo, podemos advertir que hay ciertas garantías consagradas para los habitantes del estado, por ejemplo, cuando se disponen las obligaciones del gobernador: el “cuidar que la justicia se administre pronta y cumplidamente”, proveer a la seguridad de los caminos y conservación del orden en las poblaciones, que se levanten escuelas de primeras letras, que se dicten las medidas necesarias para conservar la salubridad pública, entre otras (artículo 13). Igual puede advertirse en las labores del Consejo de Gobierno que estaba encargado de hacer “las proposiciones que juzgue

convenientes para conservar el orden y tranquilidad pública, aumento de la población, fomento de la industria e instrucción de la juventud” (artículo 62).

También encontramos ciertas garantías en el caso de los prefectos, que eran quienes ejercían el gobierno político en los distritos del estado. Estos funcionarios, nombrados por el gobernador de acuerdo con el Consejo de Gobierno, tenían por funciones cuidar la tranquilidad pública, el buen orden, la seguridad de las personas y bienes de los habitantes, destacando el hecho de que se les obligaba a recorrer el distrito “tomando de pronto las medidas que estén en sus facultades para remediar los abusos”. Tratándose de los ayuntamientos, éstos tenían a su cargo la policía de salubridad, así como las “de comodidad y ornato”, y las “de orden y seguridad”, todo ello “en los términos de su comarca”, es decir, en su ámbito territorial (artículo 133). El derecho a la salud pública se desprende de la obligación que tenían los ayuntamientos para cuidar de la limpieza de las calles, mercados, plazas públicas, hospitales, cárceles y casas de caridad o beneficencia, y hacer que en cada pueblo hubiera cementerios convenientemente situados. Se obligaba asimismo a velar sobre la calidad de toda clase de bebidas y alimentos, haciendo que no se vendieran los malsanos y corrompidos, que en las boticas no se expendieran drogas rancias o adulteradas, teniendo para ello la facultad de mandarlas reconocer por facultativos examinados; cuidaban de la desecación de los pantanos, de dar corriente a las aguas estancadas e insalubres y de remover todo lo que en los términos de su comprensión pudiera alterar la salud de los hombres y ganados (artículo 134). Incluso podríamos, haciendo una interpretación extensiva, advertir que se cuidaba el derecho al ocio y ambiente adecuado de los guerrerenses, puesto que se señalaba que para “proporcionar el ornato y comodidades de los pueblos, [los ayuntamientos] cuidarán que los mercados estén bien distribuidos y surtidos competentemente de comestibles, conforme a las leyes de franquicia y libertad: que las fuentes públicas se conserven aseadas, en buen estado y con rectas, limpias, empedradas y alumbradas: que haya paseos públicos y plantíos que proporcionen hermosura que se establezcan posadas públicas, cuidando de su seguridad y limpieza, y de que los pasajeros tengan en ellas, por sus justos precios, lo necesario: que permanezcan en buen estado las obras públicas de beneficencia y ornato que existan en los términos de la comarca: que se conserven los caminos de travesía que pasen por su territorio, evitando los perjuicios que puedan hacer los vecinos y caminantes, y hacer que en la confluencia de los caminos se

pongan rotulones que designen su respectiva dirección y la distancia al pueblo más inmediato” (artículo 138), asimismo, los ayuntamientos celebrarían contratos para toda clase de diversiones públicas, “dando los reglamentos de moderación y buen orden que deben observarse en ellas” (artículo 139).

En el ámbito de los derechos humanos de corte político encontramos, tratándose de las elecciones municipales, el derecho a votar para “todos los vecinos de la sección que cuenten con un año de residencia en la municipalidad; que sean mexicanos por nacimiento o por naturalización; que hayan llegado a la edad de 21 años; que tengan modo honesto de vivir, y que no hayan sido condenados en proceso legal a alguna pena infamante” (artículo 106), además de tales requisitos, se establecía prohibición para el ejercicio del derecho al voto a quienes fueran ebrios consuetudinarios, tahúres de profesión, o vagos, o estuvieran imposibilitados por el estado religioso u otra causa (artículo 107) y similar prohibición parece desprenderse en los supuestos en que se presentaren a votar armado (artículo 130). Este derecho al voto se complementaba con el reconocimiento de una acción para que cualquier ciudadano reclamara al comisionado electoral por aquellas boletas que estuvieran “mal dadas o las que se hayan dejado de dar”, y en caso de no conformarse con la resolución que obtuviera, podría “reservar su queja para exponerla ante los que compongan la mesa en la junta primaria”.

Ahora bien, hay ciertos puntos que convendría destacar en relación con algunas nociones sobre la libertad de que gozaban los guerrerenses: en la Ley orgánica encontramos disposiciones que castigan la vagancia remitiendo a disposiciones coloniales. Es el caso de la facultad del gobernador para “hacer efectiva la pena que se imponga a los vagos calificados por la autoridad competente, con arreglo a la real cédula de 7 de abril de 1774, destinándolos a los obrajes, minas o haciendas de beneficio de metales” (artículo 13, f. XIX). En la misma tesitura de ataque a la vagancia, encontramos que correspondía a los ayuntamientos el dictado, con la aprobación del prefecto, de las medidas de buen gobierno “para la persecución de malhechores, vagos, malentretenidos y sin oficio conocido”. Asimismo aquellas disposiciones que procuraran que no hubiera juegos prohibidos ni reuniones en las tabernas (artículo 139).

Por otra parte, también encontramos que el vivir “dispersos en los campos” era algo anormal que se buscaba erradicar y los prefectos tenían entre sus funciones el lograr que estos habitantes “se reduzcan a vivir en pobla-

do” (artículo 93, f. XII). Pero la *vigilancia* no paraba ahí, se disponía también que los alcaldes de la capital del estado, los de la cabecera de distrito y los de las demás municipalidades tenían la obligación de averiguar la procedencia, oficio o modo de vivir, conducta y motivos que animaban a quienes se avendaban en el municipio o mudaban de residencia (artículo 159, f. VII). El entramado institucional estaba diseñado para escrutar todos los movimientos de los habitantes.

Pero si dispersos encontramos los derechos de los habitantes, también es cierto que su ejercicio está expresamente limitado. No todos pueden ejercer sus derechos, sólo aquellos que han cumplido con las obligaciones o con las leyes. Por ejemplo, para acudir ante los órganos de administración de justicia se requiere el cumplimiento previo de las obligaciones fiscales impuestas por la propia Ley orgánica. Así, “ninguno de los causantes será admitido en ningún tribunal del estado en persecución de sus derechos, que se declaran suspensos, siempre que no acredite con el último recibo del recaudador de contribuciones, haber satisfecho la [contribución] que se le haya señalado” (artículo 169).

Este primer experimento constitucional guerrerense, siguiendo la tónica de gran parte de las legislaturas locales, en aquel entonces e incluso en estos tiempos, no hace sino reproducir los textos que en otro momento y lugar se han dictado. En esta Ley orgánica, y quizá en ninguna de las Constituciones guerrerenses del siglo XIX, encontraremos un producto netamente local. Por encima de todo el proyecto de nación mexicana que permea, en los gobiernos federales y centrales que se suceden, va definiendo el constitucionalismo de los estados. Guerrero no va a significarse precisamente por un desarrollo legislativo defensor o promotor de derechos humanos, máxime que sus incipientes gobiernos tienen prioridades distintas de las que se refieren al tema.

## 2. La Constitución de 1851

En junio de 1851, el Congreso Constituyente local da al naciente estado su primer texto propiamente constitucional: la Constitución política del estado libre y soberano de Guerrero. Menos extensa que la preconstitucional *Ley orgánica* del año anterior, la Constitución aparece con el augurio y recomendación de los legisladores constituyentes de aquello que contribuiría a la felicidad del pueblo guerrerense: “religión sin fanatismo, libertad sin extravíos, elecciones sin intrigas, sumisión a la ley, amor a la paz y

dedicación al trabajo”, lo cual le llevaría a ser “el modelo y la envidia de los demás estados de la federación”. Desafortunadamente esto no sucedió, pues como ellos habrían de reconocerlo: “¿de que sirve el precepto más saludable, si el superior que se encargue de observarlo o de hacer que se observe por los demás, es el primero en quebrantarlo? Y aun cuando las autoridades sean inmejorables, ¿de qué servirá toda justificación, si los que deben obedecer a la ley, la eluden o se revelan abiertamente contra ella?”

Decretada “en el nombre sacrosanto de Dios, supremo autor, legislador y conservador de las sociedades”, la nueva Constitución reiteró la intolerancia religiosa oficial: “la religión del estado es la católica, apostólica, romana, única que protegen sus leyes con exclusión de cualquiera otra” (artículo 5o.). Destacándose dicha intención por los propios constituyentes quienes señalaron en su mensaje a sus comitentes: “Veréis en el Código que os presentamos el principio religioso que os distingue, vuestra firme adhesión al catolicismo, que si bien ha tenido que sufrir desde su nacimiento los embates, ya de la persecución más atroz, ya del atrevido sofisma, cimentado por la sangre de mártires, justificado por las virtudes de sus santos, ilustrado por la sabiduría de sus defensores y fuerte de su divinidad, prosigue su marcha triunfal, esparciendo luces cada día más brillantes”. Aún no era tiempo de la laicidad, de la tolerancia religiosa.

Aparece ya en el texto constitucional la distinción entre naturales, vecinos y ciudadanos, categorías de habitantes a las que correspondían distintos derechos y obligaciones, aunque había un catálogo de obligaciones comunes (artículo 9o.).

También aparece ya un catálogo de “garantías y derechos de los habitantes en general y de los ciudadanos del estado”, que viene a establecer el primer antecedente de los derechos humanos reconocidos formalmente en el constitucionalismo guerrerense. Debe destacarse el hecho de que aparece una distinción entre garantías y derechos, aunque ésta no se desarrolla en el texto constitucional.

A semejanza de la Ley orgánica se reconoce a los habitantes los derechos de libertad, igualdad ante la ley, seguridad y propiedad, pero existe una diferencia: la Constitución impone ahora al estado un deber de protección y no señala únicamente el goce de tales derechos. Deber de protección que incluso trasciende sus fronteras “hasta donde las leyes se lo permitan”, tratándose de “sus hijos y ciudadanos” (artículo 11). Circunstancia que no habrá de repetirse en el constitucionalismo guerrerense.

La igualdad ante la ley se refleja en el reconocimiento de que solamente la honradez, el talento y los servicios que dentro de la ley se presten a la nación o al estado son recomendaciones atendibles, prohibiéndose en consecuencia aquellas fundadas en vinculaciones de sangre, empleos hereditarios, títulos, privilegios o condecoraciones de nobleza (artículo 12). Conviene recordar el ideal de Morelos plasmado en el punto 15 de sus *Sentimientos de la Nación*: “Que la esclavitud se proscriba para siempre y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano de otro el vicio y la virtud”.

Entre los derechos que expresamente se reconocen en esta suerte de catálogo de derechos encontramos: la manifestación de las ideas, el derecho de imprenta sin previa censura, la inviolabilidad del domicilio, equipaje o papeles, un principio de legalidad en materia tributaria, derecho de propiedad, y diversos derechos en materia penal. Nos ocuparemos de cada uno de ellos.

En el caso de la manifestación de ideas y libertad de imprenta se señalaba que todos podían libremente manifestar sus opiniones, del modo que les conviniera, sin previa censura en materia de imprenta, ni más restricciones que las prescritas por las leyes (artículo 13).

Se establecía una prohibición sobre las molestias al domicilio, equipaje o papeles de los habitantes del estado, pues se señalaba que a ninguna autoridad se permitía catear el domicilio, equipaje o papeles, sino en los casos y en el modo expresamente determinado por la ley (artículo 14).

En materia tributaria, se reconocía el principio de que a nadie podría exigírsele contribución alguna, o servicio personal, que no estuviera señalado en una ley anterior (artículo 15).

En relación con el derecho de propiedad, la Constitución señalaba que la ley consagraba la propiedad, y el estado la protegía, de forma tal que el principio fundamental era: “todos pueden hacer de la suya el uso que les convenga, siempre que no resulte perjuicio de tercero”. Se reconocía que en los supuestos de ocupación de la propiedad particular por causa de utilidad pública, calificada por la autoridad judicial, dicha ocupación no se haría sin previa indemnización del interesado a juicio de peritos (artículo 16). Se preveía que sólo cuando un delito importara responsabilidad pecuniaria, se podría embargar al procesado hasta dejar cubierta su responsabilidad (artículo 93).

En relación con el derecho punitivo, se reconocen varios derechos. Las penas que estuvieran impuestas por la ley, así como las notas infamantes,



no serían trascendentales: “no pasarán del individuo que las haya merecido” (artículo 17), prohibiéndose en el estado, y “para siempre”, la confiscación de bienes (artículo 18). Asimismo solamente se castigarían las acciones que estuvieran prohibidas por una ley previa [la expresión del principio penal *nulla poena sine lege*], en cuya redacción se incluye una afirmación tajante “las autoridades sólo pueden lo que aquella expresamente les permite” (artículo 19).

Se prohíben los tribunales especiales o *ad hoc*: “Ninguno podrá ser juzgado, si no es por el tribunal que le corresponda y esté determinado por una ley anterior” (artículo 20); y se reconoce el derecho a la defensa al prohibirse la imposición de pena alguna, “sin haber sido previamente oído” (artículo 21). El gobernador estaba obligado a cuidar que la justicia se administrara pronta y cumplidamente en todos los tribunales del estado y a dar aviso “á quien corresponda de las infracciones que note, sin ingerirse en el ecsámen de las causas” (artículo 61, f. V). La regla general de los juicios criminales era la publicidad de los mismos (artículo 95).

Se reconoce que “los mayores de edad pueden cuando les convenga, terminar sus asuntos litigiosos cualquiera que sea su cuantía, naturaleza y estado del juicio, si se hubiere entablado, por medio de jueces árbitros ó arbitradores cuyas sentencias se ejecutarán sin más recursos que el que las partes se hayan clara y expresamente reservado en el compromiso” (artículo 22). Esta idea se complementa con la disposición de que “ninguna demanda civil, por escrito, se admitirá en los tribunales, si no consta que se intentó previamente la conciliación en los términos que disponga la ley” (artículo 87), y en el ámbito penal, no se admitiría *demandas sobre injurias* si no constaba previamente que se había intentado la conciliación (artículo 91).

La libertad se reconoce como bien jurídico de la máxima categoría dentro del catálogo de derechos constitucionalmente consagrados. Así, se ordena que nadie podría ser aprehendido ni detenido sin que se le manifestara en el acto la “orden de autoridad legítima”; ni permanecería nadie en prisión por más de sesenta horas, sin que se le hiciera saber el auto motivado de apriesonamiento. El supuesto de violación a este derecho, *garantía* de naturaleza individual según se reconoce en el texto, es “de la más grave responsabilidad para el funcionario que la cometa”. Sin embargo, a renglón seguido se reconoce que “si la urgencia o las circunstancias impidieren practicar lo prevenido en este artículo se podrá detener y custodiar al presunto reo, *interin* se extiende por escrito el mandamiento de prisión y se

instruye la sumaria” (artículo 23). Se preveía que cumplidas las sesenta horas sin que se le hubiera notificado al detenido el auto motivado de prisión, el alcaide lo pondría en libertad (artículo 90).

Cabe destacar que se establece un derecho a la acción popular en los casos de traición a la patria, o al propio estado, contra cualquier habitante del estado. Asimismo, contra todos los jueces y funcionarios estatales, en los casos de soborno, cohecho o prevaricato en el desempeño de sus obligaciones (artículo 24).

Este catálogo incluye al final un derecho político: “es derecho exclusivo del ciudadano ser electo para los empleos y cargos públicos, siempre que la ley no se lo prohíba” (artículo 25).

Tratándose de la seguridad de los habitantes sigue siendo obligación del gobernador el proveer al buen estado y seguridad de los caminos, así como a conservar el orden de las poblaciones (artículo 61, f. X). Lo cual se complementa con la facultad que tiene para arrestar a cualquier persona, “cuando así lo escija la tranquilidad pública” (artículo 62, f. IX).

Se reiteran sanciones para aquellos considerados como vagos, mal entretenidos, los que no tengan más ocupación habitual que la del juego y los ebrios consuetudinarios. Incluyendo ahora en el mismo rubro a los dueños, agentes y protectores de toda diversión o establecimiento que ofenda la moral pública, y los conocidos bajo el nombre vulgar de tinterillos, que sin autorización ni requisito legal usurpen los oficios de abogado. Todos ellos estaban, conforme a la nueva Constitución, privados temporalmente de sus derechos de ciudadanía.

Se preveía diversos principios en materia de administración de justicia: cosa juzgada al señalar que ningún poder tenía facultad para abrir los juicios fenecidos, es decir, aquellos que hubieran pasado por todas las instancias y recursos (artículo 97); legalidad y estricta aplicación al prohibir a las autoridades dispensar las leyes que señalaran el orden y formalidad del proceso y al obligar a los tribunales a no interpretar a su arbitrio la ley ni suspender sus efectos (artículos 98 y 99); territorialidad o ámbito espacial de competencia de los tribunales (artículo 100); definitividad al prohibirse más de tres instancias o dos sentencias conformes (artículo 101); el derecho al recurso de nulidad (artículo 102). También se estableció un abogado de pobres, el cual sería “nombrado por el gobierno de acuerdo con el consejo, y estipendiado por el estado” (artículo 104).

Se establecía la *estrecha obligación* de todos los habitantes del estado de observar y guardar la Constitución en todas sus partes, y se preveía que

la infracción de cualquiera de sus artículos era un delito por el que sería responsable el infractor ante el tribunal correspondiente. Ninguna noticia hay de dicho tribunal, aunque estamos seguros que infracciones no faltaron.

### 3. *La Constitución de 1862*

En octubre de 1862 se dictó el tercer documento constitucional suriano. Se trata de la segunda Constitución guerrerense: la Constitución política del estado libre y soberano de Guerrero, expedida por Diego Álvarez, hijo del general Juan Álvarez, quien había promulgado los dos textos constitucionales anteriores.

Es importante resaltar que este texto constitucional se dicta cuando ha entrado ya en vigor la Constitución federal de 1857 de corte liberal y que constituye el parteaguas institucional del país, no en balde la mayoría de sus postulados se conservaría en la Constitución federal que se dictó en 1917.

A semejanza de la Constitución de 1851, se distingue entre naturales, vecinos y ciudadanos, y se repite casi en sus términos el catálogo de garantías y derechos. Sin embargo, por vez primera hace una remisión a la Constitución federal al señalar que a más de aquellos derechos que la carta fundamental de la República garantiza a todos sus habitantes, los del estado gozarán también de los consignados en la Constitución local (artículo 8o.). Esta variante se entiende cuando a renglón seguido se consigna que el estado sanciona y protege las leyes generales de reforma (artículo 9o.). Será, además, el congreso guerrerense el encargado de “vigilar sobre la conservación de los derechos civiles y naturales de los habitantes del estado” (artículo 35, f. XXIV).

Particular distinción encontramos en esta nueva Constitución tratándose del tema religioso. Habíamos visto como en los textos anteriores era expresa la intolerancia religiosa. Ahora, aunque hay una invocación al *Ser Supremo* en el preámbulo del texto constitucional, queda expresamente consagrada la tolerancia religiosa por parte del estado (y por ende el derecho a profesar cualquier religión), cuya máxima expresión es el reconocimiento del estado laico. El texto constitucional que hace evidente el nuevo paradigma sostiene: “El estado es independiente de cualesquiera sociedades religiosas, así como éstas, en su dogma y leyes interiores lo son igualmente de aquel; mas no en todo lo que tenga alguna conexión con el orden público, el estado civil de la familia ó los derechos de los ciudadanos, en que están subordinadas al primero como partes de él. El estado permite y

protege el ejercicio público ó privado de todos los cultos sin distinción ó preferencia; pero esta tolerancia no autoriza las prácticas inmorales ó incompatibles con el orden público y la seguridad del estado, ni se entiende á las demostraciones que pretendan hacerse fuera de los templos ó del hogar doméstico, lo cual sólo podrá tener lugar previo permiso de la primera autoridad política” (artículo 10). Destaca también la obligación del congreso local para “proteger el libre ejercicio de todos los cultos, removiendo cuantos obstáculos lo entorpezcan” (artículo 35, f. XXII).

Puede advertirse que la laicidad del estado tiene repercusiones importantes que el mismo texto constitucional recoge. Por ejemplo, se establece la invalidez de los contratos de matrimonio que no se celebraran “con total arreglo á las prescripciones de la ley civil” (artículo 11). Ya no se exige juramento en las causas y negocios, ni a los funcionarios al entrar en el ejercicio de sus funciones; sustituyéndose por la protesta establecida por las leyes (artículo 12). El derecho de asilo, de antigua tradición tratándose de las iglesias y lugares religiosos, desaparece de la Constitución (artículo 13).

Sigue consagrándose el derecho a concluir los litigios por medio de jueces árbitros o arbitradores (artículo 14). El principio de igualdad va perfeccionándose al igual que el de legalidad: “Las leyes son iguales para todos, de ellas emanan las obligaciones de los que obedecen y la autoridad de los que mandan. En consecuencia el poder público no tiene más facultades que las que las mismas leyes les conceden, y el ciudadano puede cuanto no prohíben” (artículo 15). La vigencia y obligatoriedad de la ley se condiciona a la publicación de la misma en cada cabecera de municipalidad (artículo 16). Finalmente se establece la gratuidad del servicio de administración de justicia (artículo 24).

Se mantiene la acción popular en los casos de traición a la República o al estado, y se agrega para los casos de ataque a los derechos y garantías consignados en la propia Constitución. Se reconoce una acción personal contra jueces o funcionarios en los casos de soborno, cohecho, prevaricato u otro motivo de responsabilidad en el desempeño de sus respectivas obligaciones (artículo 17).

Sigue apareciendo el derecho, “exclusivo del ciudadano”, de ser electo para los empleos y cargos públicos, siempre que la ley no se lo prohibiera (artículo 18). Además se establece, quizá de manera innecesaria, que los empleos y cargos públicos no pueden considerarse como propiedad de las personas que los desempeñan (artículo 20).

De igual manera llama la atención el reconocimiento de la fuerza armada como una institución derivada, y subordinada, de la potestad civil, cuyas funciones centrales (objetos únicos según la redacción constitucional) son la defensa del estado y el apoyo y sostén de los derechos del pueblo (artículo 21). Asimismo se consignan algunos principios que hasta la fecha perviven en el constitucionalismo mexicano: la inexistencia de una fuerza armada permanente en el estado y la garantía de que en tiempo de paz ningún militar podrá exigir alojamiento, bagaje u otro servicio personal o pecuniario, sin el consentimiento y previa indemnización del propietario. Mientras que en tiempo de guerra sólo podrá hacerlo ocurriendo a la autoridad civil según lo regulen los ordenamientos municipales (artículo 22). Se extingue el fuero de guerra en el estado, salvo para los delitos y faltas que tengan estricta conexión con la disciplina militar y se remite a una ley estatal para los casos de excepción (artículo 23).

Cambia la redacción del numeral dedicado a la libertad de manifestación de las ideas: “Ningún habitante del estado podrá ser castigado ni aun reconvenido en tiempo alguno por simples opiniones, siempre que su manifestación no encierre tendencias subversivas contra la moral ó el orden público” (artículo 19).

Las atribuciones del congreso local aumentan sustancialmente y se nota mayor injerencia en las decisiones que afectan de manera directa a derechos humanos de la población: educación, seguridad, contribuciones, entre otros rubros. Las obligaciones del gobernador, mencionadas en los anteriores textos, se mantienen.

Conviene destacar que se establece por vez primera el principio de que la Constitución no pierde su fuerza y vigor aun cuando por alguna rebelión se interrumpiera su observancia, rigiendo en sus términos la previsión de la Constitución federal para el supuesto de que un trastorno público establezca un poder contrario á los principios que ella consigna. De manera similar, y en términos generales, puede advertirse que el legislador local sigue al pie la mayoría de decisiones fundamentales que fueron plasmadas en la Constitución federal de 1857 y las incorpora, prácticamente sin discusión en el texto constitucional local.

#### 4. *La Constitución de 1874*

Un nuevo texto constitucional, con escasas reformas, es promulgado por Diego Álvarez en junio de 1874. La nueva Constitución política del

estado de Guerrero no incorpora cambios notables, salvo la figura del vicegobernador. En materia de derechos humanos consagra en sus términos los reconocidos por la Constitución de 1862, por lo cual no tiene relevancia detenernos en su análisis.

### *5. La Constitución de 1880*

Correspondería a Rafael Cuéllar promulgar una nueva Constitución en 1880: la Constitución política del estado libre y soberano de Guerrero de noviembre de dicho año que empezó a regir el 1o. de enero de 1881.

Destaca el hecho de que el catálogo de garantías y derechos contenidos en los anteriores textos constitucionales desaparece y únicamente queda la siguiente disposición: “Además de aquellos derechos que la carta fundamental de la República garantiza a todos sus habitantes, los del estado gozarán también de los que se consignan en esta Constitución”. El modelo, reconocible en el texto vigente de nuestra Constitución, eliminaba de tajo el reconocimiento constitucional local de los derechos y hacía el reenvío al texto constitucional federal (artículo 8o.).

Dado que el capítulo se denominaba “Garantías y derechos de los habitantes en general y de los ciudadanos del estado”, quedó a salvo la disposición relativa a los derechos de los ciudadanos: “Es exclusivo del ciudadano, elegir y ser electo para los empleos y cargos públicos. Los ciudadanos del estado serán preferidos en igualdad de circunstancias para todos los empleos, cargos ó comisiones en que no sea indispensable la calidad de ciudadano” (artículo 9o.).

La Constitución de 1880 se significa por eliminar la referencia a los derechos tradicionalmente contemplados en las anteriores constituciones locales, éste sería en lo sucesivo el mecanismo empleado por el legislador local para referirse a los derechos humanos de los habitantes del estado de Guerrero.

### *6. La Constitución de 1917*

La búsqueda de una nueva etapa institucional en el país se caracterizó, luego del dictado de la Constitución federal de 1917, por la emisión de nuevos textos constitucionales en las entidades federativas. En el caso de Guerrero, el congreso local, en su calidad de constituyente, expidió la Constitución política del estado libre y soberano de Guerrero que deroga

la de 29 de noviembre de 1880, misma que sería promulgada por Silvestre G. Mariscal en octubre de 1917.

Siguiendo la tónica impuesta en la Constitución de 1880, la de 1917 señalaría en el artículo primero: “El estado de Guerrero, en su administración y gobierno interior, asegura y hará efectivos a favor de todos sus habitantes, las garantías y derechos consignados en el Título I, Capítulo I de la carta fundamental de la República, y además los que señala la presente Constitución”, a renglón seguido en el artículo segundo señalaría las obligaciones de los habitantes del estado.

En el primer caso, los derechos quedarían englobados en la remisión constitucional, en cambio, las obligaciones serían expresas: a) hacer que hijos o pupilos, menores de quince años, concurrieran a escuelas públicas o privadas, para obtener la instrucción primaria elemental, durante el tiempo marcado por la ley de instrucción pública; b) asistir en los días y horas designados por el ayuntamiento de la localidad en que residan, al lugar que se señale al efecto, para recibir instrucción cívica y militar, que los mantenga aptos en el ejercicio de sus derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar; c) contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado y del municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes; d) respetar y obedecer las leyes, y autoridades legítimas constituidas; e) inscribirse en los padrones cuya formación ordene la autoridad; los patrones cuidarán de que sus dependientes y subordinados cumplan con esta disposición; y, f) auxiliar a las autoridades para la conservación del orden público (artículo 2o.). Destaca el reconocimiento de que el derecho a tener el carácter de vecino no se pierde con motivo de persecución política, siempre que el hecho que la motive no importe delito de otro género (es decir, sólo por delitos políticos).

Por vez primera se reconocen prerrogativas a quienes poseen la calidad de ciudadanos del estado. Un capítulo *ex profeso* se ocupa de ello bajo la denominación: “De los derechos y obligaciones de los ciudadanos del estado, y casos en que se suspenden o pierden esos derechos”. En los anteriores textos constitucionales se preveían las obligaciones comunes y peculiares de los ciudadanos, por lo que esta disposición resulta novedosa en el constitucionalismo local. Entre dichas prerrogativas aparecen: a) votar en las elecciones populares en la forma que disponga la ley; b) poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión de carácter público, si reúne los requisitos

que establecen las leyes; c) asociarse para tratar los asuntos políticos del municipio, del estado y de la República; y, d) ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición (artículo 6o.). Además se reafirma la condición de que los ciudadanos guerrerenses serían preferidos en igualdad de circunstancias para todos los empleos, cargos o comisiones “emanadas de nombramiento de gobierno del mismo” (artículo 8o.).

Los supuestos de suspensión de las prerrogativas de los ciudadanos eran: a) por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones impuestas por la misma Constitución; b) por sujeción a proceso criminal, por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión; c) durante la extinción de una pena corporal; d) por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión; e) por declaración de haber lugar a formación de causa, en los casos de responsabilidad contra los funcionarios públicos por delitos oficiales o comunes; f) por incapacidad declarada conforme a las leyes; g) por vagancia, mendicidad o ebriedad consuetudinaria declaradas legalmente; y, h) por estar sustraído a la acción de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal. El listado no era limitativo, pues se advertía que la ley establecería los demás casos en que se perdían y suspendían los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación (artículo 10).

En este texto constitucional aparece por vez primera la mención de que la soberanía reside en el pueblo (artículo 12) y que el poder público se instituye para beneficio del pueblo y emana originariamente de la voluntad de éste (artículo 13).

El Congreso quedaba investido de numerosas facultades, muchas de las cuales podemos relacionar con la materia de los derechos humanos, sin embargo, dejaremos el análisis de dichas facultades para cuando nos ocupemos de la vigente Constitución. Por ahora conviene destacar al menos dos prohibiciones que tienen que ver con algunos derechos: la primera hace referencia a la imposibilidad del congreso local para revalidar estudios hechos en colegios pertenecientes al clero; el segundo alude a la prohibición para legislar en materias religiosas. Interesa destacar el hecho de que en estricto sentido tales disposiciones vulneran algunos de los derechos que incipientemente se reconocen en la Constitución federal, como lo son el derecho a la educación y la libertad de empleo, mismos que se ven mermados con la primera de las prohibiciones. La temprana prohibición de que los estados legislaran en materia religiosa explica en parte la gesta-



ción de un movimiento anticlerical que tendría su punto más álgido en la intolerancia religiosa que dividió al país.

Uno de los puntos que llama la atención en relación con los derechos humanos que se reconocen en el texto constitucional de 1917 es el referido al derecho de iniciar leyes. Por única vez, un texto constitucional guerrerense otorgó a los ciudadanos del estado el derecho de iniciar leyes (artículo 48).<sup>3</sup> Asimismo cabe destacar la obligación que se impone al estado para “proporcionar al pueblo la instrucción primaria”, que se traduce en un derecho de los habitantes a recibirla en los términos que la misma Constitución reconoce: gratuita, laica, uniforme hasta donde sea posible y obligatoria (artículo 92). Otro tanto ocurre con la instrucción preparatoria y la del profesorado de instrucción primaria, las que serían gratuitas pagadas por el estado, aunque condicionadas a darse a los alumnos que las solicitaran “siempre que hayan concluido la instrucción primaria elemental y superior, y demostrado en ella aplicación y notable aprovechamiento” (artículo 93).

Se establece una garantía de estabilidad laboral para los empleados públicos, al señalarse que ninguno podría ser destituido sino por causa justificada (artículo 98), y se reitera la fórmula de que los cargos y empleos del estado no son propiedad ni forman parte del patrimonio de ninguna persona (artículo 99), también conviene destacar que se establecen los distintos procedimientos para exigir la responsabilidad de los funcionarios estatales.

### *7. Las reformas de 1950*

Baltasar R. Leyva Mancilla promulga, en diciembre de 1950, el decreto número 86 de supresiones, reformas y adiciones a la Constitución local; este documento suprime al menos 19 disposiciones, reforma una treintena de artículos y adiciona al menos una decena. Podría afirmarse que se trata de la primera reforma integral a la Constitución local.

<sup>3</sup> Conviene anotar que según el artículo 126, fracción V, de la vigente Ley orgánica del Poder Legislativo del estado de Guerrero, corresponde a los ciudadanos, en los términos que establezcan la Constitución Política del estado y la Ley de la materia, el derecho de iniciar leyes o decretos. Sin embargo, la vigencia de esta disposición aparece condicionada en el artículo quinto transitorio de dicha ley: “La fracción V del artículo 126 de la presente Ley, entrará en vigor al momento en que se adicione con la fracción correspondiente, el artículo 50 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero y se expida la Ley correspondiente que regule la iniciativa popular”.

En el tema que nos ocupa, la remisión al texto constitucional federal sigue presente en su primer numeral: “El estado de Guerrero, en su administración y gobierno interiores, asegura y hará efectivos a favor de todos sus habitantes, las garantías y derechos consignados en el Título I de la carta fundamental de la República, y además los que señala la presente Constitución”.

Las prerrogativas de los ciudadanos se mantienen inalteradas (artículo 9o.), al igual que las obligaciones (artículo 10), pero el derecho a iniciar leyes desaparece y no volverá a aparecer en el texto constitucional.

### 8. *Las reformas de 1975*

Bajo el mandato de Rubén Figueroa Figueroa se reforma nuevamente la Constitución local. No se trata de una reforma cualquiera. El decreto núm. 10, de julio de 1975, prácticamente rehace el texto constitucional: suprime 11 artículos, reforma casi 100 numerales, cinco artículos cambian de numeral y adiciona 23 nuevos artículos. Siguiendo el comentario para las reformas de 1950, estaríamos en presencia de la segunda reforma integral de la Constitución local desde su promulgación en 1917.

La fórmula de remisión constitucional, aplicada desde la Constitución de 1880, sufre un cambio, perceptible hasta la fecha. El primer artículo constitucional, ubicado dentro del capítulo denominado “de los derechos constitucionales”, pasa a señalar en su primer párrafo: “En el estado de Guerrero toda persona gozará de los derechos que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los señalados en la presente Constitución”. Un segundo párrafo agrega: “El poder público del estado garantiza a sus habitantes el goce de sus derechos”.

La regulación de la población del estado es mucho más amplia en el nuevo texto constitucional. Ahí, las obligaciones de los habitantes se incrementan: a) hacer que las personas sujetas a su patria potestad, tutela o guarda concurren a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación primaria durante el tiempo que señala la Ley de la materia; b) contribuir a los gastos públicos de la federación, del estado y del municipio en que radiquen de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes; c) contribuir a todas las tareas de desarrollo económico y de bienestar social; d) auxiliar a las autoridades en la conservación del orden público; y, e) inscribirse en los padrones de vecindad, electorales, fiscales y catastrales (artículo 11).

Los ciudadanos mantienen sus prerrogativas: a) elegir y ser elegido para los cargos públicos del estado y municipales; b) asociarse para tratar asuntos políticos del estado o del municipio; y, c) ser preferidos, en igualdad de condiciones, para todos los empleos, cargos o comisiones otorgados por el gobierno del estado, los ayuntamientos, empresas descentralizadas y de participación estatal (artículo 17). En cambio, ven incrementadas sus obligaciones: a) alistarse en la Guardia Nacional y servir en ella de la manera que disponga la ley de la materia; b) inscribirse en los padrones electorales en los términos que establezcan las leyes correspondientes; c) votar en las elecciones en el municipio o distrito que le corresponda; d) desempeñar las funciones electorales y censales para las que fuere nombrado; e) desempeñar los cargos de elección popular para los que fueren nominados; y, f) las demás que se deriven de la Constitución general de la República, de esta Constitución y de las leyes que de una y otra emanen (artículo 18).

Asimismo, la pérdida y suspensión de los derechos reconocidos para los ciudadanos del estado es objeto de minuciosa regulación constitucional (artículos 19-21).

El modelo reconocido en las Constituciones anteriores sobre la obligación del estado de proporcionar instrucción al pueblo se modifica por una redacción más neutra: “La educación que proporcione el estado será gratuita y lo puede hacer por sí mismo, por mecanismos de colaboración con la federación o bien por conducto de los particulares con capacidad reconocida, mediante la autorización e incorporación al sistema estatal” (artículo 109).

Además, se reconoce que “tratándose de la educación superior, se procurará el desarrollo del estado o la región, sin perjuicio de aprovechar los conocimientos, las experiencias o los medios de las instituciones federales o de otras entidades” (artículo 110). Una prescripción que nula atención parece tener en las instituciones de tal nivel educativo, en detrimento de la ciudadanía y desarrollo guerrerenses.

## 9. *Las reformas de 1984*

La última gran reforma del texto constitucional guerrerense data de 1984. Alejandro Cervantes Delgado promulga el decreto 672, de enero del citado año, de reformas y adiciones, que moldea en su perfil actual a la Constitución local. Se trata de una verdadera reelaboración, visible de la simple lectura del artículo único del mencionado decreto, aunque dicha transfor-

mación tiene en realidad poca trascendencia pues mantiene intactas todas las instituciones, salvo imperceptibles cambios. Una tercera reforma integral, apenas nueve años después de la dictada en tiempos de Rubén Figueroa Figueroa.

En relación con el tema de los derechos humanos conviene señalar que el cambio más importante se da a nivel conceptual. Se modifica la referencia a los derechos de los habitantes del estado de Guerrero: el capítulo único del título primero pasa de ser “de los derechos constitucionales”, a denominarse “de las garantías constitucionales”. Y los dos párrafos del primer artículo asimilan tal cambio: “En el estado de Guerrero toda persona gozará de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las señaladas en la presente Constitución”, reza el primer párrafo, y, “El poder público del estado garantiza a sus habitantes el goce de sus derechos” se establece en el segundo párrafo.

En términos generales se mantiene la regulación mencionada en los puntos precedentes sobre el contenido de los textos constitucionales de 1917, 1950 y 1975. Cabe destacar que el texto constitucional de 1984 no quedó intocado, ahora mismo, puede darse cuenta de una treintena de reformas que han sido promulgadas por los últimos gobiernos y dan cuenta de una dinámica constitucional *sui generis*. Una de tales reformas fue pionera en todo el país y se refería a la incorporación dentro del esquema institucional de un órgano encargado de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos en el estado de Guerrero. De ello damos cuenta más adelante.

## II. LA CONSTITUCIÓN GUERRERENSE HOY

El interés por el tema de los derechos humanos experimentó un auge sorprendente durante la última década del siglo XX. En el estado de Guerrero se cristalizó tal circunstancia por la incorporación al diseño institucional local de la Comisión estatal de Defensa de los Derechos Humanos, durante el mandato de José Francisco Ruiz Massieu. Las reformas a la Constitución local promulgadas por este gobernador fueron las más numerosas en la historia del estado, sin embargo, poco caso hicieron del establecimiento de derechos para los habitantes del estado, y salvo el derecho a iniciar leyes, recientemente *trabajado* en el Congreso local y en una *vacatio legis* que se antoja todavía muy larga, no encontramos una política definida en la materia.

Conviene, pues, hacer un recuento de los derechos que podemos encontrar en el texto constitucional. La intención es simple, hacer evidente que a pesar de la inexistencia de un catálogo de derechos en la Constitución local, ésta está plena de ellos. Corresponde al ciudadano, al jurista, pugnar por su cumplimiento y sobre todo por su difusión. No son todos los que requiere una sociedad como la guerrerense, pero son un inmejorable punto de partida.

### 1. *¿Las garantías constitucionales locales?*

En el título primero, capítulo único, denominado “De las garantías constitucionales” seguimos encontrando la remisión al texto constitucional federal: “Artículo 1o. En el estado de Guerrero toda persona gozará de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las señaladas en la presente Constitución”, y el consabido segundo párrafo que establece que “El poder público del estado garantiza a sus habitantes el goce de sus derechos”. Estamos en presencia de una lamentable ficción; una norma constitucional vacía, sin contenido: en el texto constitucional suriano no hay indicios más que de una garantía para “toda persona”. Por otra parte, una interpretación extensiva quizá nos permita advertir que el amplio apartado dogmático constitucional efectivamente establece las pautas que sirvan para que el poder público del estado garantice a los guerrerenses el goce de nuestros derechos. Pero, ¿cuáles son esos derechos?

No tenemos una respuesta a tal cuestión. Solamente abundaremos que todos los habitantes del estado, incluso los transeúntes, tienen derecho a que una instancia pública, la Comisión de Derechos Humanos, conozca de las violaciones que a sus derechos cometan servidores públicos locales (artículo 76 bis), se trata de una figura similar al *Ombudsman* sueco, y comparte con aquel ciertas características; forma parte de lo que se conoce como *sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos*.

Por cuanto hace a la garantía consignada en la Constitución se trata del recurso extraordinario de exhibición de personas.

### 2. *Los derechos de los pueblos indígenas*

Si seguimos la redacción constitucional, encontraremos una disposición *novedosa*: se trata del reconocimiento de la diversidad cultural en nuestro estado, o, en términos constitucionales, de la pluriculturalidad. El segundo

párrafo del artículo 10 señala: “Los poderes del estado y los ayuntamientos, en sus respectivos ámbitos de competencia en el marco de la Constitución General de la República y de la Constitución Política del estado de Guerrero, proveerán a la incorporación de los pueblos indígenas al desarrollo económico y social y a la preservación y fomento de sus manifestaciones culturales”.

El derecho de los pueblos indígenas queda en entredicho, pues por un lado se atiende a una política integracionista y por otra a una perspectiva conservacionista. Los indígenas guerrerenses<sup>4</sup> por otra parte han sido uno de los sectores más desprotegidos en materia de derechos humanos, como lo demuestran abundantes informes, realizados por organismos no gubernamentales, sobre la represión policiaca y militar que han sufrido los pueblos y las comunidades indígenas en los últimos años.

No hay mayores referencias constitucionales sobre los derechos de este sector de la población, salvo la disposición de que la Ley que cree y organice la Comisión “definirá las prioridades para la protección de los derechos humanos en tratándose de indígenas” (artículo 76 bis).

En todo caso debe decirse que el legislador local tiene una tarea pendiente desde la reforma a la CPEUM de 2001, puesto que no ha realizado las adecuaciones mandadas por el Constituyente federal permanente en la materia. A ello habrá que aunar los mandatos que tiene que desarrollar, a partir, por ejemplo, de la Ley general de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, así como los que pueden resultar de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

El poder público local debe enfrentar los retos que le plantea este sector importante de la ciudadanía guerrerense. Los casos de expulsiones por motivos religiosos en comunidades indígenas, o la formación de una *poli-cía comunitaria*, dan cuenta de la problemática.

### 3. *Los derechos y las obligaciones de los ciudadanos guerrerenses*

Al regular a la población del estado, la Constitución local señala las obligaciones que corresponden a los habitantes del estado (artículo 11),

<sup>4</sup> Una población estimada en poco más de 367 mil personas (frente a los tres millones de población total), según el Censo de Población y Vivienda del año 2000, distribuida, principalmente, en cuatro grupos étnicos: amuzgos, mixtecos, nahuas y tlapanecos. Véase: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

las características de la calidad de vecino del estado (artículos 12-14) y las de la calidad de guerrerense (artículo 15) y ciudadano (artículo 16). A continuación vienen las prerrogativas de los ciudadanos guerrerenses: a) votar y ser votados para los cargos de representación popular; b) asociarse, voluntaria, libre y pacíficamente para tratar asuntos políticos del estado o del municipio; y, c) ser preferidos, en igualdad de condiciones para todos los empleos, cargos o comisiones otorgados por el gobierno del estado, los ayuntamientos, empresas descentralizadas y de participación estatal (artículo 17).

Según el artículo 18, las obligaciones que tienen los ciudadanos guerrerenses son: a) alistarse en la Guardia Nacional y servir en ella de la manera que disponga la ley de la materia (de lo cual cabría señalar que no existe en el ordenamiento guerrerense tal institución); b) inscribirse en los padrones electorales en los términos que establezcan las leyes correspondientes (que resulta ser materia desarrollada por instancia federal); c) votar en las elecciones ordinarias o extraordinarias para elegir gobernador, Diputados y ayuntamientos; d) desempeñar las funciones electorales y censales para las que fuere nombrado; e) desempeñar los cargos de elección popular para los que fueren nominados; y, f) las demás que se deriven de la Constitución General de la República, de esta Constitución y de las leyes que de una y otra emanen.

La misma Constitución señala cuales son los supuestos que conllevan la pérdida de la calidad de ciudadano del estado (artículo 19), así como la suspensión de dicha calidad (artículo 20). La Constitución hace la remisión a una ley inexistente que fijaría los demás casos en que se pierdan o suspendan los derechos del ciudadano guerrerense (artículo 21).

A lo largo del texto constitucional el ciudadano encuentra dispersos los derechos que por su calidad le corresponden. Conviene hacer referencia a ellos.

En el segundo párrafo del numeral 25, la Constitución local impone una obligación al Ejecutivo local: la de someter a consulta de la ciudadanía, conforme a las técnicas y método del referéndum, los asuntos que de manera trascendente afecten el bienestar popular y reclamen importantes recursos fiscales. Esta obligación estatal es, por lo mismo, un derecho de los ciudadanos guerrerenses. Del mismo segundo párrafo se desprende el derecho de la ciudadanía guerrerense para que el ejecutivo local, dentro del proceso de planeación democrática del desarrollo la consulte sobre las prioridades y estrategias estatales.

A través de los partidos políticos los ciudadanos deben poder cumplir con sus expectativas de acceso al ejercicio del poder público. Por ello, es derecho de los ciudadanos el afiliarse libre e individualmente a tales institutos, pero además tienen el derecho de que los programas, principios e ideas que éstos postulan les permitan participar en la vida democrática sin restricción alguna. El estado se ve impedido de prohibir la participación de estas organizaciones cuando han cumplido con los requisitos y procedimientos legales, respetando los derechos y exigiéndoles las obligaciones que la misma Constitución prevé.

Aquí convendría advertir que los ciudadanos tienen derecho a ocupar los cargos o empleos públicos, siempre y cuando cumplan con los requisitos exigidos por la legislación aplicable o por lo dispuesto por la misma Constitución, según se trate de diputados locales, gobernador, magistrados, procurador de justicia o consejeros. La satisfacción de dichos requisitos da derecho a que se le considere como candidato idóneo para ocupar el puesto de que se trate, y que pueda participar en los procedimientos de selección o elección establecidos legalmente.

Los ciudadanos tienen derecho a ser representados en los órganos legislativos por aquellas personas con las que compartan un ideario político. Por ello se garantiza la representación proporcional, que vendría a ser el derecho de las minorías de estar representado. Sin embargo, es claro que el sistema constitucionalmente regulado es imperfecto en este sentido y que el hecho de que los congresos locales sean dominados por los partidos políticos no es sino una patología política indeseable, pues pervierte el carácter popular y representativo de dicho órgano soberano.

La Constitución local es tajante al señalarle a cada diputado el carácter de gestor y promotor del pueblo, que se traduce en un derecho de los ciudadanos para que con tal calidad actúe su representante, aunando el derecho que se tiene para exigir que cada diputado visite su distrito “para cerciorarse del estado que guardan los programas de desarrollo económico y de bienestar social, vigilar la eficaz prestación de los servicios públicos y percatarse de cualquier anomalía que pueda afectar la seguridad y tranquilidad colectivas; lo que por escrito hará del conocimiento de la Comisión Permanente, proponiendo las medidas que considere adecuadas para la solución de los problemas planteados y ésta los haga llegar al jefe del Ejecutivo, para que proceda si lo estima oportuno” (artículo 46). El que los diputados manejen recursos económicos para dichas gestiones es también una aberración del mandato constitucional.



Dado que han sido los ciudadanos los que han participado en la elección de los legisladores al Congreso local, las atribuciones que se otorga a este órgano constitucional deben entenderse como derechos que tienen los ciudadanos a que se dicten las normas conforme lo establece la propia Constitución. En términos simples, el ciudadano guerrerense tiene en principio el derecho a que el Congreso del estado expida las leyes y decretos en todas aquellas materias que siendo de su competencia redunden en beneficio de la sociedad (artículo 47). Entre tales leyes están todas las relativas a la seguridad pública del estado, al sistema penitenciario, al establecimiento de instituciones para el tratamiento de menores infractores, al establecimiento de tribunales de lo contencioso administrativo, burocrático y electoral, a la salubridad pública,<sup>5</sup> a la división territorial y límites del estado, a la educación pública, a la defensa territorial, al patrimonio familiar, al fomento del turismo, la multipropiedad, entre muchas otras atribuciones que afectan los derechos de los ciudadanos y habitantes guerrerenses.

Igual sucede con los demás servidores públicos: gobernador, magistrados, procurador, etcétera. El ciudadano tiene derecho a que desempeñen sus encargos con la máxima diligencia. Así, el gobernador deberá publicar las leyes y hacerlos cumplir; proveer por todos los medios de que disponga la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas, en igualdad de circunstancias para todos los habitantes del estado; rendir al Congreso local un informe anual; ordenar visitas a los ayuntamientos para investigar irregularidades o indebidos manejos, poniéndolos en conocimiento del Congreso para que este resuelva lo conducente; ejercer el mando de las fuerzas de seguridad pública en los municipios donde residiere habitual o transitoriamente; proveer a la eficaz satisfacción de los servicios públicos del estado; establecer la política en materia habitacional, colonias populares y asentamientos humanos; entre muchas otras actividades que constitucionalmente le corresponden.

Podríamos seguir señalando todos los derechos derivados de la actuación de los servidores públicos, sin embargo basta señalar que la omisión

<sup>5</sup> Llama la atención que la Constitución regule como atribución del Congreso local: “Dictar leyes para combatir enfermedades y vicios que puedan traer como consecuencia degeneración de la especie humana, la disminución o pérdida de las facultades mentales u otro daño físico irreversible, conforme a lo dispuesto por las leyes federales de la materia”. Y llama la atención puesto que en estricto sentido esta redacción tiene mayor pertinencia con los avances de la técnica y tecnología que cada vez con mayor frecuencia se emplea en la industria y en la sociedad, que potencialmente pueden irradiar daños genéticos.

de estas obligaciones para con la ciudadanía son sancionadas por la propia Constitución. El texto constitucional guerrerense establece un título dedicado a la responsabilidad en que incurren los servidores públicos del estado y el procedimiento para imponer las sanciones que le corresponden por tal incumplimiento. Se trata de un derecho más de los ciudadanos guerrerenses, puesto que se establece que “Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante el Congreso del estado respecto de las conductas”, omisivas referidas en el artículo 111 de la Constitución local. Además, no debe olvidarse que los particulares, podrán exigir el cumplimiento de las responsabilidades de la administración pública a través de sus funcionarios públicos y empleados (artículo 124), aunque no se establece ningún procedimiento o acción de cumplimiento que haga realidad dicho precepto constitucional.

Finalmente cabe señalar que hay un derecho *sui generis*: la concesión por el estado de la calidad de guerrerense a los mexicanos que se hayan distinguido o prestado servicios extraordinarios de evidente beneficio para la entidad. Esta concesión se realizará mediante decreto motivado y fundado que expida el Ejecutivo local con la aprobación de la legislatura local (artículo 22).

#### 4. La Constitución y el bien común

La organización estatal no puede, por otra parte, entenderse sino como un mecanismo para lograr la satisfacción de las necesidades de los miembros de la sociedad. De ahí que la idea de que todo el entramado institucional está orientado a la consecución de la *felicidad* del cuerpo social. Siguiendo esta concepción, las atribuciones a los órganos del poder público deben entenderse limitadas precisamente por el bienestar común y orientadas a su consecución. Así debe ser interpretado el artículo 23, que señala que el estado tiene facultades para concertar con sus municipios, la federación, y las demás entidades federativas, todos aquellos convenios que redunden en beneficio propio o común.

Sabemos de las dificultades que entraña utilizar tal concepto, sin embargo, lo hacemos sin ánimo de sugerir un debate de naturaleza filosófica o política, sino más bien tratando de generar un consenso parcial sobre el valor de dicho término en el imaginario social guerrerense, puesto que uno de los aspectos más relevantes que tiene que ver con el bienestar común se

refiera al aspecto educativo, al cual, de manera paradigmática, la Constitución guerrerense dedica un capítulo exclusivo.

Así, tratándose de la educación pública, el usuario de este servicio público tiene derecho a que se la proporcione el estado de manera gratuita, por el mismo estado o a través de mecanismos de colaboración con la federación o por conducto de los particulares. Y el derecho se amplía a la exigencia de que los particulares que la impartan tengan capacidad reconocida, mediante la autorización e incorporación al sistema estatal. Los guerrerenses tenemos el derecho (aunque pareciera que se le olvida a nuestra Universidad Autónoma de Guerrero) de que, tratándose de la educación superior, se procure el desarrollo del estado o la región, “sin perjuicio de aprovechar los conocimientos, las experiencias o los medios de las instituciones federales o de otras entidades”. En tal sentido conviene mencionar que debe hacerse un esfuerzo por mejorar los planes y programas de estudio que se ofertan en la entidad, tanto por lo que hace a las instituciones de educación superior de naturaleza públicas como a las privadas.

Es evidente que existen otros rubros a los cuales puede calificarse como prioritarios para el bienestar común, así, por ejemplo, la seguridad pública, la protección del medio ambiente, la salubridad pública, o, incluso, la procuración y administración de justicia.

### III. LA COMISIÓN DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Para completar el recorrido de los derechos en el constitucionalismo guerrerense, debemos hacer referencia, aunque sea de manera resumida, a la institución de protección no jurisdiccional establecida en el texto constitucional. Es el caso de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero.

Diremos que se trató en su momento de una novedosa reforma constitucional en materia de derechos humanos, promulgada en septiembre de 1990; en ella, adelantándose a la reforma federal en el rubro, se crea en Guerrero una comisión estatal de derechos humanos,<sup>6</sup> que viene a ejercer las facultades que hasta ese momento desarrollaba el Visitador General de la Pro-

<sup>6</sup> *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, 22 de septiembre de 1990, núm. 83, pp. 3 y 4.

curaduría General de Justicia (artículo 80 bis). La reforma adiciona un artículo 76 bis y deroga el artículo 80 bis de la Constitución local.

Se prevé que la Comisión deberá integrarse y entrar en operación dentro de los ciento ochenta días siguientes a la puesta en vigor del decreto de reforma, es decir, contados a partir del 23 de septiembre de 1990. Como nota adicional debe señalarse que este decreto de reforma constitucional, como algunos otros, carece de considerandos o exposición de motivos; aunque estos últimos sí existen en la iniciativa que presentó el gobernador Ruiz Massieu.

La *Ley que crea a la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y establece el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas* (LCDDH) se publicó el 26 de septiembre de 1990 en el *Periódico Oficial* del estado, con el carácter de ley reglamentaria de la Constitución local “en materia de promoción y defensa de los derechos humanos en su territorio, cuando su violación sea responsabilidad de los servidores públicos del estado o de los ayuntamientos”.

Una de las innovaciones que trae la creación de la comisión estatal de los derechos humanos es el establecimiento de dos figuras *sui generis* y sin antecedentes en el constitucionalismo guerrerense. Se trata del recurso extraordinario de exhibición de personas y del procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas.

Para mayor acercamiento a ambas instituciones basta la remisión a la exposición de motivos de la iniciativa enviada al Congreso local por Ruiz Massieu para que se dictara la LCDDH:

Un segundo cambio, verdaderamente innovador, es el establecimiento del recurso extraordinario de exhibición de personas que aunque existió efímeramente en el siglo pasado en algún ordenamiento mexicano, y que es conocido como *habeas corpus*, prácticamente no se ha consagrado en la ley federal o local alguna en México, y que se encamina a que cualquier persona lo plantee ante un juez de primera instancia para que otra pueda recuperar su libertad si fue detenido ilícitamente, y de manera inmediata, sin prejuzgar su responsabilidad penal o administrativa. Con este recurso se pretende combatir a fondo una de las prácticas que todavía acaecen penosamente, a lo largo de los años, en la entidad. El desacato al mandamiento judicial en este respecto, es causa de fincamiento de responsabilidad penal.

El *procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas* es una enmienda al sistema jurídico que no tiene precedente en la legislación mexicana e internacional; y que responde al propósito de dar una vía

procesal a aquellos que de buena fe, o aun con mala intención, sea por razones de justicia o por mero reclamo político, expresan que una persona ha desaparecido en contra de su voluntad.

Con este procedimiento se pretende la determinación de paraderos, la recuperación de la libertad, el castigo a agentes públicos, o a la mera disipación de acciones políticas no sustentadas en hechos reales. Así, cualquier persona que hubiere tenido conocimiento previo de la existencia de la persona desaparecida, y pueda aportar pruebas suficientes, podrá denunciar ante la Comisión la referida desaparición de modo que ese cuerpo pueda denunciar, a su vez, ante el Ministerio Público; y actuar como su coadyuvante para el fincamiento de las responsabilidades penales del caso.

Este procedimiento no extingue otras vías penales, ni tampoco impide que se desenvuelva el procedimiento de declaración de ausencia.

Creemos que la oportunidad de crear en el estado una Comisión de Defensa de los Derechos Humanos, brinda la posibilidad de diseñar y proponer un mecanismo y un procedimiento que atienda con objetividad y especialización esta cuestión.

Los guerrerenses hemos venido ampliando nuestra comunicación y se han venido ventilando todos los temas sociales con apertura y no es el tema de desaparición involuntaria de personas, uno que se soslaye o evite u de ahí que al máximo nivel normativo local, se le trate, se le reconozca y se planteen soluciones.

El primer esfuerzo legal en esta materia fue evitar las confusiones, a partir de definir el concepto de persona desaparecida involuntariamente. Para que una persona se tenga por desaparecida involuntariamente, tendrá que tratarse de alguien plenamente identificado y que se demuestre fehacientemente que vivía en los momentos previos a su desaparición y esto es dable hacerlo por los medios jurídicos de prueba, que establece nuestra legislación.

Es necesario que la persona desaparecida, lo sea por responsabilidad de un servidor público o lo haya hecho en circunstancias que revelen la involuntariedad del hecho y que las costumbres y hábitos de vida de ella, así como el tiempo transcurrido desde la última vez que se le vio, hagan indubitable el hecho.

Para los efectos locales, es necesario que la persona de que se trate haya tenido domicilio, aun temporal, en el estado, y que se atribuya a una autoridad del estado, el hecho mismo de la desaparición. Creemos que esta aportación del concepto vendrá a dar seguridad jurídica y evitará la manipulación política.

Para denunciar la desaparición será necesaria que quien lo haga, haya conocido físicamente a la persona y pueda aportar pruebas suficientes, con-

forme a los códigos y procedimientos civiles y penales en vigor, que demuestren los hechos.

La iniciativa propone que las denuncias de desaparición de personas las conozca un Comité especializado de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos, que presidido por el Visitador General de ésta, lo integren tres ciudadanos de reconocido prestigio, que no sean servidores públicos, para darle mayor transparencia a sus acciones.

Este Comité, a través del Visitador General, iniciará o promoverá, en su caso, la averiguación previa respectiva ante el Ministerio Público y se convertirá en coadyuvante de éste, para impulsar sus acciones.

Desde luego, se solicitará información sobre la persona desaparecida a distintas instancias, fundamentalmente policiales o médicas, para ir reduciendo las posibilidades y centrar la investigación en las alternativas viables.

Asimismo, podrá solicitar información a otras autoridades, como sería el caso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, toda vez que Guerrero es una entidad de emigración temporal o permanente, para saber si la persona no ha abandonado el país y se publicarían en medios de comunicación nacionales o locales, las fotografías o datos de identidad del desaparecido para solicitar el auxilio de otras autoridades y de la sociedad civil.

En coordinación con las autoridades correspondientes, el Visitador General podrá realizar personalmente las inspecciones de campo que estime pertinentes y, en general, realizar todas indagatorias que lo puedan llevar a un conocimiento más certero de la verdad material de los hechos.

Como se observa, se propone un procedimiento de sentido común, ajeno a formalismos y que sin sustituir a ninguna autoridad, pueda ser un instrumento de colaboración eficiente, objetivo e imparcial.

Es importante para los denunciantes y para la población en general que una vez que la Comisión haya agotado los medios idóneos de investigación, informe de sus acciones y sus resultados.

Si llegare a precisarse el destino o paradero de la persona desaparecida, se informará de inmediato a los denunciantes y si de esta conclusión se hiciere presumible la comisión de algún delito, se impulsaría al Ministerio Público y a la Policía Judicial para su persecución, pudiéndose tratar de un homicidio, una privación ilegal de la libertad, abuso de autoridad u otros.

Cualquier paso que en nuestro estado demos para tratar de atender y solucionar estas cuestiones, debe ser bienvenido y estamos ciertos del apoyo social que recibirá la iniciativa en esta materia.

El modesto desarrollo que en términos económicos, sociales, educativos y culturales en nuestra entidad, que limita el disfrute efectivo de los derechos individuales, y propician prácticas inconvenientes que los afectan, reclaman que la Comisión tenga un claro sentido de la prioridad, tanto en la

defensa como en la promoción de las garantías constitucionales, y por ello se señala que se dará preferencia a los indígenas, incapaces, menores de edad, internos en centros de reclusión y detención de mujeres de extraordinaria pobreza o ignorancia. Igualmente en el ámbito de la promoción, se contempla la implantación de esquemas de comunicación social y educativos para el conocimiento de los derechos humanos y la calificación de la ciudadanía en su goce y defensa: se trata de crear una cultura de derechos humanos.

Esta innovadora institución debe armonizarse con las soluciones legales e institucionales que tradicionalmente ha acogido nuestro país, según tendencias universales, de ahí que esta Ley, para ajustarse a las prescripciones constitucionales, respeta la autonomía del Poder Judicial en cuanto a su función jurisdiccional; y al Ministerio Público, institución que ejerce en exclusiva la acción penal. No obstante ello, se otorga a la Comisión la facultad de excitativa de justicia en el caso de que los juzgadores incurran en dilaciones que vulneren las garantías constitucionales de celeridad. Desde el punto de vista de la materia que conocerá la Comisión, la iniciativa señala que conocerá violaciones administrativas, vicios a los procedimientos, o delitos que afecten los derechos humanos de una persona, y que sean cometidos por miembros del Poder Judicial, de las corporaciones policiacas o del sistema penitenciario; y afectaciones a las garantías individuales en ocasión o con motivo directo de procesos electorales, siempre cuidando que no toquen las resoluciones que expidan los organismos electorales, porque como es bien sabido, son inatacables, por encarnar la soberanía popular, aun por el juicio de amparo.

No está por demás insistir en que la Comisión conocerá afectaciones a los derechos individuales cuando los sujetos activos sean servidores públicos estatales o municipales, de modo que si se trata de agentes federales deberá tenerse por incompetente.

A la iniciativa de Ley que se presenta a consideración del Congreso del estado se le ha incorporado un nuevo procedimiento judicial de carácter extraordinario, que en verdad vendrá a enriquecer nuestra vida jurídica y nuestras instituciones de defensa del ciudadano.

El amparo mexicano representa la mejor tradición de nuestro derecho y encuentra sus orígenes en la legislación local de Yucatán a partir de los trabajos de don Manuel Crescencio Rejón; su trascendencia innegable hace que con el esfuerzo unido de otro ilustre jurista, don Mariano Otero, adopte su actual vigencia nacional. La vida de esta institución jurídica se ha fortalecido indudablemente y forma parte ya del ser nacional y de la cultura de los mexicanos.

En el ámbito estatal, no ha prosperado, sin embargo, hasta la fecha, una figura que a partir del Poder Judicial local, pudiera esgrimirse por los ciudadanos en defensa de sus garantías individuales.

En territorios como el del estado de Guerrero, con una compleja orografía que dificulta las comunicaciones y el acceso fácil o rápido de las comunidades más alejadas a los centros urbanos en donde radican las autoridades estatales y federales, resulta aconsejable que independientemente del mandamiento constitucional contenido en el artículo 133 de la carta magna, el ciudadano pueda contar con un medio de defensa extraordinario y rápido, que brindando seguridad jurídica y constitucionalidad, pueda hacerse valer ante el juez de primera instancia más próximo en el distrito judicial que corresponda.

Aunque el juicio de garantía, contra los actos de autoridad, contempla en una de sus modalidades la protección contra la incomunicación de un detenido, la institución universalmente conocida del *habeas corpus*, o *exhibición de persona*, como se le conoce en Hispanoamérica, no se encuentra contemplada en nuestro sistema jurídico, por lo que se ha estimado procedente incorporarla a nuestro régimen legal a través de esta iniciativa y en materia de defensa de los derechos humanos.

En efecto, el *recurso extraordinario de exhibición de persona* a que se refiere el título V de esta Iniciativa, formaba ya parte del proyecto de reformas y adiciones a la Constitución del estado, que durante el primer año de esta administración se elaboró y turnó al Poder Revisor, en materia de control de la constitucionalidad local y que por razones de oportunidad no se hizo prosperar.

Maduro como está el Poder Judicial del estado, se estima conveniente dotarlo de las facultades inherentes a este recurso extraordinario, que en mucho vendrá a enriquecer estos empeños legislativos, en materia de defensa de los derechos humanos.

Consiste el recurso, según su contenido tradicional, en que la autoridad judicial, en los términos del artículo 16 constitucional, requiera a la autoridad administrativa local que presumiblemente tenga detenida a una persona, por petición de algún interesado, que muestre o exhiba a la persona presuntamente detenida, para evitar que se le vulneren sus garantías y preservar su vida e integridad corporal y que en todo caso esté a disposición de autoridad competente.

El recurso no cuenta con mayor formalidad ni en su presentación y trámite, ni en su resolución, para dotarlo precisamente, de agilidad y eficacia.

El juez que decidiese hacer valer la exhibición de persona, ante la demanda de quien tenga interés legítimo, ordenaría el traslado del personal



judicial competente a los lugares o instalaciones donde se presume está detenida la persona para requerir que se la presenten.

La propia Ley, a través de esta iniciativa, previene que la resolución judicial correspondiente es inatacable, esto es uni-instancial; que el recurso no prejuzga sobre la responsabilidad penal o administrativa del detenido y que si el juez actuante lo estima conveniente, podrá disponer la no comunicación del detenido, el no traslado del mismo a otro lugar, o bien su traslado a un lugar que le brinde seguridad; el juez podrá cerciorarse del estado físico de la persona y disponer, en su caso, el auxilio médico que se necesitare.

No se trata de ninguna manera, con la implantación de este recurso extraordinario, de invadir esferas de competencia, ni sustituir autoridades; es un esfuerzo de nuestro estado, por ampliar los medios de defensa del ciudadano y de contar con un medio de control de nuestra constitucionalidad local, en procura permanente de darle a la carta magna suriana, mayor eficacia y vigor.

Es evidente que esta institución innovó el sistema jurídico mexicano, y se constituyó como una alternativa frente al conocido como amparo-*habeas corpus*, que dispone un trámite especial para los supuestos de peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de proceso judicial, deportación o destierro, o alguno de los actos que aparecen prohibidos en el artículo 22 de la Constitución federal. Es preciso recalcar la procedencia de la institución del amparo, puesto que la existencia del recurso extraordinario de exhibición de persona no impide ni limita la solicitud de amparo ante las instancias judiciales federales.

De acuerdo con el artículo tercero de los transitorios de la LCDDH, las disposiciones relativas al recurso extraordinario de exhibición de persona entrarían en vigor el primero de enero de 1991. Resulta innecesario señalar que ambas figuras, tanto el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas como el recurso de exhibición de persona, merecen un análisis más amplio que el aquí ofrecido. Sólo aspiramos con estas líneas a llamar la atención sobre tales institutos creados para la protección de los derechos humanos en el estado de Guerrero, y que deben servir de pauta para más y mejores desarrollos institucionales, con la intención de mejorar los sistemas, jurisdiccional y no, de protección a los derechos humanos en las entidades federativas.

#### IV. LOS DERECHOS Y LAS GARANTÍAS... QUE HACEN FALTA

De los indicios encontrados el lector tendrá ya una aproximación al panorama de los derechos en el constitucionalismo local vigente. En primer lugar, la certeza de que la Constitución local carece de un apartado específico o un catálogo de derechos humanos de los habitantes del estado. Incluso no puede dejar de apreciarse lo absurdo que resulta la mención contenida en el artículo primero en relación con las garantías señaladas en la presente Constitución.

Si partimos de la distinción que señalamos entre derechos y garantías conviene mencionar entonces que el constitucionalismo guerrerense aparece huérfano de ambos. No contempla ni derechos ni garantías, con lo cual se muestra incompleto. Esta idea no es gratuita. Si seguimos el modelo federal en que se inserta el estado de Guerrero no debemos olvidar que la Constitución federal reconoce a las entidades federativas una potestad soberana tratándose de “todo lo concerniente a su régimen interior” y precisamente los derechos de sus habitantes forman parte de ese concepto constitucional. La misma Constitución federal impone a los legisladores locales, entre ellos el guerrerense, la obligación de que “en el ámbito de sus respectivas competencias, establezcan organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano”, pero no lo limita, puesto que en ejercicio de su potestad soberana podrá establecer organismos que protejan y aseguren los derechos que el orden jurídico local llegare a establecer.

Los derechos políticos que podríamos afirmar son los que destacan en el texto constitucional guerrerense merecen tener mayor atención, pues pese a las innovaciones institucionales que es plausible advertir luego de la reforma legal de febrero de 2004,<sup>7</sup> no hay un catálogo exhaustivo de los mismos, e incluso falta el desarrollo legislativo de algunos de los establecidos constitucionalmente.

Abundábamos *supra* que si no son todos los derechos que requiere la ciudadanía suriana, son un buen punto de partida. No puede negarse esta afirmación. Quizá por ello sea demasiado aventurado tratar de elaborar

<sup>7</sup> Cienfuegos Salgado, David (coord.), *Derecho electoral guerrerense. Comentarios a la legislación electoral del estado de Guerrero*, Chilpancingo, Gro., Tribunal Electoral del estado de Guerrero, Fundación Académica Guerrerense, El Colegio de Guerrero, 2004.

cualquier conclusión a partir de las aportaciones que anteceden. Los derechos en Guerrero no han sido estudiados. Su análisis es deficiente para intentar explicar desde una perspectiva jurídica la razón del incumplimiento u omisión de los derechos. Y sin embargo, esa labor se hace necesaria si advertimos que el constitucionalismo mexicano requiere cada vez con mayor urgencia de la definición, en los sistemas constitucionales locales, de institutos encargados de la protección de los derechos fundamentales, y por ende, también se requiere del aseguramiento de un catálogo de derechos incluidos en los propios textos constitucionales locales. Circunstancias que sólo pueden lograrse cuando los derechos se han estudiado a fondo y sobre todo, cuando la sociedad ha aprendido a reconocerlos y a entender la necesidad de su defensa y protección. Las experiencias de algunas entidades federativas, por ejemplo Veracruz en fechas recientes, sirven de pauta a tales intenciones.

En todo caso resulta evidente que, como la mayoría de entidades federativas, Guerrero requiere que su Constitución local determine con mayor énfasis el papel que deben desempeñar sus autoridades en la promoción y defensa de los derechos humanos, pues tal definición constituye el punto de partida para el establecimiento de los derechos y garantías

Si atendemos a las diversas instituciones gubernamentales y no, que se encargan de la promoción y defensa de los derechos humanos encontramos una constante: Guerrero es un estado que se caracteriza por hechos que vulneran los derechos humanos de sus habitantes. Es lo que señala Amnistía Internacional al argumentar que la crisis de derechos humanos es especialmente grave en los estados sureños de Chiapas, Oaxaca y Guerrero. Es lo que señaló Bill Clinton al Congreso estadounidense en febrero de 1999 al entregar su informe en materia de derechos humanos y mencionar que la violencia de raíz política plaga Chiapas, Guerrero y Oaxaca. Es lo que señalan las cuentas de los diversos informes del Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P.", A.C., al recordar que Guerrero ha alcanzado el primer lugar en cuanto a violaciones de derechos humanos. Es lo que señalan los comunicados de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. Es lo que dicen los informes del Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan", A. C. La misma Comisión de Defensa de Derechos Humanos del Estado de Guerrero ha reportado en sus informes la cantidad ingente de quejas radicadas y de desapariciones involuntarias denunciadas. Todo esto nos lleva a admi-

tir, o al menos a conceder, que la violación a los derechos humanos en Guerrero es un problema de necesario análisis.<sup>8</sup>

Considero que los derechos humanos o fundamentales de los guerrerenses únicamente se garantizarán mediante el cumplimiento irrestricto de eso que pretendemos *estado de derecho* y el establecimiento de una cultura de los derechos. De ahí que la enseñanza de los derechos es una tarea impostergradable en los diversos grados de educación (primaria, secundaria, preparatoria y profesional): pues sólo quien conoce sus derechos los ejerce y los defiende. Ruiz Massieu, en 1991 reflexionaba:

Cómo juegan los condicionantes sociales, políticos, económicos, culturales y logísticos para la salvaguarda de los derechos humanos en una entidad como ésta que tiene [más de] cinco mil poblados, una topografía francamente adversa, 65 mil kilómetros cuadrados, tres millones de habitantes e índices socioeconómicos que colocan por desgracia a Guerrero en lo que ya muchas veces he llamado... el cabús del ferrocarril nacional; un estado que está muy distante del panorama socioeconómico y cultural de aquellos países que han aportado a la cultura jurídica occidental la teoría de los derechos humanos.

Y él mismo reconocía y justificaba "...es difícil apremiar, reclamar, criticar y eventualmente imponer sanciones morales... [en] un estado como el nuestro que se debate en la miseria porque no tiene los niveles de disfrute efectivo de los derechos humanos que tienen otros países".<sup>9</sup>

En la visión de este gobernante, elevar a rango constitucional a la comisión de defensa de los derechos humanos, era un paso previo, e ineludible,

<sup>8</sup> Para documentarse sobre la situación que se vive en algunas regiones del estado, véase Gutiérrez, Maribel, *Violencia en Guerrero*, México, La Jornada Ediciones, 1998; Espinosa Damián, Gisela, *Organización rural y lucha cívica en el norte de Guerrero*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1998; Estrada Castañón, Alba Teresa, *Guerrero: sociedad, economía, política y cultura*, México, UNAM, CIIH, 1994; Bartra, Armando, *Guerrero bronco. Campesinos, ciudadanos y guerrilleros en la Costa Grande*, México, Ediciones Sinfiltro, 1996; Santos Bautista, Humberto y Cienfuegos Salgado, David (coords.), *Guerrero: Los retos del nuevo siglo*, Chilpancingo, Gro., Instituto de Estudios Parlamentarios, Fundación Académica Guerrerense, 2000; Canabal Cristiani, Beatriz y otros (coords.), *Moviendo montañas... Transformando la geografía del poder en el Sur de México*, Chilpancingo, El Colegio de Guerrero, 2002.

<sup>9</sup> Ruiz Massieu, José Francisco, "Derechos humanos en los países en vías de desarrollo", *Cuadernos guerrerenses de derechos humanos*, Chilpancingo, 1997, núm. 19, pp. 35 y 36.

para el respeto de los derechos humanos. Habrá que decir que quizá tenía razón, pero que no era suficiente. Hoy día la vulneración de los derechos fundamentales de los guerrerenses sigue siendo una constante. Y si hacemos caso de las opiniones de miembros de grupos vulnerables, la institución defensora de los derechos humanos en el estado ha ido perdiendo la confianza de los guerrerenses. Se requiere de nuevas instituciones o del fortalecimiento de las ya existentes para lograr avanzar en este rubro.

Nuevas propuestas son necesarias para perfeccionar el diseño institucional en Guerrero, y constituyen el inicio de un largo camino que debe llevarnos a recorrer las vicisitudes que entraña el tema de los derechos humanos o fundamentales: desde el amparo contra particulares hasta el establecimiento de garantías sobre servicios civiles de carrera en los órganos del poder público, la puesta a punto de las garantías y mecanismos de reparación y responsabilidad del estado derivados de una actuación administrativa irregular, la protección y promoción de los derechos culturales de nuestros grupos étnicos, el pleno desarrollo e integración social y económica de las personas con capacidades diferentes, la protección de los derechos de los adultos en plenitud, la consecución plena de un sistema integral de administración de justicia, entre muchos otros.

Por disímbolos que parezcan los temas, resulta irrefutable el hecho de que no se puede mejorar un solo aspecto del sistema jurídico, todo el entramado institucional se ve afectado por la mínima decisión legislativa, de ahí que las propuestas para reformar el sistema jurídico guerrerense en materia de derechos deba ser integral. Todo ello sin importar el o los conceptos que empleemos, finalmente el reto es conseguir el contenido de tales aspiraciones que dignifican al hombre y al ciudadano. Creemos que en el caso particular del constitucionalismo local es necesario abordar de manera integral la evolución de los derechos, para destacar la necesidad de una reforma constitucional que aborde la definición de un catálogo de derechos humanos y de sus respectivas garantías, para solventar las problemáticas locales que en la materia se han dado.

Debe considerarse además que estamos en un proceso renovador que conduce a la reconstrucción del modelo federal, proceso que tiene muchas aristas, pero que en una de sus vertientes pasa por la revaloración, fortalecimiento y consolidación de las instituciones jurídicas locales. Y aquí conviene recordar que en el paradigma federal original, el tema de los derechos humanos era una materia reservada a los estados y que eran éstos los que establecían su declaración de derecho. La especial forma en que se dio el

desarrollo del federalismo en México sirve para explicar el porqué de este olvido. Afortunadamente en este rubro empiezan a darse pasos firmes para el establecimiento de instituciones procesales que permitan la protección de los derechos humanos en el marco constitucional e institucional de las entidades federativas.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Para el caso específico del estado de Guerrero, véase Cienfuegos Salgado, David y Garza Grimaldo, José Gilberto, *Proyecto de reforma integral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero*, Chilpancingo, Gro., El Colegio de Guerrero, 2004. Una edición posterior es la de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y la Universidad Autónoma de Guerrero, 2004.