

CONSTITUCIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO

Comentada





ESTADO LIBRE Y
SOBERANO DE GUERRERO

Tiene en la parte superior un tocado con penacho compuesto por once plumas que son de derecha a izquierda; amarilla, azul, amarilla, amarilla oro, roja, verde, azul, roja, verde, amarilla y azul. Inmediatamente abajo del penacho una diadema de color amarillo oro; con una franja color roja centrada horizontalmente y en el centro, partiendo de la base hacia arriba, una caña áctl. Abajo de la diadema, una figura curvada hacia arriba en sus dos extremos, símbolo de una flecha. Abajo de la diadema y posterior a la flecha, una línea horizontal armónica con dos ornatos simétricos y en el centro, una figura cónica en rojo; este ornato es verde en la parte superior para hacer caer en el extremo, una figura de vírgula, que simulan listones que van cayendo para formar en la parte superior una curva que, al ascender, se encuentra con las figuras que como el listón anterior, mantienen la misma forma para hacer simetría; éstas son en color amarillo y van sobre una franja roja para encontrar otra más pequeña que hace curva en su parte inferior para subir rectamente, la cual es en color verde.

En el centro del escudo sobre un fondo azul la figura de un caballero tigre que mantiene en su mano derecha, en forma horizontal, una macana. Este mismo caballero tiene una rodela que ocupa un gran espacio iniciándose el círculo desde el centro. La rodela tiene un ornato hecho con grecas con fondos de color rojo, verde, violeta y amarillo, partiendo de la base de la rodela nueve plumas abiertas en abanico que son: amarilla oro, verde, blanca, roja, violeta, amarilla, verde, morada y amarilla oro.

Los colores son símbolos. El amarillo de los adornos refiere a los grandes señores que usaban mucho del metal de oro. El rojo de la sangre, el valor precioso que se entregaba al sol. El verde de los vegetales; el azul del cielo y del agua. Las manchas de la piel del tigre son las del cielo por la noche y simbólicas del señor de la noche que es Tezcatlipoca.

En conjunto, el penacho y la diadema del escudo simbolizan el poder y el escudo propiamente dicho, Capa del Señor con Poder.

El fondo en el que descansa el lema y Escudo Oficial del Estado, será de color blanco.

Artículo 15. El Escudo Oficial descrito en el artículo que antecede, llevará inscrita en la parte inferior, una leyenda que dice: “ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO”.

*Artículos 14 y 15 de la Ley Número 761 Sobre Símbolos de Identidad y Pertenencia del Estado de Guerrero.



CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO

COMENTADA



CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE
GUERRERO
COMENTADA



GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO
ALTRES COSTA-AMIC EDITORES
MÉXICO, 2019

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE
Y SOBERANO DE GUERRERO
COMENTADA



David Cienfuegos Salgado,
Coordinador de la Obra

Diseño y tipografía: Carlos Eduardo García Urueta y Bartomeu Costa-Amic Leonardo.

Diseño de portada: Magdalena González Valdés y Ángel David Agama Velasco

Coordinación editorial: Bartomeu Costa-Amic Leonardo.

Maquetación: José Isaías Velázquez García.

Coordinación de Impresos: Adrián Promotor Téllez

Cotejo y revisión: Édgar Piedragil Galván.

Advertencia

La versión de esta Constitución es la vigente al 8 de julio de 2019.

Los comentarios vertidos en esta obra reflejan exclusivamente el punto de vista de quien suscribe su autoría. Se publican íntegros en estricto respeto a la libertad de pensamiento y de expresión, en virtud de tratarse de un libro de contenido académico con fines de divulgación del contenido de la Constitución estatal. Su publicación no implica o refleja una posición o directriz institucional del Gobierno del Estado de Guerrero.

El contenido de esta obra puede reproducirse total o parcialmente por cualquier medio, respetando siempre la autoría individual o colectiva de lo que se reproduzca, así como indicando que se trata de una publicación patrocinada por el Gobierno del Estado de Guerrero.

© 2019, Derechos reservados

Gobierno del Estado de Guerrero

Palacio de Gobierno, Boulevard René Juárez Cisneros #62, Col. Cd. de los Servicios,
C.P. 39074, Chilpancingo, Guerrero.

@Gob_Guerrero

Altres Costa-Amic Editores, S.A. de C.V.

Calle 35 Poniente 302-A, Col. Chula Vista, C.P. 72420, Puebla, Puebla.

altrescostaamic@gmail.com / @AltresCostaAmic

Miembro de la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana, Registro 3869.

Primera edición, julio 2019

ISBN 978-607-8518-31-9

Impreso en México

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE
Y SOBERANO DE GUERRERO
COMENTADA

ÍNDICE DE CONTENIDO



Texto introductorio.	23

TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES PRELIMINARES

ARTÍCULO 1.	25
ARTÍCULO 2.	28

TÍTULO SEGUNDO

DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍAS

ARTÍCULO 3.	34
ARTÍCULO 4.	37
ARTÍCULO 5.	40

SECCIÓN I

Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales

ARTÍCULO 6.	44
ARTÍCULO 7.	52

SECCIÓN II

De los Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos

ARTÍCULO 8.	54
ARTÍCULO 9.	58
ARTÍCULO 10.	62

ARTÍCULO 11. 63

ARTÍCULO 12. 66

ARTÍCULO 13. 69

ARTÍCULO 14. 70

TÍTULO TERCERO
DE LOS GUERRERENSES

ARTÍCULO 15. 73

ARTÍCULO 16. 74

ARTÍCULO 17. 76

ARTÍCULO 18. 77

SECCIÓN I
Derechos y Obligaciones de los Ciudadanos Guerrerenses

ARTÍCULO 19. 80

SECCIÓN II
Pérdida y Suspensión de los Derechos

ARTÍCULO 20. 89

ARTÍCULO 21. 91

TÍTULO CUARTO
ESTRUCTURA POLÍTICA DEL ESTADO

SECCIÓN I
Forma de Gobierno

ARTÍCULO 22. 94

ARTÍCULO 23. 97

SECCIÓN II
Del Territorio del Estado

ARTÍCULO 24. 99

ARTÍCULO 25. 109

ARTÍCULO 26.	115
ARTÍCULO 27.	117

SECCIÓN III

De los Distritos

ARTÍCULO 28.	122
ARTÍCULO 29.	124
ARTÍCULO 30.	129

SECCIÓN IV

Símbolos del Estado

ARTÍCULO 31.	130

SECCIÓN V

De los Partidos Políticos y las Candidaturas Independientes

APARTADO PRIMERO

Naturaleza y Fines

ARTÍCULO 32.	134
ARTÍCULO 33.	134
ARTÍCULO 34.	135
ARTÍCULO 35.	135

APARTADO SEGUNDO

Derechos, Obligaciones y Prohibiciones

ARTÍCULO 36.	139
ARTÍCULO 37.	141
ARTÍCULO 38.	143

APARTADO TERCERO

Prerrogativas

ARTÍCULO 39.	148

APARTADO CUARTO

Proceso Electoral

ARTÍCULO 40.	150
ARTÍCULO 41.	151
ARTÍCULO 42.	152

TÍTULO QUINTO

PODER LEGISLATIVO

SECCIÓN I

Del Congreso del Estado y su Integración

ARTÍCULO 43.	158
ARTÍCULO 44.	160
ARTÍCULO 45.	162

SECCIÓN II

Estatuto de los Legisladores

ARTÍCULO 46.	164
ARTÍCULO 47.	166
ARTÍCULO 48.	167
ARTÍCULO 49.	171
ARTÍCULO 50.	173
ARTÍCULO 51.	178
ARTÍCULO 52.	180
ARTÍCULO 53.	184
ARTÍCULO 54.	184
ARTÍCULO 55.	188
ARTÍCULO 56.	190

SECCIÓN III

Instalación, Funcionamiento y Atribuciones del Congreso del Estado

ARTÍCULO 57.	192

ARTÍCULO 58.	196
ARTÍCULO 59.	197
ARTÍCULO 60.	199
ARTÍCULO 61.	202
ARTÍCULO 62.	242

SECCIÓN IV Órganos de Gobierno y Representación

ARTÍCULO 63.	244
ARTÍCULO 64.	246

SECCIÓN V Proceso Legislativo

ARTÍCULO 65.	250
ARTÍCULO 66.	252
ARTÍCULO 67.	253
ARTÍCULO 68.	254

SECCIÓN VI Comisión Permanente

ARTÍCULO 69.	254
ARTÍCULO 70.	255

TÍTULO SEXTO PODER EJECUTIVO

SECCIÓN I Del Gobernador del Estado

ARTÍCULO 71.	261
ARTÍCULO 72.	262
ARTÍCULO 73.	264
ARTÍCULO 74.	265

SECCIÓN II
Estatuto Jurídico del Gobernador

ARTÍCULO 75.	267
ARTÍCULO 76.	268
ARTÍCULO 77.	270
ARTÍCULO 78.	271
ARTÍCULO 79.	272
ARTÍCULO 80.	273
ARTÍCULO 81.	274
ARTÍCULO 82.	275
ARTÍCULO 83.	276
ARTÍCULO 84.	278
ARTÍCULO 85.	280
ARTÍCULO 86.	280

SECCIÓN III
Funcionamiento

ARTÍCULO 87.	283
ARTÍCULO 88.	286
ARTÍCULO 89.	289
ARTÍCULO 90.	290

SECCIÓN IV
Atribuciones

ARTÍCULO 91.	291

TÍTULO SÉPTIMO
PODER JUDICIAL

SECCIÓN I
Fines y Organización

ARTÍCULO 92.	312

ARTÍCULO 93.	316
ARTÍCULO 94.	317

SECCIÓN II

Estatuto Jurídico de Magistrados y Jueces

ARTÍCULO 95.	318
ARTÍCULO 96.	320
ARTÍCULO 97.	326
ARTÍCULO 98.	328
ARTÍCULO 99.	331
ARTÍCULO 100.	333

SECCIÓN III

Tribunal Superior De Justicia

APARTADO I

INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

ARTÍCULO 101.	339
ARTÍCULO 102.	341
ARTÍCULO 103.	344

APARTADO II

Atribuciones

ARTÍCULO 104.	346

TÍTULO OCTAVO

ÓRGANOS AUTÓNOMOS DEL ESTADO

SECCIÓN I

Principios Comunes

ARTÍCULO 105.	351
ARTÍCULO 106.	353
ARTÍCULO 107.	354

ARTÍCULO 108.	355
ARTÍCULO 109.	356
ARTÍCULO 110.	356

SECCIÓN II

Estatuto Jurídico de sus Integrantes

ARTÍCULO 111.	356
ARTÍCULO 112.	360
ARTÍCULO 113.	363
ARTÍCULO 114.	363
ARTÍCULO 115.	365

CAPÍTULO I

Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero

SECCIÓN I

Función

ARTÍCULO 116.	366

SECCIÓN II

Integración y Nombramiento

ARTÍCULO 117.	367
ARTÍCULO 118.	368

SECCIÓN III

Atribuciones

ARTÍCULO 119.	368

CAPÍTULO II

INSTITUTO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE GUERRERO

SECCIÓN I

Función

ARTÍCULO 120.	371

SECCIÓN II
Principios, Integración y Nombramiento

ARTÍCULO 121.	373
ARTÍCULO 122.	374

SECCIÓN III
Atribuciones

ARTÍCULO 123.	377

CAPÍTULO III
Instituto Electoral y de Participación Ciudadana
del Estado de Guerrero

SECCIÓN I
Función

ARTÍCULO 124.	380

SECCIÓN II
Principios, Integración y Nombramiento

ARTÍCULO 125.	383
ARTÍCULO 126.	388
ARTÍCULO 127.	391

SECCIÓN III
Atribuciones

ARTÍCULO 128.	393
ARTÍCULO 129.	396
ARTÍCULO 130.	398
ARTÍCULO 131.	400

CAPÍTULO IV
Tribunal Electoral del Estado de Guerrero

SECCIÓN I
Función, Principios, Integración y Nombramiento

ARTÍCULO 132.	402
ARTÍCULO 133.	403

SECCIÓN II
Atribuciones

ARTÍCULO 134.	405

CAPÍTULO V
Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero

SECCIÓN I
Función

ARTÍCULO 135.	410

SECCIÓN II
Nombramiento e Integración

ARTÍCULO 136.	412
ARTÍCULO 137.	412

SECCIÓN III
Atribuciones

ARTÍCULO 138.	4113

CAPÍTULO VI
Fiscalía General del Estado de Guerrero

SECCIÓN I
Función y Atribuciones

ARTÍCULO 139.	416

SECCIÓN II

Integración

ARTÍCULO 140.	419
ARTÍCULO 141.	420

SECCIÓN III

Nombramiento

ARTÍCULO 142.	421

TÍTULO NOVENO

ÓRGANOS CON AUTONOMÍA TÉCNICA

SECCIÓN I

Principios Comunes

ARTÍCULO 143.	427
ARTÍCULO 144.	430
ARTÍCULO 145.	432
ARTÍCULO 146.	434

SECCIÓN II

Estatuto Jurídico de sus Integrantes

ARTÍCULO 147.	436
ARTÍCULO 148.	438
ARTÍCULO 149.	442

CAPÍTULO I

Auditoría Superior del Estado de Guerrero

SECCIÓN I

Fines

ARTÍCULO 150.	444

SECCIÓN II
Principios, Integración y Nombramiento

ARTÍCULO 151.	449
ARTÍCULO 152.	450

SECCIÓN III
Competencia

ARTÍCULO 153.	450

CAPÍTULO II
Consejo de Políticas Públicas

SECCIÓN I
Integración, Fines y Funcionamiento

ARTÍCULO 154.	457
ARTÍCULO 155.	458
ARTÍCULO 156.	459
ARTÍCULO 157.	462
ARTÍCULO 158.	464

SECCIÓN II
Competencia

ARTÍCULO 159.	459

CAPÍTULO III
Consejo de la Judicatura

SECCIÓN I
Fines

ARTÍCULO 160.	468

SECCIÓN II
Integración, Nombramiento y Competencias

ARTÍCULO 161.	470

ARTÍCULO 162.	472
ARTÍCULO 163.	472

CAPÍTULO IV

Instituto de la Defensoría Pública del Estado de Guerrero

SECCIÓN I

Fines e Integración

ARTÍCULO 164.	475
ARTÍCULO 165.	479
ARTÍCULO 166.	483
ARTÍCULO 167.	485

SECCIÓN II

Nombramiento

ARTÍCULO 168.	487

SECCIÓN III

Competencia

ARTÍCULO 169.	488

TÍTULO DÉCIMO

MUNICIPIO LIBRE

SECCIÓN I

Disposiciones Generales

ARTÍCULO 170.	493
ARTÍCULO 171.	496
ARTÍCULO 172.	498

SECCIÓN II

Estatuto Jurídico de sus Integrantes

ARTÍCULO 173.	502
ARTÍCULO 174.	503

ARTÍCULO 175.	506
ARTÍCULO 176.	508
ARTÍCULO 177.	509

SECCIÓN III Competencias

ARTÍCULO 178.	510

SECCIÓN IV Funciones y Servicios Públicos

ARTÍCULO 179.	513

TÍTULO DÉCIMO PRIMERO HACIENDA PÚBLICA DEL ESTADO

SECCIÓN I Hacienda Estatal

ARTÍCULO 180.	515
ARTÍCULO 181.	515
ARTÍCULO 182.	517
ARTÍCULO 183.	517
ARTÍCULO 184.	518

SECCIÓN II Hacienda Municipal

ARTÍCULO 185.	518
ARTÍCULO 186.	523

TÍTULO DÉCIMO SEGUNDO

SECCIÓN I Educación Pública del Estado

ARTÍCULO 187.	526
ARTÍCULO 188.	526

SECCIÓN II
Universidades e Instituciones de Educación Superior

ARTÍCULO 189.	532
ARTÍCULO 190.	533

TÍTULO DÉCIMO TERCERO

DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, PARTICULARES VINCULADOS CON FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES O HECHOS DE CORRUPCIÓN Y PATRIMONIAL DEL ESTADO DE GUERRERO

SECCIÓN I
Servidores Públicos

ARTÍCULO 191.	538

SECCIÓN II
Servicio Civil de Carrera

ARTÍCULO 192.	555

SECCIÓN III
Responsabilidad de los Servidores Públicos
Disposiciones Generales

ARTÍCULO 193.	560
ARTÍCULO 194.	563

SECCIÓN IV
Responsabilidad Política

ARTÍCULO 195.	567

SECCIÓN V
Responsabilidad Penal

ARTÍCULO 196.	572

SECCIÓN VI
Responsabilidad Administrativa

ARTÍCULO 197.	575

SECCIÓN VII
Responsabilidad Civil

ARTÍCULO 198.	578

SECCIÓN VIII
El Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero

ARTÍCULO 198 BIS.	581
ARTÍCULO 198 TER.	582

TÍTULO DÉCIMO CUARTO

SUPREMACÍA, REFORMA E INVIOLABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN

SECCIÓN ÚNICA
De la Reforma e Inviolabilidad de la Constitución

ARTÍCULO 199.	585
ARTÍCULO 200.	588
ARTÍCULOS TRANSITORIOS	593

ENSAYOS

La importancia del conocimiento de la Constitución política del Estado de Guerrero, Elisur ARTEAGA NAVA.	609
Acerca de la Constitución del Estado de Guerrero, Manuel GONZÁLEZ OROPEZA.	613
Cambios constitucionales en Guerrero: ¿adaptación al entorno o brindis al sol?, Cristina Abril MORENO HERNÁNDEZ, Eudocio TÉLLEZ SANTIAGO y Secundino GONZÁLEZ MARRERO.	615
Acerca de las constituciones locales, David CIENFUEGOS SALGADO.	637
Colaboradores.	651



Escudo oficial del Estado de Guerrero, adoptado mediante el decreto 41 del 20 de diciembre de 1951 y publicado en el Periódico Oficial el 2 de enero de 1952.



Escudo oficial del Estado de Guerrero, adoptado el 2 de agosto de 1949 tras la publicación del decreto 31 en el Periódico Oficial dentro del marco conmemorativo de la celebración del primer centenario de la erección del Estado de Guerrero.

El Ciudadano General Silvestre G. Mariscal, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guerrero, a los habitantes del mismo sabed: Que, por la Secretaría del H. Congreso del Estado, se me ha comunicado lo siguiente:

El XXIII Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en nombre del pueblo que representa y en su carácter de Constituyente, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto número 6 del Gobierno Provisional del propio Estado, de fecha 16 de mayo del año en curso de 1917, ha tenido a bien expedir, la siguiente:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO

COMENTARIO:

Esta parte inicial de nuestra Constitución constituye un referente técnico que nos permite saber quién fue el titular del Ejecutivo local en el momento de aprobación de la Constitución y por tanto quién se encargó de su promulgación, así como los diversos elementos jurídicos que justifican la publicación de la nueva Constitución. Algunos textos constitucionales ponen al inicio lo que se conoce como preámbulo constitucional. Esto no ocurre en el constitucionalismo mexicano, pues ni la Constitución federal ni las locales han incorporado dicho preámbulo.

En nuestra evolución histórico-constitucional encontramos diversos documentos fundamentales. Desde la creación del Estado, el 27 de octubre de 1849, hasta el momento actual, aparecen los siguientes:

NOMBRE	FECHA
Ley orgánica provisional para el arreglo interior del Estado libre y soberano de Guerrero.	15/marzo/1850
Constitución Política del Estado libre y soberano de Guerrero.	14/junio/1851
Constitución Política del Estado libre y soberano de Guerrero.	21/octubre/1862
Constitución Política del Estado de Guerrero.	26/junio/1874
Constitución Política del Estado libre y soberano de Guerrero	27/noviembre/1880
Constitución Política del Estado libre y soberano de Guerrero que deroga la de 29 de noviembre de 1880.	27/septiembre/1917
Decreto 86 de supresiones, reformas y adiciones a la Constitución.	6/noviembre/1950
Decreto 10 de supresiones, reformas y adiciones a la Constitución	15/julio 15/1975
Decreto 672, reformas y adiciones a la Constitución.	30/enero/1984
Decreto 453, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado libre y soberano de Guerrero	29/abril/2014

Los datos que aparecen en el cuadro anterior hacen referencia a la fecha en que el Congreso ha dado su aprobación y ha sido enviada al titular del Ejecutivo, salvo el caso del más reciente decreto, cuya fecha consignada es la de publicación en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*. A la fecha, llevamos un lustro con el actual contenido constitucional, dado que se trató de una reforma integral que cambió por completo el articulado de nuestra Constitución local, elevando a 200 los artículos de la misma.

La mayoría de los estudiosos del derecho constitucional guerrerense coinciden en considerar a la Constitución expedida en 1917 como la vigente, con las reformas, adiciones y supresiones que el Congreso estatal ha realizado en más de cien años. Ante el cúmulo de reformas que implicó el decreto 453, podría aventurarse una opinión discordante: la Constitución en vigor es la de 2014, promulgada por el gobernador Ángel Heladio Aguirre Rivero. Se puede argumentar que fue publicada en forma íntegra en el Periódico Oficial porque, de manera implícita, la Legislatura se arrogó el papel de Constituyente, toda vez que literalmente hizo una nueva Constitución. Esto se advierte en su articulado, que como hemos dicho el cual pasó de 126 numerales a 200. La solución dada por el órgano revisor fue considerar que los artículos 1 a 126 se reformaban y los artículos 127 al 200 se adicionaban.

A pesar de lo anterior, es uniforme la idea de que la Constitución de 1917 es la que sigue vigente, con todo y sus más de 160 decretos de reforma. Resulta interesante destacar que en ninguno de los decretos de reforma se ha modificado, suprimido o adicionado alguno de los artículos transitorios originales, y solo se han emitido nuevos artículos transitorios del correspondiente decreto modificatorio.

En la presente edición, se ha optado por presentar la introducción de la Constitución de acuerdo a la forma en que fue promulgada por el titular del Ejecutivo estatal en 1917. Con una variante, si bien el nombre correcto de este ordenamiento es el de *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, que deroga la de 29 de noviembre de 1880*, al momento de modificar los artículos 1 al 126 y adicionar los 127 a 200, el artículo único de reforma, de manera implícita, cambió la denominación de la Constitución y estableció una nueva denominación de todos títulos, capítulos y secciones en que se organiza el contenido normativo. De igual forma al final, en la relación de artículos transitorios hemos anotado los que aparecen en el Periódico Oficial de 1917. No pasa inadvertido para nosotros que, en estricto sentido, lo correcto es dejar solo los transitorios al decreto de reforma de 2014, puesto que las disposiciones transitorias se referirán al contenido constitucional en su nueva redacción y, tanto cronológica como topográficamente, respecto del texto de 1917, ya no tienen razón de ser.

De igual manera, remitimos a los comentarios vertidos en el apartado de artículos transitorios de esta edición comentada de la Constitución local, para explicitar esta opinión.

David CIENFUEGOS SALGADO

TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES PRELIMINARES

ARTÍCULO 1. El Estado de Guerrero, forma parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos y se constituye en un Estado de derecho democrático y social.

Es libre y soberano en su régimen interior, sin más limitaciones que las expresamente establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en esta Constitución.

Su soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo guerrerense y se ejerce por los órganos que lo representan, de conformidad con lo prescrito en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la presente Constitución.

COMENTARIO:

El análisis pormenorizado de este artículo resultaría sumamente extenso si tuviéramos que revisar el conjunto de nociones jurídicas y políticas en él contenidas: Estado, federalismo, gobierno, Estado de Derecho, democracia, régimen interior, soberanía, representación, Constitución, etcétera. Diremos que se trata sin lugar a dudas de la suma de conceptos que caracterizan los modelos democráticos contemporáneos y que se plasman como parte de los preámbulos constitucionales, toda vez que, en lugar de merecer una consideración normativa, suelen ser pauta interpretativa para quienes aplican o desarrollan la Constitución.

El contenido de este artículo hace alusión a que el estado de Guerrero es parte integrante de una federación, los Estados Unidos Mexicanos. En tal sentido, debe recordarse, en términos del artículo 124 de la Constitución federal que su ámbito competencial se encuentra limitado, pues acorde con dicho numeral “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. La idea del modelo federal contempla distintos niveles de gobierno, en el ámbito local y en el ámbito federal. Este federalismo surge en la Constitución estadounidense, siendo sus principales teóricos Jefferson, Madison, Hamilton, entre otros. De él derivaran los demás modelos federales americanos, como el argentino o mexicano o brasileño. En México, este modelo federal se encarga de organizar las competencias de los diversos entes: de la federación, 31 estados y una *sui generis* Ciudad de México. La distribución competencial resulta sumamente importante para que el Estado mexicano funcione correctamente, ajustándose a lo que se ha considerado como un Estado de Derecho, que en el caso se considera democrático y social. Para lograr un Estado de derecho democrático, debe observarse lo señalado por Ricardo Guastini: “el primer sentido del Estado de derecho es aquel en el que se están garantizados los derechos

de libertad de los ciudadanos, en un segundo sentido, Estado de derecho es aquel en el cual el poder político está limitado por el derecho, en un tercer sentido, Estado de derecho es aquel Estado en el cual todo acto de ejercicio del poder político está sujeto al principio de legalidad”, no cualquier Estado ni cualquier derecho conforman un Estado de derecho; únicamente aquel Estado controlado por el derecho y aquel derecho legítimo (democrático).

Para advertir la consolidación del Estado de Derecho, es preciso que la ciudadanía, y en general la población, advierta el desarrollo de cada uno de los artículos constitucionales en su vida cotidiana: impartición de justicia, educación de calidad, acceso a la salud, cultura, deporte, seguridad pública, libertad de expresión, libertad económica, en suma, todos los derechos humanos, oportunidades para todos. Todo ello son más servicios públicos para desarrollar lo social, que es la clave para el progreso del Estado. Para lograrlo, “en un Estado de Derecho las leyes y los reglamentos derivan su validez de la Constitución; pero si la Ley Suprema no refleja la realidad del país y tampoco constituye un ordenamiento jurídico coherente, no se puede esperar que las leyes, en general y la impartición de justicia, en particular, respondan al reto de la modernización. El primer paso para lograr un Estado de derecho en México (y por ende en los Estados partes) es contar con un diagnóstico que permita identificar las áreas en las cuales la ausencia de reforma jurídica ha impedido que el país coseche los frutos de las reformas política, económica y social”, para el garante respeto y protección de los derechos humanos de todas y todos los ciudadanos que conforman las diferentes entidades federativas; en particular en el Estado de Guerrero se requiere hacer estudios en las diferentes regiones que lo conforman, ya que cada una de ellas es pluricultural, con usos y costumbres variados, es por ello que se requiere un modelo de política interior para cada uno de esos lugares unidas al modelo general del Estado. Ahora que se ha cumplido el primer lustro de la reforma integral a la Constitución guerrerense es buen momento para ello.

Dentro de este estado de derecho, caracterizado por una visión democrática y social se encuentra el régimen interior de las entidades federativas, es decir la capacidad de organizar sus instituciones de manera libre para satisfacer las necesidades de sus habitantes de manera idónea. El régimen interior de las entidades federativas está íntimamente vinculado al concepto de soberanía. Cada entidad federada aspira a materializar sus decisiones en su propio ámbito territorial, de esta manera esa capacidad decisoria constituye una forma de soberanía, si se quiere limitada por sus circunstancias políticas y jurídicas, en tanto parte de una federación. Es tan importante esta característica, que algunos autores no dudan en señalar que es prácticamente el “pegamento” por llamarlo de alguna manera, que mantiene la unidad de la República. Cada estado es soberano en numerosas decisiones de su vida interna. Esta “soberanía interior” permite a los estados establecer relaciones jurídicas entre sí, donde se expresa la voluntad de las partes, de ceñirse a disposiciones específicas sobre alguna materia.

Al hacer mención sobre en quien reside el poder, nuestra Constitución local usa la misma fórmula del artículo 39 de la Constitución federal, el cual señala: “La soberanía

nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Como puede observarse, aun cuando el titular es el pueblo, esa soberanía se ejerce por órganos del poder público, en una democracia representativa se delega, sin que ello sea obstáculo para una democracia participativa, con las modalidades que reconozca el propio articulado constitucional. En Guerrero es el artículo 23 y su ley reglamentaria, la que se ocupa de la participación ciudadana.

Una de las nociones más complejas en el modelo federal es el reconocimiento de la soberanía. La soberanía “se refiere al ejercicio de la autoridad en un cierto territorio. Esta autoridad recae en el pueblo, aunque la gente no realiza un ejercicio directo de la misma, sino que delega dicho poder en sus representantes. La soberanía significa independencia, es decir, un poder con competencia total. Este principio señala que la Constitución es el fundamento o la base principal del ordenamiento jurídico, por lo que no puede existir norma que esté por encima de esta”. Rousseau señalaba que la soberanía no dependía estrictamente de la voluntad de un soberano, sino que estaba depositada en el pueblo. Esta noción resolvía “el problema de cómo hallar una forma de asociación que defienda y proteja de toda la fuerza común a la persona y a los bienes de cada asociado, y por lo cual cada uno uniéndose a todos, no obedezca más que a sí mismo y permanezca tan libre como antes. La solución está en su afirmación de la positividad lato sensu del sistema jurídico, porque en ella se encierran en abstracto las cualidades esenciales de la soberanía y de la democracia”.

Aunque en este primer artículo de la Constitución estatal, no se hace referencia a alguna fórmula protectora de los derechos humanos, ello no significa que no se reconozcan, solo que están implícitos en la noción de estado de derecho democrático y social. Ello se explica en el hecho de que la democracia es el contexto adecuado para que los derechos puedan desarrollarse y consolidarse. La democracia reconoce como premisa de la sociedad al individuo, al cual le reconoce un concepto fundamental: el de dignidad. Sobre este concepto, la jurisprudencia mexicana ha señalado: “DIGNIDAD HUMANA DEFINICIÓN. La dignidad humana es el origen, la esencia y el fin de todos los derechos humanos”. “DIGNIDAD HUMANA SU NATURALEZA Y CONCEPTO. La dignidad humana es un valor supremo [...] en virtud del cual se reconoce una calidad única y excepcional a todo ser humano por el simple hecho de serlo, cuya plena eficacia debe ser respetada y protegida integralmente sin excepción alguna”.

La mejor recomendación para entender el texto constitucional guerrerense, y por supuesto el mexicano, es acercarse a ellos mediante la lectura, la consulta cotidiana y la reflexión entre ciudadanos sobre su contenido. La democracia se fortalecerá en la medida en que la Cultura de la Constitución se fortalezca, y ello es tarea de todos, especialmente de los ciudadanos.

David CIENFUEGOS SALGADO e Iraní RAMOS BARRERA

ARTÍCULO 2. En el Estado de Guerrero la dignidad es la base de los derechos humanos, individuales y colectivos de la persona.

Son valores superiores del orden jurídico, político y social la libertad, la igualdad, la justicia social, la solidaridad, el pluralismo democrático e ideológico, el laicismo, el respeto a la diversidad y el respeto a la vida en todas sus manifestaciones.

Son deberes fundamentales del Estado promover el progreso social y económico, individual o colectivo, el desarrollo sustentable, la seguridad y la paz social, y el acceso de todos los guerrerenses en los asuntos políticos y en la cultura, atendiendo en todo momento al principio de equidad.

El principio precautorio, será la base del desarrollo económico y, el Estado deberá garantizar y proteger los derechos de la naturaleza en la legislación respectiva.

COMENTARIO 1:

Después de varios años de intentar llevar a cabo una reforma constitucional integral en el Estado de Guerrero, los integrantes de la LX Legislatura del Congreso de Estado tuvieron la capacidad y sensibilidad de cristalizarla, vencieron cualquier imponderable que se les presentó (2014).

En el proceso de reforma constitucional integral participó el pueblo, la clase política, clase académica y demás sectores.

Seguramente tendrá errores, habrá que apretar algunas tuercas y tornillos, tendrá deficiencias en algunos aspectos, pero esto se tendrá que subsanar con el tiempo.

Por ejemplo, ya se empiezan a manifestar en contra del artículo 14 por ser contrario a la Ley 701 y Convenio 169 en materia de derechos indígenas, específicamente con relación a la policía comunitaria.

Otro aspecto que hay que atender urgentemente, es el establecimiento de un órgano de control constitucional: Corte Constitucional, Tribunal Constitucional o Sala Constitucional.¹

La redacción del artículo 2 de la Constitución del Estado de Guerrero, es interesante en virtud de que incluye principios de los derechos humanos y de los derechos de la naturaleza.

No hay pugna entre ambos derechos, al contrario, se necesitan y complementan.

¹ El Dip. Cristino Evencio Romero Sotelo, mediante reserva de artículos, argumentó que ya no es necesario que se constituya una Sala Constitucional, tomado en consideración las facultades difusas de que gozan hoy los jueces mexicanos a partir de la reforma del 10 de junio del 2011. Nada más que con las facultades difusas los jueces están facultados para inaplicar, no para interpretar.

La reforma constitucional otorgó facultad a la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para interponer la acción de inconstitucionalidad, la pregunta sería: ¿Ante que instancia la va interponer? ¿Ante que instancia jurisdiccional voy a exigir protección en defensa de mis derechos humanos y sociales? Bueno, el artículo 7º. de la Constitución local, nos proporciona una esperanza.

En materia de Derechos de la Naturaleza, contiene tres aspectos fundamentales:

- Respeto a la vida en todas sus manifestaciones.²
- El principio pro natura, será la base del desarrollo económico.³
- Proteger los derechos de la naturaleza de conformidad con la ley respectiva.⁴

Con relación al primer punto, es un principio constitucional de gran trascendencia: *el respeto a la vida en todas sus manifestaciones*. Vandana Shiva, la gran defensora de los derechos humanos y de la naturaleza, ha ganado conflictos jurídicos ambientales gracias a la interpretación de un artículo de la Constitución Sudafricana, que dispone que es deber del Estado proteger la vida.⁵

² Capítulo REDES 348 ¿Qué es la vida? Redes. [En línea.] [Consulta: 10/04/2014.] Disponible en: <http://youtu.be/reeWickqbUw>. La Constitución de Ecuador en su artículo 72, dispone que: “La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos, se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda.

El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema”.

³ J. Russo y R. O. Russo, *In dubio pro natura: un principio de precaución y prevención a favor de los recursos naturales*. “Este es in dubio pro natura, en el que la duda favorece al que defiende la vida, la salud y el ambiente... Criterio precautorio o in dubio pro natura: cuando exista peligro o amenaza de daños graves o inminentes a los elementos de la biodiversidad y al conocimiento asociado con estos, la ausencia de certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces de protección”.

⁴ La Constitución de Ecuador en su artículo 72, establece que: “La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de Indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados. En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigarlas consecuencias ambientales nocivas”. Ver Roberto Rodríguez Saldaña y José Gilberto Garza Grimaldo (coords.), *Los derechos de la naturaleza*, México, Editora Laguna, 2012. Roberto Rodríguez Saldaña y José Gilberto Garza Grimaldo, *La naturaleza con derechos. Una propuesta para un cambio civilizatorio*, México, Editora Laguna, 2013.

⁵ Vandana Shiva, *Democracia de la Tierra y los Derechos de la Naturaleza*. (Ver Alberto Acosta y Esperanza Martínez (comps.), *La Naturaleza con derechos. De la filosofía a la política*, Quito, Ediciones Abya-Yala, 2011, p. 146). “En India tenemos un poderoso artículo, el N°. 21, en donde se establece que el Estado ‘tiene la obligación de proteger la vida’. Este es el artículo en el que he basado cada proceso judicial ambiental, y hemos ganado cada uno de ellos, desde la minería de canteras, hasta la agricultura industrial contra la campesina, etc. El “deber del Estado de proteger la vida” significa que hay límites para las actividades comerciales que amenazan la vida... En el primer caso que ganamos en la Suprema Corte de la India tuvimos un maravilloso juez, que sentenció que cuando el comercio amenaza la vida, el comercio debe ser detenido, porque la vida debe continuar. Pero ahora, gracias al segundo instrumento de la globalización económica –al que llamo *globalización corporativa*– tenemos una perversión de este principio... Esta perversión es la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los nuevos Tratados de Libre Co-

Independientemente de la variedad de significados que tiene el término vida, esta debemos de entenderla como naturaleza, donde se reproduce la vida en sus diversas manifestaciones.⁶

Para la biología, la vida tiene las siguientes características: capacidad de evolucionar, capacidad de autoreplicarse, capacidad de crecer, capacidad de metabolizar, capacidad de autoregularse, capacidad de responder a estímulos del ambiente, capacidad de cambiar en el nivel del fenotipo y del genotipo.

La protección a la vida no solo debemos entenderla con relación al hombre, sino, a todo aquello en que se reproduzca la vida. Incluye, obviamente, los derechos de los animales.

Para el Dr. Eugenio Raúl Zaffaroni, los derechos de los animales nos ha llevado ahora a reconocer los derechos de la naturaleza; aquellos son precursores de estos.⁷

Es una forma, digamos, elegante, de incluir la protección de los derechos de los animales, compañeros de viaje en el planeta azul.

En segundo lugar, resulta importante para el estado de Guerrero que se precise que el desarrollo económico debe tener como base el principio pro natura (principio precautorio), en el que la duda favorece al que defiende la vida, la salud y el ambiente.⁸

Resulta paradójico que Guerrero sea un Estado rico en recursos naturales y sea pobre y con una marcadísima desigualdad.

Las compañías mineras nos entregan espejitos a cambio de nuestra riqueza de nuestro subsuelo, con la complicidad de nuestras autoridades.

El periódico *El Sur*, de 2 de abril del 2014, proporciona la siguiente información y es tan solo un ejemplo de la explotación a nuestros pueblos, pero, sobre todo, de la destrucción de la naturaleza:

Cierran ejidatarios la mina de Carrizalillo; exigen aumento a la renta de tierras y parte de ganancias

mercio que se imponen a los países, desde que detuvimos exitosamente a la OMC en Seattle. Un pequeño puñado de nosotros sentimos que era tiempo de que los asuntos del libre comercio sean tratados por la esfera pública. Esto no era “libre comercio”, sino comercio forzado; esto no era sobre el bienestar de la gente o de los pueblos, sino sobre el bienestar de las corporaciones”.

⁶ El término vida tiene entre sus significaciones el de la biología, física, química, filosófico, jurídico, espiritual, etc.

⁷ Ver Eugenio Raúl Zaffaroni, *La pachamama y el humano*.

⁸ Consultar la siguiente página: sitios.poder-judicial.go.cr/.../PRO%20NATURA.htm

PRINCIPIO DE PRO NATURA. Por los motivos anteriores, resulta completamente contraria a los principios que informan el derecho ambiental, en particular, al *in dubio pro natura* y al principio precautorio, así como al interés público ambiental, la interpretación del gestionante de que está excluida la obligación del estudio de impacto ambiental previo al otorgamiento de la concesión de explotación minera. Asimismo, debe realizarse la audiencia pública correspondiente en los términos señalados en la sentencia que aquí se cuestiona. Consecuente con lo anterior, procede declarar no ha lugar la gestión de adición y aclaración formulada. Sentencia: 14421-06.- 18051-06.

Piden el valor de 1.5 onzas de oro por cada cien mil que la minera canadiense Gold Corp. extraiga. Los vecinos quieren que la empresa permanezca, pero otorgando un pago justo y para que resuelva los problemas de salud y de medio ambiente que ha generado, dice el integrante del Consejo de Vigilancia del ejido, Julio Peña. El agua tiene 20 partes de arsénico por cada millón, está 200 por ciento arriba de la norma.

La tercera cuestión es reconocer como obligación del Estado proteger los derechos de la naturaleza, siendo estos de acuerdo a la Constitución de Ecuador:

La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de Indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados. En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigarlas consecuencias ambientales nocivas.

El Estado como organización política y jurídica de una sociedad, en el nuevo paradigma jurídico tiene como fin proteger y garantizar los derechos del hombre y la naturaleza.

Esperemos la ley reglamentaria respectiva, en la que, sin lugar a dudas, será cualquier ciudadano quien interponga una acción de protección de los derechos de la naturaleza.

La revolución jurídica que inició en el Sur de nuestro continente americano, ha llegado a nuestro país vía Ciudad de México y el estado de Guerrero. La Constitución local es la primera en reconocer los derechos de la naturaleza en México.

El estado de Guerrero fue la cuna del constitucionalismo mexicano, ahora, es la fuente del neoconstitucionalismo, al lado de la Ciudad de México.

Nos corresponde a los estudiosos del derecho divulgar tales reformas, pero fundamentalmente, analizarlas dentro de la doctrina que se ha construido en torno a los derechos de la naturaleza.

Tal como lo ha iniciado la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos en el estado de Guerrero, al iniciar el 28 de abril del 2014, en sus instalaciones la Maestría en Derechos Humanos y Derechos de la Naturaleza.⁹

El gobierno, a través de las autoridades ambientales y educativas, deberá elaborar un plan de divulgación de los derechos de la naturaleza; las escuelas de derecho, deben incorporar en los planes de estudio a la naturaleza como sujeto de derechos.¹⁰

⁹ La maestría en derechos humanos y derechos de la naturaleza, es un legado del Lic. Juan Alarcón Hernández, además, un precursor de los derechos de la naturaleza. En proyecto de reforma constitucional integral para el Estado de Guerrero, que él coordinó e impulsó, ya se reconocen los derechos de la naturaleza.

¹⁰ En el programa de la materia Teoría General del Estado de la Unidad Académica de Derecho de la Universidad Autónoma de Guerrero, contiene unidad denominada: el Estado y la Naturaleza. En la materia de derecho constitucional, ecológico, y en su momento en el Derecho Penal, deberán ser estudiados los derechos de la naturaleza. En el nuevo plan de estudios de la Facultad, se introdujo la materia “Derecho ambiental, De-

Como es natural, entre quienes nos formamos dentro de la cultura del positivismo jurídico, hay cierto escepticismo en torno al reconocimiento de los derechos de la naturaleza, pero coincido con el Dr. Alberto Acosta, en el sentido de que:

A lo largo de la historia del derecho, cada ampliación de los derechos fue anteriormente impensable. La emancipación de los esclavos o la extensión de los derechos a los afroamericanos, a las mujeres y a los niños y niñas fueron una vez rechazadas por ser consideradas como un absurdo. Se ha requerido que a lo largo de la historia se reconozca ‘el derecho de tener derechos’ y esto se ha conseguido siempre con un esfuerzo político para cambiar aquellas visiones, costumbres y leyes que negaban esos derechos. Es curioso que muchas personas, que se han opuesto a la ampliación de estos derechos, no tienen empacho alguno en que se entregue derechos casi humanos a las personas jurídicas.... Una de las mayores aberraciones del derecho.¹¹

Agregaría, muchas de esas honorables personas jurídicas están contribuyendo a la destrucción de la naturaleza. A una de ellas, Marie Monique Robin, en su obra *El mundo según Monsanto*, le dedica un profundo y serio estudio. La película *Erin Brockovich* (2000), con Julia Roberts, recrea un hecho real en los Estados Unidos de América, así como la efectividad de las acciones colectivas.

El tejido de la vida se construyó, formó o evolucionó en millones de años; somos tan solo un eslabón en la cadena de la vida.

Los recursos naturales pertenecen a la madre Tierra, no al hombre.

En una entrevista, Leonardo Boff, afirmó: “*hay muchos indicadores científicos que apuntan a la irrupción de una tragedia ecológica y humanitaria. Nada esencial ha cambiado desde la redacción de la Carta de la Tierra en 2003 que elaboramos un grupo de personalidades del mundo entero. Decíamos en ese maravilloso documento: “Estamos en un momento crítico de la Tierra en el cual la humanidad debe escoger su futuro. Y la elección es ésta: o se promueve una alianza global para cuidar a los otros y la Tierra o arriesgamos nuestra destrucción y la devastación de la diversidad de la vida”.*

“*Se consume más de lo que la Tierra soporta*”.¹²

De seguir con ese exacerbado consumismo voraz, necesitaremos tres Tierras para continuar con ese ritmo. En los últimos 50 años, se consumió lo equivalente a lo consumido en la historia previa de la humanidad.

José Gilberto GARZA GRIMALDO

sarrollo Sustentable y el Buen Vivir”. En la Maestría en Derecho, área Derecho Constitucional, en el plan de estudios se tiene la materia “Bioética, Derechos de la Naturaleza y de los Animales”.

¹¹ José Gilberto Garza Grimaldo y Roberto Rodríguez Saldaña, *La naturaleza con derechos. Una propuesta para un cambio civilizatorio*, México, Editora Laguna, 2013, p. 39.

¹² [En línea.] [Consulta: 08/02/14.] Disponible en: vozentrerriana.blogspot.com/...a-tierra-no-aguanta...

COMENTARIO 2:

Cuando en este artículo se establece que en nuestra Entidad Federativa, la dignidad es la base de los Derechos Humanos Individuales y Colectivos se vincula a la prohibición de toda clase de discriminación establecida en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; es decir, la base de los derechos fundamentales, es la dignidad humana, entendida ésta como la esencia somática y espiritual del ser humano, y que es irracional atentar con lo suyo que será su corporeidad, sus potencias y facultades.

Establece como valores del orden jurídico, político y social a la libertad, la igualdad, la justicia social en su interacción reconoce como bienes o valores a la vida, la libertad y el patrimonio, y en orden expansivo y no limitativo, evocando al hombre tridimensional cuya vocación será la defensa de los bienes terrenales que la naturaleza le ha dotado.

Hablar de deberes fundamentales del Estado, en el sentido de que la protección y garantía de los derechos fundamentales es dogmática, o sea, a decir de Immanuel Kant como un imperativo categórico, un mandato taxativo que no admite justificación, contradicción o dubitación.

Cuando señala que el principio precautorio es el sentido de los derechos fundamentales de los derechos humanos de 2ª y 3ª generación, debe considerarse que más que tomar como base medidas precautorias, serán medidas preventivas para un progreso económico de abatimiento a la pobreza, distribuyendo mejor la riqueza y estableciendo mecanismos preventivos de la depredación, tanto de la flora como de la fauna.

Clemente HERNÁNDEZ DIRCIO

TÍTULO SEGUNDO

DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍAS

ARTÍCULO 3. En el Estado de Guerrero toda persona gozará de los derechos humanos y las garantías reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y los instrumentos internacionales incorporados al orden jurídico mexicano.

Ante la violación de los derechos humanos procede la reparación del daño individual o colectivo, en los términos y con las modalidades que establezca la ley.

COMENTARIO:

Antecedentes. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde su promulgación en el año de 1917, había sufrido diversas reformas, siendo una de las más significativas la reforma del 10 de junio de 2011, que modificó el Título Primero de la Constitución, sustituyendo el concepto de garantías individuales por el de derechos humanos, incorporando constitucionalmente todos los derechos contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos, a partir de las situaciones descritas era necesario e indispensable un cambio radical que haga entender la preponderancia de los derechos establecidos en la constitucionalmente y en los tratados internacionales. La reforma Constitucional en Derechos Humanos del año 2011, realizó un cambio y modificación en el Gobierno y la sociedad, creando una cultura de derechos humanos y significando un avance jurídico importante en México y por consecuencia en el estado de Guerrero.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, es el ordenamiento jurídico que rige la vida de los ciudadanos del estado de Guerrero, promulgada el “6 de octubre de 1917”,¹³ con la reforma integral de fecha 29 de abril de 2014 y 30 de junio del mismo año con el objetivo de armonizando y adecuar la Constitución del Estado con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¿Qué son los Derechos Humanos? Los derechos humanos “son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles”.¹⁴ Estos derechos humanos

¹³ *Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero*, [consultado 25/02/2019.] Disponible en: <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2016/04/3-Nov-1917-1.pdf>

¹⁴ *Naciones Unidas Derechos Humanos*, Oficina del Alto Comisionado, [consultado 26/02/2019.] Disponible en: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=448&Itemid=249

están contemplados y garantizados en la ley, tratados internacionales, principios generales y otras fuentes del derecho internacional que establece las obligaciones que tienen los gobiernos de actuar con la finalidad de promover y proteger los derechos humanos.

Instrumentos Internacionales. El Estado es quien tiene el compromiso de respetar de manera absoluta los derechos individuales y a lograr de manera progresiva la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales, que ha tenido una lucha histórica.

Los Instrumentos Internacionales es todo acuerdo, pacto, tratado, protocolo, convenio o convención que es suscrito entre dos o más, uno de estos principales instrumentos es la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que fue adoptada por el 10 de diciembre de 1948 en la Comisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Sin embargo, ésta no tenía un carácter vinculante, por lo que se establecieron el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que se establecieron el 16 de diciembre de 1996, estos pactos abarcan de una manera más amplia los derechos enumerados en la Declaración antes referida. En su mayoría de los países del mundo forman parte de los dos pactos, haciendo posible revisar sus prácticas en materia de derechos humanos. Es importante hacer mención que existen más instrumentos internacionales.

Según la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 en su artículo 2 un Tratado Internacional “es un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya sea que conste en un instrumento único o en dos y cualquiera que sea su denominación” como tratado, convenio, pacto o convención, a través de los cuales los firmantes asumen compromisos.

Violación a Derechos Humanos. Los Derechos Humanos han trascendido una lucha, pero todavía parece ser un sueño que una realidad ya que existen violaciones en todo el mundo en materia de derechos humanos, según el informe Mundial de 2009 de Amnistía Internacional¹⁵ y de otras fuentes muestra que a los individuos, se les sigue torturando o se abusa de ellos en por lo menos 81 países. Enfrentan juicios injustos en por lo menos 54 países. Se les sigue restringiendo en sus libertades de expresión en por lo menos 77 países.

Siendo un sector más vulnerado en la mayoría de los países mujeres y niños, por citar un ejemplo reciente de múltiples abusos y violaciones de derechos humanos en el que se ha convertido Venezuela con la infinidad de protestas antigubernamentales y de hechos que apuntan a un uso generalizado de fuerza excesiva durante las manifestaciones de los opresores políticos, según el análisis emitido por la Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH)¹⁶ quien es la principal entidad de las naciones Unidas en el ámbito de los Derechos Humanos, indica que de las 124 muertes relacionadas con las pro-

¹⁵ *Unidos por los Derechos Humanos*, [consultado 25/02/2019.] Disponible en: <https://www.unidosporlos-derechoshumanos.mx/what-are-human-rights/violations-of-human-rights/>

¹⁶ *Ibidem*, p. 1.

testas que se encontraban sujetas a investigación por el Ministerio Público hasta el 31 de julio, 46 fueron presuntamente obra de las fuerzas de seguridad y 27 de los grupos armados progubernamentales conocidos como colectivos.

Reparación del daño individual o colectivo. Daño es el efecto y consecuencia de dañar. Este término proviene del latín “*Damnum*” y está vinculado al verbo que se refiere a causar perjuicio, menoscabo o dolor.¹⁷ Para poder referirnos a reparación es necesario hablar del daño, en este caso cualquier violación derechos humanos, constituye una experiencia negativa de carácter traumático que puede derivar en problemas físicos y psicológicos es aquí donde surge la obligación de resarcir lo que ha sido dañado, en términos jurídicos “toda violación de las obligaciones contempladas en los instrumentos internacionales crea para el Estado del deber de repararla”.¹⁸

La reparación del daño ha permitido definirla en un concepto amplio, cuyo objetivo principal es brindar a las víctimas las herramientas para que logren mejorar la situación y enfrenten las consecuencias de la violencia vivida, restableciendo y reconociéndoles sus derechos humanos y su dignidad como personas, esta puede ser de manera individual o colectiva.

Haciendo una comparación entre nuestra Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero y la Constitución Política del Estado de Hidalgo, se encuentra que esta un artículo más compleja y fácil de interpretar en relación al respeto a los derechos humanos sobre todo en este párrafo. *“Todas las autoridades, servidoras y servidores públicos en el Estado de Hidalgo, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la Ley”*.¹⁹

Artículo 4. En el Estado de Hidalgo, todas las personas gozarán de los derechos humanos que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta Constitución, los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y las leyes secundarias, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que en la Constitución Federal se establezcan.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Federal, esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, servidoras y servidores públicos en el Estado de Hidalgo, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir,

¹⁷ Definición, [consultado 08/03/2019.] Disponible en: <https://definicion.de/dano>

¹⁸ Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, A.C., [consultado 10/03/2019.] Disponible en: <http://cmdpdh.org/2011/11/reparacion-integral-del-dano/>

¹⁹ Constitución Política para el Estado de Hidalgo, [consultado 08/03/2019] Disponible en: http://www.congreso.hidalgo.gob.mx/conoce_congreso/10Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf

investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la Ley.

En el Estado de Hidalgo, reconoce y protege el derecho a la vida. Queda prohibida toda discriminación motivada por el origen étnico, nacional o regional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social o económica, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, el trabajo desempeñado, las costumbres, la raza, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.

Toda discriminación o toda intolerancia constituyen un agravio a la dignidad humana y un retroceso a su propia condición, que deberá combatirse²⁰.

Alma Berenice DE LA CRUZ RAMÍREZ

ARTÍCULO 4. Los derechos humanos tienen eficacia directa y vinculan a todos los poderes públicos.

Todas las autoridades del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger, garantizar y defender los derechos humanos, atendiendo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad y máxima protección.

En la interpretación y aplicación de las normas relativas a derechos humanos las autoridades, en el ámbito de sus competencias, atenderán al sentido más favorable para las personas y conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y los instrumentos internacionales incorporados al orden jurídico mexicano.

COMENTARIO:

La reforma a la Constitución Política Federal en materia de Derechos Humanos, de junio de 2011, trajo consigo el imperativo de adecuar las Constituciones locales; razón por la que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, fue objeto de una reforma integral en abril de 2014,²¹ en cuya exposición de motivos se estableció que: “La carta fundamental del estado de Guerrero, será la Constitución de los derechos. Ampliará sustancialmente los derechos humanos de los guerrerenses y dará base constitucional a las políticas sociales impulsadas por mi gobierno, reconociéndolas como derechos de la justicia social. A través de ella, los guerrerenses accederán a los derechos y libertades consagrados en la Constitución general de la República, en los tratados internacionales de los que México sea parte y aquellos que la Constitución del Estado les reserve, sin distinción ni discriminación alguna”.²²

²⁰ *Idem.*

²¹ Reformada P.O. No. 34 Alcance I, de fecha martes 29 de abril de 2014.

²² Iniciativa de Decreto que Reforma y Adiciona Integralmente diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, que presenta el C. Gobernador Constitucional del Estado,

Cabe mencionar que ya en 2006, había sido elaborado un proyecto de reforma integral y el artículo 4 estaba estructurado en tres párrafos: en el primer párrafo se hace el reconocimiento de que el estado de Guerrero es parte integrante de la federación, así como libre y autónomo en su administración y gobierno interiores; en el segundo párrafo se contemplaron figuras como el referéndum, plebiscito, e iniciativa popular como formas para ejercer la soberanía popular y en el tercer párrafo, se hizo el reconocimiento de la pluriethnicidad de la población; la autonomía de los pueblos indígenas y el multiculturalismo.²³

El primer párrafo del artículo que se comenta establece que los derechos humanos tienen eficacia directa y vinculan a todos los poderes públicos. Al respecto, debe señalarse que por eficacia de las normas debe entenderse “...la capacidad que en la realidad tienen estas para normar la conducta...”²⁴ es decir, “...es la cualidad que tiene una acción para producir el efecto deseado”²⁵ lo que suele confundirse con validez, vigencia y obligatoriedad, entre otros términos similares.²⁶

Por otra parte, la referencia a la vinculación a todos los poderes públicos, debe entenderse como la obligación que tienen estos, de atender y garantizar que los derechos humanos sean efectivos, ya que cuando no se asignan los recursos presupuestales suficientes y oportunos, o no se formulan los marcos normativos y las estructuras administrativas adecuadas, así como la políticas públicas que tengan como fundamento y parámetro de validez el reconocimiento, protección y vigencia de los derechos humanos, las acciones que se anuncian o emprenden desde los distintos niveles y órdenes de gobierno, no se concretan debidamente o tienen alcances y efectos limitados.²⁷

Por cuanto hace al segundo párrafo del artículo que se comenta, en la primera parte se incluye una obligación más en comparación a lo dispuesto por la Constitución Política federal, la de defender los derechos humanos; asimismo, en la segunda parte, aunque agrega el principio de máxima protección, que no está contemplado en el texto constitucional

Lic. Ángel H. Aguirre Rivero, disponible en: <http://www.congresogro.gob.mx/files/Reforma-Integral-Constitucion.pdf>, [consultado 10/03/2019.]

²³ David Cienfuegos Salgado, José Gilberto Garza Grimaldo y Manuel González Oropeza, “Proyecto de reforma integral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero”, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2988/6.pdf> (12/03/2019)

²⁴ Armando Hernández Cruz. Eficacia constitucional y derechos humanos, disponible en: http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CPCDH17.pdf, [consultado 12/03/2019.]

²⁵ *Idem.*

²⁶ La diferencia entre estos términos consiste en que “la validez de una norma jurídica depende de que la misma haya sido creada bajo las formas o procedimientos legalmente previstos, y por lo tanto tenga vigencia o vigor, es decir, que exista la obligación jurídica de ser observada, mientras que la condición de eficacia de la norma necesariamente implica que ésta produzca efectos reales y concretos en la sociedad, es decir, no basta con que la norma exista y deba ser observada, sino que es necesario que la misma sea aplicada y produzca efectos concretos en el mundo fáctico, el mundo de los hechos. *Idem.*”

²⁷ CNDH, Agenda básica de derechos humanos 2018. Propuesta. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2018_060.pdf, [consultado 13/03/2019.]

federal, sin embargo, la protección que pretende garantizar se queda corta, pues omite el siguiente contenido: “En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.²⁸

El tercer párrafo del artículo en comento, contiene las cláusulas de Interpretación Conforme²⁹ y el Principio Pro Persona,³⁰ así como el llamado doctrinalmente, bloque de constitucionalidad, que consiste en “... una serie de normas que tienen rango constitucional, mismas que no están establecidas de manera directa en la Constitución, pero a las que la propia norma suprema hace referencia (tratados internacionales que contengan derechos humanos”.³¹

Los principios de Interpretación Conforme y Pro Persona, así como el bloque de constitucionalidad, se insertan en el orden jurídico nacional, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, de junio de 2011, aunque en el constitucionalismo local, desde 2008 las Constituciones de Sinaloa y Tlaxcala, incluyeron modificaciones que significaron una importante apertura al derecho internacional en materia de derechos humanos.³²

²⁸ Artículo 1º, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁹ El **principio de Interpretación Conforme** “es la actividad que consiste en buscar explicaciones de varios textos, por lo menos de dos, que sean compatibles entre sí. En otras palabras, su objetivo consiste en identificar una o más interpretaciones conformes como resultado de dicha acción. La particularidad de la institucionalización del deber de interpretación conforme realizada por la reforma al artículo 1º constitucional radica en la definición del parámetro de la conformidad, es decir, de las normas a las cuales deberán conformarse otras normas...”, Gabriela Rodríguez, Alberto Puppo, Raymundo Gama, *et. al.* “Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos”, disponible en: http://www2.scjn.gob.mx/red/coordinacion/archivos_Interpretacion.pdf, [consultado 13/03/2019.]

³⁰ El **Principio Pro Persona**, se trata de “un criterio o principio hermenéutico específico de los derechos fundamentales, por medio de la cual los derechos y libertades constitucionales son armonizados con los valores, principios y normas contenidos en tratados internacionales sobre derechos humanos signados por los Estados, así como por la jurisprudencia de los tribunales internacionales”. Eduardo Ferrer Mac-Gregor, “Interpretación conforme y Control Difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: Un nuevo paradigma*, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3033/14.pdf> [consultado 14/03/2019.]

³¹ Zaudisareth Bobadilla Castillo, “Comentario al artículo 1º”, Sergio R. Márquez Rábago, (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y con jurisprudencia*, 2ª ed. México, 2017.

³² En la Constitución de Sinaloa (Decreto publicado en 2008), se incorporó el artículo 4 Bis C, referente a los principios de interpretación de los derechos humanos. En particular, en su fracción II señaló “Su sentido se determinará de conformidad con los instrumentos internacionales incorporados al orden jurídico mexicano aplicables y atendiendo los criterios de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos por el Estado mexicano, especialmente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. Asimismo, la Constitución de Tlaxcala en su artículo 16 contempló lo relativo a la interpretación de tratados y en su inciso b) señaló “Su sentido se determinará de conformidad con los instrumentos internacionales incorporados al orden jurídico mexicano aplicables y atendiendo a los criterios de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos por el Estado mexicano”. Mireya Castañeda Hernández, “El principio Pro Persona ante la Ponderación de Derechos”, disponible en: appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Principio-Propersona-Ponderacion-Derechos.pdf [consultado 14/03/2019.]

El bloque de constitucionalidad es muy importante como herramienta de protección de los derechos humanos, pues entendiendo como normas constitucionales no solo las que de manera expresa están contenidas “... en el texto constitucional, sino también aquellos principios y valores que no figuran directamente, pero a los cuales la propia constitución remite”,³³ consecuentemente, la existencia del bloque de constitucionalidad “... implica identificar todas las normas (principios y reglas) y valores que, pese a no estar expresamente establecidas en la Constitución escrita, son materialmente constitucionales. Dentro de tales normas y valores integrados a la CPEUM (por remisión expresa o tácita de ésta), principalmente encontramos los estándares internacionales sobre derechos humanos”,³⁴ lo que significa la apertura del derecho constitucional mexicano a los tratados internacionales de derechos humanos y por consecuencia, una protección más amplia para las personas.

En conclusión, la actual redacción al artículo 4 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, garantiza una protección amplia a los derechos humanos de los guerrerenses, pues contiene los principios y herramientas acordes a lo dispuesto en la Constitución Política federal, tales como los principios de Interpretación Conforme y Pro Persona, así como el bloque de constitucionalidad, sin embargo, es necesario que se adicione el siguiente texto al segundo párrafo de este artículo “En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”, con el propósito de adecuar el texto del dispositivo local, al contenido de la Constitución Política federal y de esta manera, vincular a los órganos del poder público para generar las acciones necesarias y suficientes, para que el respeto a los derechos humanos, alcance la eficacia que se anuncia en el primer párrafo del artículo en comento, sea una realidad en territorio guerrerense.

Josabeth BARRAGÁN TORRES

ARTÍCULO 5. En el Estado de Guerrero toda persona, individual o colectiva, es titular de derechos humanos, y se reconocen como mínimo los siguientes:

I. Derecho a la vida, en consecuencia, queda proscrita la pena de muerte;

II. Derecho a la libertad y a la seguridad personal, individual y colectiva. Nadie puede ser privado o limitado en su libertad, sino con plena observancia de los procedimientos y garantías previstos en las normas de la materia y el respeto a los derechos humanos;

III. Queda prohibida la obtención y el uso en cualquier procedimiento de la prueba obtenida ilícitamente;

³³ *Op. cit.* Zaudisareth Bobadilla Castillo.

³⁴ Gabriela Rodríguez Manzo, Juan Carlos Arjona Estévez, y Zamir Fajardo Morales, *Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/red/coordinacion/Bloque%20de%20constitucionalidad.pdf> [consultado 15/03/2019.]

IV. Toda persona detenida debe ser informada de manera inmediata, y de modo que le sea comprensible, de sus derechos y de las razones de su detención, no pudiendo ser obligada a declarar. Se garantiza la asistencia de abogado al detenido en las diligencias policiales y judiciales, en los términos que la ley establezca;

V. Toda persona que hubiere sido condenada en sentencia firme por error judicial o probado que fue privada ilegalmente de la libertad por otra autoridad, tendrá derecho a ser indemnizada;

VI. De acceso a los jueces y tribunales competentes de la entidad, mediante un recurso sencillo, garante de una tutela jurisdiccional efectiva, que le ampare contra actos que violen sus derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y los instrumentos internacionales incorporados al orden jurídico nacional;

VII. Al respeto a la integridad física, psíquica y moral, en consecuencia, quedan prohibidos la tortura, las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes;

VIII. De igualdad y no discriminación, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, género, edad, discapacidades, condiciones de salud, estado civil, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen étnico o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición que anule o menoscabe los derechos y libertades de las personas;

IX. A la protección del matrimonio y la familia. Las autoridades velarán por la prevención, sanción y erradicación de la violencia: familiar, contra la mujer y, en su caso, de género;

X. Los niños, niñas y adolescentes gozarán de la protección a sus derechos y a la adopción de las medidas que su condición exija de la familia, el Estado y la sociedad atendiendo en todo momento a su interés superior;

XI. A la identidad expresados en un nombre propio y a los apellidos de los progenitores o al de uno de ellos. La ley determinará la forma de asegurar este derecho atendiendo, incluso, al género y a los trastornos de la diferenciación sexual, durante todas las etapas del desarrollo humano;

XII. A la propiedad y el uso y goce de sus bienes, este derecho sólo admite limitaciones por causa de utilidad pública o interés social, previa indemnización y en los casos y modalidades determinadas por ley;

XIII. Libertad de convicciones éticas, de conciencia y religión, así como de adecuar su comportamiento a convicciones personales de orden religioso, ético, humanitario o de naturaleza afín en lo individual como en lo colectivo. La ley establecerá los límites a tales libertades;

XIV. Libertad de expresión e información, en consecuencia, a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, salvo las excepciones previstas en la Ley de la materia en tratándose del respeto a los derechos o a la reputación de los demás y la protección de la seguridad nacional, del propio estado de Guerrero, el orden, la salud pública y la moral;

La información difundida en medios de comunicación que se dirijan al público en general que sean inexactas o agraviantes en perjuicio de persona alguna, darán derecho a la rectificación o respuesta, sin demérito de las responsabilidades en que el medio o medios hayan incurrido;

XV. De libre acceso a registros, archivos o bancos de datos que contengan referencias a sus datos personales en información creada, administrada o en posesión de entidades públicas o privadas, asistiéndole el derecho de requerir la actualización, rectificación, confidencialidad o supresión, si lesionan o restringen alguno de sus derechos;

XVI. Decidir libremente, bajo las prescripciones y excepciones que marque la ley de la materia, sobre sus órganos, tejidos y células para destinarlos a la donación o para recibirlos en trasplante, sin fines de lucro y con el propósito de reducir la morbi-mortalidad por padecimientos susceptibles de ser corregidos mediante este procedimiento. Para tal efecto, el Estado promoverá la cultura de la donación de órganos, tejidos y células y proveerá los procedimientos necesarios para su acceso y aplicación; y,

XVII. Son derechos de los ciudadanos guerrerenses: acceder, en condiciones de igualdad, a los empleos, cargos o comisiones públicos, en los términos que disponga la ley del servicio civil de carrera; a los cargos de elección popular representativa y los de participación ciudadana.

Tratándose de cargos de elección popular, el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral, corresponde a los partidos políticos o a los ciudadanos como candidatos independientes, siempre que cumplan los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación de la materia.

COMENTARIO:

En este artículo se plasman los Derechos humanos que como ciudadanos guerrerenses debemos gozar, es decir debe existir la preocupación del Estado para que así suceda, tomando en consideración que en los tiempos actuales se da una multiplicación de actos intencionales o por omisión, ejecutados por el estado que, muchas veces llevan una dirección violenta a dañar lo más preciado que tienen los seres vivos (incluyendo la naturaleza) principalmente los seres humanos, por ello el estado debe crear las formas necesarias y suficientes para contrarrestar las simples y sofisticadas formas de agresividad y discriminación sin escapar al principio de la legalidad en el sentido de que el estado tampoco debe auto excluirse en el camino de esta responsabilidad, debido a que en el Art. 1 de la Constitución Federal establece que:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Además, para coadyuvar a la garantía de lo antes mencionado se debe acatar lo señalado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Reconociendo que debe actuar con apego a las Declaraciones Universales de Derechos Humanos, tomando en consideración que no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, así como de sus derechos civiles y políticos,

En este sentido la alternativa que conducirá en un ambiente de Desarrollo permanente y sostenido al Estado y a la sociedad es la inserción del conocimiento filosófico, teórico y práctico en ambos actores, en esa razón lógica se plantea en el párrafo tercero del artículo primero que:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

En esta necesidad el Estado y los actores de la base de la estructura social están comprometidos a crear ciudadanía en el entendido de que todo individuo y actor del estado deben ser educados en sociedad. Tomando en consideración central la forma emanadora a la célula más pequeña de esta, **la familia**, “la sociedad más antigua de todas, y la única natural, es la de una familia; y aun en esta sociedad los hijos solo perseveran unidos a su padre todo el tiempo” (Rousseau, 1762).

Tomando en consideración que este grupo social es el más antiguo, antropológicamente hablando, sin importar el Estado del tiempo evolucionado al que se quiera referir cuando se habla de ciudadanía, no obstante ser la figura social más lejana al mismo tiempo resulta ser la más moderna, porque es la fuente y base del estatus social creadora del conjunto, de ahí que el estado está obligado a defender, crear y proteger de manera consolidada una obligación de derecho consuetudinario obligado en sus documentos básicos como es, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y tratados internacionales señalados sobre todo cuando se trate de asuntos discriminatorios que dañen la imagen y la dignidad de la mujer, que se ven en riesgo, cuando el Estado no cumple con sus obligaciones aun cuando se presume democrático, la mujer deberá gozar de las garantías que otorga el artículo 1 de la constitución federal párrafo quinto.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Considerando que este tipo de prácticas son nocivas para la vida sin importar la fuente de su nacimiento (bien puede ser de cualquier integrante del colectivo social o los actores del Estado) lo cierto es el daño que provoca en lo más profundo de los seres humanos, cuando desde la perspectiva psicológica teórica o practica se actúa por omisión o intención sobre la mujer o el hombre de cualquier edad, provocando daños irreversibles que impactan no solo al actor directo que los sufre, sino también al colectivo que al corto tiempo manifiesta los efectos en la transformación de sus conductas, sobre todo cuando se mutila de manera expuesta, tal como lo prohíbe el artículo 22 de la constitución federal : Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. Incluso en El discurso de los derechos humanos y sus condiciones de posibilidad en la escuela secundaria de Lucía Elena Rodríguez Mckeen lo dice en el primer párrafo de la introducción.

A manera conclusión, en este artículo 5 de la constitución de la entidad federativa de Guerrero. Este debe implementar una serie de medidas sistemáticas y sistematizadas para hacer llegar el conocimiento y crear un estado de conciencia superior en los centros de educación básica hasta los grados superiores, para el efecto de educar y crear ciudadanía para así garantizar la vida y el respeto a otros derechos humanos que a la fecha no han tomado el camino que se requiere y necesita, aun cuando en algunas líneas está consideradas en el Art.5 en comento.

Abril Yunuen GARNICA SAN ROMÁN

SECCIÓN I

Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales

ARTÍCULO 6. El Estado de Guerrero atenderá de manera programática y planificada los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales para hacer realidad el progreso y el bienestar de sus habitantes; al efecto, expedirá las leyes, programas de gobierno y políticas públicas que requieran, y realizará las acciones necesarias para garantizar el ejercicio de esos derechos;

1. El Estado de Guerrero reconoce, enunciativamente, como derechos económicos, sociales, culturales y ambientales:

I. El derecho al trabajo, para promover el máximo de prosperidad y bienestar común de la sociedad. El Estado de Guerrero garantizará la igualdad y equidad de hombres y mujeres en el goce y ejercicio de este derecho;

II. Derecho a la educación y al acceso a la formación profesional integral, de calidad, permanente y en condiciones de igualdad y de oportunidades. Este derecho in-

cluye recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria en los términos que establece el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y atendiendo a la diversidad étnica, capacidades diferentes y diversidad sociológica de la entidad, en consecuencia, el Estado implementará los tipos y modalidades de educación necesarios. Se garantiza el derecho de los padres a asegurar la enseñanza de sus hijos;

III. El derecho de toda familia a una vivienda digna, en los términos de las leyes respectivas;

IV. El derecho a la salud integral;

V. El derecho a la alimentación;

VI. El derecho de acceder al agua; toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, de acuerdo a la participación que se establezca con la federación y los municipios de la entidad; así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines;

VII. El derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. La ley definirá las bases, apoyos y modalidades para enfrentar los efectos adversos del cambio climático, estableciendo las medidas necesarias, así como la participación de la federación con el Estado y sus municipios, los diferentes sectores sociales para la consecución de dichos fines.

El Estado deberá garantizar la protección, conservación y restauración de los bienes ambientales. La reparación del daño ambiental corresponderá a quien lo cause y, subsidiariamente, al Estado. La Ley determinará la procedencia de la responsabilidad penal y administrativa;

VIII. El derecho de los grupos vulnerables de acceder a condiciones de bienestar y hacer posible su inclusión social. El Estado considerará, presupuestalmente, las partidas necesarias para:

a) Apoyar a los adultos mayores a recibir protección permanente, para que tengan una vida en condiciones dignas y decorosas;

b) A las personas con discapacidades, a recibir atención especial que permita su habilitación, rehabilitación e integración social, y facilitar su pleno desarrollo individual;

c) A toda persona que habite o transite en el Estado, sin importar su procedencia o condición migratoria, a ser tratada humanamente y con respeto a la dignidad inherente al ser humano. El Estado atenderá preventivamente y en coordinación con los

municipios los eventuales desplazamientos internos por cualesquiera de las causas que determine la ley correspondiente;

d) De los niños y las niñas a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, sano esparcimiento para su desarrollo integral, y a recibir apoyos complementarios para su educación;

e) De las mujeres embarazadas a no ser discriminadas, a acceder a los servicios de salud materna, y a disponer de las facilidades necesarias para su adecuada recuperación; y,

f) De las víctimas de violencia familiar y sexual, maltrato infantil y personas privadas de su libertad, y a cualesquier nueva forma de esclavitud.

IX. El derecho de toda persona a la recreación social, deportiva y cultural, que permita el sano esparcimiento como medida para auspiciar la integración y la convivencia colectiva.

X. El derecho de acceder a toda persona de forma libre a internet, a las tecnologías de la información y comunicación.

2. El Estado deberá remover los obstáculos que impidan o dificulten el ejercicio de los derechos contenidos en esta sección; y, mediante políticas públicas, hacer realidad el progreso y el bienestar social de sus habitantes, y garantizar su acceso efectivo en los términos del artículo 6.1 de esta Constitución.

3. La política pública de mejora regulatoria del estado es obligatoria para todas las autoridades públicas estatales y municipales en sus respectivos ámbitos de competencia.

El Congreso del Estado mediante una ley creará el Sistema Estatal de Mejora Regulatoria, así como los instrumentos necesarios para que las leyes emitidas por dicho Congreso y las normas de carácter general que emita cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo gubernamental, así como órganos autónomos del ámbito estatal y municipal garanticen beneficios superiores a sus costos y el máximo bienestar para la sociedad.

La ley establecerá la creación de un catálogo estatal que incluya todos los trámites y servicios estatales y municipales con el objetivo de generar seguridad jurídica y facilitar su cumplimiento mediante el uso de las tecnologías de la información. La inscripción en el catálogo y su actualización será obligatoria en los términos que establezca la ley.

COMENTARIO:

Este numeral establece de manera enunciativa, pero no limitativa, cuales son los derechos básicos para “hacer realidad el progreso y el bienestar” de los habitantes del es-

tado. Destaca el hecho de que el texto constitucional no se refiere solo a los tradicionales DESC (derechos económicos, sociales y culturales), sino que ahora se ocupa de los más amplios DESCA (derechos económicos, sociales, culturales y ambientales). La inclusión y reconocimiento de los derechos ambientales, aparece en estricta congruencia con las previsiones del artículo 2º de la Constitución local que contempla los derechos de la naturaleza y su vocación normativa que establece un compromiso con “el respeto a la vida en todas sus manifestaciones” como valor superior del orden jurídico, político y social. Adicionalmente, el mismo numeral 2º señala como deber fundamental del estado la promoción del desarrollo sustentable y la exigencia de que el “principio precautorio, será la base del desarrollo económico”.

Se señala que estos derechos serán atendidos “de manera programática y planificada” y “al efecto, expedirá las leyes, programas de gobierno y políticas públicas que requieran, y realizará las acciones necesarias para garantizar el ejercicio de esos derechos”. Sin embargo, debe decirse que en la actualidad la idea de atender programáticamente los derechos, ha sido superada por las previsiones incorporadas al texto constitucional federal, relacionadas con la garantía de los derechos. En efecto, el texto del artículo primero de la Constitución federal señala que se garantiza el goce de los derechos y que el ejercicio de los derechos “no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”. De ahí podemos desprender que la idea de que sean atendidos de manera programática y planificada no debe implicar que el goce de los derechos esté supeditado a que el gobierno cumpla con determinado procedimiento que pueda afectarlo, en el tiempo y espacio. La propia Constitución federal impone a “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias... la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”. Ante tal obligación, se reconoce también para el Estado, es decir no solo a las autoridades, el deber de “prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos”.

Adicionalmente, el goce de los derechos no puede afectarse por cuestiones relativas al individuo o persona titular del mismo y/o destinatario de las políticas públicas que los implementen y garanticen. La prohibición o interdicción de la discriminación es tajante en nuestro país. El párrafo final del artículo primero de la Constitución federal es explícito de ello: “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

Los derechos que se reconocen en este artículo de la Constitución local son: el derecho al trabajo en condiciones de equidad; el derecho a la educación y al acceso a la formación profesional integral, de calidad, permanente y en condiciones de igualdad y de oportunidades; el derecho de toda familia a una vivienda digna; el derecho a la salud integral; el derecho a la alimentación; el derecho de acceso al agua; el derecho a un medio

ambiente sano para su desarrollo y bienestar; el derecho de los grupos vulnerables de acceder a condiciones de bienestar y a hacer posible su inclusión social; el derecho a la recreación social, deportiva y cultural, y el derecho de acceder de forma libre a internet, a las tecnologías de la información y comunicación.

En este catálogo de derechos reconocidos, el texto constitucional delinea algunos de los alcances que tendrá cada derecho. Asimismo, tratándose de derecho a un ambiente sano, se prescribe la obligación estatal de “garantizar la protección, conservación y restauración de los bienes ambientales”, bajo el principio de responsabilidad directa, puesto que se prevé que “la reparación del daño ambiental corresponderá a quien lo cause y, subsidiariamente, al Estado”.

De igual manera, se reconoce dentro de la categoría de grupos vulnerables a los adultos mayores, discapacitados, migrantes, desplazados, niños, mujeres embarazadas, así como a las víctimas de violencia familiar y sexual, maltrato infantil y personas privadas de su libertad o sometidas a cualquiera nueva forma de esclavitud.

En nuestra concepción, son derechos sociales todos los aquí incluidos e incluso todos los demás. Creemos que, hoy, los derechos se han recategorizado. Para advertir esto, basta señalar el contenido del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), mismo del que me atrevo a pensar está diseñado como una suerte de preámbulo constitucional que sirve al intérprete para dar contenido y alcance a todos los preceptos que integran nuestra carta fundamental y en general al sistema jurídico. De ahí la decisión de ponerlo en el pórtico de esta obra.

Para entender la socialización de todos los derechos, bastaría entender los principios que se recogen en dicho artículo primero CPEUM: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. De acuerdo con los tribunales federales, estos principios relativos a los derechos humanos:

[...] consisten en lo siguiente: i) universalidad: que son inherentes a todos y conciernen a la comunidad internacional en su totalidad; en esta medida, son inviolables, lo que no quiere decir que sean absolutos, sino que son protegidos porque no puede infringirse la dignidad humana, pues lo razonable es pensar que se adecuan a las circunstancias; por ello, en razón de esta flexibilidad es que son universales, ya que su naturaleza permite que, al amoldarse a las contingencias, siempre estén con la persona. En relación con lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso de la “Masacre de Mapiripán vs Colombia”) ha señalado que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales, interpretación evolutiva que es consecuente con las reglas generales de interpretación consagradas en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como las establecidas por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. De ahí que dichos derechos, dentro de sus límites, son inalterables, es decir, que su núcleo esencial es intangible; por ello, la Norma Fundamental señala que ni aun en los estados de excepción se “suspenden”, pues en todo caso, siempre se estará de conformidad con los principios del derecho internacional humanitario; ii) interdependencia e indivisibilidad: que están relacionados entre sí, esto es, no puede hacerse ninguna separación ni pensar que unos son más

importantes que otros, deben interpretarse y tomarse en su conjunto y no como elementos aislados. Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; esto es, complementarse, potenciarse o reforzarse recíprocamente; y iii) progresividad: constituye el compromiso de los Estados para adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, principio que no puede entenderse en el sentido de que los gobiernos no tengan la obligación inmediata de empeñarse por lograr la realización íntegra de tales derechos, sino en la posibilidad de ir avanzando gradual y constantemente hacia su más completa realización, en función de sus recursos materiales; así, este principio exige que a medida que mejora el nivel de desarrollo de un Estado, mejore el nivel de compromiso de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales.

De igual manera, se considera que estos principios marcan una pauta hermenéutica o de interpretación para el aplicador de la norma. En tal sentido:

[...] la valoración de los derechos fundamentales queda vinculada a la premisa de que deben respetarse en beneficio de todo ser humano, sin distinción de edad, género, raza, religión, ideas, condición económica, de vida, salud, nacionalidad o preferencias (universalidad); además, tales derechos han de apreciarse como relacionados de forma que no sería posible distinguirlos en orden de importancia o como prerrogativas independientes, prescindibles o excluyentes unas ante otras, sino que todos deben cumplirse en la mayor medida posible, así sea en diferente grado por la presencia de otro derecho fundamental que también deba respetarse y que resulte eventualmente preferible, por asegurar un beneficio mayor al individuo, sin que el derecho fundamental que ceda se entienda excluido definitivamente (indivisibilidad e interdependencia); asimismo, con el entendimiento de que cada uno de esos derechos, o todos en su conjunto, obedecen a un contexto de necesidades pasadas y actuales, mas no niegan la posibilidad de verse expandidos, por adecuación a nuevas condiciones sociales que determinen la necesidad y vigencia de otras prerrogativas que deban reconocerse a favor del individuo (progresividad). De esta guisa, los referidos principios representan criterios de optimización interpretativa de los derechos fundamentales, porque conducen a su realización y observancia plena e inmejorable a favor del individuo, al orientar el proceder de toda autoridad en el cumplimiento del mandato de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales de la materia, lo cual se refleja al ejercer el control constitucional, en el sentido de que el respeto y restauración de los indicados derechos son una tarea no sólo de la jurisdicción federal, sino también de la ordinaria en el conocimiento de los asuntos de su competencia.

De ahí que, como he afirmado antes, la noción de los derechos, al menos a la luz del paradigma reconocido en nuestro artículo primero CPEUM, impone la idea de que todos los derechos tienen un contenido social, dado que todos ellos contribuyen directa o indirectamente en la construcción de una sociedad democrática, partiendo de la base de que el concepto de democracia es el contenido en el artículo tercero CPEUM: “considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen po-

lítico, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

Existen diversas posturas respecto a los derechos económicos, sociales, culturales y hoy también reconocidos como ambientales, pero en la mayoría de ellas se puede identificar ciertas particularidades; entre otras, el hecho de que éstos encuentran un grupo de sujetos que los requiere o practica en atención a sus condiciones particulares, siendo el caso el derecho al trabajo, que incluye el derecho a capacitarse en el trabajo, así como a contar con condiciones laborales de seguridad e higiene que permitan que el trabajador labore en condiciones óptimas así como el derecho a la libre sindicalización. Por tanto, se conciben como derechos de libertad.

La otra característica que comparten es que existe un individuo determinado que también puede exigir se le respete ese derecho, como el caso del derecho a la información y protección de datos personales, en donde cada gobernado tiene ese derecho en forma individualizada.

La siguiente peculiaridad que comparten, es que el Estado tutela esos derechos mediante una serie de ordenamientos, lo que llama una tutela jurisdiccional. Un ejemplo de ello lo encontramos en el derecho del individuo a gozar de un medio ambiente sano que para garantizarlo existe, entre otros ordenamientos, la Ley Federal de Responsabilidad ambiental, por lo que, si una autoridad del Estado no cumple lo establecido en dicho cuerpo normativo, es factible reivindicar ese derecho mediante el juicio de amparo; en nuestro régimen jurídico lo denominamos justiciabilidad.

La otra característica compartida entre estos derechos es que son un medio para que la persona humana arribe al mejor propósito de su vida, de su existencia: la dignidad humana.

Resulta de vital importancia estos derechos, puesto que tienden a buscar una mejor calidad de vida de los individuos, pero con una directa y necesaria participación del Estado (gobierno) para dicho fin, por lo que su involucramiento es a través de la instauración de políticas públicas, programas, estrategias y directrices emanadas en forma directa de sus órganos en cualquiera de los tres niveles de gobierno.

Es indiscutible que los derechos económicos, sociales y culturales están cimentados en la búsqueda de justicia social y de un equilibrio de los diversos grupos que componen la sociedad.

El segundo apartado de este artículo, señala que deberán removerse “los obstáculos que impidan o dificulten el ejercicio de los derechos... y, mediante políticas públicas, hacer realidad el progreso y el bienestar social de sus habitantes, y garantizar su acceso efectivo”.

Respecto de la característica de prestaciones o de tutela, se debe manifestar que implican que el Estado proporcione los elementos propicios para cumplir los derechos; toda vez que en principio son una obligación de hacer, un hacer positivo, por lo que en cuanto el Estado efectúe la acción correspondiente, ya sea en forma normativa o en una

forma real, será el individuo quien reciba el beneficio que emana de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

A mayor abundamiento, es normativa porque se requiere un ordenamiento jurídico que contenga las directrices legales para que se satisfaga cada uno de los derechos que integran este bloque; es real porque no se necesita una normatividad expresa para hacerlos cumplir; basta con que coexistan ciertos elementos en una realidad social para que tengan lugar esos derechos, y tengan una realización y cumplimiento.

Sin embargo, cabe un cuestionamiento que nos debemos hacer, y es en el sentido de que si bien el reconocimiento de estos derechos económicos, sociales, culturales y ambientales ya los tenemos reconocidos en nuestro sistema jurídico, cuál es el nivel de cumplimiento de los mismos o en todo caso, si se garantiza el acceso a ellos.

Como ya se apuntó existen diversos factores que inciden en forma directa para que se cumplan o no, por parte del Estado los derechos económicos, sociales y culturales, estando dentro de esos factores los recursos económicos. Si el Estado mexicano cuenta o no con los recursos económicos para garantizar el cumplimiento de estos derechos no es algo que debiera ser de relevancia, lo importante es si esos recursos, suficientes o no, son el factor determinante para que los gobernados tengan garantizados esos derechos o si es posible contar con otros mecanismos que permitan que su acceso y ejercicio a la población mexicana. Más aún, si la generación de recursos debe ser tendiente a la satisfacción de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población mexicana en forma prioritaria.

Estos derechos económicos, sociales y culturales tienen como eje primordial la igualdad de la persona humana, en donde los gobernados cuenten con el derecho, entre otros: a un mínimo económicos para solventar sus necesidades primarias, a una educación, a una vivienda, a los servicios de salud, al trabajo para que en su conjunto obtengan una vida digna y de calidad; la igualdad será en cuanto a la vida digna y de calidad, que les permita contar con una vida digna.

Hasta cierto punto resulta normal que en una sociedad existan desigualdades de todo tipo: sociales, económicas, culturales, políticas, pero no significa que el Estado se encuentre eximido de implementar las acciones pertinentes para buscar un equilibrio en esas desigualdades, para tratar de instaurar un plano de igualdad normativa y una igualdad material, que es la forma de erradicar y evitar todo tipo de discriminación.

No podemos pasar por alto que, si bien resulta cierto que los derechos económicos, sociales y culturales, ya se encuentran debidamente reconocidos en nuestro sistema jurídico, esto no es suficiente para considerar que los mismos serán respetados y garantizados. Resulta necesario que los mismos sean difundidos para que se les conozca a nivel nacional y regional, puesto que si ignoramos que contamos con un derecho de esta naturaleza entonces con seguridad no podríamos exigir su cumplimiento ni que se nos reivindicara el mismo.

Finalmente, el tercer apartado de este artículo se refiere a lograr la mejora regulatoria en el estado de Guerrero. De acuerdo con la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria

ria, se entiende por mejora regulatoria a la “política pública consistente en la generación de normas claras, de trámites y servicios simplificados, así como de instituciones eficaces para su creación y aplicación, que se orienten a obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles y del óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano de la sociedad en su conjunto”. De igual manera, se señala que el propósito de esta política pública es “procurar los mayores beneficios para la sociedad con los menores costos posibles, mediante la formulación normativa de reglas e incentivos que estimulen la innovación, la confianza en la economía, la productividad y la eficiencia a favor del crecimiento y bienestar general de la sociedad”.

De acuerdo con el contenido de este tercer apartado del artículo 6o constitucional, esta política pública “es obligatoria para todas las autoridades públicas estatales y municipales en sus respectivos ámbitos de competencia”. También exige la expedición de una ley en la materia que deberá establecer la creación de un catálogo estatal de trámites y servicios estatales y municipales cuyo objetivo principal será el de “generar seguridad jurídica y facilitar su cumplimiento mediante el uso de las tecnologías de la información”. Se prevé que para las autoridades estatales y municipales resulta obligatoria la inscripción y actualización en dicho catálogo.

Al respecto debe tenerse presente que las políticas públicas, son parte de las acciones que realizan los gobiernos para cumplir con sus obligaciones de garantizar el ejercicio de los derechos humanos. Las políticas públicas suelen traducirse en servicios públicos, y éstos no son otra cosa que la concreción prestacional de los derechos humanos.

David CIENFUEGOS SALGADO

ARTÍCULO 7. Las leyes y normas generales, establecerán los requisitos, condiciones y demás modalidades para que las personas tengan acceso al goce de los derechos humanos y establecerán, además, los mecanismos, procedimientos, jurisdicciones, tribunales, órganos y todos aquellos instrumentos jurídicos que sean necesarios para el disfrute efectivo, con equidad social, de estos derechos humanos y de las garantías necesarias para su protección; teniendo como límites, la esfera de competencia constitucional de los tres ámbitos de gobierno y la capacidad presupuestaria de cada uno de ellos.

COMENTARIO:

Esta disposición expresa textualmente que los derechos de toda persona son el centro de la protección constitucional, es decir constituyen el límite de la actuación del Estado, ya que son inherentes a la naturaleza humana y asumen una inviolabilidad absoluta frente a cualquier ordenamiento jurídico a nivel nacional o internacional.

El Estado se encuentra obligado a la creación y establecimiento de los mecanismos que sirvan para asegurar, proteger y dar certeza a todos los derechos reconocidos en las

normas, así como dotarlos de ciertas garantías para tutelar el derecho subjetivo protegido.

Estas garantías jurídicas permiten el eficaz cumplimiento de los derechos humanos, tal es el caso del juicio de amparo, cuyo medio de control constitucional resulta ser una defensa adecuada para la protección de los derechos que se encuentran reconocidos en la norma fundamental y en los tratados internacionales de los cuales forma parte el estado mexicano.

Algunos aspectos fundamentales que destacan a estos derechos humanos en el plano económico, social, cultural y ambiental son las siguientes:

1. Acceso a los derechos humanos. La ampliación normativa de los derechos humanos permite el libre acceso a ellos de una manera efectiva y oportuna de modo que no se limita a observar simplemente la disposición constitucional establecida, sino que abarca más allá en el ámbito internacional.

Aquí encontramos al llamado bloque de constitucionalidad³⁵ que se extiende a otras normas de carácter material o sustantiva sobre derechos humanos y que son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes que rigen en un determinado espacio geográfico.

2. Equidad social. El principio de equidad social dentro de la esfera jurídica de los derechos humanos resulta inseparable de la dignidad de la persona toda vez que su acción es indispensable para la mejor conducción de estos derechos ya que no se sería admisible otorgar ciertos privilegios a un determinado grupo de personas y un trato discriminatorio a otro sector pues realizar esa acción contravendría el fin de toda sociedad humana que es el bienestar común.

3. Garantías necesarias para su protección. Los medios de defensa que actualmente propugnan la legitimidad de los derechos humanos que refiere nuestra Constitución local y que se encuentran reconocidos en la norma fundamental, son regulados a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y el juicio político.³⁶ A través de estos mecanismos de defensa se logra una certidumbre jurídica de los derechos de las personas en el ámbito económico, social, cultural y ambiental, los cuales también forman parte del conglomerado social.

4. Límite competencial y capacidad presupuestaria. En este apartado se hace referencia al límite de las obligaciones que tiene el Estado como persona jurídica frente a la sociedad como persona física para el debido ejercicio de los derechos humanos en el ámbito económico, social, cultural y ambiental. Cabe señalar que los derechos humanos no tienen un límite para su ejercicio pues los jefes de estado están obligados dentro su esfera competencial a procurar su debido cumplimiento.

³⁵ Norberto Bobbio, *Teoría General del Derecho*, Bogotá, Editorial Temis, 1997.

³⁶ Juventino V. Castro y Castro, *Biblioteca de Amparo y Derecho Constitucional*, vol. 1, México, Editorial Oxford University Press, 2001.

En ese sentido el límite competencial de que se trata atiende a los requisitos de validez de la norma jurídica³⁷ en el ámbito temporal, personal, espacial y material mismos que deben cumplir los tres niveles de gobierno -federal, estatal y municipal- a fin de hacer efectiva el contenido de la norma en un determinado espacio geográfico.

Así también el Estado como ente público debe atender a la capacidad presupuestaria que posee para administrar debidamente los egresos e ingresos que necesita un determinado sector social, esto debido a que la certidumbre jurídica de las normas obedece la gran mayoría a una mejor redistribución del gasto público.

Annia Jazmín JUSTO RAMÍREZ

SECCIÓN II

De los Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos

ARTÍCULO 8. El Estado de Guerrero sustenta su identidad multiétnica, plurilingüística y pluricultural en sus pueblos originarios indígenas particularmente los nahuas, mixtecos, tlapanecos y amuzgos, así como en sus comunidades afromexicanas.

COMENTARIO:

El artículo 8 de la Constitución Política del Estado de Guerrero, dispone que nuestra entidad guerrerense sustenta su identidad multiétnica, plurilingüística y pluricultural en sus pueblos originarios indígenas, particularmente, los nahuas, mixtecos, tlapanecos y amuzgos, así como en sus comunidades afromexicanas.

Este precepto pertenece a la sección del reconocimiento de los derechos de los Pueblos indígenas y afromexicanos, es de carácter incluyente, pues por primera vez se incorpora a la Constitución Estatal un capítulo de protección de los derechos de este sector históricamente vulnerado. Así es, a pesar de que a partir de su creación, Guerrero ha tenido siete ordenamientos fundamentales: la Ley Orgánica de 1850 y las Constituciones de 1851, 1862, 1874, 1880, 1917 y 2014, en la etapa de 1850 a 1880 existieron 5 textos constitucionales, lo cual daba una Constitución cada seis años; pero de 1917 a 2014, transcurrieron aproximadamente 97 años, periodo en el que si bien tuvo varias reformas, ninguna se ocupó del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos.

Dada la necesidad de armonizar la Constitución entonces vigente con las reformas constitucionales en materia de derechos humanos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de junio de 2011, surgió el imperativo de una reforma casi integral, por lo que el 24 de abril, se aprobaron las reformas y adiciones contenidas en el Decreto Número 453, por H. Congreso del Estado el dos de abril de 2014, por la mayoría de la totalidad de los Ayuntamientos del estado de Guerrero.

³⁷ Eduardo García Máynez, *Introducción al Estudio del Derecho*, 48ª ed., México, Porrúa, 1996.

En la Constitución de 2014, vigente, en diáfana sincronización con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente, con su artículo 2 en el que se reconoce la composición pluricultural de la Nación Mexicana y se consagran los derechos de los pueblos indígenas, como las obligaciones del Estado mexicano para garantizar el desarrollo de los mismos en respeto de sus costumbres debiendo armonizar con el progreso general del país sin perder su identidad; el Constituyente de Guerrero, incorpora por primera vez en la historia de sus constituciones fundamentales los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos, mediante el reconocimiento de su diversidad cultural desarrollada por distintas etnias multilingües que descansa en sus pueblos originarios, particularmente, los nahuas, mixtecos, tlapanecos y amuzgos, así como en sus comunidades afromexicanas.

Es entendible la convergencia étnica, ya que el estado de Guerrero no es un estado originario de la Federación Mexicana constituida en 1824, debido a que fue creado con territorio de los estados de México, Puebla y Michoacán, mediante Decreto del Congreso de la Unión del 15 de mayo de 1849 y una vez ratificado se emitió un nuevo Decreto constitutivo el 27 de octubre de ese año.

En efecto, la población indígena originaria que sustenta la identidad del estado, está constituida principalmente, por cuatro grupos étnicos, los nahuas, (nauatlakai), mixtecos (na savi), tlapanecos (mephaa) y amuzgos (ñomnda), en total suman 463 633 habitantes distribuidos en las siete regiones geopolíticas, geoeconómicas o geográfico-culturales en que se divide la entidad: La Montaña, Costa Chica, Centro, Acapulco, Costa Grande, Tierra Caliente y Norte.

La Constitución se olvida de los indígenas migrantes en zonas determinadas, compuestas solo por familias aisladas, como popolocas, tarascos, zapotecos, triques, que en los años 90 llegaron 12 000 personas en conjunto.

Los conceptos de “persona indígena” o “pueblo indígena” tienen connotaciones antropológicas y sociales, en ese sentido, Alfonso Caso, uno de los pilares del indigenismo mexicano en su trabajo denominado “Definición del indio y lo indio”, afirmó: “Es indio aquel que siente pertenecer a una comunidad indígena, y es una comunidad indígena aquella en que predominan elementos somáticos no europeos, que habla preferentemente una lengua indígena, que posee en su cultura material y espiritual elementos indígenas en fuerte proporción y que, por último, tiene un sentido social de comunidad aislada de las otras comunidades que la rodean, que hacen distinguirse asimismo de los pueblos de blancos y de mestizos”.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su quehacer interpretativo, definió con sustento jurídico los conceptos de “persona jurídica”, y “pueblo indígena” tendente a identificar a los destinatarios de las prerrogativas que la Ley Fundamental establece en favor de dicho sector. De tal manera, que la “autoconciencia” o la “autoadscripción” realizada por el propio sujeto, debe ser el criterio determinante para establecer cuándo una persona es indígena.

Entonces, será persona indígena quien se autoadscriba y reconozca a sí mismo como tal, lo cual implica asumir como propios los rasgos sociales y las pautas culturales que ca-

racterizan a los miembros de las comunidades indígenas. Definición en completa armonía con los criterios utilizados en el ámbito internacional, como es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Los nahuas es el grupo étnico más grande de México, a nivel nacional el náhuatl es la lengua que más se habla, 1 725.000.00 hablantes, en tanto que en el estado de Guerrero ocupan el 40% de la población indígena, que equivale a 212,000 nahuas (nauatlakai), se localizan en casi todas las regiones geopolíticas, y ocupan territorios, fundamentalmente, en La Montaña, Centro, Norte, Costa Chica y Tierra Caliente. Los Municipios que concentran más hablantes de náhuatl son Chilapa, Tlapa, Zitlala, Olinalá, Tixtla, Eduardo Neri y Mártir de Cuilapan.

En la Región Centro y la Montaña, en el Norte, destacan los Municipios de Tepic, Coahuila, Copalillo, Huitzuco, Teloloapan y Taxco; en la Costa Chica: Cuauhtémoc, San Luis Acatlán y Azoyú; también los encontramos en las ciudades de Chilpancingo, Iguala y Acapulco.

Los mixtecos (na savi), 148.000, o sea el 28%, de la población indígena; se localiza en la parte alta de la Montaña, donde conviven con nahuas, tlapanecos, amuzgos, mestizos, habitan la zona más escabrosa e incomunicada de la región, se concentran en los Municipios de Alcozahuca, Atlamajalcingo del Monte, en mayor cantidad, en Tlapa en menor número, Copanatoyac, Xalpatlahuac, Tlalixtlaquilla, Malinaltepec, Alpoyeca; su población también se extiende a unas comunidades de la Costa Chica de los Municipios de San Luis Acatlán, Tlacoachistlahuaca, Iguala y Xochistlahuaca.

Algunas familias mixtecas han emigrado a los centros urbanos como Acapulco y Chilpancingo.

Son el cuarto pueblo más numeroso de México, después de los nahuas, mayas y los zapotecas, ya que también hay en Puebla y Oaxaca, donde son mayoría.

116.000 tlapanecos (me'phaa), esto es, el 22%, se establecen en la región de La Montaña y la Costa Chica, en la que se ubican los Municipios de Acatepec, Atlix-tac, Malinaltepec, Tlacoapa, Zapotitlán, Tlapa, Atlamajalzingo del Monte, Metlatónoc, Ayutla, Azoyú y San Luis Acatlán, en donde se encuentran pequeños núcleos poblacionales.

Amuzgos (suljaa), 42.000 equivalente al 9%, su territorio se localiza al sureste del estado de Oaxaca, región Costa Chica, comprende los Municipios de Ometepec, Tlacoachistlahuaca y Xochistlahuaca, esta última municipalidad cuenta con la mayor concentración de población de esta etnia. Entre los pueblos amuzgos encontramos Cozoyoapán, Zacualpan, Cochoapa, Cerro Pájaro, Las Minas, Cerro Bronco, Guadalupe Victoria, Huajintepec y Huehuetonoc.

Lamentablemente, aun cuando la población indígena representa a nuestros grupos originarios, se asientan mayormente en zonas rurales, donde construyen comunidades tradicionales, donde viven más del 75% de sus habitantes, en situaciones de postración

y abandono de manera ininterrumpida desde hace quinientos años, ya que generalmente, tienen menos posibilidades y acceso a salud, educación, avance económico, trabajo, y, en general, a una vida digna.

Por otra parte, aquellos que emigran a las ciudades en busca de mejores condiciones de vida, se encuentran con la discriminación, sarcasmo, falta de vivienda y empleos, explotación de parte de los pobladores de las principales ciudades del estado, y con el consecuente abandono de su lengua originaria, la cual se extingue día a día.

Con la reforma constitucional plasmada en la sección de los Derechos de los Indígenas y afroamericanos, sin duda, es un avance necesario con el objetivo de consolidar nuestra culturas y lenguas originarias no se extingan, mediante los programas y proyectos que se requieran en los tres niveles de Gobierno, reforzados con las propias organizaciones Civiles como el Consejo Guerrerense 500 años de resistencia (CG500-años), la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIP), Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas, Congreso Nacional Indígena, y además con representantes en la Cámara de Diputados, el ex Instituto Nacional Indigenista (INI), y Secretaría de Asuntos Indígenas y comunidades Afroamericanas (SAICA), se han obtenidos logros, como su inclusión tanto en el sistema jurídico nacional como internacional, sin embargo, con todo ello, el movimiento indigenista en Guerrero, no ha colmado sus deseos de obtener para sus pueblos una vida digna.

En cuanto a las comunidades afroamericanas, vale decir que el término afroamericano es utilizado para identificar a los mexicanos de ascendencia africana subsahariana, también son llamados afrodescendientes, se concentran en las zonas costeras y en los poblados a las orillas de los ríos de los estados de Guerrero, Oaxaca y Veracruz, forman un grupo históricamente invisibilizado, hasta antes del Censo de 2015, producto de la interlocución del CONAPRED con el INEGI, debido a que los afroamericanos no se identifican con los grupos indígenas ni los mestizos en el aspecto racializado ni en las particularidades culturales. En ese sentido, INEGI incluyó por primera vez una pregunta que permitía la auto adscripción identitaria como afrodescendiente, lo cual permitió conocer que las personas que se identifican como afroamericanas representan el 1.6% de la población nacional.

Sin embargo, hasta el momento la Constitución Federal no les incluye expresamente, pues únicamente en su artículo 2º, se refiere ampliamente a los pueblos indígenas, y si bien pretende en el último párrafo hacer extensivos los derechos a cualquier “comunidad equiparable a aquellos” las comunidades afroamericanas, se insiste, no se les reconoce como sujeto colectivo de derechos, su forma de organización social, política y cultural.

Sin embargo, a diferencia del Pacto Supremo Nacional, la Constitución del estado vigente, de carácter incluyente, por primera vez en su historia, visibiliza a los pueblos afroamericanos como un sector protegido, lo cual es menester aplaudir, debido a que las personas afroamericanas enfrentan constantes obstáculos en el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos, así también las contribuciones históricas de estas comunidades han pasado por alto, y, tanto las instituciones como entre la población, existen perjuicios,

actitudes y conductas discriminatorias en su contra, de ahí que sea necesario, se les considere en la toma de decisiones que les involucre y afecten directamente a fin de combatir una situación de discriminación Estructural.

Sin duda, es un avance en el reconocimiento de los derechos humanos la inclusión en el texto constitucional de nuestro estado, de las comunidades afromexicanas, pero debe considerarse su regulación en torno a la discriminación, así como mecanismos para participar en la formulación de políticas de desarrollo económico, social, cultural, ambiental y la resolución de conflictos atinentes a la propiedad y posesión territorial, lo cual se concretizara mediante políticas públicas a través de la Secretaría de Asuntos Indígenas y Comunidades Afromexicanas (SAICA) en el estado, quien tiene, entre otras funciones, elaborar investigaciones relacionadas con estas comunidades, coordinarse con dependencia, instituciones educativas y organizaciones de la sociedad civil para implementar programas o acciones y proporcionarles asistencia legal a dicho sector, y por último, implementar medidas para la preservación de la cultura de los pueblos originarios como comunidades afrodescendientes.

Griselda Guadalupe SÁNCHEZ GUZMÁN

ARTÍCULO 9. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y afromexicanos, atendiendo en todo momento a los principios consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Instrumentos Internacionales en la materia e incorporados al orden jurídico nacional.

COMENTARIO:

Este precepto hace alusión a los pueblos indígenas y afromexicanos, así como al reconocimiento a su derecho a la libre autodeterminación y autonomía, bajo los límites consagrados en la Constitución federal y alcance de los instrumentos internacionales que forman parte de nuestro marco jurídico interno, a los cuales aquí nos referiremos; en primer lugar es un avance normativo esta Sección II que lo contiene, innovación que viene aconteciendo en México y llega hasta Guerrero, propiciada por una paulatina apertura constitucional al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, podría decirse que a partir de la década de los noventa, en un primer momento al reconocerse, en 1998, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, le sigue la ratificación de una serie de tratados internacionales en el ámbito regional y universal, así como de la competencia de diversos organismos de supervisión internacional, entre ellos la Corte Penal Internacional y los comités del sistema convencional de Naciones Unidas.³⁸

³⁸ Mauricio Iván del Toro Huerta y Rodrigo Santiago Juárez, “La perspectiva intercultural en la protección y garantía de los derechos humanos”, CNDH *Fascículo 12*, Colección sobre la protección constitucional de los derechos humanos, noviembre, 2015, p. 31

En el plano internacional dos documentos se ocupan de manera directa de los pueblos indígenas: el Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes³⁹ aprobado el 27 de junio de 1989 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁴⁰ y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada el 13 de septiembre de 2007;⁴¹ lo relevante del caso es que con ese Convenio que fue ratificado por México, debe tenerse presente que desde ese momento produce efectos jurídicos inmediatos para el orden interno en casi todo el sistema constitucional,⁴² por tanto, obliga al acatamiento de los tratados internacionales.

Nuestro país no obstante de contar con una amplia diversidad cultural conformada por más de 60 lenguas indígenas, resulta increíble que a finales del siglo pasado nuestra Constitución federal, mucho menos la de Guerrero, no reconocían ese pluralismo cultural;⁴³ con motivo de la ratificación del citado Convenio, en 1992 se incluye por primera vez un párrafo en el artículo 4o. de la Constitución federal con referencia a la composición pluricultural de nuestro país, que se basa en sus pueblos indígenas, incorporando el reconocimiento de ciertos derechos a sus comunidades.⁴⁴

En ese incipiente avance normativo, posteriormente surge otra reforma constitucional, en el año 2001,⁴⁵ en la que adquiere relevancia en esta materia el artículo 2º al que se le adiciona lo concerniente a los derechos de las comunidades indígenas y sus integrantes, incorporando como derecho fundamental el de la autodeterminación, siendo parte del mismo, lo relacionado a elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad, derecho al que hace referencia el apartado A, fracción III.

Si bien es cierto, que reconoce la diversidad cultural de la nación, no menos cierto es, que no se ocupa de la población afrodescendiente, como sí lo hace el artículo 9º de la Constitución de Guerrero; aquí huelga mencionar que en todo el país, solo en dos esta-

³⁹ <http://www2.ohchr.org/spanish/law/indigenas.htm>

⁴⁰ La OIT se creó en 1919 en el contexto de la post-guerra, es decir, después de la Primera Guerra Mundial. El papel de la OIT sería promover la justicia social, el derecho a la libre sindicación, el derecho a la negociación colectiva. Está muy ligada a la creación de una serie de normas reguladoras del trabajo. El Senado lo ratificó, a propuesta del Ejecutivo, el 3 de agosto de 1990.

⁴¹ A/Res. 61/295 [http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/10/PDF/N0651210.pdf](http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/10/PDF/N0651210.pdf?OpenElement)

⁴² El artículo 133 constitucional al establecer que “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión...”

⁴³ Datos generales sobre las poblaciones, comunidades y pueblos indígenas pueden consultarse en el Programa Universitario México Nación Multicultural (www.nacionmulticultural.unam.mx), en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (www.cdi.gob.mx) o en el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (www.inali.gob.mx).

⁴⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1992.

⁴⁵ *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001.

dos incluyen en sus Constituciones Políticas a esta población, entre los que se encuentran nuestro caso a estudio, Guerrero, en su Constitución Política Sección II, Título Primero con 7 artículos; y, Oaxaca, en su artículo 16 segundo párrafo.⁴⁶

El actual gobierno del estado de Guerrero en el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021 plasma su reconocimiento de las condiciones económicas paupérrimas y de la extrema pobreza de los pueblos indígenas en la entidad;⁴⁷ lo anterior es así, pues desde la llegada de los españoles los pueblos indígenas fueron afectados por violaciones a sus derechos humanos concatenado con la imposición del derecho monocultural que prevaleció en nuestro país.

De acuerdo con el Programa Especial de los Pueblos Indígenas, la población total en Guerrero, es de 3 533 251 de los cuales el 19% corresponde a población indígena que asciende a 681,615 habitantes;⁴⁸ Guerrero es el Estado con mayor presencia de afromexicanos con 229,514;⁴⁹ dicha población se concentra en la Región Costa Chica.⁵⁰

Es así que el artículo 9º que aquí se comenta, contempla como principios rectores el reconocimiento a la libre autodeterminación y autonomía de los pueblos indígenas y afromexicanos; para abordar el tema es de consulta obligada el contenido del artículo 2º de la Constitución federal y visualizar su alcance a nivel nacional y estatal; viene a reconocer los principios de autodeterminación y autonomía indígena incorporándolos como un derecho humano de tipo colectivo de los pueblos y comunidades indígenas; aspectos que retoma la Constitución de Guerrero en el artículo 9º, derechos que son entendidos como la facultad que tienen para determinar libremente sus normas, sus formas de resolución de conflictos, su condición política y su desarrollo económico, social y cultural, sin desconocer que los indígenas en lo individual son titulares de todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional y ahora en la Constitución federal y la local de Guerrero.

En el caso particular de Guerrero, contamos prácticamente con una nueva Constitución Política del Estado de Guerrero; bueno, en términos técnico legislativos, tenemos una reforma integral que surgió el 29 de abril de 2014, en la cual se contemplan grandes avances, entre los que se pueden mencionar la incorporación de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos de la entidad, en armonía con lo establecido en la Constitución Federal; es así que incorpora el derecho a la autodeterminación y autonomía, previsto en los artículos 9º y 11, fracción II.⁵¹

⁴⁶ https://www.finanzasoaxaca.gob.mx/pdf/asistencia/leyes_fiscales/VIGENTES/pdf/CONSTITUCION_POLITICA_DEL_ESTADO_LIBRE_Y_SOBERANO_DE_OAXACA%202017.pdf

⁴⁷ <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2016/04/Plan-Estatal-de-Desarrollo-2016-2021.pdf>

⁴⁸ <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239924/05-cuadro-01.pdf>

⁴⁹ http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2016_023.pdf

⁵⁰ <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2016/04/Plan-Estatal-de-Desarrollo-2016-2021.pdf>

⁵¹ <http://www.iepcgro.mx/PDFs/MarcoLegal/Constitucion%20del%20EstadoLibre%20y%20Soberano%20de%20Guerrero.pdf>

En México, y en particular en el estado de Guerrero, no existe un marco normativo claro que regule las formas de armonizar y coordinar el sistema jurídico estatal y los sistemas jurídicos comunitarios o indígenas, como lo considera la CNDH;⁵² el 15 de febrero de 2011, el Congreso de Guerrero aprobó por unanimidad de votos, la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas, reglamentaria del entonces artículo 10 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.⁵³

Posteriormente, el 29 de abril del 2014, surge la citada reforma integral a la Constitución local, en la que se incorporó en el Título Segundo denominado “Derechos Humanos y Garantías”, en cuya Sección II intitulada “Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos”, reconoce y regula de manera amplia los derechos, reconocimiento y cultura de los pueblos y comunidades indígenas que a nivel nacional contempla el artículo 2º de la Constitución federal.

Esa reforma dejó sin efecto el artículo 10 constitucional, vigente hasta ese momento que le daba sustento a la Ley referida; por lo cual, el 10 de agosto de 2018, el legislador local aprobó la iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, con el fin de armonizarla con el nuevo texto constitucional que se encuentra vigente.⁵⁴

No debe pasarse inadvertido que cualquier reforma a la Constitución Política local o nueva ley estatal, deben necesariamente pasar por el tamiz de una perspectiva de sistematización e integración normativa, teniendo como eje central los postulados de la Constitución Federal, de la Convención 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y ser conformes con las provisiones de derechos humanos de los pueblos indígenas.

Tomando en consideración los principios “*pro persona*” y de interpretación conforme, así como la inclusión de los tratados internacionales dentro del bloque de constitucionalidad, en términos de los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, y 133, constitucionales, sin duda alguna que, al intentar reglamentar aspectos relacionados con cuestiones indígenas, se debe de aplicar el “Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”.

Hipólito LUGO CORTÉS

⁵² http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2016/Rec_2016_009.pdf

⁵³ <http://congresogro.gob.mx/61/attachments/article/692/LEY%20N%C3%9AMERO%20701%20DE%20RECONOCIMIENTO,%20DERECHOS%20Y%20CULTURA%20DE%20LOS%20PUEBLOS%20Y%20COMUNIDADES%20IND%C3%8DGENAS%20DEL%20ESTADO%20DE%20GUERRERO-03-10-2018.pdf>

⁵⁴ <http://congresogro.gob.mx/61/attachments/article/692/LEY%20N%C3%9AMERO%20701%20DE%20RECONOCIMIENTO,%20DERECHOS%20Y%20CULTURA%20DE%20LOS%20PUEBLOS%20Y%20COMUNIDADES%20IND%C3%8DGENAS%20DEL%20ESTADO%20DE%20GUERRERO-03-10-2018.pdf>

ARTÍCULO 10. La conciencia de la identidad indígena o afromexicana deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones relativas a dicha pertenencia.

COMENTARIO:

Los artículos 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14 incluidos en la sección II, del Título Segundo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, establecen desde la reforma constitucional de 2014, derechos para los pueblos indígenas y afromexicanos.

Específicamente el artículo 10, refiere: “La conciencia de la identidad indígena o afromexicana deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones relativas a dicha pertenencia”.

Pero ¿a qué se refiere la conciencia de la identidad? La definición de la identidad atiende a distintas variables dependiendo de la situación del individuo o de la colectividad que se trate.

En lo individual -y desde lo general- podemos suponer que el ser humano forja su identidad en tres ámbitos, el primero tiene que ver con los procesos de sociabilización que vive en los diferentes grupos sociales a los que pertenece; el segundo se delimitaría de acuerdo a los diferentes roles que desempeña y; el tercero atendería a las características de su propia personalidad.

En el caso de la identidad de las colectividades se atendería a las características y circunstancias de las mismas; por ejemplo, Luis Villoro señala que “las etnias minoritarias en el seno de una cultura nacional hegemónica (comunidades indias en América latina, judíos en Europa) o bien las nacionalidades oprimidas en países multinacionales (kurdos, chechenes, catalanes y tantos otros) se ven impelidas a una reacción defensiva. La preservación de la propia identidad es un elemento indispensable de la resistencia a ser absorbido por la cultura dominante”.⁵⁵

Sea cual sea el proceso de formación de las identidades en lo individual o grupal, se puede afirmar que la conciencia de la identidad supone la cognición de la singularidad como persona o como colectividad. Es decir, la visión desde la alteridad que nos identifica con unos y en consecuencia nos diferencia de otros.⁵⁶

En este orden de ideas, la conciencia de la identidad, tanto indígena como afromexicana, es un criterio fundamental para determinar a quienes se les aplican las disposiciones establecidas en la sección segunda, del título segundo de la Constitución Guerrerense.

Para el derecho, dicha conciencia de identidad, se conceptualiza como: autoadscripción. Y es un derecho humano que estipula que sea la autoidentificación, el punto de partida para determinar quién es indígena o afromexicano.

⁵⁵ Luis Villoro, *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, UNAM, Paidós Ibérica, 1998, p. 66.

⁵⁶ María Nieto Castillo, “Identidad y autoadscripción. Una aproximación conceptual”, en *Ciencia Jurídica*, año 5, volumen V, número 1, enero-junio 2016, Universidad de Guanajuato.

Este derecho lo encontramos en distintas resoluciones de la Suprema Corte de justicia de la nación (SCJN), así como en resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por señalar algunas, únicamente a manera de ejemplo, la SCJN en el amparo directo 1851/2007 dispuso que “...la conciencia de la identidad indígena es suficiente para demostrar la calidad de indígena, su propia manifestación como indígena basta para comprobar su identidad, para así acceder a las prerrogativas que establece la constitución a su favor, sin que exista fundamento constitucional para imponer al sujeto [...] la carga de la prueba para demostrar su calidad de tal”.

O, en la jurisprudencia 12/2013 señala que “la autoadscripción constituye el criterio que permite reconocer la identidad indígena de los integrantes de las comunidades y así gozar de los derechos que de esa pertenencia se derivan”.

Cabe señalar que antes de la reforma, el artículo 10 hacía referencia a quienes eran los habitantes del Estado, señalando únicamente en relación a los pueblos indígenas, que “... los poderes del Estado y los Ayuntamientos, en sus respectivos ámbitos de competencia y 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”.

La transformación no solo de este artículo, si no la inclusión de toda la sección referente a los derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos pone de manifiesto la intención de mejorar las condiciones para el ejercicio de los derechos de esta parte de la población.

María NIETO CASTILLO

ARTÍCULO 11. Se reconocen como derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural;

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, con sujeción a lo dispuesto en el orden constitucional y legal;

III. Elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades políticas o representantes, y garantizar la participación de las mujeres en condiciones de equidad, estimulando su intervención y liderazgo en los asuntos públicos;

IV. Acceder al uso y disfrute colectivo de sus tierras, territorios y recursos naturales en la forma y con las modalidades prescritas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que puedan ser objeto de despojo alguno, o de explotación mediante entidades públicas o privadas ajenas a los mismos sin la consulta y el

consentimiento previo, libre e informado de la comunidad. En caso de consentimiento, tendrán derecho a una parte de los beneficios y productos de esas actividades;

V. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad; y,

VI. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, tomando en consideración sus usos, costumbres y demás especificidades culturales, bajo la asistencia de traductores, intérpretes y defensores calificados para tales efectos.

COMENTARIO:

México es un país pluricultural integrado por personas de diversos grupos sociales, algunos son indígenas quienes practican diversas costumbres por sus creencias ancestrales y hablantes de una lengua originaria, según el INEGI del censo del año de 2010, en México son 7 millones 382 mil 785 personas de 3 años y más hablan alguna, se cuenta con 69 lenguas nacionales 68 indígenas y el español, esto a lo largo y ancho del territorio nacional, Guerrero se encuentra en el sexto lugar a nivel nacional con una cantidad de 456 774 de estas lenguas indígenas son el (tlapaneco, mixteco, náhuatl y amuzgo)

Guerrero por ser una Entidad Federativa habitada por indígenas, quienes gozan de prerrogativas, susceptibles de ser reconocidos y de garantizarse sus derechos más básicos por el estado.

Marco jurídico de los derechos de los pueblos indígenas. En la historia de la humanidad, uno de los sectores sociales más vulnerables han sido precisamente los indígenas, en México después de la colonización estos grupos han sido sobrevivientes de tantas y cuantas injusticias por el hecho de hablar, creer, pensar, vestir y actuar diferente, se les estigmatizaba con un trato inhumano y ni pensar de los derechos que pudieran garantizarles sus plenos desarrollo como humanos, gracias a la resistencia, a la lucha y movimientos sociales, actualmente podemos decir que sus derechos están garantizados por disposiciones jurídicas nacionales e internacionales, es preciso aclarar que partir de la reforma constitucional de junio de 2011 estos derechos se reconocen de la manera más amplia en el País. Destacamos el contenido de tres instrumentos internacionales.

Convenio Número 169 de la Organización Internacional del Trabajo Sobre Pueblos Indígenas y Tribales En Países Independientes

Artículo 2. 1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

Artículo 7.1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

Artículo 7.2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Artículo 3. Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Declaración Americana Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Artículo III. Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo IX. Personalidad jurídica. Los estados reconocerán plenamente la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, respetando las formas de organización indígenas y promoviendo el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en esta declaración.

Análisis comparativo. La constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Esta Constitución en su Sección II alude de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos, en los artículos 8, 9, 10 Y 11, cuyo contenido no tiene mayor trascendencia ni diferencia con los derechos contenidos en la Constitución Federal, a pesar de que en Guerrero se cuenta con una cantidad importante de pueblos originarios hablantes de una lengua indígena, sabemos que en la región montaña en la mayoría de los municipios de esta hablan una lengua originaria, estas son: tlapaneco, mixteco y náhuatl a excepción del amuzgo que se habla en la región de la costa chica, por consecuencia los habitantes indígenas preservan costumbres únicas.

Como ya lo decíamos en líneas anteriores Guerrero según el censo del INEGI de 2010, se ubica en el sexto lugar con más hablantes indígenas, a pesar de la cantidad, el legislador no le dio importancia aprobando una reforma constitucional local sin mayor sentido como se puede leer, por referirnos de algunos aspectos que consideramos importantes y que no se señalan, por ejemplo los derechos de las mujeres, niños, adultos mayores, discapacitados, analfabetas, solo por citar algunos de los grupos vulnerables, el Estado por contar con más de 456 774 habitantes indígenas merece un trato especial y de mayor especificidad, desgraciadamente en México y en Guerrero ser indígena es una desventaja y si se suma la vulnerabilidad es doblemente o triple desventaja, es por ello que en la Constitución Local se deberán matizar los temas con los más amplios derechos y con la mayor profundidad.

Se requiere una Constitución Local con ejes fundamentales integrales para regular los derechos y garantizar el desarrollo en todos los ámbitos de estos pueblos acorde a su entorno, es decir que lo que se establezca en la Constitución se asemeje con la realidad.

Constitución Política de la Ciudad de México. La Ciudad de México se ubica en el doceavo lugar en la cantidad de habitantes de lenguas indígenas, en su Constitución Local según los artículos 57, 58 y 59 se señalan de los derechos de los pueblos

indígenas, se contempla de manera ordenada y específica de cada tema en cuanto a los derechos, desde el aspecto general cuando se alude a los derechos colectivos, el reconocimiento a la composición pluricultural, plurilingüe, y pluriétnica.

En el ámbito particular se consagran los siguientes derechos: carácter jurídico, la libre determinación y autonomía, derechos de participación política, derechos de comunicación, derechos culturales, derecho al desarrollo propio, derecho a la educación, derecho a la salud, derecho de acceso a la justicia, derecho a la tierra, al territorio y a los recursos naturales, derechos laborales, medidas de implementación y órgano de implementación.

Los descritos en la Constitución de la Ciudad de México, todos son derechos reconocidos por la Constitución Federal, pero los diputados constituyentes ampliaron el sentido de cada uno con la idea de hacer una norma más clara y ordenada, además de señalar los mecanismos para la administración y distribución de los recursos económicos a fin de promoverlos mediante un organismo público con personalidad jurídica.

Propuestas. Lineamientos para complementar los artículos 8, 9, 10 y 11 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

Ya la referíamos en los textos anteriores que en el ámbito de los derechos de los pueblos indígenas en esta Constitución es muy general y de cierta manera hasta escueta, para nosotros es importante ordenar algunos puntos tomando como modelo la Constitución de la Política de la Ciudad de México y consideramos pertinente proponer los siguientes ejes: 1. Reconocer los derechos de los pueblos indígenas en la entidad; 2. Definir los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos; 3. Señalar que efectivamente en el estado tiene en sus regiones y municipios una composición de pueblos indígenas y cuatro lenguas originarias; y, 4, Establecer los derechos de los pueblos indígenas con los siguientes ejes centrales: Jurídico; Autonomía y asociación; Derechos de participación en la política; Derechos a la información y comunicación; Derecho de participación cultural y religión; Derecho al desarrollo; Derecho a la educación; Derecho a la salud; Derecho de acceso a la justicia; Derecho a su territorio y recursos naturales; Derechos laborales; Derecho a la promoción de su vestimenta, gastronomía, artesanía y cultura; y, Derecho a salvaguardar sus inventos y creatividad intelectual.

Vladimir CANTÚ LÓPEZ

ARTÍCULO 12. La educación de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas será con pertinencia intercultural y lingüística, laica, gratuita, y de calidad. El Estado garantizará el acceso, permanencia y eficiencia terminal a los estudiantes indígenas y afromexicanos, implementando un sistema de becas. El Estado generará las condiciones de acceso al primer empleo de los egresados de su sistema educativo, conforme lo determine la ley de la materia.

En las instituciones de educación indígena la enseñanza de las lenguas de los pueblos indígenas y del español será obligatoria.

COMENTARIO:

Sin lugar a dudas, este artículo consagra una serie de derechos de suma importancia, pues con ellos se busca garantizar la inclusión e igualdad de oportunidades de la población indígena y afromexicana del estado de Guerrero. Se trata de un artículo innovador en la medida en que establece un sistema integral de atención educativa y laboral para los miembros de las mencionadas comunidades étnicas, que no tiene símil en ninguna otra entidad del país.

Para analizar, aunque sea someramente la educación en el ámbito de las comunidades indígenas y afromexicanas en Guerrero, haremos mención de que el paso inicial se dio a nivel constitucional primero en Guerrero y en Oaxaca, en 1987, y luego, a nivel federal con la reforma de 1992, cuando en el marco de la conmemoración de lo que se llamó el “Encuentro de Dos Mundos”, nuestro país reconoció, la composición pluricultural de la República Mexicana.

Si bien en ese momento ya teníamos un marco constitucional, todavía estábamos lejos de aplicar concretamente las normas, porque esa reforma parecía solamente formal, sin que se materializara en cambios palpables para las comunidades y pueblos indígenas, que en ese momento eran el foco de atención.

Por otro lado, México había suscrito el convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Con ello, adquiriríamos y nos comprometíamos con una serie de postulados normativos que había que llevar a la práctica. Más adelante vendría la reforma de agosto de 2001, y más tarde la de derechos humanos de 2011, que han dado un nuevo perfil a los derechos y sobre todo a su cumplimiento y efectividad.

Con el paso del tiempo, el reconocimiento de la pluriculturalidad nos ha dejado en claro que es importante diferenciar y no homogenizar, ello ha permitido que con el derecho a la diferencia se generen esquemas de igualdad. En la actualidad, todas las constituciones establecen una prohibición tajante a la discriminación, y para ello aluden a las llamadas categorías sospechosas, que se refieren a los supuestos o casos en los cuales las personas pueden estar en situación de vulnerabilidad frente a los demás. Uno de esos casos es el de los miembros de las comunidades indígenas y afromexicanas.

Debemos dejar anotado que la materia de los derechos humanos ha comenzado a tomar una mayor importancia y por esa razón, se creó en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Dirección General de Estudios Promoción y Desarrollo de los Derechos Humanos. Esta dirección, tiene como principal tarea difundir lo que la Suprema Corte hace, sus resoluciones, sus interpretaciones, sus jurisprudencias; porque el trabajo de la Suprema Corte se conoce por el propio Poder Judicial, o por algunos interesados, pero la mayor parte de la sociedad no sabe o no comprende a cabalidad y en toda su extensión el trabajo de este órgano. Por ello, la tarea de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es promover los derechos humanos de todas las personas, especialmente de quienes requieren una atención específica debido a su edad, a su condición social, a su movilidad, a su preferencia u orientación sexual, a sus diferencias culturales o a cualquier otra situación

que pueda ser considerada como desventaja, principalmente cuando están involucrados ante casos que llegan a la Corte. El esfuerzo está focalizado en los temas de los derechos de los indígenas entre otros sectores sociales con vulnerabilidad sujetos a protección internacional; en el caso de Guerrero, la Constitución local reconoce similar situación a las comunidades afromexicanas.

En lo que respecta al tema de la educación en Guerrero, dado el elevado porcentaje de población indígena que conforma nuestro territorio, es imprescindible que el gobierno en sus tres niveles federal, estatal y local, tenga como una de sus prioridades garantizar a ese sector social una educación de calidad, porque de lo contrario sus miembros no tienen acceso a fuentes de trabajo, así como a una participación activa en la vida política, social y económica del país. Lamentablemente, a pesar de la fuerte inversión social en el tema, los resultados no son los adecuados, especialmente por la falta de profesores que resulten idóneos para satisfacer el derecho a la educación en los términos mencionados. Ello fomenta un elevado índice de analfabetismo, pobreza, marginación y discriminación de las comunidades indígenas y afromexicanas que incide en una población con pocas oportunidades de integrarse a la vida productiva del país y, por otro lado, en decadencia económica y dependiente de los programas sociales.

En el estado de Guerrero, el Poder Ejecutivo en coordinación con la Secretaría de Educación debe garantizar la educación a los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas, como lo prescribe el artículo 12 de la Constitución local, es decir, con pertinencia intercultural y lingüística, laica, gratuita y de calidad. La interculturalidad representa un reto mayúsculo en la docencia, pues requiere profesores y programas de estudio que atiendan tal cuestión, que se ha revelado de suma importancia en los contextos culturales contemporáneos.

Por otro lado, debe destacarse la importancia de recuperar y dinamizar el gran patrimonio cultural que constituyen las lenguas. En tal sentido, la política pública que debe derivar del segundo párrafo de este artículo, debe abrir la puerta al interés por la reproducción de los idiomas y variantes lingüísticas habladas en nuestra entidad.

No cabe duda que dichas disposiciones resultarán en una labor larga y ardua, y sumamente complicada, dada la crisis financiera, política y social que se vive actualmente en el estado de Guerrero y en gran parte del país. Sin embargo, una medida para terminar con esa crisis, en el mediano plano, es fomentar educación de calidad, no solo en las comunidades indígenas y afromexicanas, como parte de una estrategia para una transformación de la sociedad, y como consecuencia del Estado Mexicano. En el otro extremo, la organización de profesores, con vocación y comprometidos, por la educación indígena, puede hacer la gran diferencia. Tratándose del rescate de las lenguas de estas comunidades étnicas, debe buscarse el fortalecimiento de las academias de dichos idiomas, labor en la cual también los profesores bilingües deben mostrar su compromiso para el rescate de este elemento central de las culturas de los pueblos indígenas y afromexicanos.

María Dalia ROMÁN ZÚÑIGA y David CIENFUEGOS SALGADO

ARTÍCULO 13. El Gobierno del Estado en coordinación con las autoridades municipales y conforme a las disposiciones presupuestales que apruebe el Congreso, generará el cúmulo de políticas públicas que promuevan el acceso a los derechos humanos y la igualdad de oportunidades de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas, que tiendan a eliminar cualquier práctica discriminatoria y posibiliten el avance socioeconómico y el desarrollo humano. Las obligaciones que corresponda a cada uno de los poderes del Estado, se determinarán en una Ley Reglamentaria atendiendo a lo prescrito en el artículo 2º, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas se incorporarán acciones afirmativas en general a todos los guerrerenses y, en particular, en favor de los grupos vulnerables de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas: mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas de la tercera edad, personas con capacidades diferentes, para su plena incorporación al desarrollo humano, social y económico. Los recursos presupuestales destinados a estos grupos se focalizará y su fiscalización será prioritaria.

El Estado establecerá las medidas necesarias para la protección y el acceso a la salud de las mujeres y niñas de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas atendiendo, principalmente, a su salud sexual y reproductiva, proveyendo lo necesario en los aspectos de enfermedades infecto contagiosas y maternidad.

COMENTARIO:

En primer término, se sugiere que exista la equidad en el reconocimiento hacia ambos grupos, “los pueblos indígenas” y ya no las comunidades afromexicanas, sino también considerar esas “comunidades” como pueblos originarios. Todos son originarios del México que se formaba con la tercera raíz.

La equidad al identificar ambos grupos como pueblos originarios dará la igualdad ante la ley para toda persona que pertenezca a estos grupos etnográficos; con ello se dará la mejora y preservación de sus usos y costumbres que aporte al propio desarrollo socioeconómico, del medio ambiente y demás ordenes que impliquen.

Los derechos humanos están por encima de la Ley local, por ello es de prioridad velar el cumplimiento de los instrumentos jurídicos destinados a la población infantil de afrodescendientes para tener un desarrollo integral y aportarse como ciudadanas y ciudadanos de la comunidad guerrerense sin distinciones por las capacidades y habilidades que presenten. Y en donde la salud pública será obligatoria para toda mujer, niña y niños u hombres afrodescendientes, debido a las características propias genéticas que se tiene para desarrollar enfermedades diferentes a la mayoría de la población en general.

La rendición de cuentas se debe ver reflejada en cada obra y/o acción gubernamental, para justificar el presupuesto que se etiquete desde el poder legislativo local, con ello

se dará la obligatoriedad a la federación para modificar sus leyes referentes al reconocimiento de los pueblos negros y la distribución de sus recursos para una política equitativa e incluyente.

Aleida Monserrat ALARCÓN DOMÍNGUEZ

ARTÍCULO 14. La ley establecerá las bases para una adecuada delimitación de competencias en las materias de seguridad pública e impartición de justicia y de los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal, para que los pueblos indígenas y afromexicanos apliquen sus propios sistemas normativos. Tratándose de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o afromexicana, o bienes personales de alguno de sus miembros, se estará a lo dispuesto por la legislación nacional aplicable.

COMENTARIO:

Guerrero es un territorio multicultural compuesto de una pluralidad de minorías nacionales que conviven dentro de una accidentada geografía que se extiende a lo largo del territorio de la entidad; factores que en su conjunto integran su riqueza cultural y natural.

La reforma del artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero del mes de agosto de 2018, tuvo por objetivo delimitar las competencias en materia de seguridad pública e impartición de justicia derivadas de la coexistencia de jurisdicciones sobre dichos temas en el ámbito estatal y comunitario, al mismo tiempo que constituyó la atención por parte del Gobierno del Estado a la recomendación número 09/2016 “Sobre la situación de la policía comunitaria de Olinalá, en el estado de Guerrero, la detención de diversos integrantes de la policía comunitaria y de la coordinadora regional de autoridades comunitarias, así como de la detención de personas por parte de esa policía comunitaria” emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con fecha 29 de febrero de 2016.⁵⁷

El establecimiento y reconocimiento de los sistemas de seguridad pública e impartición de justicia de las comunidades indígenas y afromexicanas deriva del derecho de los pueblos originarios a la libre determinación que les fue reconocido a través de la reforma del artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 2001; la cual significó una gran victoria de los movimientos comunitarios gestados en el territorio nacional, particularmente en los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

⁵⁷ Decreto número 756 por el que se reforma el artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en Materia de Derechos y Cultura Indígena, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero el 21 de agosto de 2018. Texto completo consultable en: <http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2018/08/PO-67-ALCANCE-I-1.pdf>

Asimismo, para lograr comprender el fundamento y sentido de estos sistemas paraestatales en una entidad federativa que cuenta con una composición social heterogénea no sólo en cuanto a aspectos económicos o políticos, sino respecto de algunos tan profundos como el origen mismo de grupos sociales específicos, resulta fundamental referirnos, aunque sea de forma general, a los postulados de la corriente de pensamiento político denominado comunitarismo.

Las ideas del comunitarismo pueden considerarse itinerantes a lo largo de la historia del pensamiento social,⁵⁸ sin embargo, el fuerte resurgimiento de sus postulados a mediados del siglo pasado que permitió un robusto desarrollo de su ideología hasta su consolidación como corriente de pensamiento, responde al monopolio que ejerció por décadas la corriente liberal, cuyos ideales fueron el fundamento tanto para la reorganización de los Estados como para la redacción de sus constituciones a partir de la segunda posguerra.

El pensamiento liberal es criticado por el comunitarismo y por otras corrientes de pensamiento como el multiculturalismo por su forma individualista e igualitaria de concebir las relaciones y desarrollo de las sociedades, muchas de ellas con un alto grado de complejidad en razón de su composición pluralista.

Ferdinand Tönnies es uno de los exponentes de referencia del pensamiento comunitarista, quien generó una teoría de la comunidad a partir de la cual realiza una distinción entre comunidad y sociedad, conceptualizando a la comunidad como vida real y orgánica, mientras que a la sociedad la concibe como un producto artificial, y la describe como una creación humana ideal y mecánica. De manera textual, Tönnies señala que “toda vida de conjunto, íntima, interior y exclusiva, deberá ser entendida...como vida en comunidad. La sociedad es lo público, el mundo. Uno se encuentra en comunidad desde el nacimiento, con todos los bienes y males a ello ajenos”.⁵⁹

Por su parte, Alasdair MacIntyre considera que el razonamiento práctico en su sentido individual o independiente debe entenderse como el ejercicio de las facultades humanas de racionalidad en culturas y economías muy distintas, el cual se encamina al florecimiento o plenitud de la actividad humana. Sin embargo, precisa que el razonamiento práctico puede variar de un contexto a otro, ya que, de acuerdo a la cultura y a la vinculación de esta con la economía, la persecución de ciertos bienes (entendidos estos como valores o necesidades básicas) es distinta.⁶⁰

Michael Walzer es un exponente más de esta corriente de pensamiento, quien desarrolló una teoría de los bienes (valores o necesidades básicas) mediante la cual plantea seis proposiciones que justifican su razonamiento sobre el tema con base en una íntima relación de los bienes con la justicia distributiva. Walzer, en principio señala que los bie-

⁵⁸ Francisco Javier Laporta San Miguel, “Comunitarismo y nacionalismo”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, núm. 17-18, 1995, pp. 53-68.

⁵⁹ Ferdinand Tönnies, *Comunidad y Sociedad*, Buenos Aires, Losada, 1947, pp. 19-20.

⁶⁰ MacIntyre, Alasdair, *Animales racionales y dependientes. Por qué los seres humanos necesitamos las virtudes*, trad. de Beatriz Martínez de Murguía, Paidós, Barcelona, 2001, p. 95.

nes tienen un carácter social, toda vez que los mismos surgen de procesos sociales. En segundo lugar, sostiene que al ser éstos meramente sociales, los individuos asumen identidades concretas por la forma en que perciben, generan, adquieren y utilizan dichos bienes. El autor indica que en razón de la existencia de una amplia variedad de jerarquizaciones de los bienes, no se puede afirmar la existencia de un conjunto de bienes básicos o primarios cuya adjudicación y/o persecución puede entenderse jerárquicamente universal en cualquier sociedad de la que se hable. Asimismo, menciona que la significación que se les atribuye a los bienes es lo que permite jerarquizarlos y concebirllos como bienes sociales. Como quinto punto, Walzer atribuye un carácter histórico a los bienes en función del cual son concebidos como tales. Por último, establece la existencia de varios conjuntos de bienes a su vez ligados a distintas esferas distributivas, mismas que se basan en criterios distintos para realizar la distribución de los mismos.⁶¹

En suma, los comunitaristas refutan la visión universal e igualitaria que plantea la corriente liberal que tiene como fundamento a la razón práctica como atributo de los seres humanos que les permite perseguir los mismos bienes, en la misma jerarquía, dentro de cualquier contexto social o natural en el que se desarrollen.

Bajo esta lógica, el desarrollo de los sistemas comunitarios de seguridad pública e impartición de justicia responde a una diversidad de factores sociales, culturales e históricos que han orillado a dichos grupos a garantizar su propia seguridad y existencia ante el abandono y marginación de los que han sido objeto por años, y como una medida de preservación y estabilidad de sus comunidades ante una realidad opacada por crímenes perpetrados en contra de sus integrantes, ante lo cual el Estado no asumió sus obligaciones en materia de prevención, persecución del delito e impartición de justicia.

En ese sentido, el texto actual del artículo 14 de la Norma Fundamental guerrerense pretende, por una parte, enderezar y armonizar los sistemas comunitarios de seguridad pública e impartición de justicia al sistema jurídico estatal, mientras que por otro lado constituye una respuesta del Gobierno estatal a la recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo cual es digno de reconocerse por tratarse de un mensaje de respeto y reconocimiento del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos.

Sin embargo, lo cierto es que la disposición constitucional de análisis deja mucho que desear en razón de su redacción abstracta que resultó de su última reforma, ya que si bien pudiera pensarse que dicha modificación ha de servir como vehículo hacia la gobernabilidad, lo cierto es que en caso de lograrse dicho cometido, será a cambio de un precio muy alto que deberán cubrir nuestros pueblos originarios en detrimento de su derecho a la libre determinación; siendo que las comunidades indígenas y afromexicanas que habitan el estado de Guerrero han sido históricamente los sectores sociales más afectados por las injusticias que naturalmente provoca un sistema democrático hacia las minorías.

Salvador HERNÁNDEZ GARDUÑO

⁶¹ Michael Walzer, *Las esferas de la justicia*, 3ª. ed., trad. de Heriberto Rubio, México, Fondo de Cultura Económica, 2015, pp. 19-24.

TÍTULO TERCERO

DE LOS GUERRERENSES

ARTÍCULO 15. Son habitantes del Estado quienes residan de manera permanente o temporal dentro de su territorio, sean mexicanos o extranjeros, sin importar su estado migratorio. Son obligaciones de los habitantes:

I. Respetar y cumplir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes que de ellas emanen;

II. Acrecentar el espíritu de solidaridad humana, evitar todo tipo de violencia y discriminación, respetar los valores cívicos y culturales, y coadyuvar en las tareas de superación del pueblo guerrerense;

III. Contribuir para los gastos públicos del Estado y de los municipios de manera proporcional y equitativa;

IV. Contribuir a la realización de los programas de mejoramiento de la comunidad; y,

V. Hacer que sus hijos reciban educación.

COMENTARIO:

Este artículo 15 está ubicado dentro del Título Tercero que regula el rubro DE LOS GUERRERENSES en general, y en lo particular trata lo relativo a los HABITANTES del estado de Guerrero, ya que en esta Constitución el legislador distingue entre **habitantes** (artículo 15), **vecinos** (artículo 16), **guerrerenses** (artículos 17-18) y **ciudadanos guerrerenses** (artículos 19-21)

Dice este artículo que “Son habitantes del Estado quienes residan de manera permanente o temporal dentro de su territorio, sean mexicanos o extranjeros, sin importar su estado migratorio”. El diccionario de la Real Academia Española dice que habitante es el “Que habita”. “Cada una de las personas que constituyen la población de un barrio, ciudad, provincia o nación”.

En internet, al buscar el significado de la palabra habitante, nos dice que es un nombre común y que se entiende como la “Persona que vive habitualmente en un lugar determinado y forma parte de su población”.

Como sabemos, la *población* es uno de los elementos esenciales del Estado y se puede decir que es el conjunto de habitantes de un país o territorio, política, administrativa o socialmente determinada. Hay que distinguir también entre población y pueblo, entendiendo por éste, al conjunto de personas que forman un cuerpo político, con historia y caracteres peculiares, con la posibilidad de participar políticamente, de adoptar decisiones en las democracias, etc.

La palabra habitante en este artículo en comento, parece que se toma en un primer momento en el sentido general de población, sobre todo al conceptualizar el término, pero luego, al pasar a enunciar las obligaciones de los habitantes, pareciera que el legislador cambia de criterio y le da a la palabra habitante la connotación de pueblo, sobre todo al pedir la colaboración y participación en sus valores culturales.

Considero que hay que ser cuidadoso al interpretar y aplicar este artículo, pues no todos los habitantes (guerrerenses), de conformidad con este artículo, son guerrerenses, de conformidad con el artículo 17 de esta misma Constitución.

Claudio C. FLORES JAIMES

ARTÍCULO 16. Son vecinos del Estado de Guerrero:

I. Las personas que tengan domicilio en el Estado, con una residencia mínima de seis meses; y,

II. Quienes aún sin contar con la residencia mínima manifiesten ante la autoridad el deseo de adquirir la vecindad.

1. La vecindad se pierde por:

I. Ausencia declarada judicialmente;

II. Manifestación expresa de residir fuera del territorio del Estado; y,

III. Dejar de residir en el Estado durante seis meses.

2. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de algún cargo de elección popular, por nombramiento, realización de estudios o por comisión oficial.

COMENTARIO:

En la primigenia *Ley orgánica provisional para el arreglo interior del Estado de Guerrero*, de 1850, distinguía exclusivamente entre habitante y estante. Las constituciones de 1851, 1862, 1874 y 1917 establecieron una división entre naturales, vecinos y ciudadanos. Los vecinos eran aquellas personas que tenían un año de residencia (fija) en algún punto del territorio guerrerense. En 1950, se establece que “se consideran vecinos del Estado, todas las personas que tengas seis meses de residencia fija en el territorio del Estado”, la redacción que amplía la regulación de la vecindad se incorpora en el ordenamiento constitucional de 1975.

La vecindad es identificada con la calidad de vecino. Y el término vecino connota a quien habita con otros en un mismo pueblo, barrio o casa. De acuerdo con Madero Estrada, la vecindad es el concepto típico del asentamiento de la población en un lugar determinado y no debe confundirse con el término de habitantes, ya que el último hace referencia a las personas que por razón de su origen o domicilio radican en el territorio del Estado.⁶²

⁶² José Miguel Madero Estrada, *Constitución política del Estado Libre y Soberano de Nayarit. Comentada y concordada*. México, Universidad Autónoma de Nayarit, IFE, 2002, p. 19.

En tanto que los habitantes poseen el atributo de la radicación, es decir, del arraigo en un lugar del Estado; los vecinos alcanzarán la calidad de habitantes una vez que hayan residido en forma ininterrumpida por lo menos seis meses dentro del territorio guerrerense, o, conforme a la segunda fracción del artículo 16, manifiesten expresamente ante la autoridad municipal el deseo de adquirir la vecindad. El autor en cita al diferenciar residencia, domicilio y habitación establece: “La residencia es la estancia temporal de una persona en algún lugar, pero sin el propósito de establecerse en él; en cambio el domicilio es el centro de las relaciones jurídicas de la persona y por lo que se refiere a la habitación entendemos la vivienda, el hogar o la morada de una persona”.⁶³

Pérdida de la vecindad. La calidad de vecino, como se ha mencionado se adquiere por residir al menos durante seis meses en el territorio del Estado y se pierde por dejar de residir en el mismo por igual lapso. La constitución guerrerense señala las excepciones: a) Ausencia en virtud de comisión del servicio público estatal o federal, siempre y cuando no constituya el desempeño de una función o empleo de carácter permanente. Esta hipótesis supone que tal comisión obliga a realizar las actividades inherentes a las funciones públicas fuera de su vecindad establecida. Toda vez que la Constitución local obliga a inscribirse en los padrones de vecindad, se infiere que es preciso, dar aviso a la autoridad municipal a efecto de justificar la ausencia por motivo de la comisión oficial y desde luego, la autoridad municipal registrará el caso en los libros correspondientes.⁶⁴ b) Ausencia por motivos de estudio o de salud. En estas excepciones no se requiere mayor explicación. La primera se comprende en tanto es “congruente con el respeto y reconocimiento que el Estado debe a sus vecinos cuando se trata de acrecentar su superación cultural, porque se entiende la pondrán al servicio del pueblo”.⁶⁵ Anteriormente, además de la excepción de los estudios, se contemplaba la referida a motivos de salud; la justificación era evidente: el Estado debe preocuparse del bienestar de sus habitantes, pues éstos representan el motor de su vida económica y social.

Transeúntes. Anteriormente, el artículo 14 de la Constitución local establecía: “Las personas que no tengan residencia fija en el Estado o que se encuentren en el mismo de manera accidental, se considerarán como transeúntes”. El vocablo *transeúnte* indica algo pasajero, que pasa. En tal sentido el texto constitucional los asimila como quienes residen transitoriamente, sin tener residencia fija en el territorio del Estado o quien se encuentra en el mismo de forma accidental. Tal sería la situación de los turistas, por ejemplo. La distinción hoy no existe, dada la amplitud de los derechos, reconocida con la ampliación constitucional de junio de 2011.

David CIENFUEGOS SALGADO

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ *Ibidem*, pp. 21-22.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 22.

ARTÍCULO 17. Son guerrerenses:

- I. Quienes hayan nacido en el territorio del Estado;
- II. Los hijos de padre o madre guerrerense que hayan nacido fuera de la entidad; y,
- III. Los mexicanos que tengan residencia permanente en el Estado por más de cinco años.

COMENTARIO:

El artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Guerrero, establece tres formas de obtención de reconocimiento de la calidad de Guerrerense.

La fracción I del citado artículo, establece que son guerrerenses quienes hayan nacido en el territorio del Estado y en este sentido es de comentarse que el reconocimiento de guerrerense lo hace la propia ley, y se acredita con la exhibición de la documental pública consistente en el Acta de Nacimiento respectiva, en la cual se denota la relación del sujeto o persona con el lugar geográfico, provincia o región territorial de su nacimiento, es el adjetivo que se le concede a la persona acorde al lugar de su nacimiento.⁶⁶

La fracción II del artículo en comento, señala otra de las formas de obtención de la calidad de guerrerense y, al efecto establece que quienes pueden obtenerla son los hijos de padre o de madre guerrerense que hayan nacido fuera de la entidad. En este sentido, se adopta el criterio seguido por la Constitución Federal, plasmado en el capítulo II del citado instrumento, al resolver el tema de quienes pueden ser considerados como mexicanos, bajo el conocido principio del *ius sanguinis*. En efecto, la Constitución de Guerrero, concede la calidad de guerrerenses a las personas que estando en las condiciones que se señalan en el dispositivo legal invocado, soliciten al Ejecutivo del Estado el reconocimiento de tal calidad. Consideramos que para tal fin el Ejecutivo, tendrá que expedir un acuerdo que conceda valor legal al documento mediante el cual se otorgue el reconocimiento solicitado.

La fracción III del artículo en estudio, establece otra manera de obtención de la calidad de guerrerense y ésta se hace consistir en que, siendo mexicanos, tengan una residencia permanente por más de cinco años.

Aquí y para la procedencia de la opción señalada, es de considerarse que es necesario acreditarse como mexicano, acreditar tener una familia asentada en el estado, trabajar o tener el asentamiento de sus negocios en Guerrero y acreditar una permanencia mínima de cinco años.

Pensamos que, en relación con esta opción, existen un sinnúmero de personas y familias que por diferentes motivos o razones se han establecido en forma permanente en el territorio estatal y es a estas personas a las que va dirigida esta disposición para que,

⁶⁶ *Enciclopedia Espasa Calpe*, ed. 2000, definición de Gentilicio.

sin que pierdan su calidad gentilicia, por haber nacido en otro estado, adquieran la calidad de Guerrerenses.

Creemos que el hecho de ser considerado guerrerense no solo implica el reconocimiento de la ley a los que detentan esa calidad, sino el orgullo de compartir un sinnúmero de tradiciones, música, danzas, cantos y otras cosas; y además, conlleva el privilegio de compartir el hecho de haber nacido en una tierra que vio nacer a gentes de la talla de los Galeana, de los Bravo, de los Álvarez y de los Guerrero, personajes que intervinieron en la gesta histórica de la guerra de Independencia en donde los más, sobresalieron por su valentía y por su entrega en beneficio de los ideales por lo que se sostenían en la lucha independentista, destacando en forma trascendente la figura de Vicente Guerrero Saldaña, no solo por haber intervenido directamente en la contienda, sino por ser el personaje que con sus arrestos logró la conclusión del conflicto bélico en beneficio de un México Independiente.

María Inés HUERTA PEGUEROS y Rogelio GUTIÉRREZ BARRIOS

ARTÍCULO 18. Se podrá conceder la calidad de guerrerense a los mexicanos que se hayan distinguido por prestar servicios extraordinarios y de evidente beneficio para el Estado.

El Gobernador, previa aprobación del Congreso del Estado, expedirá un decreto debidamente fundado y motivado.

COMENTARIO:

Esta atribución del titular del Poder Ejecutivo del Estado, sujeta a la aprobación del Congreso del Estado, permite distinguir a cualquier mexicano con la nacionalidad, y ciudadanía, de guerrerense. Es de suponerse que corresponde al gobernador el fundar y motivar la petición de otorgarle esta calidad al mexicano que vaya a ser distinguido y, al Congreso, de ratificar esta categoría o, en su caso, de razonar su declinatoria.

La práctica parlamentaria exigiría que la iniciativa de decreto por la cual el gobernador hiciera la propuesta contuviera la fundamentación que bastaría con el artículo 18 constitucional y, así mismo, la motivación que consistiría en la explicación de los servicios extraordinarios y el evidente beneficio para el Estado, que hubiese prestado el ciudadano mexicano. Desde este punto de vista, estarían excluidos los extranjeros residentes en el Estado, quienes al no ser mexicanos, no podrían optar por esta calidad.

La Constitución del 26 de junio de 1851, primera en el Estado, determinó en el artículo 41, fracción XIX, la facultad del Congreso para expedir “cartas de ciudadanía” en el Estado. Como la calidad de guerrerense implica el otorgamiento de la ciudadanía en el Estado, podría considerarse que esta temprana facultad, otorgada exclusivamente al Congreso del Estado, constituye el antecedente más remoto del actual artículo 18 constitucional.

En la actualidad, siendo un decreto del Ejecutivo, éste podrá someterse a las formalidades de los actos propios del gobernador. Por lo tanto, las observaciones que pudiera formular, a la no aprobación del decreto, por parte del Congreso, no podría convalidarse por el Ejecutivo del Estado.

Esta disposición se repitió en la constitución del 25 de octubre de 1862, dotando al Congreso con la facultad para otorgar carta de ciudadanía “por servicios” hechos al Estado (artículo 35, fracción XVII). La constitución reformada el 26 de junio de 1874, repite la misma disposición, pero la del 29 de noviembre de 1880, con tan sólo 66 artículos, suprime esta facultad del congreso, en un afán patente de simplificación de su articulado.

La constitución de Silvestre Mariscal, vigente a partir del 6 de octubre de 1917 y promulgada en Acapulco, abroga expresamente la constitución de 1880 y previene en el artículo 9°. la pérdida de ciudadanía guerrerense, cuando se adoptara la ciudadanía de otro Estado, “salvo cuando (*aquella*) se haya conferido a título de honor o recompensa”; lo cual implicaba el reconocimiento de la calidad de ciudadano de otro Estado de la República por méritos hacia dicha entidad, lo cual implicaba la cortesía y reciprocidad de Guerrero hacia las distinciones que el Estado otorgaba respecto de mexicanos. De esta manera, el artículo 45, fracción XXXIV, la constitución seguía confiando en el Congreso del Estado, el otorgamiento de “carta de ciudadanía a los ciudadanos de otros Estados, que fueren acreedores a ellos, por llenar los requisitos que señala esta constitución”.

La nueva redacción parecía que la carta de ciudadanía se podía otorgar sin necesidad de prestar servicios al Estado, que merecieran ese reconocimiento, sino que también se podía otorgar, con tan sólo satisfacer requisitos que estuvieran señalados en la propia constitución. Sin embargo, esta condición se desprende del artículo 3°. fracción III del texto fundamental, que establece como ciudadanos guerrerenses a los mexicanos o *extranjeros naturalizados* siempre que sean vecinos en el Estado o que estuvieran casados con una ciudadana guerrerense y tengan bienes raíces en el Estado o *hubieren prestado importantes servicios a la patria o al Estado*. La vecindad se obtiene con una residencia fija de un año en el territorio del Estado (artículo 3°. fracción II).

De tal manera que se podría desprender que la constitución de 1917 enfatizó el mérito de obtener la ciudadanía del Estado por el hecho de ser vecino con un bien raíz, dejando los servicios o méritos hacia el Estado en un plano secundario, porque podrían haberse prestado a la “patria”, o haberse casado con una “hija del Estado”, pudiendo incluso otorgarse a los extranjeros nacionalizados.

Quizá el primer decreto del Congreso que se expide en uso de esta facultad es el número 10 del 18 de junio de 1919 por el cual se declara ciudadano del Estado al señor general de brigada Fortunato Maycotte Camero (1891-1924), siendo aprobado por la XXIV Legislatura del Congreso del Estado, presidido por L. Carranco Cardoso y firmado por los diputados Fidencio Barrera y P. Sierra y Guevara.⁶⁷

⁶⁷ Agradezco los datos de este decreto al Dr. David Cienfuegos Salgado, coordinador de la obra. Maycotte murió fusilado en Guerrero en 1924 por haberse levantado a favor de Adolfo de la Huerta.

Posteriormente, el 21 de febrero de 1949, el Congreso determinó por decreto 130 designar al entonces presidente Miguel Alemán Valdés “hijo predilecto del estado de Guerrero”, originario de Veracruz, que no es lo mismo de ciudadano guerrerense a que se refiere el artículo comentado, por la inauguración, pocos días después, de la avenida costera en la ciudad de Acapulco (28 de febrero de 1949), importante arteria de la ciudad.

Posteriormente, se otorga la misma distinción de “hija predilecta del estado de Guerrero”, que no es la misma categoría de otorgarle la carta de ciudadanía, a la arqueóloga Eulalia Guzmán Barrón (1890-1985) originaria de Zacatecas. Sus indiscutibles méritos le valieron el reconocimiento del Estado, pues fue directora del primer programa de alfabetización en el país, promoviendo la educación de las mujeres, haciendo exploración arqueológica notable en Oaxaca, Chiapas y sobre todo en Guerrero, donde descubre restos humanos en Ixcateopan.⁶⁸

La primera reforma integral a la constitución que sufrió Guerrero fue la promulgada el 13 de diciembre de 1950, mediante decreto número 86, por la cual se eliminó el otorgamiento de esta distinción a los extranjeros naturalizados quedando reservada a los nacionales mexicanos. La segunda reforma integral llevada a cabo a través del decreto 10 del 16 de julio de 1975, el artículo 22 de la constitución contempló esta disposición.

Otro presidente de la República fue dignificado el 9 de septiembre de 1963, a través del decreto 25, Adolfo López Mateos:

Por su inquebrantable decisión de resguardar de la independencia, de la soberanía, y de la dignidad de la Nación. Por el acendrado patriotismo para acudir a su pueblo en todos los casos de angustia en que se invoca el salvador beneficio de la ayuda presidencial. Por su lealtad a la Revolución, interpretando fielmente su postulado con impulso creador y con loable esfuerzo, que ha despertado el interés de todo México para participar en la tarea de engrandecer a la patria. Y en particular por los incontables beneficios que esta entidad federativa ha recibido de su administración, el pueblo de Guerrero que se honra en hacer pública su gratitud a su signo gobernante, por conducto de sus representantes, tiene a bien expedir el siguiente

DECRETO NÚMERO 25

ARTÍCULO ÚNICO. Se declara ciudadano guerrerense e hijo predilecto del estado de Guerrero al señor licenciado don Adolfo López Mateos, Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Este rimbombante decreto no especifica o motiva los méritos en particular del presidente López Mateos, a quien se le recuerda como un presidente digno, pero no en particular como para recibir la carta de ciudadanía del Estado.

Durante el año de 1968 se otorgan cartas de ciudadanía a tres personas: Casimiro Guerrero Raya (Pátzcuaro, Michoacán) el 1º. de mayo, Vicente Montesinos Maldonado (Arriaga, Chiapas) el 21 de agosto y Jorge Méndez Cortés (Puebla). Los primeros dos residentes en el Estado por varios años y además casados con mujeres guerrerenses, no así el último que su esposa era del Estado de México, pero había residido en el Estado por 13 años en esa época.

⁶⁸ Los restos eran de ocho personas y estaban acompañados de un cráneo. No corresponden a los restos de Cuauhtémoc como lo había afirmado el Gobierno de México.

Posteriormente, en marzo de 1986, se concede a un ciudadano guerrerense muy acreditado, el astronauta Rodolfo Neri Vela (Chilpancingo, 1952) la calidad de ciudadano distinguido del Estado, el cual no necesitaba la “carta de ciudadanía”, pero que por razones de sus méritos como el primer astronauta mexicano que logró en su misión de 1985 (NASA), fue merecidamente distinguido como ciudadano distinguido.

Lo anterior nos muestra que los méritos profesionales o políticos de las personas que son designadas como ciudadanos distinguidos no corresponden al estrecho supuesto de las “cartas de ciudadanía” a que se refiere el artículo comentado, por lo que valdría la pena ampliar los supuestos de este artículo y modificarlo para contemplar la distinción de ciudadanos guerrerenses connotados,⁶⁹ definir si la mera residencia es supuesto para otorgarle la distinción, explicar la fundamentación de manera concreta y no sólo con expresiones laudatorias, para dar seriedad a esta distinción que se ejerce esporádicamente. Considerar si se otorga a extranjeros naturalizados y residentes en el Estado como se ha propuesto en comentarios anteriores a la Constitución.

En 1987, el gobernador Francisco Ruiz Massieu creó la actual regulación de los premios civiles del Estado para los ciudadanos guerrerenses y en 1999 se crearon condecoraciones especiales como la de Vicente Guerrero, Nicolás Bravo y Juan Álvarez.

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

SECCIÓN I

Derechos y Obligaciones de los Ciudadanos Guerrerenses

ARTÍCULO 19. Son ciudadanos del Estado, los guerrerenses que hayan cumplido dieciocho años:

1. Son derechos de los ciudadanos guerrerenses:

I. Votar en las elecciones;

II. Ser votados para los cargos de representación popular, a través de candidaturas de partido o independientes, en los términos dispuestos en la Ley;

III. Asociarse libre y pacíficamente para participar en los asuntos públicos del Estado;

IV. Participar en los procesos de referéndum, revocación de mandato, plebiscito y demás instrumentos de participación ciudadana;

⁶⁹ Como Ignacio Chávez Sánchez (1897-1979), nacido en Zirándaro, Guerrero o Guillermo Soberón Acevedo, distinguidos galenos y rectores de la Universidad Nacional. También podría modificarse la disposición constitucional para contemplar a los guerrerenses distinguidos ya fallecidos, como Alberto Vásquez del Mercado, quien en vida declinó homenajes, pero que contribuyó en la literatura y el Derecho significativamente.

V. Presentar iniciativas de ley ante el Congreso del Estado, con excepción de la materia penal y tributaria, en los términos que establezca la Ley;

VI. Acceder de manera efectiva a la información pública del Estado;

VII. Ser preferidos, en igualdad de condiciones, para desempeñar cualquier servicio público, de conformidad con los requisitos exigidos por la Ley;

VIII. Formular peticiones ante las autoridades del Estado;

IX. Afiliarse de manera libre, personal e independiente a un partido político;

X. Exigir que las autoridades del Estado rindan cuentas de manera oportuna y que sus actos sean transparentes y públicos; y,

XI. Los demás que establezca esta Constitución y la ley.

2. Los guerrerenses que residan fuera del país o del territorio del Estado tienen derecho a elegir al Gobernador del Estado, y a votar y ser votados como diputados migrantes, en los términos de esta Constitución y las leyes respectivas; y,

3. Son obligaciones de los ciudadanos guerrerenses:

I. Inscribirse en el padrón electoral;

II. Desempeñar los cargos de elección popular para los que hayan sido electos;

III. Cumplir con las funciones electorales y censales en que hayan sido nombrados;

IV. Participar en los procesos de referéndum, revocación de mandato, plebiscito y demás instrumentos de participación ciudadana;

V. Participar y coadyuvar en la protección, defensa y conservación del medio ambiente y los recursos naturales, de manera individual o colectiva a través de los medios legales que las leyes en la materia prevean; y

VI. Las demás que se deriven de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes que de ellas emanen.

COMENTARIO:

Generalidades. El concepto de ciudadanía es una categoría en construcción permanente y con tendencia paulatinamente universalista, que viene de la vieja Grecia. El ciudadano actual, es el otrora “polites”, que tenía más que como condición, un privilegio y por lo tanto era selectivo; concedido a algunas personas, para participar fundamentalmente en los asuntos públicos, por el hecho de pertenecer a una ciudad (civis), ligadas por una unidad histórica, religiosa y política, que compartían un pasado, presente y un futuro común.

En la Edad Media, este privilegio entró en una etapa de entrampamiento, donde la intervención de las personas en la cosa pública, fue casi nula, destacándose la existen-

cía de un litigio creciente entre las potestades civiles (político-económicas) y religiosas, resolviéndose finalmente a favor del Estado. Es durante el Renacimiento (siglos XV y XVI), época que empezaron a pregonarse con más vigor, las ideas del Humanismo apreciándose nuevos enfoques, que substituyen el teocentrismo por el antropocentrismo, reivindicando y retornando algunos elementos de la cultura clásica griega y romana, mirando nuevamente; pero con un carácter más amplio, a la persona, como ser libre e independiente, que tiene dominio de sus actos, con deberes políticos, sociales y morales, los cuales le entregan la autoridad política, en grado creciente, en tanto cumpla con algunas condiciones (origen, status económico, edad, sexo, modo honesto de vivir⁷⁰, entre otros). Con la expansión del Humanismo, tiene lugar el nacimiento de las democracias contemporáneas, destacándose documentos valiosos que desde luego, son referentes ineludibles en el ejercicio de nuestros potestades y deberes.

Uno de esos documentos fundantes de nuestro régimen democrático, lo constituye sin duda la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada el 26 de agosto de 1789, por la Asamblea Nacional Constituyente, producto de la Revolución Francesa (1789-1799), destacándose de entre sus artículos el señalado con el número 16, que textualmente expresa: “Una sociedad en la que la garantía de los Derechos no esté asegurada; ni la separación de Poderes determinada, no tiene Constitución”.

Sin duda alguna, el grueso académico tuvo como inspiración este artículo para dividir las Constituciones en dos partes, una, relacionada con la llamada parte dogmática (para las involuciones; pero creciente en su evolución) reservada a los Derechos Fundamentales o Humanos y la parte orgánica, referida a la estructura y funcionamiento de los Estados.

Algunos pensadores como Thomas Humphrey Marshall, en su obra “Ciudadanía y Clase Social”,⁷¹ señalan que la ciudadanía, concebida como el “conjunto de derechos”, ha evolucionado y por ende, se ha ido transformando, distinguiéndose en tres etapas que se suceden: ciudadanía civil, política y social. La “ciudadanía civil” (propia del siglo XVIII), está vinculada a la libertad y derechos de propiedad; la “ciudadanía política” (siglo XIX) emparentada a la libertad política; es decir, en la conquista y expansión del derecho al voto y a la organización social y política y la “ciudadanía social” (siglos XIX-XX), referenciada con los sistemas educativos y del Estado Bienestar.

⁷⁰ Es el romano “honeste vivere” que, al decir de Raúl Carranca y Rivas, “es vivir honestamente, en toda la extensión de este vocablo; es practicar costumbres de las que enlazan y elevan el alma; es formarse en la ciencia para servir a la Justicia. ¿Y todo lo que digo con qué se logra, por medio de qué se logra? Con la palabra. El Derecho es palabra hasta en su lenguaje sui generis. El Derecho es expresión. Luego se codifica y adquiere un determinado rango literario en la ley”. Raúl Carranca y Rivas. *El Arte del Derecho* (Magister Iuris). México, Porrúa. 1987. p. 25.

⁷¹ Thomas Humphrey Marshall. “Ciudadanía y Clase Social”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* No. 79. Julio-Septiembre 1997. pp. 302-303 y 304 (párrafo penúltimo). Consultables en los siguientes links: http://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_079_02.PDF y <http://pdfhumanidades.com/sites/default/files/anuntes/25%20-%20Marshall%20-%20Ciudadania%20y%20clase%20social%20%2849%20copias%29.pdf>.

Tampoco debemos olvidar que el hecho de vivir en una sociedad organizada, evoca uno de los ingredientes que caracterizan a toda norma jurídica, que es la bilateralidad; es decir, "...que imponen deberes correlativos «es decir, no puede pensarse el uno, sin el otro» de facultades o conceden derechos correlativos de obligaciones. Frente al jurídicamente obligado, encontramos siempre a otra persona, facultada para reclamarle la observancia de lo prescrito".⁷²

No es ocioso señalar que los cambios (no todos), que ha experimentado en mucho, nuestra Constitución Política Local, rotan (como los planetas, lo hace en torno al sol), bajo la influencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ser parte de la Federación.

Así, en ocasiones el tema de los derechos y obligaciones de la ciudadanía guerrerense, se ha abordado en artículos separados y en otras, como en la actual, se hacen en uno solo.

Evolución Constitucional Local En el primer ordenamiento que nos rigió formalmente, la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo Interior del Estado de Guerrero de 1850, expedida el 15 de marzo de 1850 y promulgada el 16 de marzo de 1850; aun cuando no dedica un capítulo o un artículo en lo específico a quienes son ciudadanos, se atiene a lo establecido principalmente por el artículo 1º del Acta de Reformas de 1847, el tener 20 años, que tenga un modo honesto de vivir y que no haya sido condenado en proceso legal a alguna pena infamante.⁷³

Aquí se tienen en mente los requisitos básicos de pertenencia a la nación mexicana, a los que se debe hacer alarde; pero contemplando también (en artículo por separado), las formas de perder la ciudadanía. No se equivoca Ernest Gellner, cuando anota en su texto sobre las naciones y los nacionalismos, la mayoría de los grupos que perduran "...se basan en una mezcla de lealtad e identificación (de adhesión voluntaria) e incentivos —positivos o negativos— ajenos (esperanzas y temores)".⁷⁴

Recordemos que en estos años se vivían momentos convulsos para el Estado Mexicano. Esta Ley Orgánica Provisional, nace bajo la égida del Acta de Reformas de 1847 (retorno a la Constitución federalista de 1824), con la que se establecen las llamadas garantías individuales y se faculta al Congreso para anular leyes de los Estados, que implicaran una violación al pacto federal; estableciéndose, asimismo, el Juicio de Amparo y sus bondades.

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero de 1851, expedida en la Ciudad de Tixtla de Guerrero, el 14 de junio y promulgada el 26 de junio de 1851, clasifica a sus habitantes en naturales, vecinos y ciudadanos (artículos 6 y 7); ofreciendo tanto habitantes como a ciudadanos una protección "...á sus hijos y ciudada-

⁷² Eduardo García Máynez. *Introducción al Estudio del Derecho*. México, Porrúa. 34ª edición. 1982. p. 15.

⁷³ Sin embargo, en la Ley Orgánica Provisional de 1850, se exigía este privilegio de ser ciudadano mexicano, en tratándose de la obtención de algún cargo como, por ejemplo, formar parte del Consejo de Gobierno (Artículo 67); ser juez de 2ª instancia (86) o Prefecto (Artículo 92).

⁷⁴ Gellner, Ernest, *Naciones y nacionalismos*, México. Editorial Alianza, 1983, pp. 77-78.

nos hasta donde las leyes se lo permitan” (artículo 11. Es bueno significar que estableció de manera categórica en su Capítulo Tercero, las “Garantías y Derechos de los Habitantes en general y de los Ciudadanos del Estado” (artículos 11 a 25); pedía como requisitos para ser considerados ciudadanos guerrerenses: el ser vecinos de la Entidad; tener 18 años (casado) y 20 (soltero); ejercer una profesión, arte o industria útil y honesta y estar inscrito en el padrón o registro civil en el lugar de su residencia (artículo 7), igualmente a aquellos (nacionales o extranjeros) a los que el Congreso del Estado pudiera conceder carta de ciudadanía (artículo 8).

Asimismo, las obligaciones las divide en dos categorías, las obligaciones comunes, referidas a todos los habitantes del Estado (artículo 9) y las peculiares, relacionadas con el carácter ciudadano, entre las que se encontraban: el derecho a votar; el desempeñar cargos concejiles y demás empleos en las que no era lícito excusarse. Asimismo, se incluía la de inscribirse en el Padrón de la Guardia Nacional (artículo 10).

David Cienfuegos Salgado y Esperanza Guzmán Hernández, anotan que “en esta primera Constitución se clasifica a los habitantes del estado en: naturales, vecinos y ciudadanos, señalándose las obligaciones que corresponden a cada uno de ellos. También se establecen las garantías y derechos de los habitantes en general y de los ciudadanos del estado. Este mismo ordenamiento prevé los casos en que podían suspenderse, o incluso perderse, los derechos de ciudadanía”.⁷⁵

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero de 1862, con-signa en su artículo 5º la división de los habitantes del Estado en naturales (Fr. I); ve-cinos (Fr. II) y ciudadanos (Fr. III), señalando como requisitos para ser considerado ciudadano, el ser vecino del Estado, ser solamente, mayor de 18 años y ejerzan una pro-fesión, arte, oficio o industria útil y honesta; advirtiendo también que se consideraría ciu-dadanos a los nacionales y extranjeros a los que el Congreso del Estado, otorgará la carta de ciudadanía. Se repite en sus términos, respecto de su antecesora, el catálogo de dere-chos y obligaciones, en su también, Capítulo III “Garantías y Derechos de los Habitan-tes en general y de los Ciudadanos del Estado” (artículos 8 a 24).

Es de apreciarse que a pesar de que las Obligaciones Ciudadanas se preceptuaban en el Capítulo II de la Constitución y dividía los deberes en comunes (referidos a to-dos los habitantes, en su artículo 6) y las propiamente peculiares del Ciudadano (artí-culo 7), entre las que destacaban: la de votar; desempeñar cargos concejiles; ocurrir al Registro Civil para inscribir los actos que ordenen las leyes y demás empleos en las que no era lícito excusarse, así como también, el inscribirse en el Padrón de la Guardia Na-cional. Esta circunstancia de dividir las obligaciones en comunes (para los habitantes) y las obligaciones peculiares (éstas sí, propiamente para Ciudadanos) se va a reiterar en las Constituciones de 1874 y 1880 (artículos 6º y 7º respectivamente); con la diferencia que hace notar Cienfuegos Salgado, respecto de la Constitución de 1851; es decir, la de

⁷⁵ David Cienfuegos Salgado y Esperanza Guzmán Hernández. *Historia Constitucional del Estado de Gue-rrero (1849-1917)*, México, Fundación Académica Guerrerense, 1996, p. 47.

“ocurrir al registro civil para todos los actos cuya inscripción se hubiere prevenido en las leyes respectivos”.⁷⁶

En la Constitución Política del Estado de Guerrero de 1874, expedida en Chilpancingo de los Bravo, el día 26 de junio de 1874 y promulgada con esa misma fecha. Repite de hecho, lo mismo que su antecesora los requisitos para ser ciudadano guerrerense: el ser los naturales de 18 años (casados) y 21 (solteros) y ejerzan una profesión, arte, oficio o industria útil y honesta, amén de considerar a ciudadanos nacionales y extranjeros a los que el Congreso del Estado, otorgará la carta de ciudadanía. (artículo 5º) y un Capítulo III destinado a las “Garantías y Derechos de los Habitantes en general y de los Ciudadanos del Estado” (artículos 8 a 24). Esta Constitución al igual que su inmediata anterior (1862), señalan en su artículo 8º que las prerrogativas aquí consignadas serán adicionales a las que reconoce la Carta Fundamental.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero de 1880, reitera (en su artículo 5º) la clasificación de guerrerenses en naturales y ciudadanos, considerando dentro de éstos últimos, a los que naturales de 18 años (casados) y 21 (solteros) y ejerzan una profesión, arte, oficio o industria útil y honesta, amén de considerar a ciudadanos nacionales y extranjeros a los que el Congreso del Estado, otorgará la carta de ciudadanía, bajo la condición suspensiva de ser vecinos o estén casados con una hija⁷⁷ del estado o tengan en él bienes raíces (Fracción III del artículo 5º).

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero de 1917, que deroga (abroga) la del 29 de noviembre de 1880, conviene hacer dos precisiones respecto a esta Constitución Política Local de 1917: la primera, que entra en vigor, bajo la influencia de un nuevo modelo no sólo de Constitución a nivel nacional, como lo fue la del 5 de febrero de 1917, sino también hasta un modelo económico por pasar de un manejo semicolonializado a un esquema capitalista y la segunda, es que la Constitución Política Local, ha sido objeto de cuando menos cuatro reformas integrales, que también comentaremos enseguida y que se dieron en 1950; 1975; 1984 y la operada en el 2014 (ésta ya, bajo la influencia del mismo modelo constitucional de 1917; pero bajo el amparo de lo que la doctrina ha llamado Neoconstitucionalismo, una nueva manera con que se conoce al impulso de exaltar la filosofía de los Derechos Humanos).

En la versión original de la Constitución Local de 1917, se divide a los habitantes en naturales, vecinos y ciudadanos, anotando que la ciudadanía se adquiere para los naturales mayores de 18 años (casados) y 21 (solteros), los que tengan un modo honesto de vivir, así como aquellos a quienes el Congreso del Estado, otorgue una Carta de Ciudadanía, siempre que sean vecinos o sean casados con una hija⁷⁸ del Estado, tengan bienes

⁷⁶ David Cienfuegos Salgado, comp., *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero Comentada*, México, Centro de Investigación, Consultoría y Docencia en Guerrero, 1997, p. 97.

⁷⁷ Nótese la medida de exclusión en caso de que un varón guerrerense se casara con una persona de otra entidad o extranjera, al no adquirir su cónyuge, la Carta de Ciudadanía.

⁷⁸ Remítase a nota anterior.

raíces en él o hayan prestado importantes servicios a la Patria o al Estado (artículo 3°); estableciendo de manera separada las prerrogativas (artículo 6) de las obligaciones (artículo 7) del ciudadano guerrerense.

En las reformas a la Constitución Política Local, a través del Decreto 86, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, del 13 de diciembre de 1950, señalando la división de los habitantes de los habitantes del Estado (artículo 2°) en vecinos (artículos 4°) y ciudadanos (artículo 8°), teniendo como prerrogativas votar y ser votado en las elecciones, siempre que se reúnan los requisitos de ley y el derecho de asociación.

Con este decreto se suprimió la fracción IV del artículo 6 de la Constitución Local de 1917, en su versión original, que derogaba como prerrogativa del ciudadano guerrerense, ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición, así como la derogación la causal contenida en la Fracción III del artículo 9, consistente en una de las causas de la pérdida de ciudadano guerrerense “Por desconocimiento, subversión o sublevación en contra de las instituciones o autoridades del Municipio, del Estado o de la Federación”. Se reformó la Fracción III del artículo 5 estableciéndose que no se perdía la vecindad, cuando alguien tenía que ausentarse con motivo de la realización de estudios secundarios o profesionales, “reapareciendo” más ampliado en el nuevo artículo 6 Fracción III, al señalar ahora también los “estudios artísticos, secundarios, profesionales o de cualquier carácter científico”. Las obligaciones ciudadanas se establecieron en el artículo 10, entre las que figuraban inscribir en el catastro las propiedades que se tuvieran; alistarse y servir a la Guardia Nacional; votar en las elecciones y desempeñar los cargos de elección y funciones electorales a los que fuera nombrado, sino tenía excusa legítima.

La Constitución Política Local, al reformar el XL Congreso Constitucional, los artículos 32 y 62 para conceder a las mujeres el derecho a votar y ser votadas en lo general, para los cargos de elección popular, según el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de fecha miércoles 23 de diciembre de 1953 (p. 5), se acompañó a la reforma operada a nivel general, específicamente en el artículo 34, publicada en el Diario Oficial del Gobierno del Estado, el 17 de octubre de 1953, cuando se reconoció a nivel nacional, igualdad jurídica y política (pero esta vez, ya de manera generalizada), entre el hombre y la mujer. No olvidemos que, en virtud de las reformas constitucionales, al artículo 115, según lo hace constar el DOF del 12 de febrero de 1947, se había otorgado el derecho a la mujer de participar (activa y pasivamente), solo en elecciones municipales. Sin embargo, al estudiar a Moisés Ochoa Campos, sostiene que... “Desde 1923, la Legislatura del Estado de San Luis Potosí, estableció el voto femenino para las elecciones municipales...”.⁷⁹

Mención especial merece la reforma del artículo 107 constitucional local, adicionándole 20 párrafos, con la que se constitucionaliza el derecho al trabajo a nivel local, según el decreto 10, del 31 de mayo de 1960 y publicado en el POGE No. 23, el 8 de junio de ese mismo año, significándose también como un antecedente a los derechos ciudadanos,

⁷⁹ Moisés Ochoa Campos, *El Municipio su Evolución Institucional*, México, Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de BANOBRAS, 1981, p. 237.

la equidad de género, contenida en el Párrafo 7º cuando expresaba: “A trabajo igual, corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo”.

Un poco después, el 22 de noviembre de 1969, el Diario Oficial de la Federación, publicó la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableciendo la obtención de la ciudadanía a la edad de 18 años.

En la reforma integral contenida al tenor del Decreto 10 de Supresiones, Reformas y Adiciones a la Constitución Política Local, publicadas en el órgano oficial número 29, del 16 de julio de 1975 (pp. 1-14) se significa en el artículo 16 que se consideraba ciudadanos del Estado a los que tuvieran 18 años, un modo honesto de vivir y reunieran el requisito de vecindad; estableciéndose las prerrogativas (artículo 17) ciudadanas donde se destaca el derecho a preferencia en igualdad de condiciones, para todos los empleos, cargos o comisiones del Estado, Municipio y e empresas descentralizadas y de participación estatal (Fracción III). Asimismo, en las obligaciones (establecidas en el artículo 18), se observan prácticamente las mismas, sin cambios sustanciales.

En las reformas contenidas en el Decreto No. 672 a la Constitución Política Local del Estado Libre y Soberano de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, del 31 de enero de 1984, mantienen la misma clasificación entre habitantes (artículos 10-11); vecinos, donde destaca la concepción de transeúnte (artículos 11 a 14), y ciudadanos (artículo 16), requiriendo para ser considerado ciudadano, ser guerrerense; tener 18 años y tener un modo honesto de vida. Las prerrogativas (artículo 17) y obligaciones ciudadanas (artículo 18) se observan las mismas que en su anterior inmediata.

Aun cuando se dieron reformas, según el POGE publicadas el 17 de mayo de 1996, a los artículos 17 y 18, estas fueron insustanciales pues se referían a una redacción de estilo y el primero de los casos en el derecho de asociación y en la obligación ciudadana de votar en las elecciones ordinarias o extraordinarias para elegir gobernador, diputados y ayuntamientos.

Finalmente, en el Decreto No. 453, fue publicado a través del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, del 29 de abril del 2014, mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero (artículos 1 al 126),

Esta Constitución Política fue diseñada bajo los parámetros de la corriente en boga, llamada Neoconstitucionalismo, la que al decir de Miguel Carbonell, podríamos describir como un conjunto de ideas que tratan de explicar el funcionamiento simultáneo (de eso depende su éxito) necesariamente de tres niveles, circunstancias o ejes de análisis: «1º» un nuevo modelo de Constitución; «2º» diferentes métodos de interpretación y «3º» una nueva Teoría del Derecho, que no se atore en ser simplemente descriptiva y aplicativa del Derecho, sino una que sea capaz de proponer lo que el Derecho “debe ser”.

Así, en el artículo 19 se contemplan tres puntos que abrazan: 1. Derechos de los ciudadanos guerrerenses; 2. Derecho a elegir Gobernador y a votar y ser votados como

Diputados migrantes en los términos de esa Constitución y de las leyes respectivas y 3. Obligaciones de los ciudadanos guerrenderenses.

En el primer punto (de los tres contenidos en el artículo 19), se destacan once fracciones, en donde destacan el votar y ser votados para cargos de representación popular a través de candidaturas partidarias o independientes; derecho de asociación para participar en asuntos públicos del Estado; participar en procesos de democracia indirecta (referéndum, revocación de mandato, plebiscito y demás instrumentos de participación ciudadana, presentar iniciativas de ley ante el Congreso Local, exceptuándose la materia penal y tributaria; derecho a la información pública del Estado; derecho de preferencia para desempeñar cualquier servicio público; derecho de petición ante las autoridades del Estado; derecho de afiliarse a un partido político; exigir a las autoridades a la rendición de cuentas de manera oportuna y que sus actos sean transparentes y públicos y las demás que establezca la Constitución y la ley.

Ahora bien, es sensato señalar que desde el artículo 5 de la Constitución Local, encontramos, en la Fracción XVII como derechos ciudadanos también, el acceder, en condiciones de igualdad a los empleos o cargos o comisiones públicas, en términos que establecen las leyes, que la correlaciona con la Fracción VII del artículo 19 de la Constitución Política Local. Sería pertinente que el derecho de preferencia se estableciera el imperio del Estado no solo para el servicio público, sino también para el ámbito privado, para abrir más y mejores oportunidades a los ciudadanos guerrenderenses.

En el punto dos del artículo 19 la posibilidad de los migrantes de elegir al que será Gobernador del Estado y a votar y ser votados como Diputados migrantes en los términos de la legislación.

Como una consecuencia de la bilateralidad, encontramos en el punto 3 las obligaciones de los ciudadanos guerrenderenses, entre los que destacan (seis fracciones): inscribirse en el padrón electoral; desempeñar cargos de elección para los que fueron electos; observar las funciones electorales y censales en los que han sido nombrados, de conformidad con lo establecido en el artículo 5° de la Constitución General; participar en procesos de referéndum, revocación de mandato, plebiscito y demás instrumentos de participación ciudadana; participar y coadyuvar en la protección, defensa y conservación del medio ambiente y los recursos naturales, ya de manera individual o colectiva en los términos de ley y las demás que se deriven de la Constitución General de la República.

Comentario. Considero que, entre lo novedoso de la bilateralidad establecida para la ciudadanía guerrenderense, en nuestra Constitución Política Local vigente, hace falta, más que hermosas promesas una mezcla y equilibrio entre la ley escrita y la culturalización de estos derechos, ya que como bien decía Aristóteles “si un gobierno pretende sostenerse, es necesario, que todas las partes de la ciudad quieran que exista y permanezca”.⁸⁰

Dichoso será el día en que el concepto de ciudadanía se vea armonizado por la neutralidad universalista de ciertas políticas y la diferencia de algunas particularidades in-

80 Aristóteles. *Política*. México, Porrúa, 2015, p. 129.

dividualistas y grupales, que responda a los problemas que demandan las sociedades pluralistas, democráticas e incluyentes, donde se defina al ciudadano como el miembro de una comunidad política que cumple con sus obligaciones y goza en consecuencia de un estatus de iguales derechos y deberes, decidiendo en las diferentes decisiones formales e informales sobre las condiciones de convivencia social y teniendo como limitante el bienestar de todos.

J. Jesús PASTENES HERNÁNDEZ

SECCIÓN II

Pérdida y Suspensión de los Derechos

ARTÍCULO 20. Pierde los derechos de ciudadano del Estado:

- I. Quien por cualquier causa deje de ser ciudadano mexicano; y,
- II. El que se coloque en los supuestos establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes respectivas.

COMENTARIO:

Breve reseña. Este muy corto ensayo aborda el concepto de ciudadanía, los supuestos en que puede ser suspendida de conformidad con el artículo 20 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Guerrero, así como la consideración de la seguridad jurídica necesaria en los textos legales.

Introducción sobre Ciudadanía. Si bien el tema de este artículo es la suspensión de la ciudadanía, considero útil hablar sobre que es la ciudadanía.

El concepto de ciudadanía es un concepto dinámico, es una conquista social y un reconocimiento de derechos por parte del Estado que se encuentra precedida por la nacionalidad, que es una pertenencia agregada al haber nacido en un determinado país.

El Diccionario de la Real Academia⁸¹ define la palabra ciudadanía como: 1. f. Cualidad y derecho de ciudadano. 2. f. Conjunto de los ciudadanos de un pueblo o nación. 3. f. Comportamiento propio de un buen ciudadano.

En tanto la Enciclopedia Jurídica Mexicana, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM,⁸² da un concepto jurídico de ciudadanía indicando que: “se puede sostener que ciudadanía es el vínculo jurídico predominantemente político que relaciona al individuo con un Estado. De manera más amplia y clara podemos sostener que ciudadanía es cualidad jurídica que tiene toda persona física –hombre o mujer– estatal o na-

⁸¹ *Diccionario de la Lengua Española*. Real Academia Española. Vigésima Segunda Edición, 2001. España. Tomo I.

⁸² *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo II. C. Ed. Porrúa. UNAM. México 2002. Pp. 163 y 164.

cional de una comunidad soberana, que le permite participar en los asuntos políticos de un Estado; básicamente en el Estado democrático de designación de funcionario públicos de elección y en el ejercicio de atribuciones fundamentales de los órganos del propio Estado”.

La ciudadanía jurídicamente es considerada un derecho que forma parte del amplio catálogo de derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en conjunto con el derecho de la nacionalidad y de los extranjeros.

Dentro de este mismo catálogo la ciudadanía es un derecho de la misma categoría⁸³ del derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad, a la libertad; derecho de igualdad ante la ley, al debido proceso y el recurso efectivo; libertades de pensamiento, expresión y religión conocidos en su conjunto como derechos de conciencia; derecho de propiedad; libertades de circulación, reunión y asociación; inviolabilidad de la vida privada, familia, domicilio y correspondencia; derecho a una nacionalidad, a participar en los asuntos públicos, a votar y ser elegidos en las elecciones periódicas, libres y competidas.

Suspensión de la Ciudadanía. La suspensión de la ciudadanía implica la prescripción de los derechos político-electorales de la persona, pues los derechos reconocidos en el artículo 19 la constitución guerrerense dispone exclusivos para las personas que tengan la cualidad de ciudadanos, por lo que al perder la ciudadanía por situarse en alguno de los supuestos del referido artículo 20 fundamental, pierden los derechos político-electorales.

En términos generales el artículo me parece claro,⁸⁴ salvo lo dispuesto por la fracción II que se refiere a la suspensión por sentencia ejecutoriada, lo anterior porque me parece que genera incertidumbre jurídica al ciudadano guerrerense, si la propia Constitución local está, en las otras tres fracciones, planteado los supuestos, ¿en qué otros casos se podrá sentenciar la suspensión de derechos?

Lo anterior de conformidad con los artículos 16 y 17 de la Constitución Federal, es necesario asentar en todas las leyes el derecho fundamental a la seguridad jurídica, que refieren de manera general y en su conjunto los límites en que el Estado, a través de las autoridades han de interpretar las leyes, han de observar y seguir los procedimientos para la resolución de controversias, han de respetar la emisión de cualquier acto de autoridad. Encauzado todo ello a dar seguridad a los gobernados, en este caso a los ciudadanos guerrerenses, quienes con textos claros podrán conocer las directrices y mandamientos que por un lado den marco a la actuación de la autoridad y por otro lado sepan sus obligaciones.

⁸³ Considero muy atinado haber dejado de hablar de generaciones de derechos humanos, siendo ahora categorías que permiten menos restricciones e interpretaciones.

⁸⁴ Por lo que hace específicamente a suspensión de la fracción IV del artículo citado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de DERECHOS POLÍTICOS. DEBEN DECLARARSE SUSPENDIDOS DESDE EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 38, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

En este sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido⁸⁵ a la seguridad jurídica, como una manifestación concreta del género denominado seguridad, referido al atributo de certeza que debe tener todo sistema jurídico, para contar con una previsibilidad en su aplicación, por lo que debe entenderse al derecho como un sistema de seguridad que debe predecir la estabilidad y certidumbre, en otras palabras, se consideró que es un instrumento a través del cual las sociedades combaten cualquier desorientación que pudiera darse en las relaciones sociales o incluso como un remedio cultural que tiene como fin primordial dar seguridad siendo su razón de ser, de existir.

A modo de conclusión considero que, si bien el derecho a la ciudadanía se trata de un derecho humano reconocido por el Estado, es también el caso de ser un derecho no absoluto que puede limitarse o restringirse frente a derechos, bienes y valores de rango equivalente.

Sólo que por cuestión de seguridad jurídica como lo vengo diciendo considero que se precisa que el derecho sea conocido por sus destinatarios y que además se tenga una representación común sobre su contenido, para que no existan de diversas interpretaciones posibles ante el planteamiento de una misma cuestión jurídica, lo cual sin duda elimina la arbitrariedad, garantizando certeza del texto normativo y una confianza común de consecuencias.

Diana Gabriela CAMPOS PIZARRO

ARTÍCULO 21. Los derechos de los ciudadanos del Estado se suspenden:

- I. Por incapacidad jurídica;
- II. Por sentencia ejecutoriada que imponga como pena la suspensión;
- III. Por negarse a desempeñar sin causa justificada el cargo de elección popular para el que fue electo; y,
- IV. En el caso de las fracciones I a IV del artículo 19.1, por estar sujetos a pena de prisión por sentencia firme, desde el momento en que ésta surta sus efectos y hasta su extinción.

La ciudadanía guerrerense se recupera por haber cesado la causa que dio motivo a la suspensión.

COMENTARIO:

A diferencia de la pérdida de la ciudadanía que tiene efectos permanentes en nuestra legislación constitucional, la suspensión de los derechos del ciudadano guerrerense

⁸⁵ Contradicción de tesis 14/2007-PL, emanando la jurisprudencia de rubro “Contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito. Aunque los criterios contendientes sean erróneos, debe resolverse el fondo a fin de proteger la garantía de seguridad jurídica”.

es temporal. Una vez que el sujeto cumpla con la pena, sea absuelto o prescriba la acción penal, o cese la causa de la suspensión, según el caso de que se trate, se recupera el uso de las prerrogativas que otorga la Constitución local al ciudadano. En términos del artículo 21 de la Constitución local no se requiere hacer ninguna declaración en tal sentido: los derechos se recuperan *ipso facto*.

Nuestro ordenamiento constitucional señala las hipótesis para que se suspendan las prerrogativas derivadas de la calidad de ciudadano del Estado. Consideramos que la redacción constitucional no merece mayor explicación al respecto, por lo que nos limitaremos a mencionar que las constituciones de otros estados de la República Mexicana señalaron también como casos en que se suspenden los derechos del ciudadano los siguientes: a) por ser vago; b) por haber sido declarado ebrio consuetudinario; y, c) por ser tahúr contumaz. Sin embargo, en la actualidad se han superado tales menciones, aunque las primeras dos las conserva el artículo 38, fracción IV, de la Constitución federal.

Por otra parte, la Constitución guerrerense no contiene prescripciones tan tajantes como el artículo 38 de la Constitución federal que impone en su fracción I, que “Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden: I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley”.

De igual manera, debe recordarse que el Código Penal Federal, en su artículo 45 establece que hay dos clases de suspensión de derechos: “La que por ministerio de ley resulta de una sanción como consecuencia necesaria de esta, y la que por sentencia formal se impone como sanción”; en el primer caso, la suspensión comienza y concluye con la sanción de que es consecuencia, mientras que en el segundo caso, si la suspensión se impone con otra sanción privativa de libertad, comenzará al terminar ésta y su duración será la señalada en la sentencia.

No hay que olvidar que esta suspensión es oficiosa, como lo destaca el criterio de la Suprema Corte en la jurisprudencia 39/2009, adoptada al resolver la contradicción de tesis número 141/2008-PS, cuyo rubro señala: “SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS CIVILES DEL SENTENCIADO. SU IMPOSICIÓN NO REQUIERE LA PETICIÓN EXPRESA DEL MINISTERIO PÚBLICO”.

En la misma tesitura, el numeral 46 del mismo código señala que “La pena de prisión produce la suspensión de los derechos políticos y los de tutela, curatela, ser apoderado, defensor, albacea, perito, depositario o interventor judicial, síndico o interventor en quiebras, árbitro, arbitrador o representante de ausentes. La suspensión comenzará desde que cause ejecutoria la sentencia respectiva y durará todo el tiempo de la condena”.

Precisamente por este mandato legal, debemos llamar la atención al hecho de que en la Constitución guerrerense se señale que los derechos consistentes en votar en las elecciones; ser votados para los cargos de representación popular, a través de candidaturas de partido o independientes; asociarse libre y pacíficamente para participar en los asuntos

públicos del Estado y participar en los procesos de referéndum, revocación de mandato, plebiscito y demás instrumentos de participación ciudadana, solo se pueden suspender “por estar sujetos a pena de prisión por sentencia firme, desde el momento en que ésta surta sus efectos y hasta su extinción”. Esto significa que alguien en prisión preventiva, o bajo cualquier medida cautelar que implique una restricción de la libertad sin que exista “sentencia firme”, podría seguir ejerciendo sus derechos. La noción de sentencia firme alude a aquella resolución judicial que imponiendo privación de la libertad, ya no admita ningún recurso ordinario o extraordinario que pueda modificarla o revocarla.

Esto se encuentra en línea con el criterio sostenido por la Suprema Corte en la jurisprudencia I.10°.P.J/8, cuyo rubro señala: “DERECHOS POLÍTICOS SUSPENSIÓN DE. EL ARTÍCULO 46 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL AMPLÍA LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL QUE PREVÉ LA FRACCIÓN II DEL ORDINAL 38 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.⁸⁶

Por otro lado, interpretando el párrafo final de este artículo 21 de la Constitución local podemos mencionar que si al señalar que en “los casos de suspensión, cumplido el término de la sentencia los derechos se recuperarán sin necesidad de declaración”, entonces para los casos de pérdida de la ciudadanía guerrerense, si hay necesidad de declaración, en el sentido de que se recobra la ciudadanía. ¿Quién hará tal declaración? Recurriendo a los textos constitucionales de otros Estados de la República encontramos el señalamiento de que la única autoridad competente para la rehabilitación de la ciudadanía local es la Legislatura del Estado. Es preciso entonces regular la forma o procedimiento mediante el cual se pueda volver a ser ciudadano guerrerense, cuando por alguna razón de las mencionadas, se haya perdido tal calidad.

Guadalupe VILLEGAS LÓPEZ y David CIENFUEGOS SALGADO

⁸⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, mayo de 2006, p. 1525.

TÍTULO CUARTO

ESTRUCTURA POLÍTICA DEL ESTADO

SECCIÓN I

Forma de Gobierno

ARTÍCULO 22. Para su régimen interior, el Estado de Guerrero adopta la forma de gobierno republicano, democrático, laico, representativo, popular y participativo.

COMENTARIO:

La forma de gobierno refiere la manera cómo se organiza el poder director de la sociedad en un contexto histórico determinado. Si el gobierno es el ente que dirige y conduce a las instituciones estatales, la forma cómo lo hace refleja si una colectividad ha podido descentralizar las funciones básicas, con participación decidida de amplios sectores sociales que nutren a las mismas, o por el contrario, si las decisiones se centran en una sola institución (que puede ser colegiada o individual) con escasa o nula actividad de vigilancia por parte de distintos y plurales grupos de la sociedad.

Desde los autores clásicos, la forma de gobierno ha atendido a criterios de número, -quién o quiénes detentan el poder- y con qué finalidad -para beneficio personal o colectivo-. Pero en la actualidad, de acuerdo con la teoría constitucional, se presentan tres regímenes explícitos: la forma de gobierno parlamentaria, la presidencial y la semipresidencial. Solamente en el caso de la primera puede hablarse de repúblicas parlamentarias (tipo Alemania) o monarquías parlamentarias (tipo Reino Unido). Ni los regímenes presidenciales ni los semipresidenciales tienen estructuras monárquicas.

La forma de gobierno republicana se caracteriza por los elementos siguientes: a) Los cargos de los representantes populares duran un periodo fijo particularmente corto -nunca son vitalicios-, salvo los casos de las repúblicas parlamentarias y semi presidenciales en las que puede haber un cambio de gobierno derivado de los mecanismos de pesos y contrapesos (poderes de veto) que pueden propiciar una salida adelantada del gabinete. En el caso mexicano, la característica del republicanismo se puede apreciar claramente al establecerse que los poderes ejecutivos -federal (presidencia de la república) y estatales (gubernaturas)- así como las presidencias municipales duran entre 6 y 3 años. En el caso de los cargos legislativos, la duración es de 6 o 3 años -seis, para las senadurías; tres para las diputaciones federales, locales y las regidurías-. De ahí que las y los titulares de los cargos públicos de representación cuenten con un periodo definido y temporal para el ejercicio de sus atribuciones y funciones.

b) La elección del Jefe de Estado y del Jefe de gobierno a través del voto universal, libre, secreto y directo. Aunque en algunas repúblicas parlamentarias o semipresidenciales puede variar la forma de elección del Jefe de Estado, siempre hay participación de los órganos de representación popular. De la misma manera se eligen a los integrantes del poder legislativo.

Bajo la república, los cargos de representación popular son emanación directa o indirecta de la voluntad de la ciudadanía y no tienen cabida los mecanismos de transmisión del cargo por vía hereditaria, o a través del cumplimiento de reglas de sangre derivado de la existencia de títulos de nobleza o por emanación divina. Así, en México, todos los cargos de representación popular -desde el más encumbrado de presidente de la república hasta el de regidor o auxiliar del Ayuntamiento- se eligen por el mecanismo del sufragio en el que participan amplios sectores y grupos sociales que han adquirido la mayoría de edad. No ocurre lo mismo en las monarquías parlamentarias como el Reino Unido, cuya jefatura de Estado, se transmite de manera hereditaria, sin mediación de las elecciones. Lo mismo ocurre con un sector del poder legislativo, representado por la Cámara de los Lores, en la que esos cargos son adquiridos por vía hereditaria (representantes de la nobleza), por pertenecer a la Iglesia Anglicana o por designación directa del monarca como reconocimiento a la trayectoria ciudadana en beneficio de la sociedad británica.

El gobierno es democrático porque, en concordancia con el artículo tercero de la Constitución federal, las y los titulares de los cargos de representación popular tienen su origen legítimo en el mandamiento de las urnas, es decir, provienen de la voluntad depositada en la boleta electoral de amplios grupos sociales que sufragan el día de los comicios de manera auténtica, periódica y libremente. De acuerdo con el mismo artículo tercero, la democracia como forma de vida es una aspiración no sólo de índole política, sino también de orden social. Esto implica profundizar las decisiones mayoritarias, además de en el mercado político-electoral, dominado por los partidos políticos, en otros sectores sociales como lo son los sindicatos, las cámaras de comercio, las asociaciones civiles, las organizaciones de profesionistas, las empresas, las comunidades y pueblos indígenas, etcétera; e incluso, en la vida privada, al cambiar la forma de tomar decisiones en el seno familiar.

La laicidad en la república implica que las y los representantes populares -incluso quienes ostentan otros cargos públicos no elegidos por voto popular- deben ser neutrales en sus acciones públicas. Esto implica que no deben favorecer o perjudicar a ningún credo religioso, asociación religiosa, líderes o fieles religiosos ni intentar entrometerse en los asuntos internos de ellos. La laicidad como principio básico de conducta de las personas servidoras públicas obliga a una actuación sin fines religiosos, sin favoritismos o sin ánimo de causar una lesión ilícita en la esfera de derechos de las organizaciones religiosas. Tampoco deben promover algún credo en lo particular; por el contrario, con su actuación deben garantizar la libertad de creencias y de cultos, sin dependencia hacia alguna corporación religiosa. De ahí que en el Estado laico no puede existir una religión de Estado.

La naturaleza representativa de la república radica en que el gobierno y los demás poderes públicos electos actúan en nombre y por cuenta del pueblo, quien ostenta la vo-

luntad popular. Ante la imposibilidad de que los más de 120 millones de mexicanos y los más de 4 millones y medio de guerrerenses (incluida la diáspora que se encuentra mayoritariamente en territorio estadounidense) se puedan reunir en un lugar específico para tomar decisiones para la vida política, la construcción constitucional ha edificado un sistema en el que por medio de circunscripciones electorales la población adulta -ciudadanía- elige a sus representantes vía el sufragio universal. La o el representante, llámese senador, diputado, síndico, regidor, presidente municipal, gobernador o presidente de la república, lo es de toda la población sin distinción de clases sociales, grupos de edad, condición social, etnia, religión o cualquier otro atributo distintivo. Si bien la o el representante puede pertenecer a una determinada agrupación o asociación campesina, obrera, patronal o de profesionistas, lo cierto es que su actuación en los órganos legislativos o en las responsabilidades ejecutivas no depende del origen social, laboral, asociativo o clientelar del individuo que ostenta el cargo. La idea de la representación democrática es contraria a la existencia de una representación corporativa.

La forma republicana de gobierno es popular porque la legitimidad de este dimana esencial y directamente del pueblo (legitimidad de origen, de acceso al poder público). Es la voluntad popular y soberana del pueblo la que otorga legitimidad al mandato del gobierno y de las cámaras legislativas. Y esa voluntad mayoritaria se edifica mediante la celebración de elecciones auténticas, plurales y en igualdad de oportunidades para las y los contendientes. El voto es la herramienta fundamental para lograr lo anterior. En México y en Guerrero, el voto es universal —participan mujeres y hombres en igualdad de derechos sin condicionantes de capacidad económica o de instrucción escolar—; libre —ya que se encuentran prohibidas las acciones de manipulación, coacción o presión sobre la población votante—; secreto —la autoridad electoral garantiza la emisión del sufragio sin que sea conocido el sentido de la preferencia electoral marcada en la boleta—; y directo —pues no existe ningún intermediario entre la o el elector y la o el candidato designado al cargo de elección popular—.

Finalmente, la característica del gobierno participativo implica que como complemento de la democracia representativa, existe la posibilidad constitucional y legal de que el pueblo mexicano y guerrerense participen directamente en la toma de decisiones relevantes para la comunidad nacional, estatal, regional o municipal, a través de mecanismos de democracia directa como lo son las consultas populares, los referéndums, plebiscitos, iniciativas legislativas populares, revocación de mandato, comités vecinales, asambleas ciudadanas, etcétera. Lo significativo de tales mecanismos es que más allá de la participación del pueblo votante en determinados periodos del ciclo electoral para elegir personas, también pueden vigilar, supervisar y tomar decisiones de política pública, al ser sometidos a su consideración asuntos administrativos, de gobierno o reformas e iniciativas constitucionales o legales que inciden en el devenir de la república y en los asuntos internos de la entidad federativa, así como en la demarcación municipal.

Raúl CALVO BARRERA

ARTÍCULO 23. La ley regulará los instrumentos de participación ciudadana, las formas y modalidades en que aquéllos tendrán efectos vinculantes sobre las decisiones de los poderes públicos.

COMENTARIO:

Este artículo funda la expedición de la vigente ley de participación ciudadana, a pesar de que en términos cronológicos ésta anteceda a la redacción del actual numeral, producto de la reforma integral de abril de 2014. Siguiendo la prescripción del artículo 23 constitucional, la ley reglamentaria “tiene por objeto fomentar, promover, regular, instituir y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana, a través de los cuales los habitantes del estado de Guerrero puedan organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno en el ámbito estatal y municipal”.

Instrumentos de participación ciudadana. De acuerdo con el artículo 3º de dicha ley: “Los ciudadanos pueden disponer en forma individual o colectiva, dependiendo el caso, para expresar su aprobación, rechazo, opinión, propuestas, colaboración, quejas, recibir información y, en general, expresar su voluntad respecto de asuntos de interés general, de los instrumentos de participación ciudadana que a continuación se citan: I. Plebiscito; II. Referéndum; III. Iniciativa Popular; IV. Consulta Ciudadana; V. Colaboración Ciudadana; VI. Rendición de Cuentas; VII. Difusión Pública; VIII. Audiencia Pública; IX. Recorridos del Presidente Municipal; y, X. Asamblea Ciudadana”. Cómo puede observarse, es amplio el catálogo de instrumentos de participación ciudadana, sin embargo, al ser poco conocidos por la sociedad, se les utiliza poco o de plano no se emplean, con lo cual no se alcanza el objetivo mencionado por el artículo 23 constitucional, es decir, construir decisiones en el ámbito público.

Efectos vinculantes. Tratándose de los instrumentos que tienen efectos vinculantes, la ley reconoce tal carácter al plebiscito, referéndum y consulta ciudadana.

De acuerdo con el artículo 11 de la ley, el **plebiscito** “es el instrumento por medio del cual el titular del Poder Ejecutivo del Estado, someterá a consideración de los ciudadanos, mediante el voto popular directo, para que aprueben o rechacen una determinada propuesta sobre actos o decisiones del gobierno, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Estado”. En el artículo 14 se señalan los actos o decisiones que no pueden someterse a plebiscito, a saber, los relativos a “materias de carácter tributario, fiscal o de presupuesto y egresos del Estado, el régimen interno de la Administración Pública del Estado; los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; y, aquellos que determinen las leyes. En términos del artículo 20, “los resultados del Plebiscito tendrán carácter vinculatorio para el titular del Poder Ejecutivo del Estado, cuando una de las opciones sometidas a la consulta haya obtenido la mayoría de la votación válida emitida y corresponda al menos a la décima parte del total de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Estado”.

Por cuanto hace al **referéndum**, el artículo 23 de la ley de participación ciudadana lo define como “el instrumento de participación directa, mediante el cual la ciudadanía ejerce el derecho para declarar su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia del Congreso del Estado; así como de los reglamentos y decretos expedidos por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado, que sean trascendentes para la vida pública o del interés social del Estado”. El artículo 24 reconoce que “los resultados del referéndum, tendrán carácter vinculatorio para el Titular del Poder Ejecutivo, cuando se obtenga la mayoría de la votación válida emitida”, mientras que el artículo 31 señala que “los resultados del referéndum, tendrán carácter vinculatorio para el Congreso del Estado, cuando se obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida”, asimismo, “de no obtenerse la mayoría de la votación válida emitida por los ciudadanos participantes en el mismo sentido, los resultados del referéndum sólo surtirán efectos como elementos de valoración para la autoridad convocante”.

El artículo 41 de la ley define a la **consulta ciudadana** como “el instrumento a través del cual el Gobernador del Estado, el Presidente Municipal, las instancias de la Administración Pública del Estado o el Congreso del Estado, por sí o en colaboración, someten a consideración de la ciudadanía a través de preguntas directas, foros o cualquier otro instrumento de consulta, en relación a cualquier tema de interés social”. El artículo 44 se ocupa de los supuestos de vinculatoriedad de los resultados, “cuando el informe del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana indique que la participación total en la consulta corresponde, al menos al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal”.

Agregaremos que, en términos de la ley de la materia, la participación ciudadana radicará en los principios de democracia, corresponsabilidad, inclusión, solidaridad, legalidad, respeto, tolerancia, sustentabilidad y pervivencia. El artículo 2º de la Ley de Participación Ciudadana los define de la siguiente manera:

Democracia. La igualdad de oportunidades de los ciudadanos para ejercer influencia en la toma de decisiones públicas sin discriminaciones de carácter político, religioso, racial, ideológico, de género o de ninguna otra especie; considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, como lo estatuye el artículo 3º, fracción II, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Corresponsabilidad. El compromiso compartido de los ciudadanos y los Poderes del Estado, de acatar los resultados de las decisiones mutuamente convenidas; reconociendo y garantizando los derechos de los ciudadanos a proponer y decidir sobre los asuntos públicos; postulando que la participación ciudadana es condición indispensable para un buen gobierno y no sustitución de las responsabilidades del mismo.

Inclusión. Fundamento de una gestión pública socialmente responsable, que englobe e incluya todas las opiniones de quienes desean participar; que reconoce desigualdades y promueve un desarrollo equitativo de la sociedad y de los individuos que la conforman.

Solidaridad. Disposición de toda persona de asumir los problemas de otros como si fueran propios, contrario a todo egoísmo o interés particular, que propicie el desarrollo de relaciones fraternales entre los ciudadanos y eleve la sensibilidad acerca de la naturaleza de las propias situaciones adversas y las de los demás, así nutra y motive las acciones para enfrentar colectivamente los problemas comunes.

Legalidad. Garantía de que los actos y decisiones del Estado, serán siempre apegados a derecho y con la obligación expresa por parte del Gobierno de informar, difundir, capacitar y orientar para una cultura democrática.

Respeto. Reconocimiento pleno a la diversidad de opiniones y posturas, asumidas libremente en torno a los asuntos públicos. En este caso empieza por la libertad de elegir cuándo y cómo se participa en la vida pública del Estado.

Tolerancia. Garantía de reconocimiento y respeto a las diferencias de opiniones y a las adversidades de quienes conforman la sociedad, como un elemento esencial en la construcción de consensos.

Sustentabilidad. Responsabilidad de que las decisiones asumidas en el presente aseguren el futuro promisorio de las nuevas generaciones; y

Pervivencia. Responsabilidad social de garantizar que las prácticas democráticas se generalicen y reproduzcan de modo que aseguren el desarrollo actual y futuro de una cultura crítica, activa, responsable y propositiva de los ciudadanos.

María Magdalena GONZÁLEZ VALDÉS y David CIENFUEGOS SALGADO

SECCIÓN II

Del Territorio del Estado

ARTÍCULO 24. El territorio del Estado de Guerrero es el que posee actualmente y se le reconoce desde su fundación.

COMENTARIO:

Atendiendo las diversas concepciones doctrinales, el territorio es un elemento imprescindible del Estado. De acuerdo con Schmill Ordóñez⁸⁷ el concepto del territorio de un Estado surge en relación con la problemática sobre la validez de las normas jurídicas en el espacio, y es en la Teoría del Estado donde el concepto ha tomado su origen y legitimidad teórica. Considerado de tal forma, el territorio puede ser definido como el espacio dentro del cual se ejerce el poder estatal o *imperium*.⁸⁸ En términos de Kelsen, es el ámbito espacial de validez del orden jurídico.

Para De Pina el territorio es el elemento del Estado constituido por la superficie terrestre y marítima y por el espacio aéreo sobre los que ejerce su soberanía. En este senti-

⁸⁷ Voz "Territorio", en *Diccionario jurídico mexicano*, 8ª ed., México, UNAM, Porrúa, 1995, p. 3077.

⁸⁸ Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, 3ª edición, México, Porrúa, 1979, p. 145.

do vale la pena referirnos al artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que el territorio nacional comprende: “I. El de las partes integrantes de la Federación; II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico; IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores; VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional”.

Con esta enumeración se rompe con la creencia general de que el territorio se compone únicamente por la corteza terrestre. Han sido “la necesidad de subsistir y progresar mediante el uso y aprovechamiento de los más variados productos o recursos de la naturaleza y del subsuelo, el extraordinario desarrollo de los nuevos medios de comunicación, el desenvolvimiento del derecho internacional, entre otros factores, lo que ha llevado a considerar que el territorio no es sólo la superficie, sino también las entrañas de la tierra, el mar circundante, la plataforma continental y la atmósfera que se encuentra sobre un país. En consecuencia, actualmente el territorio de un Estado lo forman, además de la capa terrestre donde se encuentra localizado su pueblo, el subsuelo, ciertas extensiones marítimas y el espacio aéreo, sobre los que también ejerce su soberanía”.⁸⁹

Por cuanto hace al territorio y aplicación de las leyes de cada uno de los Estados de la República Mexicana, la Constitución federal señala que las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y no podrán ser obligatorias fuera de él.⁹⁰ Este precepto es una “norma de carácter constitucional que pretende circunscribir el orden jurídico de las entidades federativas a sus límites territoriales”, con lo cual se busca “impedir intentos indebidos de parte de ellas o excederse en su jurisdicción; es el complemento idóneo a las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución, que tienden a evitar invasiones de la Federación en el campo de los Estados y viceversa”.⁹¹

A este último respecto resulta interesante rescatar lo que la SCJN ha opinado respecto del tema de extraterritorialidad de las leyes:⁹²

LEYES DE UN ESTADO, SU EFECTO EN OTRO. El principio establecido en la fracción I del artículo 121 constitucional sólo es aplicable a las leyes territoriales de cada estado, no a las extraterritoriales, como lo son las que atañen al estatuto personal, según lo establece la fracción IV del mismo precepto al disponer que los actos del estado civil ajustados a las leyes de un estado tendrán validez en los otros. La existencia de las leyes de un estado no está sujeta a prueba, pues no puede reputarse derecho extranjero con relación a otro estado de la federación.

⁸⁹ Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu constitución*, México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 1994, p. 170.

⁹⁰ Vid. artículo 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹¹ Elisur Arteaga Nava, *Derecho constitucional*, tomo II, México, Coordinación de Humanidades-UNAM, 1994, p. 77.

⁹² Tomados de Arteaga Nava, *Derecho constitucional...*, pp. 100-102.

LEYES DE LOS ESTADOS, TERRITORIALIDAD DE LAS. La notificación que se hace por medio de un edicto en el periódico oficial de un estado, presupone, a no dudarlo, que se trata de personas sometidas a la jurisdicción del mismo, o que son vecinos de él; ya que sólo los sometidos a su jurisdicción, son los obligados a leer ese periódico, a imponerse de las disposiciones que contenga y, por ello, la notificación que se hace por ese medio, a persona que no habita en el territorio del estado, ni está sometida a su jurisdicción, no puede, en manera alguna, ser eficaz ni tener los caracteres propios de toda notificación, no pudiendo, por tanto, ligar a un procedimiento judicial, a la persona a quien se le hace. Varios autores de derecho internacional privado, al tratar de la esfera de aplicación de las leyes, se refieren, en primer lugar, a lo que se llama “ámbito de ley”, que comprende el conflicto internacional, por la coexistencia de diversas soberanías, y el conflicto interregional, por la existencia de diversas legislaciones, como es el caso en nuestro país. Ambos conflictos se rigen, a falta de leyes expresas por los principios de ese derecho, entre los cuales se encuentra aceptado por la jurisprudencia, el que enuncia Fiore, en la forma siguiente: “Las leyes de un estado no pueden aplicarse a los súbditos para los que se hicieron especialmente”; y si la ley procesal civil de un estado de la república mexicana, rige la notificación de la demanda, es una ley de orden público, que no puede tener aplicación sino para los habitantes del estado para el cual se dictó, que es con los que establece relación de “vasallaje”, dejando de tener aplicación cuando se trata de normas relaciones jurídicas con individuos de un estado diferente. La ley que quebranta los principios de orden público de otro estado, nunca puede tener aplicación fuera del territorio sujeto a la soberanía que la dicta; y las leyes de procedimientos judiciales que, por su naturaleza especial, afectan la responsabilidad moral del estado “uti universitates”, son de derecho público, obligando solamente a los habitantes del mismo estado, mas sin poder afectar a personas domiciliadas en otras jurisdicciones. En tal virtud, si la notificación por medio de edictos, publicados en el periódico oficial de un estado, es bastante para los vecinos de ese mismo estado, no puede serlo, en manera alguna, para los habitantes de otro estado. Estos principios, son los que indujeron al constituyente a determinar, en el último párrafo del artículo 121 de la carta fundamental de la república, que: “Las sentencias sobre derechos personales, sólo serán ejecutadas en otro estado, cuando la persona condenada se haya sometido expresamente, por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció, y siempre que haya sido citada personalmente al juicio”; disposición que indica, de una manera clara, que nuestra constitución tuvo en cuenta la extraterritorialidad; pues de no tomarla en consideración, las personas serían perjudicadas sin ser oídas y vencidas en juicio, en los términos del artículo 14 constitucional, viéndose privadas de defensa.

FORMACIÓN DEL ESTADO DE GUERRERO. Luego de la caída de Tenochtitlán, se creó la *Audiencia Chanchillería Real de México* con residencia en la ciudad de *México Ténuxtilan*, la cual comprendía la mayor parte del territorio que hoy conocemos como Mesoamérica. Más tarde, al crearse las Audiencias de Guatemala y *Guadalaxara*, el territorio comprendido en aquella Audiencia de México disminuyó. Pronto el territorio del Virreinato de la Nueva España se dividió en 23 provincias. El reino de México se integró por las provincias de México, Tlaxcala, Puebla de los Ángeles, Antequera (Oaxaca) y Michoacán (Valladolid). Si consideramos que la provincia de México se subdividía en las siguientes provincias menores: México, Teotlalpan, Meztitlan, Xilotepec, Pánuco, Matalcingo, Zultepec, Texcuco, Chalco, Suchimildo, Tlaluic, Coyuca y Aca-

pulco; entenderemos que esta provincia mayor comprendía los territorios de lo que actualmente son el Estado de México, Querétaro, Hidalgo, Morelos, el Distrito Federal y por supuesto la mayor parte del territorio de nuestro estado de Guerrero.⁹³

Antes de convertirse en la entidad federativa que es hoy, la región suriana se encontraba supeditada al gobierno del centro y a la región de Puebla, y más tarde al Estado de México, Michoacán y Puebla.

Al celebrarse el Congreso de Anáhuac en Chilpancingo, surge el primer antecedente del estado de Guerrero. En esa ocasión Morelos, propone la creación en el sur, de una entidad independiente del virreinato, y para cuyo fin expide un decreto, mediante el cual crea la Provincia de Tecpan, con capital en la población de Tecpan, elevada al rango de Ciudad, con el nombre de nuestra señora de Guadalupe de Tecpan:

En uso de mis facultades y reforma de la Provincia de Zacatula, he tenido a bién, por decreto de este día, dictar las reglas siguientes:

Primeramente: atendiendo al mérito del pueblo de Tecpan, que ha llevado el peso de la conquista de esta provincia, su mayor vecindario, proporción geométrica para atender a los muchos puertos de mar, etcétera, he venido en eregirle por ciudad, dándole con esta fecha el nombre de Nuestra Señora de Guadalupe, cuya instalación se hará en la primera junta, y sólo se previene ahora para que el gobierno de los pueblos y lugares de esta provincia, que le reconocerá por cabecera de ella a dicha ciudad, especialmente en la peculiaridad de la guarda de puertos.

Aunque todo el reino es interezado a la defensa de ella, debe ser su raya divisoria, el Río de Zacatula y que llaman de las Balsas por el poniente y por el norte el mismo río arriba, comprendiendo los pueblos que están abordando al río, por el otro lado, distancia de cuatro leguas, entre los que se contará Cosamala, y de aquí siguiendo por el oriente a los pueblos de Totolzingtla, Tlacoctitlán; para el sudeste a la línea recta de la Palizada, portezuelo de mar que ha dado quehacer en la presente conquista, quedando dentro Tixtla y Chilapa, y otro que hasta ahora hemos conquistado; todos los cuales reconocerán por centro de su provincia y capital a la expresada ciudad de Nuestra Señora de Guadalupe, así en el gobierno político como en el democrático y aristocrático, y por consiguiente los pueblos y repúblicas de donde hasta la publicación de este bando y en lo sucesivo no tuviere juez que les administre justicia, o quisieran apelar a ella en un tribunal superior, lo harán ante el juez de conquista y sucesores residentes en la expresada ciudad, mientras otra cosa dispone el Congreso General.⁹⁴

Mas tarde, en el *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana* sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 se divide a la América Mexicana en 17 provincias: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, **Tecpan**, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo Reino de León⁹⁵. Como puede observarse, entre estas se encuentra la de

⁹³ Javier Romero Quiroz, *El Estado de México. Marcos históricos y geográficos*, México, Gobierno del Estado de México, 1984, pp. 14-15.

⁹⁴ Vid. Lourdes Celis Guerrero, "Guerrero", en *El territorio mexicano*, t. II, México, IMSS, 1982, p. 228.

⁹⁵ En esta división se omitió, como perteneciente a la nación mexicana, las provincias de Tejas, Nuevo Santander, Nuevo México y las Californias, como si ya se tuviera la idea de que nuestra patria perdería Tejas, Nuevo México y la Nueva o Alta California, Romero Quiroz, *El Estado de...*, pp. 23-24.

Tecpan (“Forma de Gobierno, Capítulo I”, art. 42). Se advierte en el texto, que la recién creada provincia abarcaba aproximadamente el territorio actual del estado de Guerrero. Mas los azares de la guerra de Independencia impidieron que aquellos decretos se volvieran realidad, y nunca más Tecpan volvió a aparecer en ningún documento, proyecto o iniciativa de división territorial. Sobre todo, porque hay que aclarar que estos fueron actos políticos más que democráticos, lo que finalmente no le resta mérito alguno al actuar del Siervo de la Nación y demás acompañantes. O’Gorman⁹⁶ al referirse al tema señala que el nombre de la provincia no es familiar como los de las otras, ni tiene antecedentes en la historia de nuestra geografía, además de que se trata de una provincia de filiación insurgente.

El estado de Guerrero, adquiere una importancia mayor por ser el lugar donde culmina la lucha independentista, puesto que en esta región siguió combatiendo Vicente Guerrero después de la muerte de Hidalgo, Morelos y otros insurgentes destacados. Es al triunfo insurgente, cuando Agustín de Iturbide, mediante una circular de 17 de octubre de 1821, crea varias Capitanías Generales de Provincia, siendo una de ellas la de Chilapa (teniendo como cabecera a la ciudad de Chilapa) y nombrando a don Vicente Guerrero, recién ascendido a Mariscal de Campo, para regirla:

Con el designio de conciliar el pronto servicio y mutua protección de las potestades políticas y militares, he señalado Capitanías Generales de Provincia con este objeto para que entiendan en todo lo contencioso, y en cuanto antes tenía referencia con el Virrey de México, hecha la elección en Oficiales Generales de públicas virtudes, he señalado [...] para las jurisdicciones de Tlapa, Chilapa, Tixtla, Ajuchitlán, Ometepepec, Tecpan, Jamiltepec y Tepoxcolula, no obstante que pertenecen a las diversas capitanías de Puebla y Oaxaca, al Sr. Mariscal de Campo D. Vicente Guerrero.

Derrocado Iturbide, el Congreso Constituyente se reunió para organizar a la nación de manera republicana. Los representantes surianos lucharon para que en dicho Congreso se constituyera en el sur una entidad federativa de la recién creada República; a pesar de todos esos esfuerzos se siguió dependiendo de los Estados de México, Michoacán y Puebla. El Acta Constitutiva de la Federación, expedida el 31 de enero de 1824, establecía en su séptimo artículo: “Los Estados de la federación son por ahora los siguientes: el de Guanajuato, el interno de Occidente, compuesto de las provincias de Sonora y Sinaloa; el interno de Oriente, compuesto de las provincias de Coahuila, Nuevo León y las Tejas; el interno del Norte, compuesto de las provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México; el de México, el de Michoacán, el de Oajaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el del Nuevo Santander, que se llamará el de las Tamaulipas, el de Tabasco, el de Tlaxcala, el de Veracruz, el de Jalisco, el de Yucatán, el de los Zacatecas, las Californias y el partido de Colima (sin el pueblo de Tonila que seguirá unido a Jalisco), serán por ahora territorios de la federación, sujetos inmediata-

⁹⁶ Edmundo O’Gorman, *Breve historia de las divisiones territoriales*, trabajos jurídicos de homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su XXV aniversario, México, Polis, 1937, p. 8; *Vid.* Clagett, Helen L., *A guide to the law and legal literature of the mexican states*, Washington, The Library of Congress, 1947.

mente a los supremos poderes de ella. Los partidos y pueblos que componían la provincia del istmo de Guazacualco, volverán a las que antes han pertenecido. La Laguna de Términos corresponderá al Estado de Yucatán”. El actual estado de Guerrero quedaba sujeto en su mayor parte al Estado de México, puesto que por decreto 18, de 6 de agosto de 1824, se expide la *Ley orgánica para el arreglo del Gobierno Interior del Estado de México*, que dispone en su numeral 36 lo siguiente:

El territorio del Estado se divide en ocho distritos, que son:

I. **Acapulco**, que comprende los partidos de Acapulco, Chilapa, Tixtla y Zacatula. [...]

V. **Tasco**, que comprende los partidos de Tasco, Temascaltepec, Tetela del Río y Zacualpan. [...]

En 1830, se integra la División del Sur, con cabecera en Chilpancingo, que alcanzaría el rango de Capitanía General en 1841. Es a principios de 1840 cuando don Juan Álvarez empieza a desear un Estado en el sur con el nombre de Guerrero en honor a su jefe: el general Vicente Guerrero, a cuyas órdenes había militado y a quien guardaba mucho respeto. Otro militar, don Nicolás Bravo, empezó a tomar en serio esta posibilidad. Pronto coincidieron y juntos lo propusieron; pero les fue negado, alegando causas políticas, económicas, geográficas y sociales.

En 1841, Anastasio Bustamante es derrocado por el Plan de Tacubaya y desaparecen los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y considerando esta coyuntura histórica-política como el momento oportuno, Juan Álvarez y Nicolás Bravo, tratan de crear, de facto, una entidad política en el sur, lanzando un manifiesto en Chilpancingo el 10 de octubre de ese año, en el cual se expresaban de la siguiente manera:

1º. Se separa la parte meridional del sur que ahora se llama Departamento de México, y se le denominará Departamento de Acapulco.

2º. Este nuevo Departamento abrazará los distritos de las prefecturas de Acapulco, Chilapa, Tasco, Tlapa, subprefectura de Huetamo, y el distrito de Cuernavaca si se quisiere incorporar.

3º. Se convocará a la posible brevedad una junta de notables en esta ciudad, que tendrá sus sesiones en el punto que ella determine, y se ocupará de extender el acta de separación, elegir provisionalmente a los principales funcionarios del Departamento, y señalar las bases del régimen interior, entretanto establece el gobierno general las que deban regir en toda la República.

4º. El Sur, elevándose al rango de Departamento, se somete a las disposiciones generales y a la constitución que adopten los demás departamentos de la República.

5º. Continuarán las mismas autoridades y leyes municipales hasta el establecimiento y arreglo del nuevo gobierno departamental.

6º. Se dará cuenta con este manifiesto, tanto al gobierno general, como a los demás departamentos, y se remitirán copias a todas las autoridades y pueblos del Sur, para su cumplimiento y solemnización.

Hecha esta sincera y franca aclaración, nos resta elevar nuestra súplica al Excmo. Sr. presidente de la república que provisionalmente debe elegirse, para que se sirva tomar este asunto bajo de su dirección, recomendándolo al cuerpo legislativo; protestándole nosotros la pureza de nuestras intenciones, limitadas al contenido de los artículos anteriores.

Al soberano congreso de la nación le rogamos igualmente se digne aprobar la erección de este nuevo Departamento, y señalarlo como tal en la constitución que se forme.

A los Departamentos de la República protestamos nuestra fraternidad y buena fe, y juramos por lo más sagrado, no separar jamás nuestra suerte de la suya, porque si México a de ser grande y respetado, no puede serlo sin ser íntegro y unido”.

Con esta acción, ni Álvarez ni Bravo, albergaban intenciones separatistas, sin embargo, ante este suceso el gobierno central mandó a varios comisionados para que calmaran los ánimos en el sur. Esto es logrado debido a que los comisionados prometen que se resolverán sus peticiones. A pesar de lo anterior, se lleva a cabo la junta de notables que se estipulaba en el artículo tercero, es en esa junta donde se concluye con un dictamen con dos proposiciones dirigidas al Presidente de la República:

1ª Los pueblos del Sur del Departamento de México, representados en esta junta por sus enviados, declaran que su voluntad no sólo ha sido y es la de formar el nuevo Departamento de que habla el manifiesto de los Sres. generales Bravo y Álvarez, sino que quiere se componga de las prefecturas de Acapulco, Chilapa, Tlapa, y Tasco; de las subprefecturas de Coyuca y Huetamo, y de la prefectura de Cuernavaca, si le conviniere; separándose por supuesto de sus respectivos Departamentos.

2ª Declaran igualmente que aunque su voluntad fué que el Departamento se erigiese de hecho por la acefalía en que se vió la nación al principio del mes anterior; atendiendo á que en el día se ha establecido ya un gobierno supremo á quien se debe acatar; que las vías de hecho, cuando pueden proporcionarse las de derecho, son opuestas á los intereses generales, y descansando en las solemnes promesas del supremo magistrado, de su gabinete, y de los Sres. generales Bravo y Álvarez, conviene en que se suspenda la erección del nuevo Departamento hasta la resolución del nuevo congreso constituyente.

Transcurrieron los años y la promesa hecha por la comisión del Congreso no se cumplía. En 1843, es creada la Comandancia Militar del Sur, cuya jefatura es encomendada al general Juan Álvarez. En 1844, un nuevo gobierno federal, encabezado por José Joaquín de Herrera designó al general Nicolás Bravo, Jefe Supremo de las Fuerzas Nacionales, esta designación hizo que los surianos sintieran renacer las esperanzas de convertirse en un Estado libre y soberano. Sin embargo, otra vez se vio frustrado tal anhelo: en 1845 se levanta en armas Paredes Arrillaga derrocando a Joaquín de Herrera. Negros presagios se presentaban para la patria. Lejos de prepararse para repeler la inminente invasión norteamericana, se estaban sucediendo muchas guerras interiores, y en plena guerra con los yanquis, un cuartelazo dio el triunfo a un gobierno de ideas federalistas, sustituyendo al de Paredes Arrillaga. Álvarez luchó para que este gobierno creara un nuevo Estado en esta región suriana, proponiendo, tal y como hemos mencionado, que se llamara **Guerrero**, en honor al caudillo a cuyas órdenes militara.

Fue el 14 de mayo de 1847 cuando se presentó ante el Congreso un proyecto que señalaba:

Se erige un nuevo estado con el nombre de Guerrero, compuesto de los distritos de Acapulco, Chilapa, Taxco y Tlapa y la municipalidad de Coyuca, pertenecientes los tres primeros al Estado de México, el cuarto a Puebla y la quinta a Michoacán, siempre que las legislaturas de esos tres estados den su consentimiento dentro de tres meses.

Con la intervención estadounidense en México, una vez más este añejo proyecto se vino a tierra, y no fue sino hasta 1848 cuando se trató nuevamente el proyecto citado y el 19 de agosto del mismo año, el Congreso expidió el decreto número 3114 que establecía: “Se declara que el término de tres meses designado por el artículo 6º de la Acta de Reformas para que las legislaturas de México, Michoacán y Puebla expresen su consentimiento para la erección del estado de Guerrero, no corrió en virtud de las circunstancias políticas de la República y dicho término deberá contarse a partir del día que se publique esta ley”. Las legislaturas de México, Michoacán y Puebla determinaron sus fallos: mientras que los estados de México y Puebla, lo hicieron de una manera favorable, aceptando la creación del nuevo Estado y cediendo los territorios mencionados⁹⁷; Michoacán tácitamente aceptó la erección de la nueva entidad, pero se negó a ceder la municipalidad de Coyuca en los siguientes términos: “La legislatura de Michoacán no cede la municipalidad de Coyuca para que se forme el nuevo estado de Guerrero”.⁹⁸

Ante esta decisión, los habitantes de Coyuca se rebelaron y por decisión propia pasaron a integrarse al Estado. El presidente Herrera expidió el decreto número 3253 de 15 de mayo de 1849, creando el estado de Guerrero.

Decreto del Congreso General para erigir el Estado de Guerrero. José Joaquín de Herrera, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a los habitantes de la República, sabed:

Que el Congreso General ha decretado lo siguiente:

Art. 1º Se erige un nuevo Estado con el nombre de Guerrero, que se compondrá de los Distritos de Acapulco, Chilapa, Taxco y Tlapa, y la Municipalidad de Coyuca, pertenecientes los tres primeros al Estado de México, el cuarto al de Puebla y la quinta al de Michoacán; quedando por límite de ésta el río de las Balsas.

Art. 2º Si conforme á lo dispuesto en la parte séptima del artículo 50 de la Constitución, ratificaren esta erección las tres cuartas partes de las Legislaturas, el Congreso General procederá á dictar las medidas necesarias para que los pueblos que deben formar el nuevo Estado, se pongan en aptitud de constituirse.

Art. 3º De la deuda que reportan los Estados de México, Puebla y Michoacán, se hará cargo de pagar el nuevo estado de Guerrero la parte que le señale el Gobierno General, atendida la importancia del territorio que pierda cada uno de los tres Estados referidos.

José María Cuevas, Diputado presidente.- Manuel G. Pedraza, Presidente del Senado.- M. Siliceo, Diputado secretario.- José Ignacio Villaseñor, Senador secretario.- Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.- Palacio de Gobierno Nacional. México, 15 de mayo de 1849.- José Joaquín de Herrera.- A.D. José María

⁹⁷ El Estado de México por decreto número 99 de 16 de octubre de 1848, consiente “en la erección del nuevo Estado de Guerrero, y dando ciertas disposiciones en favor de los ciudadanos y empleados que no quieran pertenecer al nuevo Estado”. El Estado de Puebla, por decreto de 1a misma fecha, expresó: “La legislatura del Estado de Puebla consiente en la separación del Departamento de Tlapa para la erección del nuevo Estado de Guerrero; siempre que explorada la voluntad de los pueblos que formaban aquél, esté de acuerdo en la separación la mayoría de sus habitantes”.

⁹⁸ Primer artículo del Decreto de 23 de noviembre de 1848.

Lacunza.- Y lo comunico a Ud. para su inteligencia y fines consiguientes.- Dios y Libertad. México, Mayo 15 de 1849.- Lacunza.

El Estado de Zacatecas fue el primero en aprobar la decisión del gobierno federal y a esta ratificación siguieron las demás legislaturas locales, incluidas las de los estados afectados⁹⁹. Con lo cual quedaba marcado el camino para que el surgimiento del estado de Guerrero fuera legal.

Fundamentándose en el artículo 50, fracción VII de la Constitución Federal de 1824,¹⁰⁰ el Congreso General en sesión de 27 de octubre de 1849, declaró erigido en la Federación un nuevo Estado con el nombre de Guerrero mediante el decreto número 3346, el cual fue publicado en el periódico oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, el 5 de diciembre del mismo año:

Decreto Constitutivo del Estado de Guerrero. José Joaquín de Herrera, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a los habitantes de la República, sabed:

Que el Congreso General ha decretado lo que sigue:

Art. 1º Por cuanto ha sido ratificada por las legislaturas de Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas, la ley del Congreso de la Unión de 15 de mayo del corriente año, queda erigido en la Federación Mexicana un nuevo Estado con el nombre de Guerrero, compuesto de los Distritos de Acapulco, Chilapa, Taxco, Tlapa y la municipalidad de Coyuca, pertenecientes antes los tres primeros al Estado de México, el cuarto al de Puebla, y la quinta al de Michoacán, sirviendo de límite á ésta el río de las Balsas.

Art. 2º El Gobierno general, dentro de tres meses después de publicada esta ley, designará la parte del Contingente de dinero que ha de rebajarse á los Estados de México, Puebla y Michoacán, por la desmembración que sufren en sus respectivos territorios; observándose en esta baja la misma proporción que se guarde en la repartición de la deuda de dichos Estados, conforme al artículo 3º del decreto de 15 de mayo del corriente año. La suma de lo que se baje á los tres Estados formará el contingente pecuniario del de Guerrero.

Art. 3º Del Contingente de Sangre que toca, conforme á las leyes á los Estados de México, Puebla y Michoacán, se rebajará el número de hombres que corresponda á la población de los Distritos que forman el de Guerrero. Ese mismo número formará el contingente de sangre con que éste ha de contribuir al Gobierno de la Unión.

Art. 4º El Gobierno general procederá inmediatamente á nombrar para el nuevo Estado un Gobernador provisional, el cual cesará luego que entre en el ejercicio de sus funciones el Gobernador que ha de nombrar el Congreso Constituyente de aquel Estado, conforme á la presente ley.

⁹⁹ Tal decreto es ratificado por la Legislatura de Michoacán, el 28 de junio de 1849; por la de México, el 30 de mayo de 1849; y, por la de Puebla, el 17 de agosto de 1849.

¹⁰⁰ El texto legal señalaba: "Las facultades exclusivas del congreso general son las siguientes: VII. Unir dos o más estados a petición de sus legislaturas, para que formen uno solo, o erigir otro de nuevo dentro de los límites de los que ya existen, con aprobación de las tres cuartas partes de los miembros presentes de ambas cámaras, y ratificación de igual número de las legislaturas de los demás estados de la federación".

Art. 5º El Gobernador provisional estará sujeto al Presidente de la República, en los mismos términos que los Jefes Políticos de los Territorios.

Art. 6º En los días que el Gobierno general señale, se harán elecciones en el nuevo Estado para nombrar el Congreso que ha de formar la Constitución. Dichas elecciones se arreglarán á la ley de 10 de diciembre de 1841, con las modificaciones que importan los artículos 1º y 3º del Acta de Reformas, guardándose además las prevenciones siguientes:

1ª Por cada diez electores primarios y por cada fracción que pase de cinco, se nombrará un secundario.

2ª Los electores secundarios reunidos en junta de Estado en la población que el Gobierno general señale, elegirán once Diputados propietarios y otros tantos suplentes. El Gobernador provisional del nuevo Estado, desempeñará en aquel acto las funciones de que habla el artículo 50 de la citada ley.

Art. 7º Para ser Diputado al Congreso Constituyente del nuevo Estado, se requieren las mismas calidades que exige el artículo 7º de la Acta de Reformas, para serlo al Congreso de la Unión.

Art. 8º Para que haya Congreso, se necesita la reunión de nueve Diputados á lo menos. Mientras no forme su reglamento interior, se gobernará provisionalmente por el del Congreso del Estado de México.

Art. 9º Al día siguiente de instalado el Congreso, procederá á elegir Gobernador, á mayoría absoluta de votos. Para ser Gobernador, se necesita ser Ciudadano mexicano en ejercicio de sus funciones y tener la edad de treinta y cinco años y no pertenecer al estado eclesiástico. El Congreso por una ley, arreglará la manera de sustituir las faltas del Gobernador.

Art. 10º El Congreso que ahora se elija, durará solamente mientras se expide la Constitución particular del Estado y se reúne el Poder Legislativo que ésta organice. La Constitución debe quedar expedida dentro del año de la instalación del Congreso, y el primero constitucional deberá reunirse cuando más tarde, á los seis meses de promulgada la Constitución.

Art. 11º Mientras el Congreso Constituyente no dé al Estado nueva organización, aunque sea solo provisional, los habitantes de él continuarán sujetos á las mismas leyes, y á las autoridades políticas y judiciales á que hoy lo están. Dichas autoridades, tendrán respecto del Gobernador, la misma subordinación que para la de su clase previene la Constitución del Estado de México.

Art. 12º El Congreso, en lo que no obre como Constituyente, y el Gobernador que nombre el Congreso, se sujetarán hasta que se promulgue la Constitución, a una ley orgánica provisional que dictará el Congreso á lo más, dentro de treinta días después de su instalación.

Tomás López Pimentel, Presidente de la Cámara de Diputados.- Tirso Viejo, Presidente del Senado.- José R. Malo, Diputado secretario.- Manuel Robledo, Senador secretario. Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Palacio de Gobierno Federal en México, á 27 de octubre de 1849. José Joaquín Herrera. A.D. José María Lacunza. Y lo comunico á V. S. para su inteligencia y fines consiguientes. Dios y Libertad. México, octubre 27 de 1849.- Lacunza”.

Conforme a lo dispuesto por el decreto, el mismo día 27 de octubre de 1849, la ciudad de Iguala¹⁰¹ de Iturbide fue designada capital provisional del estado de Guerrero y el general Juan Álvarez gobernador provisional.

EL TERRITORIO DEL ESTADO DE GUERRERO: De acuerdo con el INEGI las coordenadas geográficas extremas del estado de Guerrero son: al norte 18°59', al sur 16°17' de latitud norte; al este 98°04' y al oeste 102°10' de longitud oeste. Su extensión territorial es de 64,282 kilómetros cuadrados y representa el 3.3% de la superficie del país. Ocupa el 14° lugar en relación a las demás entidades federativas. Colinda al norte con Michoacán de Ocampo, México y Morelos, al este con Puebla y Oaxaca, al sur con el Océano Pacífico; y al oeste con Michoacán de Ocampo y el Océano Pacífico.¹⁰²

Según estimaciones oficiales, el 15.4% (982 427.6 ha) de 6 379 400 hectáreas de que se compone el territorio estatal se destinan a la agricultura. En 2007, según el INEGI, la superficie sembrada fue de 841 677.7 hectáreas, de las cuales 82 693 hectáreas son de riego y 758 984.1 de temporal. La actividad pecuaria se desarrolla principalmente en la Costa Chica y en la región de La Montaña, registrándose aproximadamente 1 064 813 cabezas de ganado bovino.

David CIENFUEGOS SALGADO y Rosa Margarita ANICA REYES

ARTÍCULO 25. La extensión y límites del Estado de Guerrero se encuentran reconocidos por los Estados circunvecinos en la siguiente forma:

I. Con el Estado de Michoacán: por dos decretos; uno de la Federación, publicado en el Diario Oficial del 14 de diciembre de 1906, y otro del Estado (número 18) del 20 de noviembre de 1907, que confirma y ratifica el anterior;

II. Con el Estado de México: por Decreto del 15 de mayo de 1849 expedido por el Congreso General (hoy Congreso de la Unión), que procedió al decreto de erección del Estado;

III. Con el Estado de Morelos: por el convenio celebrado entre ambas entidades el 8 de octubre de 1946;

IV. Con el Estado de Puebla: por los límites estipulados en el mapa oficial levantado en 1845 por órdenes del Ejecutivo Federal; y,

V. Con el Estado de Oaxaca: por laudo pronunciado por particular el 28 de abril de 1890, que acepta el dictamen de las comisiones de límites de ambos Estados, con

¹⁰¹ Por decreto número 482 de 2 de junio de 1835, expedido por el Congreso del Estado de México, se había concedido al pueblo de Iguala, el rango de Ciudad, con el nombre de *Iguala de Iturbide*.

¹⁰² *Anuario estadístico del Estado de Guerrero edición 1994*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Gobierno del Estado de Guerrero, 1994, p. 3.

base en el cual se expidió el decreto de la Legislatura del Estado, del 27 de noviembre de 1890, y ratificado por el convenio de límites celebrado el 9 de febrero de 1988.

COMENTARIO:

A partir de su propia regulación constitucional y legal, abordaremos el tema de los límites que actualmente se reconocen al estado de Guerrero con los estados colindantes: Michoacán, Estado de México, Morelos, Puebla y Oaxaca.

MICHOACÁN.¹⁰³ El decreto al cual se hace referencia en el texto constitucional es el siguiente:

Porfirio Díaz, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed: Que el Congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo siguiente: El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta: “Art. 1º. Se aprueba el convenio sobre límites celebrado entre los Gobiernos de los Estados de Michoacán y Guerrero y ratificado por las legislaturas de las mismas Entidades Federativas. Art. 2º. Los límites de Michoacán y Guerrero serán los siguientes: Partiendo del Océano Pacífico, el centro del río de las Balsas, siguiendo por el brazo izquierdo ú oriental del mismo río hasta su unión con el de Cutzamala. De este punto la línea seguirá por el centro del río de Cutzamala hasta encontrar la línea divisoria actualmente reconocida por ambos Estados, entre los pueblos de Pungarabato y Cutzamala. De ahí continuará siendo la línea divisoria de los Estados, la que es reconocida en la actualidad y sobre la cual no hay discusión.

ESTADO DE MÉXICO.¹⁰⁴ El decreto a que se hace alusión, de 15 de mayo de 1849, establece lo siguiente:

Artículo 1º. Se erige un nuevo Estado con el nombre de Guerrero, que se compondrá de los Distritos de Acapulco, Chilapa, Taxco y Tlapa, y la municipalidad de Coyuca, pertenecientes los tres primeros al estado de México, el cuarto al de Puebla y la quinta al de Michoacán; quedando por límite de ésta el río de las Balsas. Artículo 2º. Si conforme a lo dispuesto en la parte séptima del artículo 50 de la Constitución, ratificaren esta erección las tres cuartas partes de las Legislaturas, el Congreso general procederá a dictar las medidas necesarias para que los pueblos que deben formar el nuevo Estado, se pongan en aptitud de constituirse. “Artículo 3º. De la deuda que reportan los Estados de México, Puebla y Michoacán, se hará cargo de pagar el nuevo estado de Guerrero la parte que le señale el Gobierno General, atendida la importancia del territorio que pierda cada uno de los tres Estados referidos”.

¹⁰³ La Constitución del Estado de Michoacán de Ocampo establece respecto de su territorio y límites lo siguiente: “Artículo 14. El Estado de Michoacán de Ocampo es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, y está constituido por la porción de territorio nacional que le reconozcan la Constitución Federal, las leyes y los convenios” “El Estado puede arreglar con las entidades federativas limítrofes, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión”.

¹⁰⁴ Respecto del territorio y límites, se establece en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, lo siguiente: “Artículo 2º. El Estado de México tiene la extensión y límites que le corresponden históricamente y los que se precisen en los convenios que se suscriban con las entidades colindantes o los que derivan de las resoluciones emitidas de acuerdo a los procedimientos legales”.

MORELOS.¹⁰⁵ Por decreto número 55, de 20 de febrero de 1950, se aprueba en todas sus partes el acuerdo amistoso a que llegaron las Comisiones de Límites nombradas por los Gobiernos de Guerrero y Morelos, aprobándose como límites definitivos los asentados en el plano signado por tales Comisiones. Tales límites son los siguientes:

Punto trino entre Estados de México, Morelos y Guerrero, al poniente del Zapote, Estado de Morelos. Puerto de Atlatitla Cerro de Poxintepetl, Zoyacalco y luego Temazoltepec, Junta de la Barranca de Santa Teresa con el Río Grande, Tecorral antiguo hasta la cabezada noroeste de la Barranca Pescador. Línea media de la Barranca Pescador hasta su confluencia con el Río Grande. Línea media del curso del Río Grande de Huajintlán o Amacuzac, aguas abajo por el centro del puente de la carretera Nacional México-Acapulco, sito al poniente de Huajintlán, Mor., hasta el desfogue de la Barranca del Burro. Línea media de la Barranca del Burro hasta un punto que se encuentra en la intersección de una recta tirada del cerro Nananzin al Paraje Carretas. Paraje Carretas. Paraje Mamoxtle, siendo un 'Paraje' no un cerro. Paraje Rosal Colorado. Paraje Culebra al poniente de Cazahuatlán, Mor. Cruce de la vía y luego del Río Salado al Paraje Piedra del Hechicero que se encuentra en su margen derecha. Cerro Picacho del Sombrerito. Paraje retaje de Loma Trozada. Paraje Pueblo Viejo. Paraje Yerbabuena, Cumbre del Cerro Gigante. Cerro Cacahuananche al sur de Cacahuananche, Mor., Barranca intermedia del Guamúchil, Mojonera del Sabino al oriente de Sabino, Gro., Paraje Loma Alta, Cumbre del Cerro Frío de Tilzapotla, al SW de este poblado que queda dentro del Estado de Morelos. Línea parte-aguas hasta el Portezuelo de la Peaña (sic) o de Ocotlán. Línea parte-aguas al cerro Chaparral. Espinazo al cerro Campana, Remate en el recodo del Río Grande de Amacuzac que se encuentra rumbo franco poniente del poblado El Calabazal, Mor., y rumbo noroeste de La Huerta que ya se considera dentro del estado de Guerrero. Línea media del Río Grande de Amacuzac aguas abajo, hasta encontrar el punto límite entre Morelos y Puebla.¹⁰⁶

PUEBLA.¹⁰⁷ El texto constitucional guerrerense alude a un mapa oficial de 1845, que se realizó a solicitud expresa del Ejecutivo Federal y en el cual se distinguen los límites con el Estado de Puebla.

OAXACA.¹⁰⁸ El texto constitucional oaxaqueño recoge los siguientes límites con el estado de Guerrero: Partiendo del Océano Pacífico en el punto denominado "BOCA

¹⁰⁵ Se establece en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos lo siguiente: "Artículo 1.- El Estado de Morelos, es Libre, Soberano e Independiente. Con los límites geográficos legalmente reconocidos, es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, y en consecuencia, adopta para su régimen interior la forma de Gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular; tendrá como base de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, siendo su Capital la Ciudad de Cuernavaca".

¹⁰⁶ Artículo primero del decreto número 55, expedido por el XXXVIII Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guerrero, el 20 de febrero de 1950.

¹⁰⁷ La Constitución política del Estado de Puebla, respecto del territorio que le corresponde, establece únicamente lo siguiente: "Artículo 5º. El Territorio del Estado es el que de hecho y de derecho le corresponde, en los términos establecidos en el Pacto Federal".

¹⁰⁸ El caso de Oaxaca es único, pues en su texto constitucional establece en forma pormenorizada los límites y colindancias con los Estados de Guerrero, Puebla, Veracruz y Chiapas. Por exceder en mucho la intención del presente trabajo hacemos únicamente la cita del artículo en mención: artículo 28, en el Título III

DEL TECOYAME”, con rumbo N17°12'E y con distancia de 5,663.37 metros a la cabecera del “MONTE DEL COCHE”; de aquí con rumbo N66°16'E y distancia de 6,216.16 metros a la “CABEZA DE LA CAÑADA DE GAONA”; de aquí con rumbo S70°53'E y distancia de 2,169.47 metros a la “LAGUNA DEL PORTEZUELO”, de aquí con rumbo N46°31'E y distancia de 2,652.59 metros al punto denominado “TEPEHUAJE”; de aquí con rumbo S57°43'E y distancia de 2,809.02 metros al “TORONTON”; de aquí con rumbo S58°56'E y distancia de 2,568.19 metros a dar a las “LAGUNILLAS”; de aquí con rumbo N55°33'E y distancia de 7,121.53 metros a “MATA DE OTATE”; de aquí con rumbo N00°04'E y distancia de 4,475.00 metros al “CENTRO DE LA LAGUNA DE MONTE ALTO”, de aquí con rumbo N16°51'0 y distancia de 3,698.38 metros a la confluencia del “ARROYO DEL CAYAHUAL” y el “RIO CORTIJOS”; por el curso de éste río y con desarrollo de 6,420.00 metros al “PASO DE FLORES”; de este punto con rumbo N08°19'E y distancia de 4,041.12 metros hasta tocar el arroyo de “LA ZANJA”; curso de este y con desarrollo de 12,160.00 metros al punto denominado “TRANCA VIEJA”; de aquí con rumbo N72°13'E y distancia de 6,747.16 metros hasta tocar el “RIO TUZAPA”; de aquí aguas arriba por el centro del “RIO TUZAPA” y con desarrollo de 5,650.00 metros, hasta la cabeza de “RIO MAIZ”; de aquí siguiendo el curso del mismo “RIO TUZAPA” en la parte que se llama de “LA RAYA” y con distancia de 7,724.00 metros hasta “CABEZA DE TRES RIOS”; de aquí con rumbo N52°20'0 y distancia de 1,718.17 metros al “LLANO DE LA AGUA FRIA”; de aquí con rumbo al N09°50'E y distancia de 761.18 metros a la “CRUZ CHIQUITA”; de aquí con rumbo N12°59'0 y distancia de 880.55 metros a la “MOJONERA DE LA FRATERNIDAD”; de aquí siguiendo la cordillera de lomas y con distancia de 2,647.00 metros a la “PEÑA GRANDE”, que es un lindero natural; de aquí con rumbo N72°48'O y distancia de 659.49 metros descendiendo de dichas lomas a la “LAGUNA SECA”; de aquí con rumbo N05°10'O y distancia de 1,440.88 metros al río de “SANTA CATARINA” en el punto llamado “MATA DE CARRIZO”; de este punto siguiendo río arriba y con desarrollo de 39,730.00 metros hasta llegar al “LLANO DEL PLATANAR MEXICANO”; de aquí con rumbo N30°45'E y distancia de 7,993.77 metros hasta la cima del “CERRO DE LAS TRES CRUCES”; de aquí con rumbo N21°57'E y distancia de 6,220.81 metros hasta la cima del “CERRO YUCUZUNDU” que en español quiere decir “CERRO PELON”; de aquí con rumbo N41°52'O y distancia de 12,486.00 metros hasta la cima del “CERRO DEL YUCUCANP”; de aquí con rumbo N55°39'O y distancia de 2,241.97 metros al “YUCUYU” que quiere decir “CRUZ DE PIEDRA”; de aquí con rumbo al S85°00'O y distancia de 5,745.80 metros al “MINISICONUNDI” o sea “HONDURA DEL MUERTO”; río arriba con distancia de 3,940.00 metros a

DEL ESTADO, SU SOBERANÍA Y TERRITORIO de la Constitución del Estado de Oaxaca, el cual inicia de la forma siguiente: “El territorio del Estado de Oaxaca es el que posee actualmente conforme a las jurisdicciones de hecho ejercidas por sus respectivas autoridades y el que por derecho le corresponda; y no podrá ser desmembrado sino en los términos prevenidos por la Constitución Federal. // Sus límites y colindancias son las siguientes...”.

la confluencia del “YUTANŨTA” que dice en español “RIO DEL QUE ESCRIBE”; río arriba con una distancia de 4,580.00 metros a la confluencia del “YUTASI-GUA” o “RÍO DEL CACAO”; sobre éste río arriba con un desarrollo de 7,062.00 metros a la confluencia del “YUTATOSA” o “RÍO QUEBRADO”; sobre este río arriba con una distancia de 4,610.00 metros a la confluencia del “YUTATIVE” o “RÍO DEL QUE BARRE”; conocido por otros con el nombre de “ARROYO LIMPIO”; sobre éste y arroyo abajo con una distancia de 6,470.00 metros a la confluencia con el “YUTANDITIA” o “RIO AGUANOSO”, donde está una peña colorada en el centro y es conocido también por “RIO DE TILAPA”; sobre éste y río arriba con una distancia de 780.00 metros a la desembocadura del “YUVICHI” o sea “BARRANCA DEL TEJON”; de aquí con rumbo S77°59'O y distancia de 965.16 metros al “CAHUATI-YACA”, que es un gran peñasco, conocido por “PIEDRA DEL COPAL”; de aquí con rumbo S74°22'O y distancia de 831.73 metros al “YOSO YTIANDA” o sea “LLANO ZACATOSO”; de aquí con rumbo S85°07'O y distancia de 752.72 metros al “YUTANTUNDUTIA” o sea “PEÑASCO ENTERRADO”, de aquí con rumbo N63°01'O y distancia de 1,408.31 metros al “CIMIIYUCU YUVINUMA” o sea “CABEZA DEL CERRO DEL RETOÑO”; de aquí con rumbo N51°44'O y distancia de 1,432.61 metros al “YTUNTIQUITIN”, que quiere decir “CERRO DEL RATON”; de aquí con rumbo S61°37'O y distancia de 1,613.90 metros a la parte más prominente del “CERRO DEL OTATE”; de aquí con rumbo N79°59'O y distancia de 1,610.52 metros a la parte más prominente del “CERRO DEL GACHUPIN”; de aquí con rumbo NO6°38'E y distancia de 1,218.19 metros al punto llamado “TIERRA BLANCA”; de aquí con rumbo a N33°52'E y distancia de 2,601.55 metros a la cumbre del “CUHUIÑAN”, o sea “CERRO DEL CONTRARIO”, conocido también por “CERRO DEL CUCHILLO”; de aquí con rumbo N30°42'E y distancia de 2,477.32 metros atravesando el Arroyo Frío de “LLANO DEL PENSAMIENTO”; de aquí con rumbo N33°58'E y distancia de 3,008.45 metros pasando por el “CERRO DEL PERICO” a las “TRES CRUCES”; de aquí con rumbo NO6°57'O y distancia de 1,849.61 metros al primer portezuelo de la cordillera del cerro llamado “EL TABACO”; de aquí con rumbo NO5°57'O y distancia de 2,894.59 metros al paraje llamado “EL LAGARTO”; de aquí con rumbo N41°11'O y distancia de 1,149.46 metros al portezuelillo llamado “YTUNNAMA” que quiere decir “LOMA DEL TOTOMOXTLE”; de aquí con rumbo N45°24'O y distancia de 1,492.74 metros hasta acabar la cordillera de los cerros “TABACO” a dar al punto donde toca la “BARRANCA DEL OCOTE” a la del “BEJUCO”; de ahí siguiendo hacia arriba por toda la “BARRANCA DEL OCOTE” y con distancia de 1,254.00 metros hasta su nacimiento que es la cima del cerro del mismo nombre; de ahí con rumbo N18°32'O y distancia 4,041.71 metros a la “PIEDRA DEL MOLINO”; de aquí con rumbo N10°30'O y distancia de 2,474.45 metros al punto llamado “ITUYAYA” que quiere decir “LOMA DEL CAMINO REAL”; de aquí con rumbo N16°54'E y distancia de 3,441.78 metros pasando por la falda del “CERRO DEL GAVILAN” a la “MOJONERA DEL COPAL”; de este punto hasta encontrar la “BARRANCA DEL MUERTO”; y siguiendo toda la

barranca abajo a dar a la “MOJONERA DEL NOGAL”; de aquí siguiendo la misma barranca que toma el nombre de “BARRANCA DE LA RAYA”, sigue la línea después de un desarrollo de 5 810.00 metros hasta el punto en que toma el nombre “BARRANCA DEL CANGREJO” que es donde la atraviesa el camino de Caliguala a La Luz, en que se encuentra el punto denominado “MAIZ AZUL”; de aquí con un desarrollo de 1,276.00 metros siguiendo la misma “BARRANCA DEL CANGREJO” hasta el “AMATE AMARILLO” o “AMATE BLANCO”; continuando por la misma barranca y con el desarrollo de 1,967.00 metros al punto denominado “LA CAMPANA”; de aquí con rumbo N21°03'O y distancia de 1,319.42 metros del paraje del “COCO CIMARRON”; de aquí con rumbo N01°27'O y distancia de 450.11 metros al paraje del “NANCHE”; de aquí con rumbo N57°43'O y distancia de 706.07 metros a la cumbre del “CERRO DE LA MINA”; de aquí con rumbo N64°43'O y distancia de 721.09 metros al paraje llamado “TRES SABINOS”; de aquí con rumbo N05°34'O y distancia de 782.70 metros al paraje denominado “LOS TECAJETES”; de aquí con rumbo N44°54'O y distancia de 1,168.85 metros al “CARRIZALILLO” en la barranca del mismo nombre e inmediato al camino que va de Tlalixtaquilla a Santo Domingo; de aquí con rumbo N30°00'O y distancia de 1,799.27 metros al “PORTEZUELO DE LA SILLETA”; de aquí con rumbo N74°55'O y distancia de 595.52 metros al paraje llamado “DOS ORGANOS”, de aquí con rumbo N88°36'O y distancia de 818.24 metros a los “TRES ORGANOS”; de aquí con rumbo S88°15'O y distancia de 2,067.96 metros al “ESCORPION”; de aquí con rumbo S69°43'O y distancia de 527.74 metros al “CHICHARRONCILLO” y “EL COPAL”; de aquí continúa la línea para llegar con rumbo N52°27'O y distancia de 403.63 metros al “TERRERO”; de aquí con rumbo N52°18'O y distancia de 1,195.52 metros al “PORTEZUELO DE YERBA SANTA”; de aquí con rumbo N44°24'O y distancia de 1,220.53 metros a la “CINTA DE PIEDRA”; de aquí con rumbo N54°18'O y distancia de 1 337.08 metros al “CERRO DEL COYOTE”; de aquí con rumbo S89°39'O y distancia de 2 164.04 metros a lindero de “PALO HERRERO”; de aquí con rumbo N06°44'E y distancia de 2 394.54 metros al lindero de “OJO DE AGUA”; de aquí con rumbo N13°36'O y distancia de 2,992.97 metros al de “PALMA CUATE”; de aquí con rumbo N78°15'O y distancia de 1 635.26 metros al “ZAPOTE NEGRO”; de aquí con rumbo N13°00'O y distancia de 1 554.90 metros a “TEMAXCALAPA”; de aquí con rumbo N06°33'O y distancia de 3 513.95 metros a la cumbre del “CERRO DEL PAJARO”; de aquí con rumbo N31°42'E y distancia de 1 408.12 metros al “POZO DE XICATLAN” o “POZO DEL PAJARO”; de aquí con rumbo N32°54'O y distancia de 1 001.71 metros al lindero llamado “XISTIAPA”; de aquí con rumbo N07°00'O y distancia de 418.12 metros al lindero de “TEQUIPA”; de aquí con rumbo N17°26'O y distancia de 817.57 metros a la “MOJONERA DE XUAXOXOCOTLA”; de aquí con rumbo N23°28'O y distancia de 921.26 metros al lindero de “LA UNIÓN” o “CHICHILAPA”; de aquí con rumbo N39°59'E y distancia de 3 667.69 metros al “POZO DEL SOL” Y DE LA LUNA”, de aquí con rumbo N00°45'O y distancia de 1 000.00 metros al lindero denominado “CUEVA DEL OBISPO”, de aquí con rumbo S84°45'E y distancia de 1

746.00 metros al lindero de “XOYATITLANAPA”; de aquí con rumbo N46°52'E y distancia de 2 486.81 metros al lindero de “TEMAXCALAPA”; de aquí con rumbo N21°38'E y distancia de 1 247.88 metros al lindero “AGUATL CRUZ” o “TRES CRUCES”; de aquí con rumbo N05°29'E y distancia de 7 223.03 metros al lindero al “CHIRIMOYO”, punto trino con el Estado de Puebla. [...]

El territorio insular guerrerense. Finalmente, es de destacarse que no existe mención alguna respecto al territorio insular en la constitución local. En este sentido, debe señalarse señalar que de acuerdo con González Oropeza y Vargas Aguiar, “en las entidades federativas con territorio insular que no han descrito en su Constitución el nombre de las islas pertenecientes a su territorio, se han conformado con la regla general de que, a partir de 1917, si la Federación ha reclamado esa isla y el Estado no ha ejercido actos de dominio sobre dicho territorio, se ha federalizado dicho territorio”.¹⁰⁹ Guerrero cuenta, según el Catálogo de Islas de las Secretarías de Gobernación y de Marina, con ocho islas situadas frente a las costas del Estado. Las islas en cuestión son: Isla Grande (Ixtapa), Isla de Apies, Isla La Concepción, Isla La Merced, Isla San Gabriel, Isla Placer Nuevo, Isla San Antonio e Isla La Roqueta.¹¹⁰ Estas observaciones permiten plantear la exigencia de revisar los ordenamientos locales relativos al territorio para legislar sobre el particular en forma más adecuada.

David CIENFUEGOS SALGADO

ARTÍCULO 26. La base de la división territorial y de organización política, administrativa y de gobierno del Estado de Guerrero es el Municipio Libre, la ley de la materia determinará el ejercicio de sus competencias conforme a esta Constitución y a la Política de los Estados Unidos Mexicanos.

COMENTARIO:

El régimen de actuación del municipio guerrerense se deriva de la Constitución Federal, de la constitución local y de su ley orgánica municipal. En ellas se estipula básicamente que el municipio es una célula que surge por la imperiosa necesidad de organizarse política, jurídica y administrativamente a fin de satisfacer los intereses comunes. De tal suerte que, lo expresado en el numeral 26 constitucional, proviene de lo establecido inicialmente en el artículo 17 de la constitución guerrerense de 1917:¹¹¹ “El Estado adopta como base de su organización política y administrativa, el Municipio libre; de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución General de la República”.

¹⁰⁹ Manuel González Oropeza y Mario Vargas Aguiar, *La Constitución de Baja California Sur*, México, 1996, p. 240.

¹¹⁰ Vid. Laura Ortiz Valdez, *El régimen jurídico de las islas mexicanas: importancia y problemática*, México, tesis, Facultad de Derecho, UNAM, 1994, p. 558.

¹¹¹ A partir de 1917, la figura del municipio en la Constitución guerrerense ha sido reubicada -sin cambio sustancial en cuanto a su naturaleza jurídica-, por las modificaciones constitucionales locales publicadas en los periódicos oficiales de: 13 de diciembre de 1950; 16 de julio de 1975; 31 de enero de 1984; y 29 de abril de 2014.

En este orden de ideas, entrar al estudio del municipio como forma de organización política, significa retrotraernos hacia el pasado, sin embargo, en estas líneas nos interesa realizar algunas consideraciones jurídicas de la institución municipal a partir de su reconocimiento en el artículo 115 constitucional, al ser referente de los marcos normativos locales.

Así, vale la pena recordar que, durante cierto tiempo, el municipio fue considerado como una entidad de naturaleza administrativa, lo cual ponía en tela de juicio el alcance de sus atribuciones. Si bien es cierto que desde 1983, se llevaron a cabo reformas en la materia, su naturaleza jurídica y política empezó a configurarse en 1994 cuando es equiparado con un poder político en el artículo 105 constitucional, pues con ello es legitimado procesalmente para ser parte de las “controversias constitucionales”¹¹², y consecuentemente, posibilitar la defensa de sus atribuciones y de su esfera competencial.

Aunque no debe soslayarse que fue mediante el juicio de amparo en revisión 4521/90 promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, cuando se reconoció por vez primera (en su resolución de 7 de noviembre de 1991), que el municipio debía ser un auténtico poder, pues ejerce funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, propias de un verdadero poder político.¹¹³

Posteriormente, a raíz de la reforma constitucional de 1999¹¹⁴ que reconoció expresamente al municipio como un ámbito o nivel de gobierno, se estimó necesario modificar el párrafo primero, fracción I, del artículo 115 constitucional, para señalar que cada municipio sería gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa. De tal modo que con ello, se fortalecía el municipio en su orden jurídico propio.¹¹⁵

¹¹² Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994.

¹¹³ Véase el Amparo en revisión 4521/1990, promovido por el Ayuntamiento de la ciudad de Mexicali, Baja California, contra actos de la legislatura constitucional de ese Estado, p. 58 de la sentencia. Expediente consultado en el Archivo Central de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹¹⁴ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1999.

¹¹⁵ “A partir de la reforma al citado precepto en mil novecientos ochenta y tres los Municipios han sido objeto de un progresivo desarrollo y consolidación de varias de sus facultades, como la de emitir su propia normatividad a través de bandos y reglamentos, aun cuando estaba limitada al mero desarrollo de las bases normativas establecidas por los Estados. Asimismo, como consecuencia de la reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en mil novecientos noventa y cuatro, se otorgó al Municipio la potestad de acudir a un medio de control constitucional (la controversia constitucional), a fin de defender una esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas. Por último, la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve trajo consigo la sustitución, en el primer párrafo de la fracción I del mencionado artículo 115, de la frase “cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa”, por la de “cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa”, lo que no es otra cosa sino el reconocimiento expreso de una evolución del Municipio, desde la primera y la segunda reformas enunciadas, y que permite concluir la existencia de un orden jurídico municipal”. En “MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO”. (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXII, octubre de 2005, Tesis: P/J. 134/2005, p. 2070.).

Sin lugar a dudas, esta reforma fue un parteaguas en el derecho municipal mexicano, porque con ella se superaba la concepción administrativista del municipio de no únicamente comprenderlo como una simple descentralización territorial, sino que era factible concebirlo como una entidad dotada de un ámbito de gobierno autónomo.¹¹⁶ Además, se dejaba a un lado la idea de federalismo dual e iniciaba una nueva relación entre los diferentes órdenes de gobierno en el Estado mexicano.¹¹⁷

Con base en lo anterior, puede advertirse que en el proceso de configuración del municipio como un verdadero ámbito de gobierno con autonomía jurídica y con competencia específica en la prestación de los servicios públicos,¹¹⁸ han sido determinantes las reformas constitucionales y las decisiones emitidas por el Poder Judicial de la Federación en la materia, en virtud de que ha permitido robustecer su estructura jurídica y política, lo cual significa, la posibilidad de que el municipio adopte una variedad de formas para regular su vida interna.

Hoy día, los municipios dejaron de ser simplemente agencias administrativas encargadas de ofrecer los servicios públicos, y se han convertido en instancias responsables de atención a los problemas sociales a través de políticas públicas y programas gubernamentales; sin embargo, siguen padeciendo de una infinidad de problemáticas que exige una definición clara, sobre todo, en cuanto a la delimitación de su ámbito competencial (prestación de los servicios públicos), atribuciones hacendarias (aparato recaudatorio), legislativas (límites de su competencia reglamentaria), el cumplimiento de las ejecutorias de amparo en los incidentes de inejecución de sentencias, regularización de la tenencia de la tierra, entre otros aspectos.

Reynaldo Amadeo VÁZQUEZ RAMÍREZ

ARTÍCULO 27. Los municipios integrantes del Estado de Guerrero conservarán la extensión territorial que les reconoce la ley de la materia, y que son:

1. Acapulco de Juárez
2. Acatepec
3. Ahuacutzingo

¹¹⁶ Cfr. Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona, 5a. ed., *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 2007, pp. 1085 y ss.

¹¹⁷ Véase “ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN”. (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXII, octubre de 2005, Tesis: P/J. 136/2005, p. 2062. A).

¹¹⁸ Véanse los criterios “ORDEN JURIDICO MUNICIPAL. PRINCIPIO DE COMPETENCIA (MUNICIPIOS COMO ÓRGANOS DE GOBIERNO). (Décima Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Octubre de 2011, Tómo 1, Tesis: P/J. 44/2011 (9a.), p. 294); “ORDEN JURIDICO MUNICIPAL. PRINCIPIO DE COMPETENCIA (MUNICIPIOS COMO ÓRGANOS DE GOBIERNO). (Décima Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Octubre de 2011, t. 1, Tesis: P/J. 44/2011 (9a.), p. 294).

4. Ajuchitlán del Progreso
5. Alcozauca de Guerrero
6. Alpoyeca
7. Apaxtla de Castrejón
8. Arcelia
9. Atenango del Río
10. Atlamajalcingo del Monte
11. Atlixac
12. Atoyac de Álvarez
13. Ayutla de los Libres
14. Azoyú
15. Benito Juárez
16. Buenavista de Cuéllar
17. Coahuayutla de José María Izazaga
18. Cochoapa el Grande
19. Cocula
20. Copala
21. Copalillo
22. Copanatoyac
23. Coyuca de Benítez
24. Coyuca de Catalán
25. Cuajinicuilapa
26. Cualac
27. Cuautepec
28. Cuetzala del Progreso
29. Cutzamala de Pinzón
30. Chilapa de Álvarez
31. Chilpancingo de los Bravo
32. Eduardo Neri
33. Florencio Villarreal
34. General Canuto A. Neri
35. General Heliodoro Castillo
36. Huamuxtitlán
37. Huitzuco de los Figueroa
38. Iguala de la Independencia
39. Igualapa
40. Iliatenco
41. Ixcateopan de Cuauhtémoc
42. José Joaquín de Herrera

43. Juan R. Escudero
44. Juchitán
45. La Unión de Isidoro Montes de Oca
46. Leonardo Bravo
47. Malinaltepec
48. Marquelia
49. Mártir de Cuilapan
50. Metlatónoc
51. Mochitlán
52. Olinalá
53. Ometepec
54. Pedro Ascencio Alquisiras
55. Petatlán
56. Pilcaya
57. Pungarabato
58. Quechultenango
59. San Luis Acatlán
60. San Marcos
61. San Miguel Totolapan
62. Taxco de Alarcón
63. Tecoaapa
64. Tecpan de Galeana
65. Teloloapan
66. Tepecoacuilco de Trujano
67. Tetipac
68. Tixtla de Guerrero
69. Tlacoachistlahuaca
70. Tlacoapa
71. Tlalchapa
72. Tlaxiaca de Maldonado
73. Tlaxiaca de Comonfort
74. Tlaxiaca
75. Xalpatláhuac
76. Xochihuehuetlán
77. Xochistlahuaca
78. Zapotitlán Tablas
79. Zihuatanejo de Azueta
80. Zirándaro
81. Zitlala

COMENTARIO:

Para que el artículo 27 de la Constitución del estado de Guerrero, tenga la redacción actual, han pasado eventos relevantes de los cuales solo mencionaremos tres:

El 15 de mayo de 1849, el entonces presidente de la República, José Joaquín de Herrera expidió el decreto 3253, en el cual se crea el estado de Guerrero. El 16 de marzo de 1850 en la ciudad de Iguala, se expidió lo que se considera el primer documento constitucional, fundacional del Estado en ciernes: la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo Interior del estado Guerrero. En los que el nuevo estado quedo dividido en diez distritos: Acapulco, Chilapa, Ometepéc, Tixtla (Guerrero), Taxco, Teloloapan, Tépán, Tlapa, Ajuchitlán y Huamustlán.

Es interesante observar que cinco distritos fueron los que integraron en un principio el estado de Guerrero, en el decreto de su creación, actualmente son 81 municipios, mismos que tienen su fundamento constitucional en este artículo 27, pero que se enlistan además en una Ley Orgánica del Municipio Libre en su artículo 9, con la finalidad de hacer preámbulo a la creación de nuevos municipios y a su vez de ratificar a los mismos en sus nombres oficiales.

Como una facultad soberana, el estado de Guerrero establece el método para la creación de nuevos municipios, pero para sustentar la creación de estos ha de ser necesario conocer cuáles son los existentes, por eso es que se hace referencia a la Ley numero 59 orgánica de división territorial del estado de Guerrero, que si bien enlista a los municipios, poblaciones y cuadrillas con base en la división distrital judicial, la correlación de ambas leyes orgánicas, ayudara a determinar que poblaciones y comunidades forman a los municipios que a su vez son la base de la división política y administrativa estatal, cumpliendo así el precepto 115 de la Máxima Ley de la federación.

El número de municipios en cada estado no es estático, puede variar dependiendo de los deseos de los pobladores, pues son quienes se organizan a nivel más básico, por coincidencias autóctonas, idiosincráticas o de afinidad, por lo que la misma ley orgánica del municipio libre establece el método para la creación de nuevos municipios, dentro de los artículos 12, 13, 13^a y 13B.¹¹⁹

Lo anterior encuentra refuerzo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha dejado establecido que la creación de nuevos municipios es una facultad reservada a estados de la federación en términos de los artículos 124 y 115 de la Constitución federal, puesto que dicha facultad no está reservada a la federación se entiende como otorgada a las legislaturas locales.¹²⁰

Los aspectos fundamentales del proceso de creación de un municipio se deben consignar en la Constitución Local, y no en normas secundarias, aunado a que deben apli-

¹¹⁹ Ley Orgánica Del Municipio Libre Del Estado De Guerrero, México, 2016

¹²⁰ Tesis P./J. 107/2004, *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, octubre de 2004; Pág. 1838.

carse analógicamente los requisitos establecidos en la fracción I del mencionado artículo 115, tal como lo establece la jurisprudencia de la suprema corte, sin embargo habría que analizar que al menos en la constitución guerrerense, solo el artículo 27 enlista los municipios que integran el estado y la ley orgánica del municipio libre, que es una ley secundaria derivada de la Constitución local.¹²¹

Las marcadas diferencias entre municipios del estado de Guerrero no impide que se puedan crear nuevos, aunque desde el punto de vista económico estos nuevos municipios no puedan ser autosustentables, no es óbice para permitir el proceso.

La cantidad de población tampoco es el motivo para crear o impedir la creación de municipios, pues por una parte tenemos al municipio de Acapulco con una población de 810 669 habitantes y por otro lado al municipio de Atlamajalcingo del Monte con solo 5 476 habitantes;¹²² que, para el caso de una población total estatal de alrededor de tres millones y medio de habitantes, no se encuentre uniformemente distribuida, aunque eso se deba a otros factores de índole sociológicos, económicos o culturales.

El inconveniente principal de un municipio con escasa población será el poco recurso económico del cual dispondrá fuera de las participaciones federales o estatales, desafortunadamente en el caso del estado de Guerrero los municipios más pobres son los que menos densidad de población tienen.

Sin embargo, es notable que el artículo 14 de la ley orgánica del municipio libre diga que la creación de nuevos municipios “permita respetar el desarrollo socioeconómico, cultural, demográfico y geoeconómico de los ayuntamientos”, así mismo se espera que “el Estado dote de identidad y potencial de desarrollo con base a la división territorial y a su organización política y administrativa”.

Por lo que la creación de un municipio nuevo, y el hecho de que pase a formar parte de la lista de municipios integrantes de la Entidad a nivel constitucional local, se verá favorecida por la participación del presupuesto dispuesto para tal fin.

Ante esta facultad de la legislatura local y con el cumulo de requisitos necesarios para la creación de un municipio nuevo, se ha de evaluar la viabilidad de su creación y en estricto derecho, la conveniencia de la existencia del mismo.

Finalmente, la redacción del artículo 27 constitucional local, otorga el reconocimiento que mandata el pacto federal, para que la célula básica de organización política y administrativa goce de plena legalidad.

Larry Jerzy MAZÓN MOTA

¹²¹ Tesis. P/J. 151/2005., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. XXII, Diciembre de 2005; Pág. 2298.

¹²² De acuerdo con el censo del 2015 del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, consultado en: <https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/default.html#> [29 de marzo de 2019.]

SECCIÓN III

De los Distritos

ARTÍCULO 28. Para la integración del Poder Legislativo y Ayuntamientos de la entidad, el territorio del Estado de Guerrero se divide, respectivamente, en distritos electorales y demarcaciones electorales, cuya nomenclatura, extensión y cabecera determinará el Instituto Nacional Electoral con la participación del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.

COMENTARIO:

Hacer comentarios al artículo 28 de la actual Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, vigente a partir del 30 de junio de 2014, es oportunidad y reto jurídico e intelectual. Su contenido relacionado con la integración del Poder Legislativo local y sus ayuntamientos, es ocasión para realizar un recorrido histórico de tal ordenamiento constitucional y su dimensión social... y política. En este artículo, el suscrito se referirá únicamente a los contenidos en la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo Interior del Estado de Guerrero de 1850 y en la primera Constitución del Estado Libre y Soberano de Guerrero de 1851, relacionados con los ayuntamientos y los Congresos Locales; no haré referencia a las constituciones posteriores por juzgar que sus contenidos son similares y solo abordaré lo relativo en esos temas en la constitución vigente del 2014. El estado de Guerrero surge como nueva entidad integrante de la Federación Mexicana, el 27 de octubre de 1849. Su primer ordenamiento jurídico fue la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo Interior del Estado de Guerrero, promulgada el 16 de marzo de 1850 por el General Juan Álvarez y su Secretario de Gobierno Rafael Solares, en la ciudad de Iguala, capital del Estado en ese tiempo, que había sido declarada “Ciudad de Iturbide” por el Congreso Local del Estado de México. En dicho texto, su Título Segundo, Capítulo Primero, está dirigido al Poder Legislativo y en su artículo 8 señala que, “el Poder Legislativo del Estado, reside exclusivamente en su Congreso, nombrado popularmente según sus leyes”...¹²³ Sus atribuciones están contenidas en el artículo 9, declarando que “serán las que en la Constitución del Estado de México se designan a aquel Congreso Local”...¹²⁴ El Capítulo II se refiere a los ayuntamientos, que en ese tiempo fueron 38 y el artículo 97 de esta Ley señala que, “habrá ayuntamiento en la capital del Estado, en las cabeceras de distrito y en las cabeceras municipales. En los demás pueblos habrá un alcalde y un suplente que haga sus veces en los casos de enfermedad o ausencia”...¹²⁵ El artículo 99 del texto en comento, señala que “en la capital del Estado habría 4 alcaldes, 6 regidores y 2 síndicos y en las cabeceras distritales y munici-

¹²³ David Cienfuegos Salgado, comp., *Las Constituciones del Estado de Guerrero*, México, Fundación Académica Guerrerense, 1996, pág. 54.

¹²⁴ *Op. cit.* pág. 68.

¹²⁵ *Ibidem.*

pios, un alcalde primero, segundo, tercero y 2 síndicos” ...¹²⁶ Para ser alcalde municipal era necesario “tener al menos 25 años de edad, ser originario del lugar o una residencia de al menos un año y alguna actividad comercial que le proporcione una regular subsistencia” ...¹²⁷ Llama la atención el hecho de que, “saber leer y escribir” solo era obligatorio “en las cabeceras de distrito y en las municipalidades en que haya posibilidad”, lo cual refleja la dolorosa realidad de una población expectante y la políticamente participante, mayoritariamente analfabeta. El artículo 102 señala que los alcaldes de los ayuntamientos “se renovarán anualmente en su totalidad”, pero para aprovechar la eficacia y talentos de los más aptos, el Artículo 103 decía que, “pueden ser reelegidos indefinidamente los alcaldes, regidores, síndicos y jueces de paz” ...¹²⁸ En la primera Constitución Política de nuestro Estado, publicada en el Palacio de Gobierno de Ciudad Guerrero (Tixtla) el 26 de junio de 1851 por Juan Álvarez y José Trinidad Gómez, Secretario de Gobierno; el Poder Legislativo está contemplado en sus artículos 30 al 32, en los que se determina que dicho poder reside en una sola Cámara de Diputados, habiendo “uno por cada 25 mil almas, o por una fracción que pase de la mitad de 25 mil y se nombrarán diputados suplentes en un número igual al de los propietarios” ...¹²⁹ Debo destacar la parte final del artículo 32 de esa primera constitución, determinando que “el diputado suplente permanecerá en la cámara, hasta concluirse el periodo de las sesiones en que haya sido llamado, sin que pueda ser admitido en el mismo periodo el propietario sustituido” ...;¹³⁰ lo cual debería aplicarse en esta modernidad política imperfecta a los diputados integrantes de la LXII Legislatura Local en funciones, para evitar ausencias golondrinas y oportunistas. De esta primera constitución local, quiero destacar que el artículo 36 de la misma, establece la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones en su función legislativa, ni por sus votaciones, lo cual es el antecedente histórico local de esta prerrogativa; mientras que el artículo 41 de la misma, en su fracción IX, dice que es atribución de la cámara “sistematizar en el Estado, la educación de la juventud y promover la ilustración de las masas por todos los medios posibles” ...;¹³¹ función que hoy languidece y agoniza en el Congreso Local del Estado. Pero hay una más, la contenida en la Fracción XI del mismo artículo y que es la de “disponer la apertura de caminos y la compostura de los ya existentes” ...;¹³² la cual se realiza desde hace décadas por la pública obtención de comisiones provenientes de las empresas privilegiadas por la mayoría de los diputados y una más, que ya no desempeñan ahora y que la fracción XIX del artículo en comento, concedía para otorgar cartas de ciudadanía en el Estado. En la Constitución vigente, promulgada el 30 de junio de 2014, su artículo 28 hace referencia a la integración del Poder Legislativo y ayuntamientos de la entidad, dividiendo al Estado en Distritos y Demarcaciones

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ *Op. cit.* pág. 69.

¹²⁸ *Ibidem*.

¹²⁹ *Op. cit.*, pág. 93.

¹³⁰ *Ibidem*.

¹³¹ *Op. cit.*, pág. 95.

¹³² *Ibidem*.

Electores “cuya nomenclatura, extensión y cabecera determinara el Instituto Nacional Electoral con la Participación del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero”. Es un texto breve que, sin embargo, invita a realizar un sintético comparativo del ayer y el hoy. Surge la entidad en 1849 con 38 ayuntamientos; hoy son 81; respecto del Poder Legislativo y los ayuntamientos en el Estado, la Primera Legislatura del Estado de la entidad en 1851, se integró con 13 diputados locales por un periodo de 2 años; hoy son 46, por un periodo de 3 años. En 1851, los alcaldes eran electos por un año y podrían ser reelectos indefinidamente; hoy son electos por 3 años y también pueden ser reelectos. El mayor reto de los diputados locales y de los presidentes municipales, es el de su eficacia en su función legislativa, de gestoría social y en la solución de problemas concretos; su rendición de cuentas, honestidad y conservación de la confianza ciudadana. La lucha por el poder en los distritos locales y en las presidencias municipales, depende de estructuras políticas superiores que las liderean cupularmente y las patrocinan como eslabones de poderes políticos partidistas y de grupos de carácter nacional. Por ello en ocasiones, surgen nuevos distritos locales electorales y ayuntamientos, para desequilibrar y dividir la contabilidad del voto ciudadano. Un caso históricamente simbólico pero actual en esta modernidad política, es aquel propiciado por Elbridge Gerry, quien habiendo sido gobernador de Massachusetts de 1810 a 1812, preocupado porque su partido tenía desventaja electoral en los distritos del norte y del oeste del Estado, decidió unir varios distritos y modificar el territorio de otros tantos para conjugar geográficamente mayorías electorales, dando origen a verdaderas figuras que dibujadas en tierra parecían salamandras. Los politólogos y estudiosos de la ciencia política, llamaron a dicho formato electoral “Gerrymandering”, figura histórica que todavía hoy es practicada en algunos Estados de México, en distritos federales y locales, huyendo de la eficacia del voto cívico cada vez ejercido con más razones que con pasiones.

Celso Efraín FLORES MALDONADO

ARTÍCULO 29. El Estado de Guerrero se divide, para el ejercicio del Poder Judicial, en los distritos con jurisdicción territorial y cabeceras que señala su Ley Orgánica.

COMENTARIO:

El derecho constitucional del estado de Guerrero, similar al de los Estados Unidos Mexicanos, establece la división de poderes tradicional en una República con un sistema de gobierno democrático. Las Repúblicas democráticas tienen como referente y Carta Magna, las Constitucionales escritas,¹³³ “...fenómenos relativamente recientes en la historia de la organización de las sociedades humanas. Únicamente a lo largo del siglo XVIII empiezan a existir documentos en los que se pretende fijar por escrito, las nor-

¹³³ Cecilia Mora-Donatto *Visión Panorámica de las Constituciones de México. Anhelos y Desafíos de una nación*. México, 2017, p 19.

mas a las que debe responder la organización política general de la sociedad, con especial interés en los órganos y en los procedimientos a través de los cuales se debe ejercer el poder...” (Mora, 2017).

En el proceso evolutivo del concepto de Constitución, dos han sido las respuestas que se han dado al problema de la fuerza normativa de la Constitución: la del constitucionalismo liberal y la del constitucionalismo democrático. El constitucionalismo liberal y el derecho como ordenamiento jurídico, no como normas individualmente consideradas sino como orden la sociedad en su conjunto no puede descansar en la coacción, tiene que descansar en la aceptación social.

Por otro lado, el concepto de constitucionalismo democrático se interpreta como una norma jurídica y no un simple documento político. El mundo del derecho empieza en la Constitución y no en la ley.¹³⁴

Constitución y justicia, o justicia y Constitución, integran una fórmula irrevocable. Al menos, así se retiene quien más allá de la satisfacción de la forma (de lo que ontológicamente se exige para el Estado), es preferible localizar en el Estado de derecho una suerte de permanente ecuación.

Es importante partir de la definición y caracteres de la División de Poderes en Derecho. El principio de la división de poderes contenido en la Constitución mexicana se comprende y percibe mejor si conocemos cómo este pensamiento creador ha sido concebido en el constitucionalismo mexicano, artículo 49 Constitucional, que norma dicho principio.

La idea tripartida de división de poder exigía del Constituyente de 1824 la instauración de un Poder Judicial que fue diseñado siguiendo el modelo estadounidense, haciéndolo residir en la Corte Suprema de Justicia; los tribunales de circuito; y los juzgados de distrito.

El órgano supremo del Poder Judicial sería pues la Corte Suprema, que se integraba por once ministros-distribuidos en tres salas- y de un fiscal; desde luego, el Congreso Federal podía aumentar o disminuir su número si lo juzgare conveniente.¹³⁵

En Guerrero la Constitución del Estado ha sido reformada en repetidas ocasiones, toda vez que esto, pretende adecuar las demandas, necesidades y requerimientos (endógenos y exógenos) de la entidad, acorde al contexto social, económico y político que vive. Desde la primera constitución del Estado Libre y Soberano de Guerrero, la Constitución de 1851, la cual suplió a la Ley Orgánica. Posteriormente, entraría en vigor la de 1862, la cual se caracterizaría por la disminución de artículos y un aumento en los títulos, siendo 95 artículos, agrupados en ocho títulos.

Posteriormente se promulgaría a Constitución de 1874, siendo la adopción de la figura del Vicegobernador, la más relevante adecuación. Seis años después, se adoptó la

¹³⁴ Ferdinand Lasalle, *¿Qué es una Constitución?*, Hispánica, Madrid, 1998.

¹³⁵ Cecilia Mora-Donatto, *Análisis retrospectivo de las Constituciones de México*. México, 2018, pp. 103 y 104.

Constitución de 1880, la cual es estimada históricamente, como una con las reformas más sustanciales; siendo algunas de ellas el aumento del número de distritos a 13 y la obligación del Gobernador de visitar por lo menos una vez al año, dichos distritos. Fue en 1917, en el contexto del movimiento revolucionario, cuando se expide una nueva constitución, la cual es considerada por diversos autores, (pese a que ha sido modificada en repetidas ocasiones de manera sustancial) como la constitución con la que se rige el estado en la actualidad.¹³⁶

Para comprender los artículos 29 y 30 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, es necesario entender los conceptos básicos que nos ayuden a comprender en lo político y en lo social, la división de los poderes y su fundamento en la Carta Magna.

“Interesa que una Constitución sea factible, esto es, posible en la realidad: ni utópica ni quimérica; viable, para que una vez producida, pueda permanecer, regir verdaderamente; vigente, con la connotación compleja que a esta voz pudiera adjudicarse perfección formal y posibilidad material”.¹³⁷

El artículo 29 refiere a la forma de división judicial, es decir, aquel territorio sobre el que las autoridades judiciales (jueces, magistrados, ministros) ejercen su autoridad.

El 14 de junio de 1851, se expide la primera Constitución Política del Estado de Guerrero, en ella establecieron las reglas para la administración de justicia en materia civil, criminal y general; así como el funcionamiento del Supremo Tribunal.

El 21 de abril de 1880 se publica la primera Ley orgánica del Poder Judicial de la entidad, denominada Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado; a partir de entonces, cada cabecera de Distrito cuenta con un Juez de Primera Instancia. Ese mismo año, una reforma divide al territorio de la entidad en 13 distritos judiciales y la estructura y funcionamiento del Poder Judicial. En septiembre de 1882 se expide el primer Reglamento Interior del Tribunal, el cual posteriormente es sustituido por el Reglamento Interior del Tribunal Superior de Justicia, expedido el 28 de diciembre de 1897.

En diciembre de 1910 se publica la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero, en esta se establece que la justicia será administrada por comisarios, jueces menores, jueces de primera instancia y un Tribunal Superior.¹³⁸

De manera genérica, la interpretación del artículo 29 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, advierte que el Estado, hablando del mismo como una comunidad social con una organización política común y un territorio y órganos de gobierno propios; que es soberana e independiente políticamente de otras, divide el territorio estatal para el desarrollo y funciones del Poder Judicial, en distritos con ju-

¹³⁶ David Cienfuegos Salgado. *Las Constituciones del Estado de Guerrero*, México, Fundación Académica Guerrerense, 1996, pp. 9-13.

¹³⁷ Sergio García Ramírez, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 2016, p. 572.

¹³⁸ Reseña histórica del Poder Judicial del Estado de Guerrero.

jurisdicción y cabeceras; es decir, demarcaciones territoriales para el pleno ejercicio y progreso de la función judicial, así como la organización de sus órganos, mismos que son señalados en la ley orgánica respectiva.

Este precepto sienta las bases para determinar la competencia territorial de los órganos encargados de administrar la justicia; así, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado estipula en un artículo que el estado se divide en 18 distritos judiciales, en los cuales según las necesidades del servicio, ejercen la función desde un solo juez, dos o más, incluso en aquellos donde la población es elevada, el Poder Judicial ha determinado designar jueces en material civil, penal, familiar y/o mixtos.

Actualmente para la administración de justicia en el estado y la forma de división judicial, es decir, aquel territorio sobre el que las autoridades judiciales (jueces, magistrados y ministros) ejercen su autoridad, se encuentran conformados por 18 Distritos Judiciales, con la denominación, cabecera y comprensión territorial y 55 jueces de distrito.

1. ABASOLO, comprende las municipalidades de: Cuajinicuilapa, Igualapa, Ometepec, Tlacoachistlahuaca y Xochistlahuaca; su cabecera en Ometepec.

- Un Juez Penal

- Un Juez Civil

2. ALARCON, comprende las municipalidades de: Ixcateopan de Cuauhtémoc, Pilcaya, Taxco de Alarcón y Tétipac; su cabecera en Taxco de Alarcón.

- Un Juez Penal

- Un Juez Civil

3. ALDAMA, comprende las municipalidades de: Apaxtla, Cuetzala del Progreso, General Canuto A. Neri, Pedro Ascencio Alquisiras y Teloloapan; su cabecera en Teloloapan.

- Un Juez Mixto

4. ALLENDE, comprende las municipalidades de: Ayutla de los Libres, Florencio Villarreal y Tecoaapa; su cabecera en Ayutla de los Libres.

- Un Juez Mixto

5. ALTAMIRANO, comprende las municipalidades de: Azoyú, Copala, Cuauhtepéc y San Luis Acatlán; su cabecera en San Luis Acatlán.

- Un Juez Mixto

6. ALVAREZ, comprende las municipalidades de: Ahuacuotzingo, Atlixac, Chilapa de Alvarez, y Zitlala; su cabecera en Chilapa de **Álvarez**.

- Un Juez Penal

- Un Juez Civil

7. AZUETA, comprende las municipalidades de: José Azueta y Petatlán; su cabecera en Zihuatanejo.

- Un Juez Penal

- Dos Jueces Civiles

8. CUAUHTEMOC, comprende las municipalidades de: Ajuchitlán del Progreso, Arcelia, San Miguel Totolapan y Tlapehuala; su cabecera en Arcelia.

- Un Juez Penal

- Dos Jueces Civiles

9. DE LOS BRAVO, comprende las municipalidades de: Chilpancingo de los Bravo, Eduardo Neri, General Heliodoro Castillo, Juan R. Escudero, Leonardo Bravo, Mochitlán y Quechultenango; su cabecera en Chilpancingo de los Bravo.

- Tres Jueces Penales
- Dos Jueces Civiles
- Tres Jueces Familiares
- Juzgado para Adolescentes (Chilpancingo).
- Juzgado en Materia Familiar especializado en Violencia Contra las Mujeres

10. GALEANA, comprende las municipalidades de: Atoyac de Álvarez, Benito Juárez y Tecpan de Galeana; su cabecera en Tecpan de Galeana.

- Un Juez Penal
- Un Juez Civil

11. GUERRERO, comprende las municipalidades de: Mártir de Cuilapan y Tixtla de Guerrero; su cabecera en Tixtla de Guerrero.

- Un Juez Mixto

12. HIDALGO, comprende las municipalidades de: Atenango del Río, Buenavista de Cuellar, Cocola, Copalillo, Huitzuc de los Figueroa, Iguala de la Independencia, y Tepicoacuilco de Trujano; su cabecera en Iguala de la Independencia.

- Un Juez Penal
- Dos Jueces Civiles
- Dos Jueces Familiares

13. LA MONTAÑA, comprende las municipalidades de: Atlamajalcingo del Monte, Malinaltepec y Tlacoapa; su cabecera en Malinaltepec.

- Un Juez Mixto

14. MINA, comprende las municipalidades de: Coyuca de Catalán, Cutzamala de Pinzón, Tlalchapa, Pungarabato y Zirándaro; su cabecera en Coyuca de Catalán.

- Un Juez Penal
- Un Juez Civil

15. MORELOS, comprende las municipalidades de: Acatepec, Alcozauca de Guerrero, Copanatoyac, Metlatónoc, Olinalá, Tlalixtaquilla de Maldonado, Tlapa de Comonfort, Xalpatáhuac y Zapotitlán Tablas; su cabecera en Tlapa de Comonfort.

- Un Juez Penal
- Un Juez Civil

16. MONTES DE OCA, comprende las municipalidades de: Coahuayutla de José María Izazaga y La Unión de Isidoro Montes de Oca; su cabecera en La Unión.

- Un Juez Mixto

17. TABARES, comprende las municipalidades de: Acapulco de Juárez, Coyuca de Benítez y San Marcos; su cabecera en Acapulco de Juárez.

- Cinco Jueces Penales
- Seis Jueces Civiles
- Cinco Jueces Familiares

18. ZARAGOZA, comprende las municipalidades de Alpoyecua, Cualác, Huamuxtitlán, y Xochihuehuetlán; su cabecera en Huamuxtitlán¹³⁹.

- Un Juez Mixto

¹³⁹ Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Guerrero número 129.

Es importante analizar la viabilidad de la expansión de los distritos judiciales en las diferentes regiones, dado las proyecciones de población que hay en la entidad en los próximos decenios, en contubernio con las demandas de servicios y la satisfacción de las necesidades en la impartición de justicia. O bien, una redistribución en la comprensión territorial.

Adolfo Antonio CERVANTES GARCÍA

ARTÍCULO 30. La formación de los Distritos Administrativos, podrá ser la misma que se adopte para el Poder Judicial o se efectuará de acuerdo a las necesidades que sobre la materia se requiera.

COMENTARIO:

Se aprecia que, para el desarrollo de la función administrativa del Estado, se formarán distritos administrativos, los cuales podrán ser los mismos que se integraron para el tratamiento del Poder Judicial, o de acuerdo a la necesidad que la materia requiera en razón del territorio del Estado.

Debe tomarse en cuenta que el sistema mexicano de la justicia administrativa, resulta favorable para la administración, invocando la prevalencia del interés general sobre los intereses particulares, prevalencia fuertemente cuestionada en la actualidad en virtud de los avances de las doctrinas neoliberales que preconizan la supremacía de los derechos individuales y a los cuales se deben de someter los órganos de poder. Para Adolf Merkl, la administración “es la actividad total del Estado para alcanzar sus fines”.

La justicia administrativa “es un concepto mucho más amplio que los instrumentos procesales en sentido estricto, ya que abarca todas las instituciones jurídicas establecidas para resolver las controversias que surgen entre los órganos administrativos y éstos con los particulares, pero también ante los organismos de jurisdicción de carácter administrativo, ya sea que estos últimos estén situados formalmente dentro de la esfera del Ejecutivo, o bien incorporados al Poder Judicial”.

Por ello, no se puede reducir exclusivamente al Derecho Procesal Administrativo (o procesal fiscal), y al recurso administrativo, sino debe abarcar las formas y los procedimientos dirigidos a tratar de controlar la actividad administrativa, la responsabilidad pecuniaria de la administración y de sus agentes y leyes de procedimiento.

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, tiene entre sus atribuciones, “conocer y resolver las controversias que susciten entre la administración pública estatal, centralizada y paraestatal, municipal y paramunicipal, órganos autónomos o con autonomía técnica”. Dado la amplia gama de facultades con las que cuenta, y la inmensa cantidad de tareas y responsabilidades con las que debe de cumplir en su vasto universo de trabajo; es oportuno y necesario para la impartición de justicia, que los distritos administrativos cuenten con la capacidad técnica y operativa en la resolución de sus labores.

La pertinencia surge por la necesidad que la gestión de la administración sea más eficiente, con la finalidad de acercar la actividad a los ciudadanos, de no tomarse en consideración, se frustrarán tales propósitos. En la gestión de los asuntos públicos—administrativos, se recurre cada vez con más frecuencia, como única salida aparente, a la supuesta «inidoneidad» de la organización y gestión administrativas para adaptarse a las nuevas exigencias de economicidad, eficiencia y eficacia, a fórmulas del mundo privado o del mercado bajo las soluciones organizativas más diversas. Los distritos administrativos, debiesen aspirar a esa analogía.

Dado la posibilidad referida anteriormente, sobre expandir los distritos judiciales, y en consecuencia los distritos administrativos; las delegaciones administrativas de las diferentes regiones de la entidad del Poder Judicial del Estado, a través de sus 18 distritos, deben proveer oportunamente las herramientas y recursos que permitan a los distritos operar de manera calificada y competente.

Adolfo Antonio CERVANTES GARCÍA

SECCIÓN IV

Símbolos del Estado

ARTÍCULO 31. Los ciudadanos del Estado de Guerrero reconocen como sus símbolos de identidad y pertenencia a su comunidad política:

1. La bandera y el escudo;
2. El lema del Estado: “Mi patria es primero”; y,
3. El “Himno a Vicente Guerrero”.

Las leyes respectivas reglamentarán las características y el uso de los símbolos y el himno del Estado.

COMENTARIO:

La identidad es el “conjunto de rasgos propios de un individuo o de una colectividad que los caracterizan frente a los demás”,¹⁴⁰ pero “no es un concepto fijo, sino que se recrea individual y colectivamente y se alimenta de forma continua de la influencia exterior”.¹⁴¹ Por su parte, la noción de cultura comprende al “conjunto de los rasgos distintivos, espirituales, materiales y afectivos que caracterizan una sociedad o grupo social”;¹⁴²

¹⁴⁰ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22ª ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001, t. II, p. 1245.

¹⁴¹ Molano L., Olga Lucía, “Identidad cultural un concepto que evoluciona”, *Revista Opera*, núm. 7, mayo de 2007, p. 73.

¹⁴² *Ibidem*, p. 72.

en consecuencia genera en la colectividad: a) Un modo de vivir; b) Cohesión social; c) Creación de riqueza y empleo, y d) Equilibrio territorial.¹⁴³

Entonces, los conceptos de identidad y cultura tienen una relación estrecha, pues la identidad cultura implica “que las personas o grupos de personas se reconocen históricamente en su propio entorno físico y social”;¹⁴⁴ de tal forma, “la identidad cultural no existe sin la memoria, sin la capacidad de reconocer el pasado, sin elementos simbólicos o referentes que le son propios y que ayudan a construir el futuro”.¹⁴⁵

En ese sentido, los símbolos nacionales son un elemento fundamental en la identidad y pertenencia a una nación —o comunidad política, como dispone el artículo en comento—; pero, en el caso del Estado mexicano existen “símbolos nacionales de cada uno de los estados que integran la Federación mexicana”,¹⁴⁶ esto a partir de considerar “a cada entidad federativa como una nación”.¹⁴⁷ Siendo el artículo 31 de la Constitución del Estado el precepto que enlista los símbolos de identidad guerrerense.

Así, de acuerdo con el artículo en comento son tres los símbolos nacionales del Estado: la bandera y el escudo; el lema del Estado: “Mi patria es primero”; y el “Himno a Vicente Guerrero”. El escudo y el lema del Estado fueron incorporados al texto constitucional de manera conjunta en 1949, cuando como parte de los festejos del Centenario de la erección del Estado se adoptó como escudo oficial del estado de Guerrero, el dibujo que lleva la frase “Mi Patria Es Primero” y como figura central al Gral. Vicente Guerrero enarbolando la enseña patria y empuñando el machete suriano.¹⁴⁸ Aunque, para el año de 1975 se disocian ambos elementos del escudo y la frase queda como lema oficial del Estado, siendo ahora dos los símbolos de identidad: escudo y lema. Sin embargo, en 1951 fue adoptado como escudo oficial del Estado el usado antes del decreto de 1949, el cual tiene en su simbología figuras y colores con las siguientes implicaciones:¹⁴⁹

- El escudo significa la capa del Señor con poder.
- El penacho y la diadema simbolizan el poder.
- El caballero tigre es el guerrero poderoso de la raza vieja autóctona. Su color amarillo: la máxima jerarquía militar.
- Las manchas negras (ocelos) de la piel del tigre son la antítesis de los brillantes manchones del cielo estrellado; son la representación del Señor de la Noche: Texcatlipoca.

¹⁴³ *Idem.*

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 74.

¹⁴⁵ *Idem.*

¹⁴⁶ David Cienfuegos Salgado, “Símbolos e identidades de las entidades federativas mexicanas. El caso del Estado de Guerrero”, *Derecho y Cultura*, núm. 13, enero-abril de 2004, p. 147.

¹⁴⁷ *Idem.*

¹⁴⁸ Manuel González Oropeza y David Cienfuegos Salgado, (coords.), *Digesto Constitucional Mexicano. Las Constituciones de Guerrero*, México, Editora Laguna, H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, 2000, t. III, p. 70.

¹⁴⁹ Las características del escudo oficial del Estado son descritas en el artículo 14 de la Ley Número 761 sobre Símbolos de Identidad y Pertenencia del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 31 de julio de 2018.

- El amarillo, el oro (metal precioso para sus adornos jerárquicos y tributo para sus dioses).
- El rojo, la sangre de sus guerreros derramada, que en lides victoriosas ofrecían al sol.
- El verde, el color vital de sus bosques y árboles circundantes.
- El azul, el cielo y el agua.¹⁵⁰

No obstante, es hasta el año de 1984 cuando se incluye en el texto constitucional del Estado una disposición relativa al escudo, dejando a la legislación secundaria la reglamentación del mismo.¹⁵¹ Por último, al escudo oficial le fue adicionada en la parte inferior la leyenda: “Estado Libre y Soberano de Guerrero”, quedando tal y como se utiliza actualmente. La Ley Número 761 sobre Símbolos de Identidad y Pertenencia del Estado de Guerrero da la posibilidad a los poderes del Estado, los ayuntamientos y los organismos autónomos de la entidad de utilizar cualquier otro símbolo de identificación, aunque deberán dar preferencia al escudo oficial del Estado colocándolo en su papelería oficial en el ángulo superior izquierdo y su tamaño no podrá ser inferior al del símbolo propio.¹⁵²

En cuanto a la bandera del estado se refiere, ésta es un rectángulo con campo blanco y en el centro con el Escudo Oficial del estado de Guerrero. La proporción entre anchura y longitud de la bandera, es de cuatro a siete diámetros. Podrá llevar un lazo o corbata del mismo color al pie de la moharra; siendo obligatorio en los desfiles cívicos incluir la Bandera del estado de Guerrero.¹⁵³

El lema del Estado es una frase que forma parte de un pasaje fundamental en la formación de nuestra identidad como mexicanos, toda vez que Vicente Guerrero, ante la posibilidad de obtener beneficios para sí y para su familia, prefiere mantenerse en la causa insurgente para seguir luchando por la independencia nacional, sin importar que fuere su propio padre el emisario del virrey, prometiendo dinero e indulto, a quien respondió ante tal ofrecimiento que: *mi patria es primero*.¹⁵⁴ A diferencia de lo señalado en el caso del escudo oficial del Estado, el lema sí debe ser utilizado en la papelería oficial de los tres poderes estatales, los órganos autónomos y los 81 ayuntamientos que integran el estado de Guerrero.¹⁵⁵

En 1971 al conmemorarse 150 años de vida independiente en México, la frase “La patria es primero” fue inscrita en letras de oro en los recintos de las Cámaras legislativas del Congreso de la Unión, en la sede de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en Palacio Nacional. De igual forma, en septiembre del mismo año en Tixtla se realizó una ceremonia cívica para honrar la memoria del General Vicente Guerrero.

¹⁵⁰ Véase Gobierno del Estado de Guerrero, “Escudo del Estado de Guerrero”, [en línea], disponible en: <http://guerrero.gob.mx/articulos/escudo-oficial/>

¹⁵¹ Véase Ley sobre Símbolos de Identidad y Pertenencia del Estado de Guerrero.

¹⁵² Artículo 20.

¹⁵³ Artículo 10 de la Ley sobre Símbolos de Identidad y Pertenencia del Estado de Guerrero.

¹⁵⁴ Alberto Ruiz de la Peña, “Vicente Guerrero. La Patria es Primero”, en Hugo Roberto Castro Aranda, (coord.), *Letras de Oro en los Muros de Honor de la Cámara de Diputados*, México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 2009, pp. 347-348.

¹⁵⁵ Artículo 24 de la Ley sobre Símbolos de Identidad y Pertenencia del Estado de Guerrero.

La reforma constitucional del 29 de abril de 2014 incorporó un tercer símbolo de identidad guerrerense, esto es, el Himno a Vicente Guerrero. La letra es autoría de Francisco Figueroa Mata; en tanto que, la música de Margarito Damián Vargas. El Himno debe entonarse en actos solemnes de carácter oficial, cívico, cultural, escolar o deportivo y cuando deba ejecutarse el Himno Nacional, el Himno a Vicente Guerrero se entonará con posterioridad a aquél. A continuación, se transcribe la letra del himno.

Coro:

Patriotas surianos
gozosos cantad,
un himno a Guerrero
caudillo inmortal,
que allá en las montañas
luchando tenaz,
a México esclavo
le dio libertad.

Estrofa:

Así saludemos
el día en que nació
el bravo insurgente
que patria nos dio;
con fuego arranquemos
del dulce laúd
cadencias que expresen
amor, gratitud.

Coro:

Patriotas surianos
gozosos cantad,
un himno a Guerrero
caudillo inmortal,
que allá en las montañas
luchando tenaz,
a México esclavo
¡le dio libertad!
¡le dio libertad!
¡le dio libertad!¹⁵⁶

Finalmente, es importante mencionar que la Ley sobre Símbolos de Identidad y Pertenencia del estado de Guerrero incorpora un calendario cívico, por medio del cual se busca convocar a los guerrerenses a la conmemoración de personas y eventos que enaltecieron la historia del Estado y de la Nación, a través de los cuales se les da sentido a los valores de la entidad suriana.

Gonzalo SANTIAGO CAMPOS

¹⁵⁶ Artículo 25 de la Ley sobre Símbolos de Identidad y Pertenencia del Estado de Guerrero.

SECCIÓN V
De los Partidos Políticos y las Candidaturas Independientes

APARTADO PRIMERO
Naturaleza y Fines

ARTÍCULO 32. Los partidos políticos son entidades de interés público, la ley determinará los requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en los procesos electorales, así como sus derechos, obligaciones y prerrogativas:

1. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse de manera libre e individual;
2. Queda prohibida la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa a ellos;
3. A petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la ley, el Instituto Nacional Electoral podrá organizar la elección de sus dirigentes; y,
4. Las autoridades electorales sólo podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que disponga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes electorales.

COMENTARIO:

Véase el comentario general de esta sección al final del artículo 35.

ARTÍCULO 33. Se entiende por candidatura independiente la postulación de los ciudadanos a un cargo de elección popular, dejando satisfechos los requisitos de elegibilidad constitucional y legalmente establecidos y sin pertenecer a un partido político ya existente, ni requerir de su intervención.

1. Los requisitos para ser candidato independiente a un cargo de elección popular son los mismos previstos por esta Constitución para los candidatos postulados por los partidos políticos, la Ley establecerá las condiciones y términos que procedan;
2. Los candidatos independientes gozarán del financiamiento público que determine el órgano administrativo electoral y conforme a los procedimientos prescritos en la ley de la materia, considerando en todo momento el principio de financiamiento público sobre financiamiento privado;
3. El financiamiento que reciban los candidatos independientes atenderá a las reglas de fiscalización que determine la ley de la materia y estará a cargo del Instituto Nacional Electoral;

4. Los candidatos independientes gozarán entre sí y con relación a los partidos políticos que contiendan en una elección, en términos de equidad, de los derechos y prerrogativas que determine la ley de la materia;

5. Los candidatos independientes gozarán en los periodos de campaña de los tiempos en radio y televisión conforme lo prescriben los incisos a) y b), apartado A de la base tercera, del artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y lo determine el Instituto Nacional Electoral y las leyes de la materia.

COMENTARIO:

Véase el comentario general de esta sección al final del artículo 35.

ARTÍCULO 34. Son fines esenciales de los partidos políticos:

1. Promover la participación del pueblo en la vida democrática;
2. Contribuir a la integración de los órganos de representación política estatal;
3. Como organizaciones de ciudadanos, coadyuvar en el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; y,
4. Garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores del Congreso del Estado y la integración de los Ayuntamientos.

COMENTARIO:

Véase el comentario general de esta sección al final del artículo 35.

ARTÍCULO 35. Podrán participar en los procesos electorales del Estado, conforme a las prescripciones contenidas en esta Constitución y en la ley electoral:

1. Los partidos políticos de carácter estatal;
2. Los partidos políticos de carácter nacional que hayan obtenido su registro o reconocimiento por parte de la autoridad electoral del Estado y que se sujeten al régimen electoral de Guerrero;
3. Los partidos políticos tendrán derecho a postular candidatos, fórmulas, planillas o listas, por sí mismos, en coalición o en candidatura común con otros partidos;
4. Los ciudadanos como candidatos independientes;
5. La organización o agrupación política estatal que pretenda constituirse en partido político estatal para participar en las elecciones locales, deberá obtener su registro ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero; y

6. Los partidos políticos con nuevo registro, no podrán formar fusiones, coaliciones o candidaturas comunes, hasta en tanto no hayan participado de manera individual en un proceso electoral local.

COMENTARIO:

En la sección V, denominada de los Partidos Políticos y las Candidaturas Independientes, de su apartado primero: naturaleza y fines, se encuentran los artículos 32, 33, 34 y 35. Se trata de artículos que se refieren a los actores participantes en una elección.

Cabe mencionar que las funciones de los partidos políticos parten de la propia conceptualización actual de las organizaciones políticas. En ese sentido, por ejemplo, Carl Friedrich define a los partidos políticos como “grupos de seres humanos que tienen una organización estable con el objetivo de conseguir o mantener para sus líderes, el control de un gobierno y con el objetivo ulterior de dar a los miembros del partido, por medio de tal control, beneficios o ventajas reales y materiales” (De Andrea, 1988). Por su parte, Max Weber, sostiene que son “la forma de socialización que, descansando en un reclutamiento libre, tiene como fin proporcionar poder a su dirigente dentro de una asociación y, por ese medio, otorgar a sus miembros activos, determinadas probabilidades ideales o materiales”. En ese mismo sentido Kelsen plante que son “agrupaciones de hombres de la misma opinión para asegurarles una influencia verdadera en los asuntos públicos”. Partiendo de las anteriores conceptualizaciones referidas a las funciones de los partidos políticos, queda claro que estos postulados teóricos, versan sobre diversas dimensiones de análisis. Aunque es necesario aclarar que todos convergen en las características esenciales que distingue a los partidos políticos de otras agrupaciones y que los hacen mantener su identidad.

Al respecto, el artículo 32 plantea la naturaleza de los partidos políticos, a quienes reconoce como entidades de interés público, dejando la puntualidad de los requisitos de registro, la forma de incursionar en los procesos electorales, las obligaciones y las prerrogativas a las leyes secundarias, puntualizando solamente cuatro aspectos: 1. Los ciudadanos, en el plano de su libertad individual, podrán afiliarse a un partido político; 2. La prohibición de las afiliaciones corporativas a través de organizaciones sindicales o sociales; 3. La posibilidad para que, la celebración de las elecciones internas para seleccionar dirigencias y candidaturas, puedan organizarse desde el Instituto electoral y; 4. La limitación de las competencias de las autoridades electorales, en los asuntos internos de los partidos políticos.

Esta definición planteada en el marco constitucional guerrerense, parte de la conceptualización de Nohlen, que a su vez, refiere dos amplias funciones que contemplan acciones específicas, a saber: 1) Representación de la sociedad, que a su vez comprende la articulación de las demandas sociales es decir, la apropiación de la agenda ciudadana para hacerse demandas suyas, la agregación de intereses, el reclutamiento político de ciudadanos para incorporarlos a las actividades político - electorales y movilización participativa de los ciudadanos, así como la socialización de la política. Lo anterior referi-

do al involucramiento de los ciudadanos a los asuntos públicos, al debate y la discusión de ideas, al planteamiento de propuestas y a la canalización de esas propuestas; 2) Operación del Régimen Político, que contempla la proyección de ciudadanos a cargos públicos, es decir, la integración al ámbito gubernamental, la competencia por el poder, la producción de políticas traducidas en acciones de gobierno, la formación de los mismos con la configuración de gabinete una vez ganado elecciones y en su defecto, la integración del ejercicio de la oposición siempre en los cauces legales e institucionales (Nohlen, 1999, p.17-21), En ese sentido podemos afirmar que los partidos políticos se encuentran vinculados con el contexto y transformación social, la expansión del sufragio y el incremento de la ciudadanía responsable.

Aunque, la redacción constitucional sugiere casi puntualmente, el planteamiento de Pasquino que por su parte plantea, que los requisitos mínimos para considerar a una organización como partido político son: a) poseer una estructura política con amplia participación de los afiliados; b) la formulación de programas de políticas públicas y; c) tener la capacidad de mantenerse más de una elección en el juego político, es decir, tener la suficiente aceptación política para mantener adeptos y competir con posibilidad de triunfo (Pasquino, 2011p.166).

Por su parte, el artículo 33, define a la candidatura independiente, que se conceptualiza como “la postulación de los ciudadanos a un cargo de elección popular; dejando satisfechos los requisitos de elegibilidad constitucional, legalmente establecidos y sin pertenecer a un partido político”. De igual forma, se puntualizan cinco aspectos relevantes como el sustento en la Carta Magna, los elementos del financiamiento previsto en la ley electoral, condiciones de equidad en la competencia respecto a los partidos políticos, desde el financiamiento hasta el uso de los tiempos de radio y televisión.

Con relación a la conceptualización de las Candidaturas independientes¹⁵⁷ se puede plantear que en el año de 2012 se desarrolló la reforma electoral para posibilitar las candidaturas independientes en México. Este tema, había estado en la mesa de debates en anteriores procesos de reformas, y presente también en los círculos de opinión pública, así como en el ámbito académico. El tema, por obvias razones surge a partir de dos supuestos relacionados de manera directa entre sí. El primero de ellos supone la crisis de los partidos políticos, que deriva en una alta desconfianza y desvinculación con la ciudadanía. Se trata de un elemento que refiere a la denominada “partidocracia” (en Marín, 2010), un escenario en el que los partidos políticos a partir de su exclusividad en la arena electoral monopolizan, no solamente la agenda pública sino además los canales de acceso a la representación política. En ese sentido, el segundo supuesto, el de la falta de

¹⁵⁷ Cabe señalar, que la figura de las candidaturas independientes no es nueva en México, pues ya existían a mediados del siglo XX, sin embargo, con la reforma de 1946 que también contemplaba el proceso de registro de los Partidos Políticos, función exclusiva de la secretaría de gobernación que otorgaba el certificado de registro en la conformación de este proceso. Con esta reforma también desaparecen las candidaturas independientes quedando el monopolio de la representación y de la vía de acceso al poder por parte de los partidos políticos quienes, según la reforma que nos ocupa, también podían presentar candidaturas comunes o coaliciones.

cuadros políticos vinculados de manera directa con la configuración y realidad social de la ciudadanía viene por añadidura.

En ese contexto, las candidaturas independientes suponen para el ámbito de gobierno un espacio de participación en política de una ciudadanía desvinculada por falta de coincidencia con los partidos. En ese sentido, la “candidatura independiente es la nominación para ocupar un cargo electivo, cuyo rasgo particular y sobresaliente consiste en que tal oferta política y realiza sin el concurso ni principal ni complementario de un partido político” (Ferreira en Zovatto 2008,137-8).

De igual forma, el artículo 34, plantea los fines “esenciales” de los partidos políticos, establecidos en cuatro puntos: la promoción de los pueblos en la democracia; 2. El vínculo para integrar representación política y; permitir el acceso al poder público de los ciudadanos y; 4. La garantía de la salvaguarda de la democracia paritaria.

Por último, el artículo 35 plantea quienes pueden participar en el proceso electoral del Estado: enunciando de manera inmediata a los partidos políticos nacionales y estatales, los ciudadanos desde las candidaturas independientes, las organizaciones o agrupaciones políticas estatales.

Cabe destacar, que se encuentra en la sección V, de la Constitución guerrerense, preceptos generales que preparan y reservan, los elementos puntuales para las leyes secundarias del ámbito local.

Referencias:

CPELSG. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/173564/](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/173564/Constitucion_politica_estado_libre_soberano_guerrero.pdf)

[Constitucion_politica_estado_libre_soberano_guerrero.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/173564/Constitucion_politica_estado_libre_soberano_guerrero.pdf)

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación (2016, 27 de enero). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado el 3 de marzo de 2019, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José. (2002) Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política. UNAM

FERREIRA RUBIO, Delia y Goretti Matteo. 1998. “When the President Governs Alone: the Decretazo in Argentina 1989- 1993”. En John M. y Matthew Soberg Shugart (Eds) Executive Decree Authority. Nueva York, Cambridge University Press.

KELSEN, Hans en Mayda Soraya Marín Galeano, José Fernando Valencia Grajales. (2010). La formación histórica de los partidos políticos en Colombia con motivo del Bicentenario. 3 de febrero 2019, de Pensamiento Humanístico Sitio web: <file:///C:/Users/Secun/Downloads/Dialnet-LaFormacionHistoricaDeLosPartidosPoliticosEn-Colomb-3627042.pdf>

LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Diario Oficial de la Federación (2014, 23 de mayo). México: Cámara de Diputados de H. Congreso

de la Unión. Recuperado 3 de marzo de 2019, de http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/LGIPE_270117.pdf

NOHLEN, Dieter, (1999) *Sistema de Gobierno, sistema electoral, sistema de partidos políticos: opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Instituto Federal Electoral, Fundación Friedrich Neuman,

PASQUINO, Gianfranco. (2011). *Nuevo Curso de Ciencia Política*. México: Fondo de Cultura Económica.

WEBER, Max (2010): *Sociología del poder: los tipos de dominación*, Alianza Editorial, Madrid.

WOLDENBERG, José. (2007). *El cambio democrático y la educación cívica en México*. México: Cal y arena.

ZOVATTO, Daniel (coord.) (2008). *Lectura Regional Comparada. En Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina*, pp. 3-187. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Cristina Abril MORENO HERNÁNDEZ

APARTADO SEGUNDO

Derechos, Obligaciones y Prohibiciones

ARTÍCULO 36. Son derechos de los partidos políticos:

1. Participar en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales;
2. Solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular;
3. Formar frentes, coaliciones y fusiones;
4. Gozar de las prerrogativas que les confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y la ley de la materia;
5. Llevar a cabo sus procesos de selección interna para elegir a sus candidatos a cargos de elección popular; y,
6. Las demás que establezcan las leyes.

COMENTARIO:

Los derechos de los partidos políticos. La actual Constitución local reformada totalmente en su estructura y contenido, a partir de la última reforma integral publicada, siendo Gobernador el gobernador Ángel Heladio Aguirre Rivero, y en funciones la Sexagésima Legislatura del Congreso local, presenta un novedoso diseño, modificando metodológicamente su contenido temático, y estableciendo un régimen más amplio

de derechos humanos, fundándose a su vez, en un sistema constitucional renovado, con nuevos órganos autónomos, nuevas figuras políticas y un régimen de distribución de competencias más eficaz.

En este nuevo diseño, se incluyen un cúmulo de responsabilidades para el Estado y sus servidores públicos; además de una nueva forma de integrar los poderes públicos, en materia política propiamente. En materia del sistema de partidos, se establece una novedad interesante, como la de prever por primera vez en nuestra Ley Fundamental Estatal, además de otras figuras, la de los Partidos Políticos, sus derechos, sus obligaciones y prohibiciones.

Si bien, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, define con precisión que son los partidos políticos, estableciendo que “son entidades de interés público”, esta concepción se replica en nuestra Ley Fundamental Estatal, dedicando desde el artículo 32 al 35, al rubro de la naturaleza y fines de los partidos políticos y de las candidaturas independientes.

Así, en esa libertad que tienen los estados para darse a sí mismos una legislación en materia de Partidos Políticos, sirve de sustento la siguiente Jurisprudencia:

PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. CONFORME A LOS ARTÍCULOS 41, BASE I, Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LOS ESTADOS TIENEN PLENA LIBERTAD PARA ESTABLECER LAS NORMAS Y LOS REQUISITOS PARA SU REGISTRO, ASÍ COMO LAS FORMAS ESPECÍFICAS PARA SU INTERVENCIÓN EN LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES. El indicado artículo 41, base I, reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público, con funciones y finalidades constitucionalmente asignadas, por lo que ante el papel que deben cumplir en el Estado constitucional democrático de derecho, el orden jurídico establece una serie de prerrogativas y derechos de carácter electoral en su favor. En el mismo sentido, prevé la facultad del legislador ordinario, ya sea federal o local, para determinar las normas y los requisitos para el registro legal de los partidos políticos y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, de ahí que los partidos políticos nacionales pueden participar tanto en las elecciones federales como en las locales, pero su intervención en estas últimas está sujeta a las disposiciones legales que para esos procesos establezcan los legisladores locales. Por su parte, el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé el imperativo para que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garanticen ciertos principios en la materia. En ese sentido, de la interpretación sistemática de los artículos 41, base I y 116, fracción IV, de la Constitución General de la República, se concluye que los Estados tienen plena libertad para establecer las normas y los requisitos para el registro legal de los partidos políticos nacionales, así como las formas específicas para su intervención en los procesos electorales locales, es decir, a los Estados corresponde imponer las modalidades y formas de participación de los partidos políticos nacionales en las elecciones locales, ponderando sus necesidades y circunstancias políticas. Sin embargo, esta libertad está condicionada a que se respeten los principios contenidos en la fracción IV del indicado artículo 116 y a que se regulen conforme a criterios de razonabilidad guiados por el propósito de que los partidos políticos, como entidades de interés público, cumplan con las finalidades constitucionales que tienen encomendadas.

En ese sentido, y en cuanto a que es materia de mi análisis y comentario, el artículo 36 de la Constitución de Guerrero, tal y como se ha descrito, adjudica a los partidos políticos, los siguientes derechos:

1. De participar en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. Esto es así, ya que los partidos políticos en el estado de Guerrero, participan a través de sus representantes acreditados ante la autoridad electoral local, en los procesos electorales para elegir Gobernador; integrar el Congreso del Estado y elegir a los integrantes de los Ayuntamientos.

2. De solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. Constituye un elemental derecho de los partidos políticos, solicitar a través de sus representantes, los registros de los candidatos y de fórmulas candidatos que participan en los procesos electorales locales. Antes, hay que recordar que solo los partidos, en exclusiva, podían postular candidatos a cargos de elección popular.

3. De formar frentes, coaliciones y fusiones. La posibilidad de formar frentes con otros partidos, así como coaliciones o, en su caso fusionarse, constituye un derecho que amplía el abanico de opciones que tiene un partido político, para participar en los diversos procesos electorales en el estado de Guerrero.

4. De gozar de las prerrogativas conferidas. Dada la naturaleza del régimen de financiamiento de los partidos políticos en México y en Guerrero, donde la mayor parte de su financiamiento proviene del erario público, es por supuesto, uno de los derechos que más importantes para estos institutos.

5. De llevar a cabo sus procesos de selección interna. Toda vez que el sistema jurídico electoral mexicano, otorga autonomía a los partidos políticos para darse a sí mismos su propia normativa, con relación a su vida interna, esto implica también la posibilidad de organizar sus propios procesos de selección interna para decidir sus candidaturas.

6. De los demás que establezcan las leyes. Debe entenderse todas aquellas prerrogativas que le sean conferidas y les permitan cumplir con sus fines, sin que contravengan los principios constitucionales en materia de participación política en los procesos electorales federales y locales, ni vayan en contra de los derechos políticos de sus militantes o de cualquier ciudadano interesado.

Arturo PACHECO BEDOLLA

ARTÍCULO 37. Son obligaciones de los partidos políticos:

I. Ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático de derecho;

II. Abstenerse de recurrir a la violencia o a cualquier acto que altere el orden público, la seguridad y la paz social;

III. Garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la participación de los jóvenes en la postulación a cargos de elección popular y en la integración de los órganos internos del partido;

IV. Registrar candidaturas, observando el principio de paridad, con fórmulas compuestas por personas del mismo género propietarios y suplentes;

V. Registrar candidatos preferentemente indígenas en los lugares en donde su población sea superior al 40 por ciento, y garantizar la participación política de las mujeres conforme a sus usos y costumbres;

VI. Establecer mecanismos internos para que sus militantes o simpatizantes puedan dirimir las violaciones a sus derechos político-electorales;

VII. Implementar los mecanismos y procedimientos necesarios en materia de transparencia y acceso a la información, observando en sus actuaciones el principio de máxima publicidad;

VIII. Comprobar el ejercicio del financiamiento público y privado que reciban en términos de la ley, y facilitar la práctica de las auditorías, verificaciones y la fiscalización que ordene el propio Instituto Nacional Electoral;

IX. Reintegrar al erario el excedente económico y los bienes que hayan adquirido con el financiamiento público, cuando pierdan su registro o acreditación, y ajustarse al procedimiento de liquidación correspondiente, conforme lo determinen las leyes de la materia;

X. Implementar programas de promoción y fortalecimiento de la cultura política, la educación cívica y los valores democráticos del Estado; y,

XI. Las demás que establezcan las leyes.

COMENTARIO:

Este artículo de la Constitución Local establece un catálogo de obligaciones para los partidos políticos, por lo que si analizan las ya citadas obligaciones que en él se estipulan observaremos que existe una duplicidad con las obligaciones que a los partidos políticos establece la Ley General de Partidos Políticos en su artículo 25; al respecto señalaremos que estas tienen que ver conceptualizaciones de igualdad y equidad, de tolerancia y respeto a los derechos humanos, de legalidad, de tolerancia y respeto a los derechos de las minorías; al respecto la fracción I, los obliga a ajustar su actuar a los principios del estado democrático, dentro de los cuales encontramos el de legalidad, por lo que estos institutos políticos deben de acatar la normatividad que resulte aplicable en su accionar ya sea en procesos electorales o en tiempos de no proceso; de igual manera tienen que acatar las determinaciones de los órganos administrativos o jurisdiccionales, en todos aquellos litigios o procedimientos administrativos en los cuales ellos sean partes y que hayan promovido en su contra algún otro partido político, un candidato o un ciudadano. De igual manera deben de ser tolerantes con la concurrencia de otros partidos en las contiendas

electorales, a la vez que deben respetar la participación de los ciudadanos en los procesos electorales interpartidistas o constitucionales.

Otras de las obligaciones que se les imponen en las fracciones III y IV es la de que en sus procesos internos para la elección de los cargos partidistas, o para el registro de sus candidaturas a puestos de elección popular están obligados a garantizar la equidad y paridad de género, tal y como lo han establecido los criterios jurisprudenciales emitidos por los órganos autorizados para emitirlos tanto del Tribunal Electoral del estado de Guerrero como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

La fracción V en los términos en que se encuentra redactada hace que solo quede en buenas intenciones la circunstancia de que se postulen candidatos indígenas en aquellos municipios donde se cumpla con el porcentaje de población indígena en los municipios del estado de Guerrero, ya que dicho registro queda sujeto a lo que los partidos determinen, y de ninguna manera se les vincula al registro de este tipo de candidaturas. Candidaturas que por cierto han sido muy cuestionadas por lo que resulta necesario que el legislador determine una serie de requisitos que habrán de cumplirse para que se determine si una persona pertenece o no a una etnia indígena, ya que la circunstancia de que alguien presente un acta de nacimiento en donde aparezca que nació en una comunidad indígena no resulta convincente para que dicha persona en verdad se le pueda considerar como tal.

En la fracción VI el legislador guerrerense garantiza a los militantes o simpatizantes de los ya señalados partidos políticos el que cuenten con una normatividad interna aplicable al interior de los partidos, al igual que con órganos extrapartidarios que conozcan en base a la normatividad señalada, de las violaciones que las dirigencias de los partidos cometan a los derechos político electorales de ellos.

Uno de los rubros que desafortunadamente tienen en el olvido quienes ejercen la dirigencia en los partidos políticos en comento es el relativo a que están obligados a difundir la cultura democrática, así como los derechos político electorales no solo entre sus militantes, sino a los guerrerenses, lo que en algunos casos se refleja en los procesos electorales, cuando los partidos designan representantes ante los órganos electorales, en donde la falta de preparación de los mismos es más que evidente, en perjuicio de los intereses que representan.

Dalia LIZAREZ MOCTEZUMA

ARTÍCULO 38. Queda prohibido a los partidos políticos y a los candidatos independientes:

I. En cualquier momento contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio o televisión;

II. Utilizar en su propaganda política o electoral, expresiones que denigren a las instituciones o a los propios partidos, o que calumnien o difamen a las personas;

III. Utilizar en su propaganda símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso;

IV. Emplear en su propaganda electoral, materiales que impacten negativamente al medio ambiente;

V. Realizar afiliaciones corporativas;

VI. Realizar actos de proselitismo o promoción personal de cualquier índole, sin sujetarse a las disposiciones o a los tiempos que señalen las leyes de la materia; y,

VII. Las demás que establezcan las leyes.

La ley regulará las sanciones a que se harán acreedores los partidos políticos y los candidatos independientes que incumplan con las obligaciones y prohibiciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes de la materia.

COMENTARIO:

Este precepto se encarga de determinar las prohibiciones que tienen tanto los partidos políticos como las candidaturas independientes en el contexto de los procesos electorales.

Nos encontramos ante una norma constitucional de carácter negativo que impide la realización de determinadas conductas a los sujetos que obliga. Ello se evidencia porque en el primer párrafo del artículo de referencia, el órgano reformador de la Constitución guerrerense utilizó la expresión “queda prohibido”, para enseguida determinar a los sujetos a quienes se les impone esa restricción, estipulando seis conductas infractoras y una cláusula que permite la ampliación de dichas restricciones siempre que así se determine en la legislación respectiva, reenviando el régimen de sanciones a los dispuesto por el mismo legislador estatal.

De 1918 al 2018, el artículo 38 ha sido objeto de seis reformas, en 1978, 1983, 1987, 1989, 1996 y la última en 2014. Con motivo de la reforma integral a la Constitución Política del Estado de Guerrero de 29 de abril de 2014, el precepto en comento adquirió su contenido actual.

A propósito de la fracción primera, es importante destacar que tanto el Estado mexicano como las entidades federativas están obligadas a dotar de prerrogativas para actividades ordinarias, campañas políticas, actividades específicas, además de prerrogativas en especie, como aquella que desde 2007 otorga a los partidos el acceso gratuito a tiempos de radio y televisión, y que en 2012 y 2014 terminó por incluir a las candidaturas de libre postulación, con la finalidad de que exista una competencia en paridad de condiciones.

Las modalidades de acceso a la radio y la televisión se convirtieron en la principal preocupación de la reforma electoral de 2007, la cual se concentró en edificar un nuevo

modelo de comunicación política para equilibrar el acceso de los partidos a la radio y televisión, definiendo el acceso gratuito y permanente a los medios de comunicación, erigiendo al IFE como autoridad única para la administración de los tiempos que correspondían a los partidos en periodo electoral y no electoral, en elecciones federales y locales, y para asignar los correspondientes a las instituciones electorales federales y estatales. La asignación gratuita de tiempos condujo a la prohibición de contratar propaganda político-electoral a los partidos, incluyendo a los terceros y los poderes públicos.

Con motivo de estas disposiciones, se discutió ampliamente si se habían impuesto restricciones a la libertad de expresión o de contratación, y si las mismas se justificaban en relación con los bienes jurídicos tutelados. De la interpretación del bloque de constitucionalidad se entendió que las prohibiciones no restringían la primera, pero sí la segunda, ya que partidos políticos y candidaturas tienen asegurado sin costo alguno el acceso a dichos medios, a través de medidas que buscan proteger a las instituciones fundamentales de la democracia a partir de condiciones efectivas que los habiliten para concurrir a elecciones equitativas.

La segunda fracción les prohíbe utilizar en su propaganda política o electoral, expresiones que denigren a las instituciones o a los propios partidos, o que calumnien o difamen a las personas. La necesidad de una regulación sobre el particular tiene su antecedente en la elección presidencial 2006, cuando se consideró imprescindible establecer ciertos límites a las campañas negras que se habían sucedido, generando que la reforma electoral de 2007 estatuyera una prohibición en sentido idéntico. En 2014 se quitó la restricción constitucional sobre la denigración a las instituciones del artículo 41 constitucional, pero permaneció lo relativo a la calumnia. Como es fácil apreciar, la Constitución guerrerense mantiene intactas todas las restricciones, apartándose del estándar nacional.

La regulación de estas prohibiciones ha generado dificultades interpretativas al interior de los procedimientos especiales sancionadores, ya que han obligado a las autoridades electorales a analizar y dictaminar caso por caso sobre los contenidos propagandísticos de los partidos políticos. Es relevante, al efecto, que los mensajes de los candidatos y de los partidos estén sujetos al escrutinio de la ciudadanía, y que nadie se quede en estado de indefensión frente a los ataques de sus contrincantes, sobre todo en un contexto en el que no existe una frontera clara entre la crítica acida y las campañas negras.

La fracción tercera impide la utilización de propaganda política con símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso, bajo la premisa de que vivimos en un Estado democrático asentado en el principio de laicidad, en el que los temas concernientes al Estado y a la religión no se mezclan, y menos cuando se buscan adeptos políticos a través de la propaganda electoral. De esta manera, no está permitido proceder a captar el voto a través de mensajes que atentan contra un principio jurídico fundamental de rango constitucional.

Por su parte la fracción cuarta prohíbe emplear en su propaganda electoral, materiales que impacten negativamente al medio ambiente. Si lo vemos con detenimiento, la propaganda electoral ha sido la forma históricamente utilizada por los partidos políticos y candidatos para posicionarse frente al electorado; de tal manera que cada vez que concurrían a los procesos electorales, todos los lugares públicos se inundaban de propaganda que se encargaba de promocionarlos, lo cual terminaba por afectar al medio ambiente, pues una vez pasadas las elecciones, todo ese material se convertía en basura electoral.

Es así como en un inicio la federación y después los Estados pusieron esta restricción con la intención de no seguir dañando nuestro ambiente, obligándolos a recurrir a materiales que preferentemente sean reciclables y de fácil degradación natural.

En su fracción quinta, la disposición impide realizar afiliaciones corporativas. Se busca con ello introducir una obligación general orientada a que la creación de los partidos derive de la libre e individual voluntad de los ciudadanos, mediante el ejercicio de sus derechos de asociación y afiliación, prohibiendo la intervención de organizaciones civiles, sociales o gremiales, nacionales o extranjeras, agrupaciones con objeto social diferente a la creación de partidos, y de cualquier tipo de afiliación corporativa.

De esta manera, las normas electorales hacen frente a aquellos acontecimientos que en el pasado reciente lograron constituir nuevas fuerzas políticas sobre la estructura de organizaciones sindicales que ejercieron cierta presión sobre sus afiliados, so pena de perder sus derechos gremiales.

La fracción sexta de este artículo prohíbe realizar actos de proselitismo o promoción personal de cualquier índole, sin sujetarse a las disposiciones o a los tiempos que señalan las leyes de la materia. Al respecto, conviene precisar que el TEPJF ha sostenido que la prohibición de realizar actos anticipados de precampaña y campaña busca proteger el principio de equidad en la contienda, para evitar que una opción política obtenga ventaja en relación con otra. Por ello, tomando en consideración que esos actos pueden realizarse antes de los periodos de precampaña o campaña, incluso antes del inicio del proceso electoral, “debe estimarse que su denuncia puede presentarse ante él, en cualquier tiempo”.

La fracción VII contiene una cláusula de habilitación para que el legislador guerrene pueda sumar algunas prohibiciones adicionales a la legislación del Estado, en sintonía con el marco constitucional y convencional, y siempre que las mismas se justifiquen en el contexto de una sociedad democrática, ya que su número no se pueda engrosar de forma arbitraria, por el impacto que ello tendría en la socialización de mensajes políticos y en la información que le llega a la ciudadanía para que se forme su convicción sobre las candidaturas de su preferencia.

El último párrafo del artículo 38 constitucional establece que la ley regulará las sanciones a que se harán acreedores los partidos políticos y los candidatos in-

dependientes que incumplan con las obligaciones y prohibiciones establecidas en la Constitución General de la República, la Constitución guerrerense y las leyes de la materia.

La potestad sancionatoria es competencia tanto del INE como del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Guerrero, a través de procedimientos en donde se determinan las infracciones cometidas y se imponen las sanciones correspondientes, cuyo catálogo se encuentra determinado en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.

En este sentido, con el propósito de evitar prácticas indebidas se instituyó como causal de nulidad de las elecciones federales o locales, por ejemplo, la compra de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley, cuando derivado de su impacto se califiquen como violaciones graves, dolosas y determinantes.

Referencias

ASTUDILLO, César, *Estudios Electorales*, México, Tirant lo Blanch, 2019. ASTUDILLO, César, *El Derecho Electoral en el Federalismo Mexicano*, México, Secretaría de Gobernación, INEHRM, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018. BECERRA, Ricardo, SALAZAR, Pedro, WOLDENBERG, José., *La mecánica del cambio político en México. Partidos, Elecciones y Reformas*, 2a. ed., México, Cal y Arena, 2000. CORDOVA VIANELLO, Lorenzo y BUENDÍA DÍAZ, Emilio, “Comentario al artículo 41 Constitucional”, en COSSÍO DÍAZ, José Ramón (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Tirant lo Blanch, 2017. MARVÁN LABORDE, María y NAVARRO LUNA, Fabiola, “Comentario al artículo 41 Constitucional”, en *Los derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones*, 9 ed., Cámara de Diputados, SCJN, TEPJF, CNDH, Senado de la República, INE, UNAM-IIJ, Miguel Ángel Porrúa, 2016, vol. VIII. Jurisprudencia P/J. 112/2011 (9ª.) de rubro: “PARTIDOS POLÍTICOS. SUS DERECHOS CONSTITUCIONALES RELACIONADOS CON EL ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL”, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro IV, enero de 2012, tomo 1, p. 425; Registro electrónico: 160385. Jurisprudencia P/J. 100/2008 (9ª.) de rubro “INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ES LA ÚNICA AUTORIDAD FACULTADA PARA ADMINISTRAR LOS TIEMPOS OFICIALES EN RADIO Y EN TELEVISIÓN A QUE TENDRÁN ACCESO LOS PARTIDOS POLÍTICOS, INCLUSO TRATÁNDOSE DE ELECCIONES ESTATALES”, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, p. 593. Jurisprudencia P/J. 44/2010 (9ª.) rubro “RADIO Y TELEVISIÓN. LAS LEGISLATURAS LOCALES ESTÁN FACULTADAS PARA DETERMINAR LA FORMA EN QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS O COALICIONES ACCEDERÁN A LAS PRERROGATIVAS RELATIVAS”, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXI, abril de 2010, p. 1603; Registro digital: 164706. Tesis XXV/2012, de rubro: “ACTOS ANTICIPADOS DE PRECampaña y

CAMPAÑA. PUEDEN DENUNCIARSE EN CUALQUIER MOMENTO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL”, publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 5, número 11, 2012, pp. 33 y 34. Decreto número 453 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución política del Estado libre y soberano de Guerrero. (Se reforman los artículos del 1 al 126 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, y se adicionan los numerales del 127 al 200), *Periódico Oficial*, no. 34 alcance I, de martes 29 de abril de 2014.

César Iván ASTUDILLO REYES

APARTADO TERCERO Prerrogativas

ARTÍCULO 39. Esta Constitución y las leyes garantizarán que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con las prerrogativas para llevar a cabo sus actividades.

Los partidos políticos tendrán las prerrogativas siguientes:

I. Acceder en forma permanente a la radio y a la televisión, conforme a lo dispuesto en los Apartados A y B, de la base III, del artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes de la materia;

II. Recibir financiamiento público ordinario para sus actividades permanentes; extraordinario, para sus actividades de campaña electoral; y, específico para actividades adicionales, de conformidad con lo que determinen las leyes de la materia, en todo caso se observará: las siguientes bases:

a) Los recursos públicos deberán prevalecer sobre los de origen privado. Al efecto, las aportaciones que los partidos políticos reciban de sus militantes y simpatizantes no podrán exceder del equivalente al diez por ciento del monto total del tope de gastos de campaña previsto para la última elección de Gobernador;

b) El financiamiento público ordinario, extraordinario y específico será fijado anualmente por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero al elaborar su presupuesto; y,

c) El financiamiento público ordinario y extraordinario se distribuirá entre los partidos políticos que hayan obtenido al menos tres por ciento del total de la votación válida emitida en la elección anterior de diputados, de conformidad con las leyes de la materia.

III. Gozar del régimen fiscal que establezcan las leyes de la materia.

COMENTARIO:

El presente artículo tiene su origen en la reforma a la Constitución local publicada el 29 de abril de 2014. El año no es casualidad, puesto que el 10 de febrero de 2014 se habría publicado la reforma político-electoral federal, a raíz de la cual, se dieron múltiples cambios en todos los órdenes jurídicos del Estado mexicano.

De manera específica, este numeral establece tres prerrogativas en favor de los partidos políticos locales, a saber:

I. El acceso permanente a la radio y a la televisión. Sobre esta cuestión, se hace necesaria la consulta de los Apartados A y B, de la base III, del artículo 41, de la Constitución Federal para la determinación de las bases del contenido y límites de este derecho.

II. Derecho a recibir financiamiento público. Se establece que hay tres tipos de financiamiento público: el ordinario, para las actividades permanentes; extraordinario, para actividades de campaña electoral; y específico para actividades adicionales. Su fijación se realizará de manera anual por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.

Tal clasificación es parecida a la establecida en la Constitución mexicana, que distingue entre actividades ordinarias permanentes, que están relacionadas con incentivar la participación del pueblo en la vida democrática del país; actividades dirigidas a la obtención del voto; y actividades específicas que tienen que ver con educación e investigación.

Dentro de las limitaciones que impone, destaca la que dicta que “los recursos públicos deberán prevalecer sobre los de origen privado”, lo cual, implica un mayor control de las finanzas de los partidos, a la vez que limita una posible subordinación de estos a intereses particulares.

Sin embargo, dicho principio no es absoluto pues el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ya ha reconocido que respecto de candidatos independientes no opera dicha consideración. La jurisprudencia establece que los candidatos independientes se encuentran en situaciones jurídicas distintas no equiparables al marco normativo de los partidos políticos, por lo que no es adecuado hacer una analogía entre los mismos, toda vez que sería desproporcionada.

Asimismo, se reconoce el umbral mínimo del 3% de la votación válida emitida en la elección de diputados para que un partido esté en posibilidad de recibir financiamiento. Tal número es congruente con el artículo 116 constitucional que lo señala como mínimo para conservar el registro para un partido local.

III. Gozar del régimen fiscal que establezcan las leyes de la materia.

Tales derechos están íntimamente relacionados con la consecución de los fines que la Constitución señala, esto es, promocionar la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público.

Armando HERNÁNDEZ CRUZ

APARTADO CUARTO
Proceso Electoral

ARTÍCULO 40. La duración de las campañas electorales en el Estado será de:

- I. Un máximo de noventa días para elegir Gobernador;
- II. Un máximo de sesenta días para elegir diputados; y,
- III. Un máximo de cuarenta días para elegir ayuntamientos.

1. Las precampañas de los partidos políticos para la selección interna de candidatos, en ningún caso podrán durar más de dos terceras partes de las respectivas campañas electorales; y,

2. La ley establecerá las normas a que se sujetarán las campañas y precampañas electorales, así como las sanciones para quienes las infrinjan.

COMENTARIO:

También producto de la reforma a la Constitución local publicada el 29 de abril de 2014, este precepto señala la duración que deberán tener las campañas electorales del Estado.

La más corta es la de los ayuntamientos, que no puede ser de más de cuarenta días; posteriormente la de diputados establece un máximo de sesenta días; y, por último, la de Gobernador tiene un límite de noventa. La razón de esta temporalidad estriba en que para la elección de ayuntamiento, el área geográfica en la que los candidatos buscan darse a conocer es bastante limitada; en contraste, la de gobernador abarca el área de todo el Estado.

Desde luego habrá que contemplar, que para las elecciones en comunidades que siguen el sistema de usos y costumbres, será la Asamblea (vía convocatoria a la comunidad) la que decida sobre todas estas cuestiones, tratando de que ello sea apegado al texto normativo.

A partir de los máximos establecidos se calcula el plazo de las precampañas para la selección interna de candidatos, pues el mismo no puede durar más de dos terceras partes de las campañas.

Este artículo replica hasta cierto punto lo señalado por el artículo 41 fracción IV de la Constitución Federal en cuanto a que la duración de las campañas para el año cuando se elijan a Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; mientras que en el año en que sólo se elijan diputados federales, durarán sesenta días. La proporción de las precampañas es también la misma.

El legislador finaliza el presente artículo con una citación a los actores políticos a consultar la legislación electoral local, pues menciona que “La ley establecerá las normas

a que se sujetarán las campañas y precampañas electorales, así como las sanciones para quienes las infrinjan”.

Armando HERNÁNDEZ CRUZ

ARTÍCULO 41. Ninguna persona física o moral, a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión, dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de determinadas candidaturas o precandidaturas a puestos de elección popular.

1. La prohibición comprende la contratación en el extranjero o en estados aledaños, de todo tipo de mensajes en los canales de radio y televisión que tengan cobertura en el Estado;

2. Durante las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación pública o social de toda propaganda gubernamental de los Poderes federales, estatales y municipales, de los órganos autónomos y con autonomía técnica; y,

3. Las únicas excepciones a lo dispuesto en el párrafo anterior serán las campañas de información de inminente interés general de los Poderes públicos, las autoridades electorales y los órganos autónomos del Estado, en los términos dispuestos en las leyes.

COMENTARIO:

El presente artículo establece de manera breve la prohibición de contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de partidos políticos o de determinadas candidaturas o precandidaturas a puestos de elección popular.

Lo relevante de tal limitación, es que no va dirigida únicamente a los partidos políticos sino a cualquier persona física o moral.

En principio, lo que se intenta proteger aquí es el principio de equidad en la contienda electoral, el cual “estriba en el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público, en términos de lo establecido en la normativa electoral, el cual atiende a las circunstancias propias de cada partido, esto es, su antigüedad y presencia en el electorado, así como el grado de representación en los órganos legislativos, por lo cual existe una situación diferenciada, pero no desigual, entre los institutos políticos” .

De igual manera, los tiempos de radio y televisión se administran de manera exclusiva por el Instituto Nacional Electoral, autoridad que también está facultada para atender las quejas y denuncias por la violación a las normas aplicables y atender, en su caso, las sanciones. Es clarificadora la jurisprudencia “INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ES LA ÚNICA AUTORIDAD FACULTADA PARA ADMINISTRAR LOS TIEMPOS OFICIALES EN RADIO Y EN TELEVISIÓN A

QUE TENDRÁN ACCESO LOS PARTIDOS POLÍTICOS, INCLUSO TRATÁNDOSE DE ELECCIONES ESTATALES”.

De acuerdo con el artículo 40 de la Ley número 483 de Instituciones y procedimientos electorales del estado de Guerrero, violar esta prohibición se sancionará con la negativa de registro como candidato independiente o, en su caso, con la cancelación de dicho registro.

Armando HERNÁNDEZ CRUZ

ARTÍCULO 42. Corresponderá a la ley electoral establecer:

- I. Los criterios para fijar límites a los gastos de precampaña y campaña;
- II. Los mecanismos y procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuenten los partidos políticos y los candidatos independientes;
- III. Las sanciones por el incumplimiento de las disposiciones que se expidan en la materia;
- IV. El procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes sean adjudicados;
- V. Los mecanismos de participación, derechos, obligaciones y prohibiciones de los candidatos independientes dentro de los procesos electorales;
- VI. Un sistema de medios de impugnación;
- VII. El sistema de nulidades de las elecciones por violaciones graves, dolosas y determinantes, conforme lo determina el artículo 41, base VI, tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y,
- VIII. Las demás normas que se requieran para la adecuada organización de las elecciones.

COMENTARIO 1:

El apartado cuarto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero se titula: Proceso Electoral. En él se inscriben los artículos 40, 41 y 42, y tal como se expresa en su denominación, este apartado constitucional aborda el marco reglamentario de la celebración de los procesos electorales para elegir a las autoridades y representantes locales.

Los antecedentes de este apartado constitucional, lo encontramos en la integración del antiguo artículo 25 inscrito al título quinto: de la estructura política del estado de Guerrero, capítulo único, del texto previo a las últimas reformas a la constitución guerrerense. En aquel apartado, cabe destacar que se trataba de un artículo amplio temáticamente y extenso en cuanto a contenido, se establecían los siguientes elementos: 1) la reafirmación de que la soberanía reside en el pueblo y que ésta se ejerce a través de las

instancias de gobierno; 2) el establecimiento de la competencia estatal en la organización de las elecciones locales¹⁵⁸ a través, por su supuesto, de una organismo estatal; recordemos: Instituto Electoral del Estado de Guerrero (IEEG); 3) la enunciación de los principios para el ejercicio de esta función electoral;¹⁵⁹ 4) la manera en que se integraba el IEEG y la forma en que se seleccionaban a sus integrantes;¹⁶⁰ 5) la retribución (financiera) de los Consejeros Electorales; 6) la naturaleza del Instituto Electoral local (autónomo en sus funciones e independiente en sus decisiones); 7) la naturaleza de los partidos políticos; 8) El financiamiento de los partidos políticos para su funcionamiento en épocas electorales y no electorales; 9) el acceso a los medios de comunicación; 10) la restricción en cuanto a quienes pueden financiar a los partidos políticos y quienes pueden contratar tiempo en radio y televisión en épocas electorales para la difusión de propaganda; 11) la advertencia del uso de la propaganda política para la calumnia y difamación; 12) el establecimiento de los criterios del uso de la propaganda gubernamental; 13) la fórmula para la asignación del financiamiento a los partidos políticos; 14) la integración de la contraloría interna del Instituto Electoral; 14) las competencias en la organización de la etapa de preparación de la jornada electoral y; 15) la remota posibilidad, siempre con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso, de asumir por parte del entonces órgano electoral federal las funciones del instituto local; de igual forma quedan establecidos en este mismo apartado; 16) algunas competencias del Tribunal Electoral del Estado y; 17) una enunciación de la naturaleza del sistema de medios de impugnación. Y hasta aquí los elementos que integraban aquel artículo 25 al que se hace referencia y del que, como se podrá recordar, incluía un amplio catálogo de elementos del sistema electoral local. Hasta aquí con los antecedentes

¹⁵⁸ Uno de los cambios más importantes de la reforma del 2014, que pone en... La reforma político – electoral de 2014, podría concentrarse en seis grandes campos, en los que se reúnen los cambios constitucionales y legales. Estos rubros contemplan al: 1. Régimen de gobierno; 2. Autoridades electorales; 3. El régimen de partidos; 4. Fiscalización y rebase de tope de gastos de campaña; 5. Comunicación política y; 6. Los instrumentos de participación ciudadana... En suma, En primer lugar, el Instituto Federal Electoral (IFE), fundado en 1990 y con una larga tradición de confianza y eficiencia en la organización de los comicios, desaparece para dar paso a la creación de un nuevo órgano electoral federal: el Instituto Nacional Electoral (INE) cuya función básica continúa siendo la organización de las elecciones federales, pero también, se convierte en autoridad electoral superiora en el ámbito local.

¹⁵⁹ Una lista de principios sociales como: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad

¹⁶⁰ Un aspecto que fue punto de origen de la petición en 2014 de absorber, por parte de los institutos locales pues para entonces la urgencia que sostuvieron las principales fuerzas políticas del país se centró en el señalamiento de la injerencia de los gobernadores en cada uno de los organismos electorales correspondientes de cada entidad. En ese sentido, la demanda de protección del voto y de equidad en las contiendas específicamente en las elecciones locales, significó una de las principales demandas de los partidos políticos que solicitaron la modernización del sistema electoral y de sus instituciones.

En el mismo plano electoral, había que resolver temas pendientes, como resultaron los casos de las candidaturas independientes, cuya normatividad y garantía de equidad habían quedado excluidos de las reformas previas, así como el tema del mejoramiento de la normatividad para el ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero y temas relacionados con la democracia participativa.

del registro constitucional de la configuración del marco jurídico de los artículos 40, 41 y 42 del apartado cuarto: Proceso Electoral de la Sección V: de los partidos Políticos y candidaturas Independientes de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

Por su parte, el actual artículo 40, establece la duración de las campañas electorales en el estado de Guerrero, en el que se especifican los tiempos máximos de cada elección local. A saber, I. noventa días en el caso de la elección a Gobernador; II. Sesenta días para elegir diputados y; II cuarenta días para elegir ayuntamientos. De igual forma, establece el fundamento para que la ley electoral observe, del mismo modo que lo hace con las campañas, los procesos internos de los partidos, por eso también, el artículo 40, establece límites temporales en la celebración de las precampañas en cada partido político en la definición de sus candidaturas, en cualquier caso, estas no “podrán durar más de dos terceras partes de las respectivas campañas electorales”. La anterior, se trata de una reglamentación que se estableció, a nivel federal, desde la reforma electoral 2007-2008, que contempló disposiciones generales, pero que también incursionó en los procesos internos de los partidos políticos para seleccionar a sus candidatos a cargos de elección popular en las elecciones federales, y en aquella reforma se dejaron asentados los mismos plazos, teniendo una duración no mayor a las dos terceras partes del tiempo que dura la elección inmediata, y en el caso de las elecciones concurrentes el tiempo no mayor a sesenta días. Esa reforma federal, planeada posterior a la elección presidencial y crisis política poselectoral del 2006 (la elección más alta competitividad en la historia contemporánea de México) se refleja en la constitución del estado de Guerrero.

Por su parte, El artículo 41 establece los límites en la contratación de propaganda en radio y televisión, dirigida a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía durante los procesos electorales, estas limitaciones dejan a los organismos electorales, como los únicos facultados para intervenir en la contratación de radio y televisión durante el proceso electoral. Del mismo modo, se establece la suspensión, salvo para la información de “inminente interés general”, de la difusión de propaganda gubernamental. En principio, se trata de una determinación cuyo antecedente se registra en la necesidad de establecer reglas del juego de respeto entre quienes contienden en un proceso electoral, pero además, y dada la experiencia de crisis política de la elección presidencial de 2006, y luego de la experiencia de desprestigio político a través de la calumnia contra el entonces candidato perdedor Andrés Manuel López Obrador, se determinó en posteriores reformas, la necesidad de impedir esas prácticas en futuras elecciones, más aún, porque su ejercicio representa un escenario turbio para los procesos de elección y deja, entre quienes compiten, la sensaciones de una contienda desigual, el tufo de una competencia injusta. Cabe destacar que, la campaña negativa, emprendida en 2006 por el PAN y por sectores empresariales afines, cuyo objetivo fue establecer un ambiente de temor contra López Obrados a partir de calumnias y argumentos de miedo comparándolo incluso, con actores políticos internacionales de prácticas autoritarias y dictatoriales con el mensaje: “López Obrador es un peligro para México” , es considerado por Luis Car-

los Ugalde (Nexos, 2016), y a la distancia, como uno de los factores que influyeron en la derrota del entonces candidato presidencial.

Por otro lado, y con relación a los gastos de campaña, la reforma político – electoral de 2014, podría resumir su contenido en seis grandes campos, en los que se reúnen los cambios constitucionales y legales más emblemáticos. Estos rubros contemplan al: 1. Régimen de gobierno; 2. Autoridades electorales; 3. El régimen de partidos; 4. Fiscalización y rebase de tope de gastos de campaña; 5. Comunicación política y; 6. Los instrumentos de participación ciudadana. En aquella reforma, la nueva disposición de 2014 estableció con relación al financiamiento, dos nuevas causales de nulidad de una elección. La primera causal refiere al tope de gastos de campaña, cuya violación y rebase puede ser motivo de anulación, en caso de haber superado en hasta un 5% el monto autorizado, un aspecto discutible en su momento, por considerar, más que un tope, un permiso normado para rebasar los montos de gasto de campañas, como una franja de tolerancia inscrita en la normatividad.

En general, se trata de un apartado que establece disposiciones generales sobre los procesos electorales y que, de manera correcta, deja a las leyes secundarias su especificidad sobre la propia operación de las elecciones.

Referencias

BECERRA, Salazar, & WOLDENBERG, José. (2005). *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.

CPELSG. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/173564/Constitucion_politica_estado_libre_soberano_guerrero.pdf

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación* (2016, 27 de enero). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado el 3 de marzo de 2019, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> LGIPE.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Diario Oficial de la Federación* (2014, 23 de mayo). México: Cámara de Diputados de H. Congreso de la Unión. Recuperado 3 de marzo de 2019, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf

GUTIÉRREZ, Pablo, Daniel Zovatto. (2011). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. 2011: Instituto de las Investigaciones Jurídicas.

UGALDE, L. (2015). Democracia a precio alzado. Noviembre, 14. 2016, de Nexos. Sitio web: <http://www.nexos.com.mx/?p=25810>

WOLDENBERG, José. (2007). *El cambio democrático y la educación cívica en México*. México: Cal y arena.

Marco Antonio ADAME MEZA

COMENTARIO 2:

El artículo tiene como objetivo establecer el catálogo de temas, que el Congreso Guerrerense tiene como atribución para su regulación por medio de leyes electorales locales. Sus ocho fracciones señalan que se deberá legislar sobre:

I. Los criterios para fijar límites a los gastos de precampaña y campaña. Directriz que ha quedado plasmada en el artículo 132 inciso b) de la Ley número 483 de Instituciones y procedimientos electorales del estado de Guerrero. Dicho ordenamiento indica el monto límite de 50% financiamiento público para los años en que se renueva el Poder Ejecutivo local, el Congreso del Estado y Ayuntamientos; o de 30% si solamente lo hacen el Congreso del Estado y Ayuntamientos.

II. Los mecanismos y procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuenten los partidos políticos y los candidatos independientes. Esta fracción, es abordada en múltiples partes de la ley reglamentaria, pues es un tema que siempre estará a debate en más de una ocasión. Las posturas más extremas optan por una regulación más estricta que solo permita el uso de recursos a través de medios electrónicos y la completa proscripción del efectivo.

III. Las sanciones por el incumplimiento de las disposiciones que se expidan en la materia. Este es un tema que tiene dos vertientes, pues una misma conducta violatoria de la ley, puede ser sancionada por la ley electoral local, pero además la misma puede ser constitutiva de un delito, del catálogo que marca la Ley General en Materia de Delitos Electorales —que son investigados la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE)— así como en el fuero local, en los tipos penales que enumera el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero.

IV. El procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes sean adjudicados. El capítulo II del Título Quinto de la misma Ley número 483 de Instituciones y procedimientos electorales del Estado de Guerrero detalla la cuestión aquí desplegada.

Cabe recordar que la Ley General en Materia de Delitos Electorales, contempla un tipo penal para el que disponga sin estar autorizado de los bienes adjudicados a los partidos políticos, en su artículo 10, fracción III, que menciona: “artículo 10. Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, a quien: III. Sin estar autorizado enajene, grave o done los bienes muebles o inmuebles, que integren el patrimonio del partido político o la agrupación política que haya perdido su registro”.

V. Los mecanismos de participación, derechos, obligaciones y prohibiciones de los candidatos independientes dentro de los procesos electorales. Este es uno de los rubros mejor desarrollados en la normativa local. Todo el Título Cuarto de la multicitada ley está dedicado a las candidaturas independientes, por lo que se cumple a cabalidad con preceptuado en la Constitución.

VI. Un sistema de medios de impugnación. Lo complejo de la exigencia de esta fracción, hizo necesaria la creación de toda una ley al respecto, esto es, la Ley Número 456

del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, que tiene como finalidad marcar las atribuciones de las autoridades, así como los plazos y formas para interponer recursos en contra de resoluciones que los actores políticos consideren contrarios a sus intereses.

VII. El sistema de nulidades de las elecciones por violaciones graves, dolosas y determinantes. Este sistema se hizo siguiendo las pautas establecidas en el artículo 41, base VI, de la Constitución Federal. De manera breve, la norma fundante señala que el sistema opera: si se excede el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado; se adquiere cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

De nuevo, la Ley número 483 de Instituciones y procedimientos electorales del Estado de Guerrero cumple con lo indicado. Sin embargo, son escasos los puntos en los que se habla de nulidad de las elecciones. Si bien se reconoce lo mandatado en la Constitución, la normativa producida no es suficiente para hablar de un verdadero sistema de nulidad, por lo cual se corren varios riesgos de que las declaraciones derivadas de las elecciones sean impugnadas por la vía conducente.

VIII. Las demás normas que se requieran para la adecuada organización de las elecciones. Este ordenamiento, cubre las eventualidades que pudieran suscitarse dentro del contexto político-electoral guerrerense, facultando al Congreso local a la expedición de las leyes que auxilien conformar un adecuado contexto electoral.

Armando HERNÁNDEZ CRUZ

TÍTULO QUINTO

PODER LEGISLATIVO

SECCIÓN I

Del Congreso del Estado y su Integración

ARTÍCULO 43. El Poder Legislativo se deposita en un órgano denominado Congreso del Estado integrado por representantes populares denominados diputados, se renovará en su totalidad cada tres años y funcionará a través de la Legislatura correspondiente.

Residirá en la capital del Estado, pero por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes podrá cambiar provisionalmente su sede.

COMENTARIO:

El poder legislativo es uno de los tres poderes de los que nos hablaba Montesquieu, en su libro *El espíritu de las leyes*; de acuerdo a su pensamiento, era necesario que las funciones del Estado se dividieran y separaran entre distintos poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), para que, mediante el equilibrio y el contrapeso entre ellos, el poder se limite, a fin de evitar la tiranía.

Aun cuando tuvimos en Guerrero, el honor de contar con la creación del Congreso de Anáhuac o Congreso de Chilpancingo, por iniciativa de José María Morelos y Pavón, desde 1813, este no es un antecedente del Congreso de nuestro Estado, ya que contó con una representación nacional, sería en todo caso un antecedente del Congreso de la Unión. Sus integrantes fueron: Ignacio López Rayón, diputado por la provincia de Nueva Galicia; José Sixto Verduzco, diputado por la provincia de Michoacán; José María Liceaga, diputado por la provincia de Guanajuato; Andrés Quintana Roo, diputado por la provincia de Puebla; Carlos María Bustamante, diputado por la provincia de México; José María de Cos, diputado por la provincia de Zacatecas; Cornelio Ortiz Zárate, diputado por la provincia de Tlaxcala; José María Murguía, diputado por la provincia de Oaxaca; José Manuel de Herrera, diputado por la provincia de Tecpan.

El primer antecedente de lo que hoy es el Congreso del estado de Guerrero, data desde el 30 de enero de 1850, cuando se instaló la Primera Legislatura Constituyente en la ciudad de Iguala, que fue proclamada como capital provisional del nuevo estado de Guerrero. El primer órgano constituyente estuvo integrado por once diputados, que más tarde rectificarían en el cargo de gobernador provisional a Juan Álvarez Hurtado, el poder judicial del estado se conformaría un año después, con la integración del Tribunal Supremo de Justicia.

Los diputados integrantes del Congreso Constituyente de 1850 fueron los siguientes: Nicolás Bravo, Diego Álvarez, Juan José Calleja, José María Añorve de Salas, Félix María Leyva, Ignacio Castañón, Miguel Ibarra, Ignacio Cid del Prado, Eugenio Vargas, Tomás Gómez y José María Cervantes, sus suplentes fueron respectivamente quienes se mencionan a continuación: Manuel Gómez Daza, Antonio Cano, Carlos Bravo, Miguel Quiñones, Mariano Herrera, Agustín M. Patiño, Juan Bautista Solís, Isidro Román, Luis Guillemaud, José Sierra e Ignacio Zamora.

El Congreso Constituyente se instaló formalmente a partir del 30 de enero de 1850 en la ciudad de Iguala, que fungía como capital del estado. Con el decreto número 32, de fecha 12 de enero del mismo año, el congreso local estableció la división territorial del estado, que quedó constituido por nueve distritos electorales. La primera Ley Electoral del estado fue promulgada el 6 de octubre de 1851.

En la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo Interior del Estado, promulgada en marzo de 1850, quedó establecida la figura del Consejo de Gobierno, que tenía funciones de diputación permanente y estaba integrado por tres consejeros designados por el Congreso.

El Congreso del Estado ha tenido diferentes sedes, la primera en la ciudad de Iguala en los primeros tres meses del año de 1850. La segunda en la llamada Ciudad Guerrero, hoy Tixtla de Guerrero, a partir de abril de 1850 hasta 1871 y, finalmente, en la ciudad de Chilpancingo de los Bravo, la cual fue declarada en forma definitiva sede de los tres Poderes del Estado.

La Primera Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, se publicó el 26 junio de 1851. En ella se estableció que la composición del Congreso era de carácter unicameral y que la elección de sus miembros se realizaría en forma indirecta. En el artículo 52 de dicho documento constitucional se estableció que el trabajo legislativo se regularía por un Reglamento Interior del Congreso.

La Constitución Política de 1851 dispuso que el Congreso fuera renovado en un cincuenta por ciento, cada dos años, saliendo al final de cada bienio los Diputados de mayor antigüedad. Dentro de las facultades más importantes que esta Constitución otorgó al Congreso, fue la designación del Gobernador del Estado, realizada con base en una terna hecha por electores nombrados por el propio Congreso. Lo que convertía la elección de Gobernador en una elección indirecta. Un poder seguramente anhelado por los parlamentarios de hoy en día.

Los estados de la república, en la historia de nuestro país, han tenido generalmente congresos unicamerales, pero la posibilidad de contar con un congreso bicameral con senadores estatales existe, esta representación podría integrarse por ejemplo con la representación de tres integrantes por región del estado, dos de mayoría, uno de primera minoría y ocho electos por el sistema de representación proporcional. Para un total de treinta y dos senadores estatales.

Juan Enrique CABALLERO PERAZA

ARTÍCULO 44. El Congreso en el ámbito de su organización y funcionamiento internos:

I. Aprobará anualmente su presupuesto, que en ningún caso podrá ser menor al del año precedente;

II. Administrará sus recursos de manera autónoma y garantizará que todos sus órganos cuenten con los elementos necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones; y,

III. Tomará sus resoluciones conforme al principio de mayoría absoluta de los diputados presentes en la sesión, entendiendo que abrirá válidamente sus sesiones con la misma mayoría del total de los integrantes del Congreso, salvo cuando esta Constitución o la ley determinen una votación distinta.

COMENTARIO:

La autonomía es definida, desde un punto de vista semántico, como la condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie,¹⁶¹ o bien, es la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios,¹⁶² siendo este último un concepto vinculado con el derecho público. Sin embargo, desde un punto de vista jurídico no existe un concepto [...] de autonomía, sino que existen varios, diversos entre sí, que dependerán del adjetivo que califiquen al término”.¹⁶³

En ese sentido, la autonomía del Poder Legislativo puede concebirse como la posibilidad de este órgano para determinar sus propias reglas de organización y funcionamiento de modo que pueda cumplir con sus tareas sin intromisión de ningún otro órgano. De ahí que, el principio de *self-government* se funde en la capacidad del Parlamento para organizar y administrar, independiente e ilimitada, todo asunto interno, por lo que resulta fundamental para lograr la autonomía parlamentaria.¹⁶⁴

Así pues, la autonomía parlamentaria se constituye como el medio para garantizar que el Poder Legislativo logre sus propósitos y objetivos constitucionales y legales, esto es, la creación normativa y el control del Poder Ejecutivo. Sin embargo, también los congresos están sometidos al imperio de la ley, razón por la cual sus actos están supeditados a la Constitución y a las leyes; de ahí que el control jurisdiccional sea un medio para evitar la arbitrariedad e ilegalidad del actuar del Poder Legislativo.

De tal forma, el artículo 44 de la Constitución dispone en tres fracciones aspectos fundamentales de la autonomía del Congreso del Estado: su presupuesto, su administración

¹⁶¹ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22ª ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001, p. 252.

¹⁶² *Idem*.

¹⁶³ García Frías, Ángeles, “Autonomía financiera”, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana. Anuario 2005*, México, UNAM, 2005, p. 57.

¹⁶⁴ Véase Karl Loewenstein, *Teoría de la constitución*, 2ª ed., Barcelona, Ariel, 1976, p. 242.

de recursos y la toma de decisiones al interior del Poder Legislativo. La primera se refiere a la denominada autonomía financiera o presupuestal, definida como “las reglas que norman la elaboración y gestión de sus presupuestos que se encuentran casi siempre en los Reglamentos de las Cámaras, o bien en resoluciones internas, e incluso en leyes específicas dictadas al respecto”.¹⁶⁵

A través de esta autonomía el Congreso puede designar recursos para dietas, sueldos y gastos administrativos, permitiendo con ello su funcionamiento interno sin depender de algún otro órgano estatal. Y de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado el presupuesto anual se aprobará con base en lo establecido por la Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado, la cual dispone que por medio de la autonomía presupuestaria, otorgada a los ejecutores de gasto tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en la particular del Estado, se faculta al Poder Legislativo para:

- a. Aprobar su proyecto de presupuesto y enviarlo a la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos.
- b. Ejercer su presupuesto observando lo dispuesto en la Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado y la Contraloría General del Estado.
- c. Autorizar las adecuaciones a su presupuesto sin requerir la autorización de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado, observando las disposiciones de la Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado; siempre y cuando no rebasen el techo global de su flujo de efectivo aprobado en el Presupuesto de Egresos.
- d. Determinar los ajustes que correspondan en su presupuesto en caso de disminución de ingresos, observando en lo conducente lo dispuesto por la Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal.

Por lo que hace a la administración de los recursos, la propia Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado faculta al Congreso del Estado para llevar la contabilidad, elaborar sus informes conforme a lo previsto en dicha legislación y realizar los pagos a través de su tesorería o su equivalente. En el ámbito del Congreso del Estado es la Secretaría de Servicios Financieros y Administrativos el órgano que tiene a su cargo los asuntos administrativos del Congreso del Estado, entre ellos la administración del presupuesto de egresos atendiendo a los principios de eficiencia, eficacia, económica, transparencia, honradez y de acuerdo a la estructura programática y calendarización correspondientes.

En consecuencia, el Secretario de Servicios Financieros y Administrativos deberá, entre otras cuestiones:

- Elaborar el proyecto de presupuesto anual de egresos del Poder Legislativo, teniendo en cuenta los criterios del Comité de Administración.

¹⁶⁵ Javier Orozco Gómez, “Presupuesto del Poder Legislativo”, en Francisco Berlín Valenzuela (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2ª ed., México, Cámara de Diputados, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 780.

- Realizar las transferencias presupuestales para el apoyo de otras áreas, previa autorización del Comité de Administración e informando de ello al Pleno.
- Apoyar a cada una de las áreas que conforman la estructura orgánica del Congreso del Estado en materia presupuestal y administrativa.
- Realizar las adquisiciones, proporcionar los servicios y suministrar los recursos materiales que requieran las diversas áreas del Congreso del Estado, de conformidad con lo previsto en la normativa de la materia.

Por su parte, la tercera fracción del artículo en comento señala el tipo de mayoría por medio del cual se tomarán las resoluciones y se abrirá válidamente las sesiones del Congreso, esto es, la mayoría absoluta de los diputados, salvo que la Constitución del Estado o la legislación determinen una mayoría distinta. A decir de la Orgánica del Poder Legislativo del Estado la *mayoría absoluta* es el resultado de la suma de diputados o votos que representen más de la mitad de los integrantes del Congreso del Estado o de sus órganos, según el caso.

Pero la referida legislación orgánica señala dos tipos más de mayoría: la relativa o simple y la calificada; la primera se concibe como el resultado de la suma de votos de diputados presentes, que constituye la cantidad superior frente a otra u otras opciones; en tanto que la segunda es considerada el resultado de la suma de diputados o votos que representen más de la mitad de los integrantes del Congreso del Estado o de sus órganos, según el caso. Entonces, las decisiones del Poder Legislativo estatal se tomarán por mayoría absoluta, con excepción de aquellas en donde, por mandato legal o constitucional, se requiera una mayoría calificada o simple.

Finalmente, es importante mencionar lo reciente de la autonomía financiera o presupuestal del Poder Legislativo en el texto constitucional del Estado, siendo en el año de 1999, a través de la reforma a la fracción XLII del artículo 47 (decreto núm. 285), que se faculta al Congreso del Estado para aprobar y ejercer de manera autónoma su presupuesto, cuestión que se enfatiza y puntualiza con la reforma publicada en el Periódico Oficial el 29 de abril de 2014.

Gonzalo SANTIAGO CAMPOS

ARTÍCULO 45. El Congreso del Estado se integra por 28 diputados de mayoría relativa y 18 diputados de representación proporcional, en los términos que señale la ley respectiva, los cuales gozarán del mismo estatus jurídico sin diferencia alguna en el ejercicio de la función representativa y deliberativa.

Un diputado por el principio de representación proporcional tendrá el carácter de migrante o binacional, que será electo conforme lo determine la ley electoral del Estado. Se entenderá por diputado migrante al representante popular que satisfaga las exigencias previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria en materia de nacionalidad y ciudadanía.

Por cada diputado propietario se elegirá un suplente, del mismo género, mediante sufragio universal, libre, directo y secreto.

Los diputados al Congreso del Estado podrán ser electos de manera consecutiva hasta por cuatro periodos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado.

Tratándose de los candidatos independientes sólo podrán postularse con ese carácter.

La jornada electoral se verificará el primer domingo del mes de junio del año de la elección.

La ley de la materia regulará lo concerniente a la elección y asignación de las diputaciones, la competencia del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado y las propias del Instituto Nacional Electoral, conforme a lo previsto en la Base V, apartados B y C, del artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

COMENTARIO:

A partir de la Constitución de 1862, se estableció el sistema de elección directa de los Diputados al Congreso del Estado. Asimismo, por primera vez se dispuso la figura de una diputación permanente, integrada por los propios Diputados.

En la Constitución de 1874 por primera vez, se establecieron dos periodos ordinarios de sesiones en forma anual, señalado además que la renovación total del Congreso se realizaría cada dos años, también se creó la figura de vicegobernador, que sustituiría al gobernador en su ausencia temporal o definitiva.

En 1880 la Constitución Política del Estado nuevamente fue reformada, el número de diputados se incrementó a trece.

Es hasta el año de 1917, cuando se promulgó una nueva Constitución Política Local, estableciendo la elección directa del Gobernador del estado de Guerrero, así como la determinación de “distritos electorales”. También se acordó el carácter público de las sesiones.

A través del decreto No. 86, se aplicaron diversas e importantes reformas a la Constitución Política Local, mismas que fueron publicadas en el Periódico Oficial el 13 de diciembre de 1950, entre ellas destaca la obligación del Gobernador del Estado, de presentar ante el Congreso Local un informe anual, respecto al estado que presentan los distintos ramos de la administración pública. Con fecha 2 de junio de 1955, se promulgó el primer Reglamento Interior de la Cámara de Diputados. Por reformas efectuadas a la Constitución Política Local, se amplió de dos a tres años el periodo de ejercicio constitucional de las legislaturas y se estableció la figura de los Diputados de Partidos; por esta vía, los partidos opositores al Revolucionario Institucional estuvieron representados por primera ocasión en el Congreso del Estado, durante el ejercicio constitucional de la XLIX Legislatura, que inició sus trabajos el 20 de febrero de 1978.

Mediante otra reforma constitucional, en 1984 se incrementó el número de Diputados y se estableció la posibilidad de que el Congreso estuviera integrado hasta por dieciocho

Diputados, catorce electos por el principio de mayoría relativa y cuatro más electos mediante el principio de representación proporcional. Se creó una Ley Orgánica del Poder Legislativo, que fue promulgada el 27 de junio de 1985.

Las reformas a la Constitución Política del Estado en 1986 establecieron la posibilidad de que el Congreso se integrara por veintiséis legisladores: catorce electos por el principio de mayoría relativa y hasta doce asignados mediante el principio de representación proporcional.

Una nueva reforma aplicada en 1992, dispuso que el Congreso pudiera integrarse hasta por cuarenta y dos Diputados, veintiocho electos por mayoría relativa y hasta catorce más asignados mediante el principio de representación proporcional, prescribiéndose además la cláusula de gobernabilidad a favor del partido mayoritario, al que por ley se le deberían asignar cuatro diputaciones de presentación proporcional.

En la reforma de 1996, se estableció en veintiocho el número de legisladores electos por el principio de mayoría relativa y hasta dieciocho el número de diputados electos mediante el principio de representación proporcional. Se suprimió la cláusula de gobernabilidad, disponiéndose que ningún partido político podrá contar con más de treinta Diputados electos por ambos principios, posterior a esta reforma, el que escribe fue un integrante de la LV legislatura local, durante el período comprendido entre 1996 a 1999.

Aunque hubo una reforma posterior que integró la posibilidad del diputado migrante, no ha habido una adecuación en la ley electoral, para formalizar la elección del mismo.

Una nueva propuesta de integración del Congreso local, sería la de incrementar hasta treinta el número de distritos electorales y contar con veinte diputados de representación proporcional, dejando el porcentaje de acceso en un dos por ciento y ajustando la ley para que el porcentaje de la integración del congreso, sea el fiel reflejo de la votación obtenida por cada partido político. Los dos nuevos distritos electorales, podrían ser extraterritoriales, considerando a los guerrerenses radicados en Chicago y en California. Creando el precedente de una votación directa del migrante en la integración de órganos de gobierno, que podría ser ejemplo para la representación de nuestros conciudadanos radicados fuera de nuestro país en el Congreso federal.

Juan Enrique CABALLERO PERAZA

SECCIÓN II

Estatuto de los Legisladores

ARTÍCULO 46. Para ser diputado al Congreso del Estado se requiere:

- I. Ser ciudadano guerrerense, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II. Tener veintiún años de edad cumplidos el día de la elección;

III. Ser originario del Distrito o Municipio si éste es cabecera de dos o más Distritos, o tener una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección, con las excepciones que establezcan las leyes de la materia; y,

IV. En caso de ser migrante, acreditar la residencia binacional, en los términos estipulados en la ley.

No podrán ser electos diputados los titulares de las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, los representantes populares federales, estatales o municipales; los Magistrados de los Tribunales Superior de Justicia, Electoral y de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero; los Jueces, los titulares de los órganos autónomos y con autonomía técnica; así como los demás servidores públicos que señala la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero número 08 y los servidores públicos que manejen recursos públicos o ejecuten programas gubernamentales, a no ser que se separen definitivamente de sus empleos o cargos noventa días antes de la jornada electoral.

COMENTARIO:

Este artículo dispone en nuestra Constitución guerrerense los requisitos para ser Diputado al Congreso del Estado, el cual ha sido modificado en una ocasión y ha sido un artículo de debate, de acuerdo a los intereses políticos de los diversos grupos parlamentarios en la legislatura correspondiente.

Podemos reflexionar que la fracción primera, debiera ser modificada, para poder dejar en claro que no solo los guerrerenses pueden ser diputados al Congreso del Estado, sino también los residentes, aun cuando en la fracción tercera hace referencia a este requisito, resulta ambiguo el hecho de que en un inicio no se estableciera que cualquier originario de nuestro país pueda ser legislador, por lo que la sugerencia sería que se reformara a “ciudadano mexicano” por el de “ciudadano guerrerense, ya que en dicha fracción tercera se establece que sea originario del distrito o residente de más de cinco años, como requisito sine qua non.

Anteriormente para ser diputado, se requería tener 25 años; los legisladores y juristas han debatido sobre dicho requisito. Sin embargo, así como se encontraba, ha generado consenso, debido que, a los 21 años, una persona, puede tener madurez y contar con la capacidad intelectual para poder representar al pueblo.

Evidentemente es importante la residencia; al encontrarse, no ser originario del Estado o del Distrito por el que piensa ser electo, para lo que este precepto dispone un término de cinco años si se encuentra en este supuesto. Esta fracción es debatible ya que, en lo federal, nuestra Carta Magna plantea un término de 6 meses de residencia antes de la elección para ser diputado federal. Actualmente existe una iniciativa presentada en el Congreso para reducir a dos años este requisito, sin embargo, ha generado resistencia entre legisladores ya que piensan que debe existir mayor arraigo para representar a su distrito.

En la fracción IV de este artículo, podemos encontrar el fundamento para que los ciudadanos que compitan por una diputación, no se encuentren en los supuestos de ser titulares de dependencias de los tres ámbitos de gobierno, además de representantes populares federal, estatal o municipal y tratándose del poder judicial los jueces y magistrados además de los servidores públicos que contempla el artículo de la ley respectiva.

En el caso de ser migrante se tiene que comprobar la residencia binacional, es decir, que compruebe que tiene residencia en Estados Unidos o cualquier otro país.

Moisés REYES SANDOVAL

ARTÍCULO 47. Resultará electo Diputado al Congreso del Estado el candidato que una vez realizada la elección y los cómputos respectivos, obtenga la constancia correspondiente por parte de la autoridad electoral.

1. Ante la ausencia definitiva de un Diputado, se procederá como sigue:

I. De un Diputado de mayoría relativa la vacante será cubierta por el suplente de la fórmula electa. A falta de ambos se notificará al Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana para que convoque a elecciones extraordinarias;

II. De un Diputado de representación proporcional, será cubierta por el suplente de la fórmula. Si la vacante se presenta respecto de la fórmula completa será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista respectiva;

III. Tratándose de ausencias temporales la Mesa Directiva del Congreso llamará al suplente correspondiente; y,

IV. La licencia concedida a un Diputado lo suspende temporalmente de su inmunidad constitucional, como en el ejercicio de sus funciones representativas y de sus derechos, obligaciones y garantías.

COMENTARIO:

Este artículo, hace referencia a las ausencias que tengan los diputados una vez llevada a cabo la elección y los cómputos respectivos, ante una ausencia definitiva; es decir que ya no regrese a tener su condición de legislador. En primer término, cuando un diputado de mayoría relativa, que compitió en un distrito electoral se ausenta, se tiene que notificar a las autoridades electorales, sin embargo, si existiera el supuesto en que suceda esto, pasada la mitad de la legislatura o al final, tendría que reconsiderarse una elección, por los gastos, estando tan cerca de la elección siguiente, por tanto, se tiene que modificar esta fracción para que exista otro método. Es de mérito mencionar que actualmente se discute en el congreso una iniciativa que plantea una alternativa.

En el caso de los diputados por representación proporcional, los llamados plurinominales, se dispone que sean sustituidos por su suplente y a falta de éstos serán nombrados

por el siguiente en la lista de representación proporcional de su partido. Se sugiere una reforma para adherir el respeto al género en este nombramiento, ya que en recientes fechas se ha dado el caso de controversias por no respetarse.

En cualquier caso, los diputados de mayoría o representación proporcional, serán remplazados por el suplente de su fórmula, para las ausencias temporales.

Es muy importante advertir que cuando un legislador se encuentra con licencia, es decir que no está en funciones, pierde sus facultades como representante, así como sus derechos y obligaciones, aunado a que pierden la inmunidad procesal constitucional, lo que comúnmente llamamos fuero constitucional, es decir, podrá ser procesado por cualquier delito.

Moisés REYES SANDOVAL

ARTÍCULO 48. La asignación de los Diputados por el principio de representación proporcional se sujetará a lo siguiente:

I. Tendrán derecho a participar en la asignación los partidos políticos o coaliciones que registren candidaturas de mayoría relativa en al menos 15 distritos electorales del Estado y obtengan por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida;

II. La asignación seguirá el orden establecido en las listas registradas por los partidos políticos;

III. Ningún partido político podrá contar con más de veintiocho diputados por ambos principios de representación; y,

IV. El porcentaje máximo de sobrerrepresentación entre el número de diputados y la votación estatal obtenida por cada partido político, será de ocho puntos porcentuales, con excepción de los casos en que los triunfos de mayoría relativa superen ese porcentaje.

V. En la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación emitida menos ocho puntos porcentuales. En todo caso, la fórmula establecerá las reglas para la deducción del número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en ese supuesto, de mayor o menor subrepresentación. Esta fórmula se aplicará una vez que le sea asignado un diputado por la vía de representación proporcional a los partidos políticos que hayan obtenido el porcentaje de votación mínima para conservar el registro de conformidad a la normatividad electoral.

COMENTARIO:

El Congreso del estado de Guerrero está conformado por 28 diputados de mayoría relativa y 18 diputados de representación proporcional. La Ciudad de México es la única entidad federativa en la cual el número de diputados electos por el principio de mayoría relativa, es igual al de los diputados de representación proporcional. La diferencia

entre el número de diputados de mayoría relativa y el de representación proporcional es mayor en Baja California Sur y el Estado de México, mientras que en Morelos y Jalisco es reducida. A continuación, se presenta un cuadro que refleja el número de diputados que integra el Congreso de cada entidad, por ambos principios:

**INTEGRACIÓN DEL CONGRESO LOCAL:
NÚMERO DE DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA
Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL**

ENTIDAD FEDERATIVA	MAYORÍA RELATIVA	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL
Aguascalientes	18	9
Chiapas	24	16
Coahuila	16	9
Baja California	17	8
BCS	16	5
Ciudad de México	33	33
Colima	16	9
Chihuahua	22	11
Durango	15	10
Estado de México	45	15
Guanajuato	22	14
Hidalgo	18	12
Jalisco	20	18
Michoacán	24	16
Morelos	12	8
Nayarit	18	12
Nuevo León	26	16
Oaxaca	25	17
Puebla	26	15
Querétaro	15	10
Quintana Roo	15	10
San Luis Potosí	15	12
Sinaloa	18	12
Sonora	21	12
Tabasco	21	14
Tamaulipas	22	14
Tlaxcala	15	10
Veracruz	30	20
Yucatán	15	10
Zacatecas	18	12

El texto del artículo 48 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero sigue algunos de los parámetros del artículo 54 de la Constitución Política Federal vigente.

La Constitución local dispone que para participar en la asignación de los diputados de representación proporcional, los partidos políticos deberán registrar candidaturas de mayoría relativa en un mínimo quince distritos electorales uninominales. De este modo, el estado de Guerrero se adhiere a la lista de entidades federativas en donde se exige el registro de candidaturas de mayoría relativa en más del cincuenta por ciento (53.57) de los distritos electorales, mientras que la Constitución Federal exige el registro en 66.66 por ciento de los distritos. Esta condición de registro de candidaturas de mayoría relativa es de la totalidad de distritos uninominales en entidades como la Ciudad de México y Yucatán.

Desde 1963, cuando se instauró en nuestro país el sistema de diputados de partido, se estableció la condición de que el partido político debía obtener un mínimo de 2.5 por ciento de la votación total en el país. A partir de la reforma de 1977, este requisito para asignar diputados por el principio de representación proporcional, se fijó en al menos el 1.5 por ciento de la votación emitida. En 1996 este porcentaje se incrementó al 2 por ciento. El 10 de febrero de 2014, la Constitución Política Federal fue reformada, para quedar en los siguientes términos: “II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional”.

Aunque en las Constituciones Políticas de entidades federativas como Coahuila, Yucatán y Zacatecas, el porcentaje es del 2 y 2.5 por ciento, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero retomó una redacción similar a la prevista a nivel federal, fijando el porcentaje del 3 por ciento.

En la reforma de 1977 al artículo 54 de la Constitución Federal, se estableció que “en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes”. (D.O. 6 de diciembre de 1977) Este criterio es adoptado de manera expresa por las Constituciones de los Estados de Guerrero, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas.

Los ordenamientos constitucionales establecen un límite máximo de diputados electos por ambos principios, el de mayoría relativa y el de representación proporcional: 300 diputados, en el ámbito federal; 28 diputados, en el estado de Guerrero. La cifra varía en cada entidad federativa, de acuerdo con el cuadro que a continuación se presenta:

NÚMERO TOPE DE DIPUTADOS POR AMBOS PRINCIPIOS:
MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL,
QUE ESTABLECE CADA CONSTITUCIÓN LOCAL

Ciudad de México	40
Colima	16
Chihuahua	22
Durango	15
Morelos	12
Nayarit	18

Nuevo León	26
Puebla	26
San Luis Potosí	15
Sonora	21
Tamaulipas	22
Tlaxcala	15
Veracruz	30
Zacatecas	18

En sus dos últimas fracciones, el artículo 48 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, fija un porcentaje máximo de sobrerrepresentación entre el número de diputados y la votación estatal obtenida por cada partido político; así como el porcentaje mínimo (subrepresentación), ambos consistentes en ocho puntos porcentuales.

Emmerich y Medina, en un estudio sobre las dificultades que se presentaron con la legislación guerrerense durante las elecciones de 2002, en las que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación modificó la asignación de diputados de representación proporcional efectuada a nivel local, explican que la sobrerrepresentación se da “cuando un partido obtiene un porcentaje de escaños superior al de sus votos”, en tanto que la subrepresentación, “cuando, a la inversa, un partido obtiene un porcentaje inferior al de sus votos”. (Gustavo Emmerich, y Luis Medina, *Problemas de la representación proporcional: la elección de diputados locales en Guerrero*, 2002).

En entidades como Tabasco, para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional se aplica una fórmula de proporcionalidad pura, que incluye un cociente natural y resto mayor. Como sostiene Miguel Espinosa, el sistema de representación proporcional favorece a las minorías, evita la subrepresentación de algunas fuerzas políticas, y pretende garantizar “que todos los votos se traduzcan en curules, generando una maximización del pluralismo político” (Miguel Espinosa Silis, *Las bondades del Sistema de Representación Proporcional*, México, 2012).

Referencias

- AGOZINO, Adalberto G. *Ciencia Política y Sociología Electoral*. Editorial Universidad, Buenos Aires, 1997.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1996.
- EMMERICH, Gustavo Ernesto y Luis Eduardo Medina. *Problemas de la Representación Proporcional: la elección de diputados locales en Guerrero*, 2002. Disponible en: «<http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v37n109/v37n109a01.pdf>». Consultado el 10 de mayo de 2019.
- ESPINOSA SILIS, Arturo. “Las bondades del sistema de representación proporcional”, en *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*. julio-diciembre de 2012, pp. 147-171. Disponible en: «<http://www.scielo.org.mx/pdf/rius/v6n30/v6n30a9.pdf>». Consultado el 15 de mayo de 2019.
- PORRAS NAVALES, Antonio (ed). *El debate sobre la crisis de la representación política*. Editorial Tecnos, Madrid, 1996.

Eduardo Fermín VESGA URBINA

ARTÍCULO 49. Los diputados deberán rendir la protesta constitucional de su cargo el día de la instalación del Congreso del Estado.

COMENTARIO:

Rendir protesta equivale a dar la palabra, obligarse o comprometerse con alguien, prometer. En el lenguaje coloquial, una mujer o un hombre de palabra es quien cumple sus promesas. La distancia entre las palabras y los hechos suele ser, sin embargo, abismal. “Del dicho al hecho, hay mucho trecho”, “las palabras, se las lleva el viento”, “el prometer no empobrece, el dar es el que aniquila”, son expresiones que dan cuenta de la lejanía entre la palabra y el hecho.

El incumplimiento de la palabra provoca el rechazo social: mentiroso, falsario, impostor, son algunos de los adjetivos que podrían atribuirse al omiso. La reacción ante el incumplimiento de las promesas ha ido más allá en algunos momentos históricos o circunstancias, desde la decapitación al rey, hasta la muerte del infractor y de toda su familia, como castigo que aplica la mafia a quien no cumple su palabra.

La Constitución plasma un catálogo de derechos y garantías, pero también algunas declaraciones de carácter programático, que están lejos de la realidad. Las promesas de los políticos son ofertas que escuchamos como cantos de sirena y nos evocan la esperanza de una sociedad más habitable y justa.

Lo mismo que una promesa entre consortes puede ser sincera y bien intencionada, o mendaz y mal intencionada; la diputada o el diputado que rinde la protesta constitucional, lo puede hacer con la convicción auténtica de cumplirla, o bajo la máscara de la histriónisa o del histrión que escenifica un papel que encubre sus propósitos. Como apunta Elisur Arteaga, “la institución del engaño no es ajena al Derecho Público” (Elisur Arteaga, *Derecho Constitucional Estatal*, Editorial Porrúa, México, 1988, p. 221).

La Constitución Política del Estado de Guerrero, señala que “para su régimen interior, el estado de Guerrero adopta la forma de gobierno republicano, democrático, laico, representativo, popular y participativo. En su calidad de representantes populares, los diputados asumen el compromiso de cumplir y hacer cumplir la Constitución Federal, la Constitución Local, las leyes que de ellas emanen y las responsabilidades del cargo.

En la inteligencia de que “la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión”, un Estado de Derecho tiene implícito el deber de los gobernados y de los gobernantes de cumplir con dicha Ley suprema. A la máxima de “la Constitución debe ser obedecida”, entendida como norma hipotética fundamental, se suma el compromiso democrático del legislador de sujetar su actuación al ordenamiento constitucional que prevé sanciones para el infractor.

En una de sus acepciones, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, protestar significa “declarar o proclamar un propósito”. En el marco

del protocolo constitucional, los diputados ejercen una acción comunicativa que reafirma su identidad, haciendo un pronunciamiento que comulga con el destino de un pueblo.

El propósito o promesa de guardar y hacer guardar la Constitución, se plantea como un discurso que responde al compromiso de la representación política y de la propia democracia, entendida “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo” (artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

En el Diccionario Jurídico Mexicano, editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, Jorge Madrazo Cuéllar define la protesta constitucional como una “declaración pública de carácter cívico, formal y solemne que debe rendir todo funcionario público, antes de tomar posesión de su encargo, de cumplir y hacer cumplir la Constitución y leyes que de ella emanan, comprometiéndose a ceñir su actuación al orden jurídico” (p. 2625).

En el ámbito federal, la Constitución Política vigente de los Estados Unidos Mexicanos dispone, en su artículo 128, que “todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”.

La Constitución del Estado de Guerrero, de 1851, establecía que “al entrar en el ejercicio de sus funciones, los diputados prestarán juramento solemne de guardar y hacer guardar esa Constitución, la Federal, acta constitutiva y reformas, y de cumplir fiel y religiosamente con las obligaciones de su encargo”. La fórmula de dicho juramento, prevista en el artículo 112 del citado ordenamiento constitucional, señalaba: “¿Juráis guardar y hacer guardar la Constitución general reformada de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución y leyes particulares de los Estados, y cumplir fielmente las obligaciones de vuestro encargo? – Responderán: Sí juro. Si así lo hicieris, Dios os lo premie, y si no, Dios os castigue y el Estado os lo demande”.

Con las Leyes de Reforma, y particularmente con la Ley de 4 de octubre de 1873, el juramento, antecedente de la promesa de cumplir, o protesta de guardar y hacer guardar la Constitución, dejó a Dios a un lado, estableciendo: “La simple promesa de decir verdad y cumplir las obligaciones que se contraen, sustituirá al juramento religioso con sus efectos y penas”. (Elisur Arteaga, *op. cit.*, p. 306).

El artículo 191 de la Constitución vigente del estado de Guerrero, señala que los servidores públicos deberán rendir protesta constitucional antes de ejercer su cargo, empleando la fórmula siguiente:

“¿Protesta guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado, las leyes que de una y otra emanen, y cumplir fiel y patrióticamente con los deberes del cargo de... que el Estado os ha conferido? El interrogado contestará: “Sí Protesto”. Acto continuo, la misma autoridad que tome protesta dirá: “Si no lo hicieris así, que la Nación y el Estado os lo demanden”.

La protesta constitucional del legislador se traduce en promesa y compromiso. Por ello, coincido con Ignacio Pehuén, cuando señala que “prometer es una forma de afirmar que hay un futuro y un nosotros inclusivo”, y que “todo proceso de representación es una promesa en sí mismo”.

El ordenamiento constitucional guerrerense, señala que “son deberes fundamentales del Estado promover el progreso social y económico, individual o colectivo, el desarrollo sustentable, la seguridad y la paz social, y el acceso de todos los guerrerenses en los asuntos políticos y en la cultura, atendiendo en todo momento al principio de equidad”.

La responsabilidad que asume el legislador con la protesta constitucional, conlleva la aceptación del cargo y con ello la obligación de desempeñarse con estricto apego a estos deberes fundamentales. En términos de lo dispuesto en la Constitución Política Federal, la tarea legislativa que tiene encomendada su representación, deberá ser necesariamente para construir un mejor futuro para el pueblo de Guerrero.

En concordancia con el texto constitucional en comento, el artículo 57 de la Constitución guerrerense dispone: “el Congreso del Estado se instalará el primero de septiembre del año de renovación de la Legislatura, debiendo concurrir las dos terceras partes del total de sus integrantes para la rendición de la protesta constitucional del cargo representativo”.

Referencias:

ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional Estatal*. México, Porrúa, 1988.

MADRAZO CUÉLLAR, Jorge *et. al.*, *Diccionario Jurídico Mexicano*. México, UNAM, Porrúa, 1998.

PEHUÉN ROMANI, Ignacio. *Las demandas y las promesas en política. Un cruce teórico entre Ernesto Laclau, la pragmática y Hannah Arendt*. Disponible en: «https://www.academia.edu/29250166/Las_promesas_y_las_demandas_en_política». Universidad Nacional de Quilmes, Argentina, 2015.

Eduardo Fermín VESGA URBINA

ARTÍCULO 50. El período de ejercicio del cargo dentro de la función legislativa será de tres años con la posibilidad de elección consecutiva hasta por 4 periodos que sumarán, de ser el caso hasta 12 años y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 45, párrafo cuarto, de la presente Constitución. Los diputados suplentes tendrán el derecho de postularse como candidatos propietarios.

COMENTARIO:

Francisco I. Madero inició su campaña presidencial en 1910 contra la dictadura de Porfirio Díaz con el lema “Sufragio efectivo. No reelección”. La frase, que se hizo célebre porque también fue uno de los principios que impulsaron a la Revolución Mexicana de 1910, representaba el sentir nacional de libertad y los ideales y anhelos de democracia, derechos fundamentales de la sociedad conculcados por 30 años de dictadura.

La reelección presidencial era vista como uno de los grandes males nacionales y al triunfo de la revolución, muy pocos estaban dispuestos a debatir sobre su continuación en la Constitución de 1917. Era un tema prácticamente excluido del debate nacional, no porque hubiese una prohibición expresa sobre tal asunto, sino porque nadie ponía en duda la pertinencia de eliminar la reelección del presidente de la República como una forma de evitar riesgos de un posible resurgimiento de un régimen que había acabado con las libertades civiles y los derechos políticos de los mexicanos.

La eliminación de la reelección presidencial del marco jurídico que ya se preparaba inmediatamente después de la caída de Porfirio Díaz para regular al sistema político de aquella época, era indiscutible y desde antes de la instalación del Congreso Constituyente de 1917, era un asunto superado, con resistencias apenas perceptibles, que continúa en esa condición hasta nuestros días, con algunos leves intentos de restauración en tiempos más recientes, que no han trascendido y no han tenido la fuerza suficiente para producir un debate orientado a revivir la reelección presidencial bajo ninguna de sus posibles variantes.

Este principio fundamental enarbolado por Madero, que se ha vuelto histórico al paso del tiempo, fue la fuerza avasallante que dotó de legitimidad al movimiento encabezado por el coahuilense. Posteriormente fue también uno de los principales factores que impulsaron la lucha constitucionalista iniciada por Venustiano Carranza quien, desde 1916, aseguró que la no reelección presidencial quedara establecida en la nueva Constitución de 1917. Para ello, Carranza decretó el 30 de septiembre de 1916 un solemne bando presidencial, que reformó el artículo 72 de la Constitución de 1857, para prohibir la reelección del presidente de la República.

Con ello, Carranza da respuesta al sentir popular y sienta las bases para iniciar los debates del constituyente de 1917 hacia el ideal maderista y anhelo de los mexicanos, de eliminar la reelección presidencial como una forma de abrir paso al país hacia la democracia.

El sufragio efectivo y la no reelección, fue uno de los símbolos políticos del más alto valor patrio que, lograrlo, costó muchas penurias y sufrimientos al pueblo mexicano expresados en la Revolución Mexicana de 1910. De esa forma, la no reelección presidencial, quedó convertida en el elemento que más cohesionó al sistema político mexicano y sigue siendo uno de los factores que identifican a nuestro sistema electoral.

No obstante, en el artículo 83 de la Constitución de 1917, donde se plasmó la no reelección del presidente de la República, se permitió la reelección legislativa inmediata y fue hasta la reforma constitucional de 1933 cuando se eliminó esa posibilidad; sin embargo, prevaleció la reelección no consecutiva. A partir de la reforma político electoral de 2014, mediante la cual se reformaron los artículos constitucionales 59, 115 y 116, senadores y diputados federales pueden reelegirse para el periodo inmediato.

De acuerdo con esta reforma, también legisladores locales y los integrantes de los ayuntamientos tienen la posibilidad de reelegirse de manera consecutiva. Esa modificación constitucional fue puesta en práctica por primera vez en 2017 en Coahuila y Nayarit. Para el 2018, esta reforma se aplicó en las elecciones locales de 27 estados, donde

buscaron reelegirse en sus cargos 237 alcaldes y 202 diputados locales. La reforma electoral indica que la reelección consecutiva de legisladores locales y de integrantes de los ayuntamientos, dependerá de lo establecido en las constituciones de las entidades federativas. En Guerrero, de acuerdo a nuestra Constitución local, legisladores y miembros de los ayuntamientos pueden reelegirse consecutivamente hasta por tres periodos, sin que en ningún caso se exceda los 12 años. Ello en concordancia con la reforma electoral federal de 2014.

De acuerdo a la citada reforma y conforme a los tiempos establecidos en la misma, los diputados federales tienen la posibilidad de reelegirse en las elecciones intermedias que se efectuarán en 2021 y los senadores hasta 2024. En el primer caso la reelección se podrá hacer hasta por tres periodos consecutivos; y en el segundo hasta por un periodo consecutivo, sin que en ninguno de los dos casos el mandato sea superior a doce años.

La reforma establece una limitante a quienes aspiren a la reelección: sólo lo podrán hacer por el mismo partido político o coalición que los postuló, lo podrán hacer también a través de una candidatura independiente, salvo que hayan renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato.

Contra lo que se esperaba, el número de representantes populares que buscaron reelegirse en las primeras elecciones que permitieron esa posibilidad, fue mínimo y la mayoría de aspirantes no fueron ratificados en el cargo por los votantes.

¿Qué es lo que se busca con la reforma electoral de 2014? Primeramente, uno de los motivos más aceptados fue que la población pudiera tener una relación más cercana con sus representantes, pues la reelección es considerada como un respaldo al trabajo realizado, lo cual pudiera repercutir en el mejoramiento de la actividad legislativa o administrativa tratándose de autoridades municipales.

Se espera que con esta reforma puedan mejorar los siguientes aspectos: la rendición de cuentas, la profesionalización de los representantes y la continuidad de las políticas públicas que hayan sido eficaces para la solución de problemas y la atención de las demandas sociales. Uno de los propósitos fundamentales es mejorar la calidad de la democracia representativa orientándola hacia una democracia de resultados. Con ello también pudiera incrementarse la participación ciudadana en los asuntos de interés público, que se vio fortalecida con la reforma constitucional de 2012, que estableció las candidaturas independientes; no obstante, esta última iniciativa ha tenido serios limitantes por el pronto desgaste de este tipo de candidaturas, que han tenido un acelerado déficit de credibilidad debido a la presencia de aspirantes de dudosa independencia que rápidamente empezaron a proliferar, además de su bajo impacto explicado en parte por la falta de equidad manifiesta en las condiciones de competencia económica desigual con sus adversarios postulados por partidos políticos.

Dentro del contexto de la más reciente reforma al sistema electoral mexicano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, se publica dos meses después en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, de fecha 29 de

abril de 2014, la reforma al artículo 50 de la Constitución local, mediante la cual queda establecido que “El periodo de ejercicio del cargo dentro de la función legislativa será de tres años con la posibilidad de elección consecutiva hasta por cuatro periodos que sumarán, de ser el caso hasta 12 años y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 45, párrafo cuarto, de la presente Constitución. Los diputados suplentes tendrán el derecho de postularse como candidatos propietarios”. El artículo 45 establece las reglas y condiciones con las que deberá integrarse el Congreso del Estado.

En el caso del gobernador del estado, la reforma al artículo 81 publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero de la misma fecha, se indica que el mandato del titular del Ejecutivo, “será de seis años improrrogables” y que el gobernador que acceda a ese cargo por la vía de la elección popular, “no podrá volver a ocupar ese cargo bajo ningún carácter”. Agrega el texto de este artículo constitucional que el gobernador en su modalidad de sustituto, “o aquel que se designe para concluir el periodo en caso de falta no podrá ser electo para el periodo inmediato”.

Con esta reforma constitucional el marco jurídico electoral de Guerrero se ajusta a la reforma federal. Se espera que con ella mejore la representatividad ciudadana en el Congreso local y en los ayuntamientos y tanto el órgano legislativo como los gobiernos municipales puedan recuperar parte de la legitimidad perdida. Ello podría ser posible si los representantes reelectos cumplen con mayor eficacia sus responsabilidades y ofrecen mejores resultados a sus electores y a la población en general.

Todo sistema político debe ser capaz de adaptarse a los cambios de su entorno, procesar con eficacia las demandas que ingresan a sus estructuras y producir resultados que contribuyan a generar una sociedad satisfecha. Un sistema no apto para su actualización y perfeccionamiento permanentes, se satura de riesgos de inestabilidad y de crisis de gobernabilidad y sobrevivencia. La reelección legislativa de manera consecutiva y la de los integrantes de los ayuntamientos, debe estar orientada en ese sentido; es decir, a la profesionalización de esas ramas del servicio público con miras a hacer más eficientes las actividades desarrolladas y alcanzar mejores satisfactores sociales. Con ello, se fortalecería la confianza ciudadana en las instituciones políticas y la credibilidad en sus representantes.

Se debe tener presente que la reelección consecutiva, más en lo local que en el ámbito federal, renace en un entorno de indiferencia social, poco conocimiento ciudadano y escasa información, inclusive descalificaciones, pocas expectativas de progreso y escasa legitimidad. La razón fundamental es la pérdida de credibilidad en las instituciones públicas y en quienes las encabezan. De ahí que una reforma electoral de este tipo, debe responder con eficacia a las necesidades sociales, debe ser una reforma de alto rendimiento; de lo contrario, sería una más de las reformas intrascendentes y con ninguna aportación al desarrollo y bienestar social.

En Guerrero, como en otras partes de la República, se ha percibido escaso interés o desconocimiento público de esta reforma política. Este segundo caso se explica por po-

sibles deficiencias en la difusión que en su momento debió darse a estos cambios constitucionales en lo federal y en lo local. En el primer caso, posiblemente esa indiferencia social o desinterés, se explique porque a pesar de que la reelección consecutiva estaba prohibida, se hicieron extensivos y muy notorios en la gran mayoría de las estructuras municipales, congresos locales, gubernaturas y congreso federal, los lamentables casos de representantes populares que aún no concluían el periodo para el que habían sido electos y ya estaban posicionados como candidatos a un cargo diferente. De esa forma poco democrática se abandonaban los cargos para alcanzar otro evadiendo así el impedimento legal de la reelección inmediata, con evidente desprecio al mandato ciudadano en busca del beneficio personal.

Ha habido casos de representantes populares, como gobernadores, senadores, integrantes de ayuntamientos y diputados federales y locales, que se han pasado décadas ocupando de manera ininterrumpida diferentes cargos de elección. En los hechos esa situación refrendaba la reelección consecutiva sin que con ello la población observara mejores resultados en la gestión; por el contrario, las imágenes de corruptelas e ineficacia proliferaron también.

Bajo este escenario, la reelección consecutiva aprobada en 2014, sólo vendría a legalizar una situación que en los hechos ya acontecía. De ahí que esta reforma federal y local, para que sea diferente y eficaz, debe significar un verdadero cambio en el sistema político que nos conduzca al fortalecimiento de la función legislativa federal y local, al mejoramiento de la gestión municipal, que restablezca la confianza ciudadana en las instituciones públicas y que mejore la credibilidad de los representantes ahora gravemente disminuida.

Referencias:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857. Disponible en: www.diputados.gob.mx Consultada el 25 de marzo de 2019.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 17 de noviembre de 2017.

Elecciones 2018: ¿Qué es la reelección consecutiva? Disponible en <https://gatopardo.com/actualidad/reel...> Consultado el 1° de abril de 2019.

GARCÍA OROZCO, Antonio (1978). Legislación electoral mexicana 1812-1977. México. Reforma política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral.

INE: Reforma Política Electoral 2014. Información que debes conocer. Disponible en <https://portalanterior.ine.mx/C...> Consultado el 26 de marzo de 2019.

MADERO, Francisco I. (1985). *La sucesión presidencial en 1910*. Prólogo de Moisés González Navarro. México.

Reforma político-electoral. Disponible en www.gob.mx, consultado el 27 de marzo de 2019.

Moisés ALCARAZ JIMÉNEZ

ARTÍCULO 51. Los diputados recibirán una remuneración digna y adecuada acorde a la naturaleza de su cargo. La remuneración podrá ser aumentada justificadamente, pero no procederá su disminución durante el período para el que fueron electos.

COMENTARIO:

Evolución. El antecedente más remoto del actual artículo 51 constitucional lo encontramos en la Ley Orgánica Provisional para el arreglo interior del Estado de Guerrero, promulgado por el entonces gobernador Juan Álvarez.

Dicho ordenamiento señalaba, en su artículo 9º, que la Legislatura estaría integrada por once personas miembro, las cuales recibirían anualmente una dieta equivalente a mil doscientos pesos.

Posteriormente, en la Constitución Política guerrerense de 1851 —la primera formal de nuestro Estado— se estableció, en el diverso 40, que las y los Diputados serían indemnizados únicamente durante el tiempo de las sesiones, con una cantidad que ascendía a seis pesos diarios. Dicha cantidad, se expresó, dejaría de ser otorgada a las personas miembros del Legislativo en caso de que éstas dejaran de concurrir a las sesiones, salvo que fuera por enfermedad grave, la cual debía ser plenamente justificada.

La Constitución Política de 1862, en cambio, omitió hacer señalamiento expreso respecto a las remuneraciones de las personas Diputadas. La Constitución Política guerrerense de 1874, por su parte, mantuvo la misma omisión. Seis años más tarde, la Carta Magna de 1880 se unió a este grupo, pues tampoco señaló, de manera expresa, disposición alguna referente a la dieta de las y los parlamentarios.

La Constitución guerrerense de 1917 tampoco estableció, en su texto original, disposición alguna referente a las remuneraciones de las y los Diputados del Congreso local. Por cuando hace al texto vigente, nuestra Constitución Política señala que las y los diputados tendrán derecho a recibir una remuneración digna y adecuada, que vaya acorde a la naturaleza del encargo. Dicha remuneración, establece el artículo 51 constitucional, no podrá ser disminuida pero sí aumentada durante el periodo para el cual hayan sido electos.

Interpretación y alcances. Uno de las situaciones más comunes que ocurre con los textos constitucionales —no solamente con el guerrerense— es que la falta de definición de conceptos trascendentales y que, por su relevancia, estimamos, deberían ser definidos por la propia Constitución. Un ejemplo claro de ello es el artículo 34, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar que la ciudadanía comprende tres aspectos: la nacionalidad, la mayoría de edad y el “modo honesto de vivir”.

Si bien dicha falta de definición pudiera ser interpretada a la luz del diverso 38 de ese ordenamiento, que señala los casos de suspensión de la ciudadanía, como pueden ser la sujeción a un proceso criminal o la vagancia o ebriedad consuetudinaria, ello no sucede con el caso que tenemos frente a nosotros.

Lo anterior es así, toda vez que la Constitución Política guerrerense no señala qué habrá de ser entendido por una remuneración “digna y adecuada” ni mucho menos lo que comprende la remuneración de las personas Diputadas locales.

Ahora bien, con la reciente aprobación y reformas de la Ley Federal de Remuneraciones, reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política General, podrían vislumbrarse algunos elementos que componen una “remuneración”. Así, el artículo 4º de dicha ley establece que una remuneración es toda aquella percepción en efectivo o en especie, la cual incluye, entre otras cosas, las dietas, los aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones o compensaciones.

Surge entonces la interrogante de qué es lo digno y lo adecuado. Bajo esta línea, son diversos los tratados internacionales que hacen mención al pago digno de los trabajadores, que bien pueden servir de guía al tema de trato. Un ejemplo de ello es la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que establece, en su artículo XIV, que toda persona tiene derecho a una remuneración, en la medida que asegure, tanto para sí como para su familia, un nivel de vida conveniente.

El artículo 7, apartado a, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como “Protocolo de San Salvador”, señala que una remuneración debe asegurar, en todo caso, una subsistencia digna y decorosa.

Finalmente, el Convenio 131 de la Organización Internacional del Trabajo, en su artículo 3º sienta las bases para establecer los salarios: en primer lugar, se debe atender a las necesidades de las personas trabajadoras, así como de sus familias, tomando en cuenta, entre otros aspectos, los costos de vida, las prestaciones de seguridad social y el nivel de vida relativo a otros grupos sociales, así como los factores económicos, niveles de productividad y mantenimiento de un alto nivel de empleo.

En consecuencia, una remuneración “digna y adecuada” ha de ser entendida, estimamos, bajo estándares internacionales que permitan a las y los parlamentarios, así como a sus respectivas familias, tener un nivel de vida adecuado pero sin excesos, tomando en cuenta, entre otros aspectos, los precios de bienes necesarios para la subsistencia, los inminentes traslados —con carácter de personales pero haciendo una labor institucional— a los distritos a los cuales representan, así como los gastos básicos de toda persona, como lo son los alimentos, la recreación, la vivienda, el vestido, el acceso a la cultura o el acceso a internet —siguiendo lo asentado en el artículo 6º de nuestra Constitución Federal—, sólo por mencionar algunos ejemplos.

Ahora bien, la mejor manera, estimamos, de lograr una adecuada remuneración sería la inserción en el texto constitucional del valor de la misma en moneda nacional, siempre y cuando la no fuera excesiva y configurara, por tanto, un mínimo. Con ello, se lograrían diversas ventajas: en primer lugar, se tendría certeza respecto al monto de las remuneraciones; en segundo lugar, se lograría un mayor grado de independencia de las y los diputados, cuya remuneración dejaría de ser, al menos, objeto de cabildeo y negociación

política; y, en tercero, la ciudadanía estaría enterada, de manera precisa, sobre cuánto obtienen nuestros representantes.

Por otra parte, el aumento justificado de la remuneración de las y los diputados, consideramos, se encuentra plenamente justificado, dada cuenta que los precios de vida van actualizándose constantemente, lo cual hace inminente que dichos gastos vayan en alza. Lo anterior, configura una de las garantías de las y los parlamentarios, en el sentido que tienen asegurado, en un grado mínimo, la obtención de una remuneración por tal cargo.

En conclusión, el establecimiento de una remuneración digna y adecuada debe atender a diversos factores, como los anteriormente señalados, siempre y cuando se ciña a criterios razonables que, si bien permitan que la misma sea acorde un cierto nivel de vida en aras de lograr también un sano desarrollo personal y familiar, no resulte, en ninguna manera, excesiva ni mucho menos un objetivo por el cual se busque obtener una diputación.

Benjamín Emmanuel GALLEGOS MOCTEZUMA

ARTÍCULO 52. Durante el ejercicio de su cargo los diputados no podrán desempeñar ninguna comisión pública o empleo remunerado dependiente de la Federación, del Estado, de algún municipio o de sus respectivas administraciones públicas paraestatales, sin licencia previa del Congreso del Estado.

1. Quedan exceptuadas las actividades docentes y los cargos honoríficos en asociaciones científicas, culturales o de beneficencia, siempre y cuando no sean remuneradas incluidas las consideradas como estímulos o reconocimientos, que impliquen conflicto de intereses o pongan en riesgo su dedicación exclusiva a la actividad; y,

2. La infracción de estas disposiciones será sancionada con la pérdida del carácter de diputado, previa resolución del Congreso.

COMENTARIO:

La fundación del estado de Guerrero, con territorios segregados a los de México, Puebla y Michoacán, surge a la vida jurídica y política según consta en el decreto presidencial de fecha 15 de mayo de 1849.¹⁶⁶

El 31 de enero de 1850 se instaló la primera Legislatura Local en Iguala, nombrándose gobernador interino al general Juan Álvarez; en marzo de ese mismo año el Congreso Local, emitió el decreto número 32, por el que se dispuso la división territorial provisional.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Armando Bartra, *Guerrero Bronco: Campesinos, Ciudadanos y Guerrilleros en la Costa Grande*, Colección Problemas de México, Ediciones Era, México, 2000, p. 17.

¹⁶⁷ Manuel González Oropeza y David Cienfuegos Salgado, *Digesto Constitucional Mexicano Guerrero*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2013, p. 9.

Cabe destacar, que la primera Constitución habría de ser elaborada en 1851. La Ley Orgánica sería sustituida por esta primera Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, de 14 de junio de 1851, publicada el 26 de junio del mismo año.

La Constitución de 1851 estableció que el Estado era parte integrante de la Federación, y como tal, sujeto a la Constitución General y al Acta de Reformas; pero Libre, Independiente y Soberano.¹⁶⁸

Hacia 1862, se emitió una nueva Constitución que señalaba que el Estado era parte integrante de la Federación, y por lo mismo sujeto a la Constitución General y leyes emanadas de ella; pero Libre, independiente y Soberano en su administración interior.¹⁶⁹ En 1874, se promulgaría una nueva Constitución, con pocas variantes salvo la adopción de la figura del vicegobernador.¹⁷⁰ En 1880, nuevamente un Congreso Constitucional reformó la Constitución, ésta, imponía al gobernador la obligación de visitar por lo menos una vez al año cada uno de los distritos, además de procurar el armamento e instrucción de la Guardia Nacional.¹⁷¹ Afirmándose en estricto sentido, que en la historia constitucional guerrerense han existido dos Constituyentes: el de 1851 y el de 1917. En ambos casos su elección fue de manera expresa, empero, la Constitución guerrerense de 1917 es producto directo del movimiento constitucionalista carrancista.¹⁷²

Hoy día, el encuadre constitucional del Estado democrático de Derecho, sustenta sus atribuciones en diferentes órganos con facultades, funciones, obligaciones y limitaciones claramente definidas en la norma fundante. Así, la Constitución del Estado Libre y Soberano de Guerrero instaure diversas facultades entre ellas: las expresas, las implícitas, las explícitas y otras de carácter limitativo. Cuenta habida, que “el Estado democrático establece [un] equilibrio de poderes”¹⁷³ a través de ciertas prohibiciones para “contribuir corresponsablemente a su mejor desempeño”.¹⁷⁴

En esa tesitura, el artículo 52 constitucional, coligado con el Capítulo Séptimo del Régimen de Responsabilidades de los Diputados y la Disciplina Parlamentaria de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero Num. 231, advierte limitaciones jurídicas instaurando prohibiciones en sentido material y funcional para el cargo representativo de Diputado; de tal suerte, que éste, quede desprovisto de cualquier otra comisión pública o empleo remunerado con la Federación, Estado, municipio, o administraciones públicas paraestatales. Lo anterior, con la finalidad de que el poder que representan conserve autonomía, libertad e independencia.

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 11.

¹⁶⁹ Manuel González Oropeza y David Cienfuegos Salgado, *op cit.*, p. 14.

¹⁷⁰ *supra*, p. 17.

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 18.

¹⁷² Manuel González Oropeza y David Cienfuegos Salgado, *loc. cit.*, p. 22.

¹⁷³ Leonardo Arturo Bolaños Cárdenas, *El Poder Legislativo Federal. Los acuerdos parlamentarios y los Puntos de Acuerdo*, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, LXIII Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, p. 129.

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 130.

En derecho parlamentario, estas limitaciones jurídicas se conocen como una incompatibilidad¹⁷⁵ de funciones, entendiéndose éstas como el conjunto de cargos o situaciones jurídicas que no se pueden ostentar durante el ejercicio de su mandato representativo, en aras de asegurar el correcto funcionamiento del poder legislativo.¹⁷⁶

Esta incompatibilidad suele ser una figura constitucional que tiene por objeto asegurar que una vez realizado un nombramiento o verificada una elección popular, los servidores públicos que hayan resultado designados o electos no tengan interferencias en el desarrollo de las funciones encomendadas, debido al ejercicio de otro puesto.¹⁷⁷

En ese entendido, el marco constitucional advierte que los diputados durante su encargo deben cumplir con la representación para la que fueron electos, quedando proscritos todos los empleos o cargos distintos a la función principal (que se traduce en la representación ciudadana), máxime que esta medida es sana y así lo demanda el principio de separación de poderes y el de pluralidad del órgano legislativo.¹⁷⁸

Además, la incompatibilidad pretende sustraer a los parlamentarios de sometimientos gubernamentales, de supra subordinación laboral o de retribución de cargo con fondos públicos; es decir, funciones públicas que restrinjan su mandato representativo.

Ahora bien, de acuerdo a la disposición nomotética de los diversos artículos 28 y 29 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero núm. 231, estos servidores públicos podrán ser sujetos de responsabilidades y merecedores de disciplina parlamentaria en términos de lo que establecen la Constitución General, la Constitución Política del Estado, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Guerrero, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, el Código Penal del Estado de Guerrero, y demás disposiciones aplicables vigentes. Tales sanciones consistirán en: la destitución o inhabilitación del Diputado o separación de su cargo, en términos de los artículos 195, 196 y 197 de la Constitución Política del Estado.

En aprecio a lo anterior, de la disertación exegética de los artículos 195, 196 y 197, se desvela que incurren en responsabilidad política los servidores públicos que en ejercicio de sus funciones realicen actos u omisiones que vulneren los principios fundamentales de la presente Constitución, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes federales y las del propio Estado. De ahí, que la responsabilidad política se san-

¹⁷⁵ Esta incompatibilidad obliga al parlamentario a elegir entre su escaño y la función que se propone, cargo, actividad o emolumento que se le puede otorgar, y en nuestro país tiene sus efectos desde que el parlamentario toma protesta de su encargo.

¹⁷⁶ Fernando Santaolalla López, *Derecho Parlamentario Español*, Editorial Dykinson, Madrid, 2013, pp. 129, 130.

¹⁷⁷ José Miguel Madero Estrada y Óscar Gutiérrez Agüero, *Acerca de la condición de incompatibilidad de servidores públicos*, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4596167.pdf>, p. 42.

¹⁷⁸ Jorge Fernández Ruiz, *Poder Legislativo*, Porrúa, UNAM, México, 2003, p. 263.

cionará con la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones, por un periodo máximo de diez años.

Esta responsabilidad administrativa, se consumará cuando en ejercicio de sus funciones (tales servidores) realicen actos u omisiones que contravengan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Quedando exceptuadas las actividades docentes y los cargos honoríficos en asociaciones científicas, culturales o de beneficencia, siempre y cuando no sean remuneradas incluidas las consideradas como estímulos o reconocimiento, como lo señala la fracción II del artículo 52 constitucional.

Corresponde a la Comisión Instructora sustanciar el procedimiento establecido en la ley y formular el proyecto de resolución ante el Pleno del Congreso del Estado, quien dictará la resolución correspondiente por el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros, en la que confirme o suspenda la inmunidad.

Históricamente, en su carácter federal estas incompatibilidades han tenido sustento material en diversos cuerpos constitucionales, cuyo antecedente se encuentra en la Constitución de Cádiz de 1812, la Constitución de 1814, la de 1836 y la de 1857.¹⁷⁹

Empero, tal limitación por incompatibilidad tiene una salvedad, es decir, la solicitud de licencia. Entendiéndose aquella, como el permiso o autorización que se otorga a un legislador para separarse temporalmente de su encargo sin que ello implique una renuncia; cabe destacar que, una vez hecha la presente solicitud se llamará al suplente, lo anterior con fundamento en el artículo 39 Constitucional.

El Capítulo Octavo de las Licencias, Suplencias y Vacantes Sección I de las Licencias de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero núm. 231, artículo 36, señala que “La licencia es la anuencia que otorga el Congreso, o en su caso la Comisión Permanente, a la decisión de los Diputados de separarse temporalmente del ejercicio de su cargo”. Para obtener licencia, se presentará solicitud por escrito al Presidente, haciendo una relación sucinta de las causas, misma que será resuelta por el Pleno en la sesión inmediata. Cuenta habida que, durante el tiempo de la licencia, conforme al artículo 47

¹⁷⁹ Constitución de Cádiz de 1812 en su numeral 129, prohibía a los diputados admitir para sí, o solicitar para otro algún empleo de provisión del rey. Hacia 1814, la Constitución prescribió en su artículo 58 que ningún diputado podía emplearse en el mando de las armas. En la Constitución de 1836, en el artículo 56 fracción II, se sugirió la prohibición para diputados y senadores de admitir para sí, o solicitar para otros, durante el tiempo de su encargo y un año después, comisión o empleo alguno de la provisión del gobierno, o algún ascenso que no les tocara por rigurosa escala. En la Constitución de 1857, el artículo 57 estipuló que el cargo de diputado era incompatible con cualquier comisión o destino de la Unión en que se disfrutara sueldo, mientras que el art. 58 declaró que no podrían aceptar ningún empleo de nombramiento del Ejecutivo de la Unión por el que se disfrutara sueldo, sin previa licencia del Congreso; en 1874 se reformó el art. 57 para agregar también a los senadores. *Cfr.* Pablo Mijangos y González, *El primer constitucionalismo conservador. las siete leyes de 1836*, «<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/hisder/cont/15/cnt/cnt10.htm>».

fracción IV, de la Constitución Política del Estado, los Diputados estarán suspendidos temporalmente de su inmunidad constitucional y cesarán en el ejercicio de sus funciones representativas y no gozarán, de los derechos inherentes al cargo.

En ese orden de ideas, una vez que sea solicitada la licencia, cesarán en sus funciones representativas mientras dure su nueva ocupación, pero al concluir esta podrá incorporarse nuevamente a la Cámara. *Contrario sensu*, si desempeña el cargo o comisión incompatible sin solicitar licencia, perderá el carácter de diputado;¹⁸⁰ por la inobservancia de lo dispuesto en el marco constitucional.

A manera de conclusión. La incompatibilidad jurídica que se estima en la actuación del cargo de Diputados, señalado en el artículo en comento, tiene por objeto garantizar la independencia de la representación política.

Durante su encargo, los Diputados lo desempeñarán con eficacia y dignidad, teniendo como restricción nodal el estar vinculados con otro cargo público que lo distraiga de sus actividades competenciales.

Beatriz ROJAS VENEGAS

ARTÍCULO 53. Los diputados no podrán ser perseguidos o reconvenidos por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo ni por el sentido de sus votos.

COMENTARIO:

Véase el comentario al artículo 54.

ARTÍCULO 54. Los diputados gozan de inmunidad constitucional, que podrá ser confirmada o suspendida mediante declaración de procedencia del Congreso del Estado.

Durante el tiempo de su ejercicio constitucional los diputados no podrán ser removidos de su cargo, sino exclusivamente por causas graves y conforme al título Décimo Tercero de esta Constitución y en los procedimientos previstos en las leyes.

COMENTARIO:

Esta inviolabilidad y prerrogativa del legislador por manifestar su opinión tiene su origen en Inglaterra en el **Bill of Rights** de 1689 con la expresión “freedom of speech”.

El antecedente jurídico e histórico de la historia constitucional mexicana lo encontramos en la **Constitución Política de la Monarquía Española** (a cuyo congreso asistieron 15 diputados novohispanos como propietarios y seis como suplentes), promul-

¹⁸⁰ La sanción que se ocurre es la pérdida del cargo de Diputado mediante declaratoria del Pleno, una vez verificada e informada dicha inobservancia por la Comisión Especial Investigadora.

gada en Cádiz el 19 de marzo de 1812 estableció en su artículo 128 que: “Los Diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad, podrán ser reconvenidos por ellas”.

Mismo privilegio que dos años más tarde recogerá la **Constitución de Apatzingán (Decreto Constitucional para la libertad de la América Mejicana)** de 22 de octubre de 1814, en su artículo 59: “Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacérseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento, por los delitos de heregía y apostasía, y por los de estado, señaladamente por los de infidencia, concusion y dilapidacion de los caudales públicos”.

El **Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano** (Agustín de Iturbide) ordena que se forme una Junta Nacional Instituyente, donde deposita el Poder Legislativo, mientras se convoca a elegir un Congreso. Sin embargo, en el artículo 27 del Reglamento se prescribe que: “Los vocales de la Junta nacional instituyente son inviolables por las opiniones políticas que manifiesten en el ejercicio de sus funciones, y no podrán ser perseguidos por ellas en ningún tiempo, ni ante autoridad alguna”.

La primera **Constitución de los Estados Unidos Mexicanos**, de 4 de octubre de 1824, estableció en su artículo 42: “Los diputados y senadores serán inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”.

Durante el periodo centralista, en la **Tercera**, de las **Siete Leyes Constitucionales**, de 29 de diciembre de 1836, que instauró El Supremo Poder Conservador, se establece: “Art. 55. Los Diputados y Senadores serán inviolables por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus encargos, y en ningún tiempo y por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos ni molestados por ellas”.

En las **Bases Orgánicas de la Constitución de 1841** se repite el mismo principio, pero ahora se agrega la irresponsabilidad por lo que se escriba; así: “Artículo 18. Ningún representante al Senado y Cámara de diputados, será en tiempo alguno responsable por sus opiniones, sean expresadas verbalmente ó por escrito, ni podrá ser juzgado civil ni criminalmente desde el día de su elección...”

En las **Bases Orgánicas de la República Mexicana**, de 14 de junio de 1843, se prescribe en el artículo 73 lo siguiente: “Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que viertan y votos que emitan en el desempeño de sus funciones, sin que en ningún tiempo, ni por autoridad alguna puedan ser molestados por esta causa”.

De regreso al régimen federal, en el **Acta Constitutiva y de Reformas de 1847** (significativa para el estado de Guerrero, pues en el artículo sexto queda erigido constitucionalmente: “Art. 6°. Son Estados de la federación los que se expresaron en la Constitución federal y los que fueron nombrados después conforme á ella. Se erige un nuevo Estado con

el nombre de Guerrero, compuesto de los distritos de Acapulco, Chilapa, Tasco y Tlapa, y la municipalidad de Coyuca, pertenecientes los tres primeros al Estado de México, el cuarto á Puebla y la quinta á Michoacán, siempre que las legislaturas de estos tres Estados den su consentimiento dentro de tres meses.”), no se hace ninguna mención a este privilegio.

En la **Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos** de 5 de febrero de 1857 reaparece la prerrogativa en el artículo 59: *“Los diputados son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”*.

En el **Estatuto Provisional del Imperio Mexicano** (Maximiliano de Habsburgo) de plano desaparecieron los diputados y se creó un Consejo de Estado que rendía opinión al monarca sobre las leyes que éste deseaba promulgar y expedir.

En la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** de 5 de febrero de 1917, que reformó a la de 1857, queda sellada esta inmunidad legislativa, pues no ha variado ni el numeral ni los términos de la disposición constitucional: “Art. 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”.

En la **primera Constitución Política del Estado de Guerrero**, promulgada el 14 de junio de 1851, el texto no variaba del federal, al establecer: “Art. 36. Los diputados son inviolables, y no pueden ser reconvenidos en ningún tiempo, por ninguna autoridad, ni por sus votaciones, ni por las opiniones que emitan en el desempeño de sus funciones”.

En la **Constitución política del Estado de Guerrero** de 21 de octubre de 1862, el texto tuvo una variación en su redacción, pero mantuvo intacto el mismo principio: “Art. 33. Los diputados no pueden ser reconvenidos en ningún tiempo por ninguna autoridad, ni por sus votaciones, ni por las opiniones que emitan en el desempeño de sus funciones”.

Misma redacción siguieron las **Constituciones** del 26 de junio de 1874 y la del 29 de noviembre de 1880, en el artículo 33 y 19, respectivamente: “Los diputados no pueden ser reconvenidos en ningún tiempo por ninguna autoridad, ni por sus votaciones, ni por las opiniones que emitan en el desempeño de sus funciones”.

La **Constitución Política del Estado de Guerrero** de 6 de octubre de 1917, en su artículo 32, regresa al anterior formato y establece: “Los Diputados son inviolables por las opiniones manifestadas en el ejercicio de su encargo, no podrán ser reconvenidos por ellas en ningún tiempo, ni por ninguna autoridad”. Redacción que, a lo largo del siglo XX va teniendo **reformas y variaciones en los numerales (artículos)**: como la del 13 de diciembre de 1950 (“Artículo 37. Los Diputados son inviolables por las opiniones manifestadas en el ejercicio de su encargo y no podrán ser reconvenidos por ellas en ningún tiempo ni por ninguna autoridad.”); la del 16 de julio de 1975 (“Art.34. Los diputados son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.”); la del 31 de enero de 1984 en la que solo varía el artículo, pasándose exactamente el mismo texto de la disposición, al 34.

En **la nueva Constitución Política del Estado**, de 28 de abril de 2014, cambia la redacción, y se desglosa la prerrogativa en dos artículos para quedar: “Artículo 53. Los diputados no podrán ser perseguidos ni reconvenidos por las opiniones que manifesten en el desempeño de su cargo ni por el sentido de sus votos.”; “Artículo 54. Los diputados gozan de inmunidad constitucional...”

En 2010 la Suprema Corte publica un “Comunicado 048/2010”, de fecha 22 de febrero de 2010 donde puntualiza:

INVIOLABILIDAD PARLAMENTARIA, SÓLO CUANDO LEGISLADORES EMITAN OPINIONES EN DESEMPEÑO DEL ENCARGO. “El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) consideró que la inviolabilidad parlamentaria cobra eficacia, únicamente cuando los senadores o diputados emiten opiniones en el desempeño de su encargo, lo que significa que no se encuentran protegidos en cualquier momento o ámbito en el que las emitan. Esto es, precisaron los ministros, que los legisladores gozarán de la inviolabilidad parlamentaria, exclusivamente cuando emitan opiniones al realizar actividades propias de sus funciones, en términos de las normas que establezcan dichas actividades. En este caso, un representante de un partido político, que en ese entonces era diputado federal, emitió, durante una sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral, opiniones en contra de un ex funcionario federal, lo que motivó que éste lo demandara por daño moral. Al conceder el amparo al quejoso, el Pleno de la SCJN precisó que el efecto del mismo es para que la Décima Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal resuelva con plenitud de jurisdicción el juicio de origen, en el que deberá determinarse si el demandado se extralimitó en su libertad de expresión, partiendo de que la demanda original sí puede ser instaurada contra del ex diputado federal. El Alto Tribunal señaló que la inviolabilidad parlamentaria de que gozan senadores y diputados, en términos del artículo 61 constitucional, es un instrumento de vital importancia para la democracia mexicana, y como tal debe analizarse cuidadosamente”. (INMUNIDAD PARLAMENTARIA. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 61 CONSTITUCIONAL QUE LA ESTABLECE. T.A.; 9ª. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIX, Enero de 2009; pág. 2743.)

Esta inviolabilidad es una característica indispensable para la actuación y función parlamentaria del legislador. Es una prerrogativa o privilegio que la constitución establece en favor de los diputados, como eximente de responsabilidad por cualquier manifestación que realicen en ejercicio de sus funciones, a fin de que su criterio no se vea presionado o sesgado por hechos o circunstancias que a un ciudadano sin poder pudiere afectar, o por actos de autoridad. Para tener una cabal comprensión de esta prerrogativa es necesario conocer la intención del Constituyente de 1917. Así, el propio Constituyente de Querétaro, en el Dictamen respectivo, estableció: “. . . la inviolabilidad de los senadores y diputados por la manifestación de sus opiniones en el desempeño de sus cargos, es un precepto universalmente admitido, por estar vinculada en él la garantía de que los representantes del pueblo puedan proponer toda clase de modificaciones a las leyes existentes. Pues si esta inviolabilidad no existiera cuando un diputado proponga que se reforme a una ley y, al efecto, censure la existente, podría en algún caso tomársele como trastornador del orden público y apologista de un delito. Así pues, la función legislativa requiere la más completa libertad de los diputados y senadores”.

Efectivamente, el legislador es un ciudadano con poder legislativo (cuya fuente es el sufragio efectivo de sus conciudadanos), investido de plena potestad parlamentaria y legislativa; por lo que sus actuaciones y manifestaciones, orales o por escrito, deben tener la inmunidad constitucional para que obre de acuerdo a su conciencia y libre albedrío, siempre y cuando su fundamentación y motivación se encuentre dentro de las competencias, atribuciones y funciones que le establece la Constitución; en el caso de Guerrero, las que le confiere el artículo 61. De ello se desprende que esta prerrogativa de inmunidad no es de ninguna manera de impunidad y está restringida a un plazo, que es el ejercicio de la Legislatura correspondiente.

Referencias:

- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 123-197.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 40ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 2013, p. 559.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo V, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1984, p. 201-202.
- ESPASA, *Diccionario Jurídico*, Fundación Tomás Moro, Editorial Espasa Calpe, Madrid, 1998, p. 522.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVIII Legislatura, *Derechos del Pueblo Mexicano*, tomo VII, México, 2003, pp. 357-377.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXII Legislatura, *Congreso Constituyente de Querétaro*, *Diario de los Debates*, edición facsimilar, tomo II, México, 2015, p. 13.

David Augusto SOTELO ROSAS y Norma Elena SÁENZ GALICIA

ARTÍCULO 55. Los Diputados se encuentran sujetos a responsabilidad política, penal y administrativa, en los términos del título Décimo Tercero de la presente Constitución y de las demás leyes aplicables.

COMENTARIO:

Los Diputados Locales como lo señala el artículo 191 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, son considerados como servidores públicos y por ende pueden incurrir en el desempeño de sus funciones en responsabilidades políticas, administrativas, penales o civiles.

Para que el caso de que se pretenda sancionar a un legislador local, se tiene que respetar de manera plena su garantía de audiencia, antes de llegar a tal determinación.

Responsabilidad Política. Los Diputados Locales por disposición del artículo 195 de esta Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero pueden ser

sujetos de incurrir en responsabilidad política. Siempre y cuando concurren alguna o algunas de las causas graves por las que se les pueda fincar este tipo de responsabilidad.

El procedimiento a instaurar en este caso debe ser el juicio político y el órgano ante el cual se presente la demanda debe ser el Congreso del Estado, quedando a cargo de la Comisión Instructora, la sustanciación del procedimiento y formulación de la acusación ante el Pleno del Congreso del Estado, quien, erigido en gran jurado, emitirá la resolución correspondiente, con el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros, la cual será definitiva e inatacable.

Las sanciones para el caso de que se acredite este tipo de responsabilidad pueden ser: la destitución del cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público del Estado o de los Municipios, por un periodo máximo de diez años.

La demanda de juicio político y por ende el procedimiento correspondiente, debe ejercitarse durante el término de la vigencia del cargo que desempeñe el servidor público, ya que la sanción que se le pudiera imponer consiste en la destitución y la inhabilitación para ocupar otro cargo semejante.

Responsabilidad Penal. Para que a un legislador local que, en el ejercicio de sus funciones, goce de inmunidad, se le finque responsabilidad penal se requerirá previamente la declaratoria de procedencia ante el Congreso del Estado.

La responsable de sustanciar el procedimiento y elaborar el proyecto de resolución será la Comisión Instructora sustanciar el procedimiento y elaborar el proyecto de resolución, que tendrá que turnarlo al Pleno del Congreso del Estado.

Este pleno una vez analizada y discutida aprobará la resolución correspondiente por el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes en la que confirme o suspenda la inmunidad.

En caso de que sea suspendida la inmunidad, el servidor público quedará separado de su cargo y a disposición de las autoridades penales para que le impongan la responsabilidad penal, ya que el Congreso del Estado solo decide si ha lugar o no a desaforar.

El juzgar sobre si hay o no delito o responsabilidad penal imputable, en contra del Diputado corresponderá al órgano jurisdiccional competente.

Responsabilidad Administrativa. El legislador guerrerense puede incurrir en responsabilidad administrativa, cuando en el ejercicio de sus funciones realice actos u omisiones que infrinjan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, y es que su naturaleza jurídica, tiene como objeto proteger el cumplimiento de los deberes públicos por los servidores públicos hacia la administración. Y para el caso de que le encuentre responsable con motivo de una conducta ilegal, relacionada con la actividad como función, generará la posibilidad de que la propia administración les imponga la sanción correspondiente,

Responsabilidad Civil. Los legisladores locales como cualquier servidor público, tienen obligación de responder de los daños causados en el ejercicio de las funciones públicas que les estén encomendadas

Es por ello que cualquier persona física o moral que haya resentido un daño en su esfera de derechos podrá ejercitar acción demandando la responsabilidad civil objetiva en su contra por su actividad administrativa irregular, ante los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial del Estado de Guerrero; Este procedimiento civil debe seguirse en contra del estado, municipio u organismo descentralizado, en virtud de que el daño causado por el servidor público, lo hizo como funcionario del órgano que representa y no a título personal, previa garantía de audiencia y debido proceso.

Mauro VALDEZ CASTRO

ARTÍCULO 56. La ley establecerá los derechos y obligaciones de los diputados al Congreso del Estado y garantizará, en todo caso, su derecho a participar en la deliberación y votación de los asuntos de su competencia, la igualdad de su categoría, el valor igual de su voto, el derecho a integrar los órganos internos del Congreso y la obligación de ejercer el cargo, salvo por causa grave calificada por el Pleno.

COMENTARIO:

La primera Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero de 1851, estableció en su artículo 36 que los diputados eran inviolables, y no podían ser reconvenidos en ningún tiempo, por ninguna autoridad, ni por sus votaciones, ni por las opiniones que emitieran en el desempeño de sus funciones; asimismo en su artículo 37 establecía el plazo durante el cual gozaban de fuero, en materia penal y civil ya que no podían ser enjuiciados por los delitos comunes que en el mismo tiempo cometan, sin previa declaración del congreso de haber lugar a formación de causa. Además de los anteriores esta primera Constitución en su artículo 41 estableció un amplio catálogo de atribuciones de los integrantes del Poder Legislativo de aquel entonces.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero de 1862 expedida en el Gobierno del C. General Diego Álvarez, estableció diversas obligaciones y prerrogativas de los diputados, como la que señalaba que ningún ciudadano legalmente electo para diputado podía excusarse de este encargo, sino en el caso de reelección inmediata u otra causa justificada. En su artículo 33 mandataba que los diputados no podrían ser reconvenidos en ningún tiempo, ni por ninguna autoridad, ni por sus votaciones, ni por las opiniones que emitieran en el desempeño de sus funciones. Además, el capítulo III, en su artículo 35, establecía cuales eran las atribuciones del Congreso local.

La Constitución Política del Estado de Guerrero de 1874, este texto constitucional además de que concede el fuero a los diputados para el caso de que se le intente sancionar por sus votaciones, y por las opiniones que emitan en el desempeño de sus funciones, establece las mismas prerrogativas en favor de los diputados en la misma medida que lo

hizo el texto constitucional anterior; además de que en su artículo 35, establece cuales eran las atribuciones de la legislatura local.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero de 1880 expedida siendo gobernador de la Entidad Federativa el c. Rafael Cuellar, además de que concede el fuero a los diputados al igual que la constitución anterior, también otorga las prerrogativas en favor de los diputados en la misma medida que lo hizo el texto constitucional anterior; además de que en su artículo 21, establece cuales eran las atribuciones Congreso local.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, que deroga la de 29 de noviembre de 1880, siendo Gobernador del Estado Silvestre G. Mariscal; en su capítulo IV denominado de las Facultades y restricciones del Congreso, en el artículo 45 establece cuales son las Facultades del Congreso y en su capítulo V el precepto 47, señala el catálogo de atribuciones de la Diputación Permanente.

Cuando este precepto establece que los legisladores locales deberán ajustar su actuar a la ley, es claro que el legislador local tiene el cuidado de que sus actos se ajusten a lo establecido en el párrafo primero del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente al acatamiento de la denominada “garantía de legalidad”; a los preceptos relativos de la propia Constitución Local, y sobre todo a lo preceptuado en la Ley Orgánica del Poder Legislativo en el Estado de Guerrero, que es la que hace en su artículo 8 el desglose de cuáles son sus obligaciones; además de las que señalan los reglamentos correspondientes que se aplican internamente en el Congreso del Estado, para así evitar de esta manera que los actos que emita o realice sean atacados de inconstitucionales.

En esta misma lógica de análisis podemos señalar que el artículo 5 de la Ley Orgánica en comento mandata que los Diputados de la Legislatura Local, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones, sin importar a la fracción parlamentaria a la que pertenezcan, incluidos en esta igualdad los Diputados Independientes en el caso de que los hubiera.

Esta situación de igualdad que se señala también se hace extensiva hasta la circunstancia de que los diputados podrán realizar las manifestaciones, observaciones o críticas necesarias en los asuntos de su competencia en cada uno de las comisiones, comités o del pleno cuando le corresponda o solicite participar.

Los derechos y obligaciones de los Diputados Locales les permiten formar parte o integrar las Comisiones y Comités ordinarios y especiales que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, a que se refiere el artículo 46, pues cada Comisión y Comité se integrará por cinco Diputados, salvo lo que expresamente prevea la citada Ley.

Estas comisiones del Congreso del Estado, son las siguientes: I. De Gobierno; II. De Asuntos Políticos y Gobernación; III. De Estudios Constitucionales y Jurídicos; IV. De Presupuesto y Cuenta Pública; V. De Hacienda; VI. De Justicia; VII. De Seguridad Pública; VIII. De Protección Civil; IX. De Participación Ciudadana; y X. De Derechos

Humanos. Los Comités tendrán a su cargo los asuntos relacionados al funcionamiento administrativo del Congreso, dichos Comités serán los siguientes: I. De Administración; II. De Biblioteca e Informática; III. Derogada; IV. De Gestoría, Información y Quejas, y V. Del Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”.

Mauro VALDEZ CASTRO

SECCIÓN III

Instalación, Funcionamiento y Atribuciones del Congreso del Estado

ARTÍCULO 57. Se instalará el primero de septiembre del año de renovación de la Legislatura, en sesión solemne, debiendo concurrir las dos terceras partes del total de sus integrantes para la rendición de la protesta constitucional del cargo representativo.

Deberán acudir a la sesión de instalación del Congreso los titulares de los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado, en los términos que establezca la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

COMENTARIO:

Este artículo es el primero de la Sección III de la Constitución Política del Estado de Guerrero, relativo a la instalación, funcionamiento y atribuciones del Congreso del Estado de Guerrero. La norma establecida pone de relieve que se refiere al acto solemne y protocolario de la primera sesión de instalación del Congreso donde se reúnen los tres Poderes por disposición constitucional.

En la revisión histórica de los documentos fundamentales que le dieron orden a esta entidad suriana desde su creación, encontramos que solo se reguló el tema de la protesta de los Diputados y la fecha en que iniciaba el primer periodo ordinario de sesiones.

Sin embargo, no fue sino hasta la Constitución de 1917, vigente hasta nuestros días, donde aparece de forma expresa el acto de la instalación del Congreso en sesión solemne y con la presencia de los Poderes Ejecutivo y Judicial. Trataré de explicar en forma concisa, el origen del artículo 57 de nuestra Constitución local, remitiéndome a sus antecedentes, revisando las disposiciones similares o conexas, y al final propondremos armonizar este precepto con el contenido del artículo 49 de la propia Constitución.

Este último se refiere a la toma de protesta de los Diputados en el día de la instalación del Congreso, por lo que estimo idónea la derogación de aquel precepto para integrarlo con una mejor técnica legislativa al artículo 57, que es el que analizamos, pues ambos actos se materializan en la misma sesión y tienen un tratamiento legislativo por separado.

A) Antecedentes históricos: El Doctor Marcial Rodríguez Saldaña, en su artículo titulado Desarrollo Constitucional del Estado de Guerrero, afirma: *“El Estado de Guerrero ha tenido 6 ordenamientos fundamentales: la Ley Orgánica de 1850 y las Constitucio-*

nes de 1851, 1862, 1874, 1880 y 1917. Como podemos observar, en la etapa de 1850 a 1880 existieron 5 textos constitucionales, lo cual da un promedio de una Constitución cada 6 años”.¹⁸¹

La Ley Orgánica provisional para el arreglo interior del Estado de Guerrero de 1850, surge como instrumento normativo el dieciséis de marzo de aquel año, fecha en que fue publicada por el General Juan Álvarez, en su carácter de Gobernador interino del recién creado Estado de Guerrero.

Dicha Ley Orgánica, no refiere específicamente a la instalación del Congreso, de hecho para el Poder Legislativo solo se dedican los artículos 8, 9 y 10, lo que responde al cumplimiento del mandato que se dio por el Congreso en el Decreto de creación del Estado de Guerrero, y que remitía a las atribuciones y facultades que se señalaban en la Constitución Política del Estado de México.

No debemos olvidar que ese Estado, fue uno de los que cedió territorio y sangre para que se incorporaran y formaran parte de Guerrero como nueva entidad federativa. Lo anterior se corrobora con el contenido del numeral 8 del Decreto de creación, el cual estableció lo siguiente:

“Artículo 8º. Para que haya congreso, se necesita la reunión de nueve Diputados á lo menos. Mientras no forme su reglamento interior, se gobernará provisionalmente por el del Congreso del Estado de México”.¹⁸²

Este precepto, aunado a la disposición que emana del diverso numeral 11 del mismo Decreto, no dejan duda de que en tratándose del Poder Legislativo, este se regía por la Constitución del Estado de México. Aún más, veamos el contenido del artículo 9 de la Ley Orgánica provisional para el arreglo interior del Estado de Guerrero de 1850.

Artículo 9. Las atribuciones de la Legislatura del estado de Guerrero en todo aquello que no obre como constituyente, serán las que en la Constitución del estado de México se designan a aquel Congreso en los capítulos segundo y tercero, en la parte que no se oponga a lo prevenido en esta ley ni a la Constitución General de la República; y cada uno de los once diputados de que se compone la Legislatura constituyente de este estado, con arreglo a la ley de 27 de octubre de 1849, tendrá anualmente 1,200 pesos de dietas.¹⁸³

Así, resulta indispensable que para conocer cómo se instalaron nuestros primeros Diputados en el Congreso de Guerrero y ver las similitudes y discrepancias con el modelo actual, debemos revisar la Constitución del Estado de México, que se encontraba en vigor en aquellos tiempos. Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Mé-

¹⁸¹ Francisco J. de Andrea Sánchez (coord.), *Derecho constitucional estatal. Estudios históricos legislativos y teórico-prácticos de los Estados de la República Mexicana*, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 171. «<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>».

¹⁸² David Cienfuegos Salgado, *Guerrero historia de las instituciones jurídicas*, México 2010. Universidad Nacional Autónoma de México, Senado de la Republica, p. 30.

¹⁸³ Ley orgánica provisional para el arreglo interior del Estado de Guerrero de 1850, p 6. «<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2876/13.pdf>»

xico publicada el 26 de febrero de 1827, y que es la que se encontraba en vigor cuando se creó el estado de Guerrero, sólo dispone en su artículo 69, “Que los diputados al entrar en el ejercicio de sus funciones, prestarán juramento de guardar y hacer guarda esta constitución, la federal y la acta constitutiva y de cumplir fielmente con las obligaciones de su encargo”.¹⁸⁴

Consecuentemente, es válido afirmar que la protesta en los términos establecidos, fue el acto que seguramente realizaron los primeros legisladores de Guerrero, pues estaban obligados a sujetarse a las disposiciones de la Constitución Política del Estado de México.

Y no se aprecia en aquel diseño, la solemnidad ni la concurrencia de los Poderes Ejecutivo y Judicial a la sesión de instalación como se encuentra legislado ahora.

Incluso en la Constitución Política del Estado de Guerrero de 1851, lo único que también aparece vinculado a la redacción actual del artículo 57, lo encontramos en dos partes: La primera se desprende del Capítulo IV de aquella Constitución, denominado “De la reunión, receso y renovación del Congreso”, desprendiéndose de los artículos 49 y 50 que el Congreso se reunirá en sesiones dos veces al año, las primeras iniciaban el dos de marzo y terminaban el dos de junio, de donde podemos inferir que la fecha de inicio del primer periodo de sesiones servía también para la instalación y toma de protesta de los Diputados, ya que la segunda parte de esta hipótesis nos la brinda el texto del numeral 39 de aquella histórica constitución: “Al entrar en el ejercicio de sus funciones, los diputados prestarán juramento solemne de guardar y hacer guardar esta Constitución, la Federal, acta constitutiva y de reformas, y de cumplir fiel y religiosamente con las obligaciones de su encargo”.¹⁸⁵

Esta misma redacción se replicó casi de manera íntegra al artículo 34 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero de 1862, que rezaba lo siguiente: “Al entrar en el ejercicio de sus funciones, los diputados protestaran solemnemente guardar y hacer guardar la Constitución federal, las leyes de Reforma y la Constitución y leyes del Estado”.

Y un texto idéntico se mantuvo en el propio artículo 34 de la Constitución Política del Estado de Guerrero de 1874.

Tal vez la coincidencia legislativa tenga que ver con que el titular del Poder Ejecutivo era, en ambos momentos, Diego Álvarez.

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero de 1880, tampoco se alude a la instalación formal, a través de sesión solemne como es ahora, y solo

¹⁸⁴ Constitución Política del Estado de México de 1827, p. 26. «<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2872/9.pdf>».

¹⁸⁵ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero de 1851, p. 59. «<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2876/14.pdf>».

volvemos a encontrar la primera presentación de los Diputados al Congreso, en términos de que deben de rendir protesta, veamos el contenido literal del artículo 20 de aquella Constitución: “Al entrar en el ejercicio de sus funciones los diputados, harán la protesta de ley”.

Es obligado mencionar que todas las constituciones que ha tenido el estado de Guerrero, contenían un artículo que señalaba el tema de la protesta, también establecían la fecha de inicio del periodo de sesiones.

Por ello es dable admitir que el contenido actual del artículo 57 que se comenta, le dio la importancia debida al acto de instalación del Congreso de Guerrero, puesto se realiza en sesión solemne y con la presencia de los Poderes del Estado, marcando el inicio de los trabajos legislativos a partir de esa fecha.

B) Propuesta de reforma. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero señala en su artículo 49 que “Los Diputados **deberán rendir la protesta** constitucional de su cargo el día de la instalación del Congreso del Estado”. Por su parte el artículo 57 de la misma, también alude a la instalación y a la protesta de los Diputados:

Artículo 57. Se instalará el primero de septiembre del año de renovación de la Legislatura, en sesión solemne, debiendo concurrir las dos terceras partes del total de sus integrantes **para la rendición de la protesta constitucional del cargo representativo.**

Deberán acudir a la sesión de instalación del Congreso los titulares de los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado, en los términos que establezca la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Ambos numerales pertenecen al Título quinto, denominado “Del Poder Legislativo”, el artículo 49 se encuentra en la sección II llamada “El Estatuto de los Legisladores” y el 57 en la sección III relativa a “La instalación, funcionamiento y atribuciones del Congreso del Estado”.

Por técnica legislativa, se considera oportuno derogar el artículo 49, y darle una clara redacción al artículo 57 a fin de que se precise que uno de los propósitos de la sesión de instalación, será la toma de la protesta de los Diputados. En la vía de los hechos, así sucede y la protesta ocupa uno de los espacios más protocolarios de la sesión.

Propuesta de redacción. Artículo 57. Se instalará el primero de septiembre del año de renovación de la Legislatura, en sesión solemne, debiendo concurrir las dos terceras partes del total de sus integrantes para efectos del quórum legal.

Los Diputados deberán rendir la protesta constitucional de su cargo en la sesión de instalación, a la cual deberán acudir los titulares de los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado, en los términos que establezca la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Bernardo ORTEGA JIMÉNEZ

ARTÍCULO 58. El Congreso contará con órganos de gobierno y administración, cuyo nombramiento, integración y denominación se regulará por la Ley Orgánica del Congreso y su Reglamento.

COMENTARIO:

El presente artículo es de suma importancia para la vida institucional del estado de Guerrero, dado que en él se plasma el espíritu republicano, representativo y democrático, al conferir libre independencia a uno de los tres poderes: el Legislativo. Así también, le permite total autonomía de auto gobierno y regulación interna.

A partir de la reforma integral a la Constitución local, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, de 29 de abril de 2014, se establecen nuevos órganos al interior del Congreso del Estado.

Si bien en este artículo 58 de la Constitución solamente menciona a dos tipos de órganos en el Poder Legislativo: de gobierno y de administración; en la práctica y de acuerdo con el artículo 117 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero No. 231, estos dos órganos los desdobra en tres:

I. Órganos de Gobierno y Legislativos, conformados por a) Pleno; b) Mesa Directiva; c) Comisión Permanente; d) Junta de Coordinación Política; e) Conferencia; f) Comisiones; y g) Comités.

II. Órganos de Representación, conformado por a) Grupos Parlamentarios; y b) Representaciones Parlamentarias; y

III. Órganos técnicos y administrativos, compuesto por a) Secretaría de Servicios Parlamentarios; b) Secretaría de Servicios Financieros y Administrativos.

Es importante mencionar este desglose para tener un panorama amplio de la importancia del artículo que se comenta, ya que es la base fundamental del funcionamiento de uno de los tres poderes del Estado, el cual está diseñado para normar a un conglomerado político plural, democrático, transparente y con una organización de apoyo, compleja y especializada.

El objeto de la Ley Orgánica del Congreso de Guerrero es, precisamente, el de normar la organización, integración, funcionamiento y ámbito de competencia de los órganos de gobierno, de representación, técnicos y de administración que componen a esta Institución, la cual está acorde con lo previsto en la Constitución federal y en la Constitución local.

De acuerdo con lo que indica J. L. Contreras (2011), un congreso moderno tiene ciertas manifestaciones que nos dicen que hay un cambio institucional y que se ven reflejados “...en los esfuerzos de adaptación de las prácticas, procesos y estructuras de las personas, grupos, organizaciones y actores que cohabitan en su interior y que se relacionan de manera dinámica y compleja con otras tantas situadas en su contexto”.

En este sentido, los cambios a que se refiere la modernidad de los congresos Federal y locales de México, plasmados en sus leyes orgánicas, derivan de los cambios en las composiciones de los grupos parlamentarios que los componen a partir de la Legislatura Federal LVII (1997-2000), en la que el partido tradicionalmente dominante deja de tener mayoría absoluta para dar paso —hasta el año de 2018— a una etapa de pluralidad política. De esta manera, la primera norma con estas características es la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999, y a partir de esta se han transformado la mayoría de los congresos locales de México.

Luego entonces, el artículo 58 que se comenta sienta las bases de funcionamiento de una organización plural, democrática, heterogénea, especializada y, por lo tanto, institucionalmente fuerte, que con estas bases está en posibilidades de llegar a ser eficaz en mediante un buen desempeño.

Víctor David PITALÚA TORRES

ARTÍCULO 59. El Congreso del Estado ejercerá sus atribuciones en períodos de sesiones ordinarias y extraordinarias.

1. En cada año de ejercicio de la Legislatura habrá dos períodos de sesiones ordinarias. El primer período iniciará el primero de septiembre y se clausurará el quince de enero; el segundo iniciará el primero de marzo y culminará el quince de junio;

2. Estos períodos podrán prorrogarse por el tiempo que acuerde el Congreso, cuando así lo requiera la importancia de los asuntos en trámite; y,

3. El Congreso se reunirá en período de sesiones extraordinarias cuando sea convocado por la Comisión Permanente o a solicitud del Gobernador del Estado, con el acuerdo de la Comisión Permanente. Durante este periodo, el Congreso conocerá exclusivamente de los asuntos que los convocantes sometan a su conocimiento, los cuales deberán expresarse en la convocatoria respectiva.

COMENTARIO:

Este artículo inicia señalando la denominación de los periodos en que ha de ejercer sus atribuciones el Congreso del Estado: “períodos de sesiones ordinarias y extraordinarias”.

Como puede advertirse, hasta el día de hoy, en nuestra Constitución se mantiene la postura de establecer dos periodos de sesiones, uno ordinario y otro extraordinario, para el desarrollo de las facultades del Congreso del Estado, adoptada desde la Constitución de 1874; pues recuérdese que en las dos Constituciones anteriores a esta, tanto la de 1862, como la de 1851, se señalaba sólo un periodo ordinario de sesiones;¹⁸⁶ y en la Ley Orgáni-

¹⁸⁶ Marcial Rodríguez Saldaña, “Desarrollo constitucional del estado de Guerrero”, en Francisco José Andrez Sánchez (coord.), *Derecho constitucional estatal. Estudios históricos, legislativos y teórico-prácticos de los estados de la República mexicana*, México, UNAM, 2001, pp. 174-176.

ca de 1850, ni siquiera se establecían atribuciones a la Legislatura del Estado, pues estas se encontraban subordinadas a las otorgadas en la Constitución del Estado de México.¹⁸⁷

En su segundo párrafo, dispone que serán dos los periodos de sesiones ordinarias y las fechas en que han de iniciar y clausurarse.

De la lectura de los esfuerzos académicos de quienes han analizado los textos Constitucionales que han tenido vigencia en nuestra entidad, podemos advertir que se ha venido incrementando el tiempo de duración de los periodos de sesiones ordinarias que debe observar el Congreso del Estado. En la Constitución de 1851, se establecía que el único periodo ordinario debía durar del primero de enero al último día de abril, es decir, sólo se ordenaban cuatro meses al año, para el funcionamiento del Poder Legislativo. Igual tiempo se determinó en la Constitución de 1862, sólo que esta señalaba que debía iniciar el primero de febrero y concluir el treinta y uno de mayo. Fue a partir de la Constitución de 1874, que se establecieron dos periodos ordinarios, uno que duraría del primero de marzo al treinta y uno de mayo y, otro, del primero de octubre al treinta y uno de noviembre, incrementándose así a cinco meses el quehacer legislativo. Casi con identidad pasó la duración del periodo antes mencionado, a la Constitución de 1880, con la única diferencia de que el segundo periodo no terminaba el día treinta y uno, sino el treinta de noviembre,¹⁸⁸ corrección acertada, pues noviembre sólo tiene treinta días. En nuestra Constitución vigente, de 1917,¹⁸⁹ se estableció idénticamente, como en la Constitución precedente, la duración de los dos periodos en las mismas fechas de inicio y clausura, sin embargo, a partir de la reforma de 2014,¹⁹⁰ se determinó que el primer periodo iniciará el primero de septiembre y se clausurará el quince de enero, y, el segundo, iniciará el primero de marzo y culminará el quince de junio, elevando con ello a ocho meses la labor legislativa ordinaria.

Por su parte, el tercer párrafo dispone la posibilidad de ampliar los periodos ordinarios cuando así lo requiera la importancia de los asuntos en trámite. Y, el cuarto párrafo establece la posibilidad de poder reunirse en sesiones extraordinarias, es decir, cuando el Congreso del Estado se encuentre en receso, siempre que sea convocado por la Comisión Permanente, o a solicitud del Gobernador, y única y exclusivamente para conocer los asuntos para los que sean convocados.

Para finalizar este modesto comentario, podemos decir que, si bien es cierto, nuestra Constitución Guerrerense en su artículo 59, hoy establece un tiempo de ocho meses, en dos periodos de sesiones ordinarias, para el ejercicio de las atribuciones del Poder Legislativo, también lo es que, la realidad social que hoy vivimos, específicamente los pro-

¹⁸⁷ Gilberto Garza Grimaldo, “Guerrero”, en David Cienfuegos Salgado (coord.), *Historia constitucional de las entidades federativas mexicanas*, México, Porrúa, 2007, p. 344.

¹⁸⁸ *Ibidem*, pp. 177-178.

¹⁸⁹ Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, el 3, 10 y 17 de noviembre de 1917 y 5 de enero de 1918.

¹⁹⁰ Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, el 29 de abril de 2014.

blemas de violencia e inseguridad, así como la degradación de nuestro medio ambiente, pues no pueden obviarse los problemas de contaminación tan profundos que producen las minas asentadas en nuestra entidad, así como las catástrofes forestales a consecuencia de los incendios que cada vez son más frecuentes y devastadores, demandan más atención de la actividad Estatal, y siendo el Legislativo, el mecanismo a través del cual se crean las Leyes que den orden a esta realidad, es imperativo que los periodos de sesiones ordinarias se eleven a por lo menos diez meses de ejercicio.

Quizá se piense que contrario a lo antes propuesto, para ello existe la posibilidad de las sesiones extraordinarias, sin embargo, no debe perderse de vista que éstas son autorizadas para asuntos específicos, y lo que aquí se plantea es que, los múltiples conflictos sociales que hoy enfrentamos como guerrerenses, exigen de la ampliación del quehacer legislativo ordinario; pues por poner un solo ejemplo, de los muchos vacíos legislativos que existen en la entidad, tenemos que el artículo segundo de la Constitución, a partir de la reforma de 2014, establece el principio precautorio (principio pro natura), como base del desarrollo económico del Estado, en el que la duda favorece al que defiende la vida, la salud y el ambiente,¹⁹¹ así como también, establece la obligación del Estado de proteger los derechos de la naturaleza, sin embargo, hasta la fecha no existe, ni en la propia Constitución la manifestación de garantizar dicho principio, ni en leyes secundarias, mecanismos que objetiven tal principio y el cumplimiento de dicha obligación, por lo que, coincido con la afirmación de que resulta una ironía constitucional, que actualmente sólo se promuevan, mas no se garanticen dichos principios y obligaciones;¹⁹² por ello, se insiste en la necesidad de que el periodo ordinario de ejercicio de las facultades legislativas en el Estado, se amplíe.

Adair HERNÁNDEZ MARTÍNEZ

ARTÍCULO 60. Las sesiones serán ordinarias y extraordinarias.

Serán públicas, pero cuando se traten asuntos que exijan reserva las sesiones serán privadas.

La Ley Orgánica y su reglamento señalarán las formalidades para la apertura, clausura y desarrollo de los períodos de sesiones.

COMENTARIO:

La regulación, tanto de orden constitucional como legal, en materia de sesiones obedece a la necesidad de facilitar el trabajo inherente a la naturaleza del Congreso, en par-

¹⁹¹ Gilberto Garza Grimaldo, “Los derechos de la naturaleza en México”, en *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, vol. 1, 2015, p. 186.

¹⁹² Gilberto Garza Grimaldo, “Estado, Constitución y violencia en Guerrero (bajo el poder celestial y criminal)”, en José María Serna y Sergio Arnoldo Morán (coords.), *Retos del derecho constitucional mexicano: régimen político y Estado de derecho*, México, UNAM, 2018, p. 202.

ticular sus tareas sustantivas; en tal sentido, se requiere un diseño jurídico que posibilite el desarrollo de la función parlamentaria por tratarse de un poder que en esencia, cumple con sus competencias de forma colegiada, para tal efecto debe constituirse en asamblea, de ahí la necesidad de diferenciar el tipo de sesiones en las que desahogan la agenda legislativa acordada. No es ocioso precisar que buena parte de las tareas legislativas se desarrolla en comisiones, sin embargo, lo fundamental queda bajo la competencia de la mayoría —simple o calificada— de los diputados reunidos en asamblea, en las que deliberan y resuelven sobre los asuntos que han cursado los procedimientos respectivos para llegar a ser abordados por la expresión parlamentaria de mayor alcance y jerarquía.

El texto vigente es producto de reforma publicada en el Diario Oficial del estado de Guerrero, de fecha 29 de abril de 2014; dicha reforma es parte de la nueva dimensión constitucional que, aunque no se declara formalmente como una nueva norma fundamental de carácter local, es evidente que materialmente impactó de forma significativa el contenido de la Constitución en su versión primigenia. Antes de dicha reforma la regulación en comento se contenía en el artículo 44, cuya redacción a la letra establecía: *“Las sesiones tanto ordinarias como extraordinarias serán públicas; pero cuando se trate de asuntos que exijan reserva las habrá secretas, de conformidad con lo que establece la Ley Orgánica”*.

La nueva redacción representa notorio avance y su redacción deja ver una aceptable técnica legislativa, desde luego viene a mejorar tanto en la forma como en contenido a la regulación derogada. Es evidente que la que ahora atendemos, sigue el modelo generalizado de separar las sesiones en **ordinarias y extraordinarias**. Establece que una vez instaladas las sesiones, estas podrán tener carácter **público** o calificarse como **privadas**. Como puede advertirse, se sustituyen las sesiones *secretas* y se incorporan las de carácter **privadas**; esto no representa una modificación de orden sustantivo, solo se trata de diferenciar aquellas sesiones en las que los trabajos se desarrollaran sin la presencia de personas ajenas a los integrantes del Congreso y que no serán transmitidas al público por ninguna vía en directo; aunque justo es destacar que fue un acierto tal sustitución, sin dejar de advertir cierto riesgo de confusión por la aplicación tradicional del termino en el ámbito del derecho privado.

Por lo que se refiere a la regulación secundaria, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero en su artículo 54 establece:

Las Sesiones podrán ser: Por su carácter: ordinarias, extraordinarias, urgentes y solemnes; y, Por su desarrollo: públicas, secretas y permanentes.

I. Son ordinarias las sesiones que se celebren durante los periodos ordinarios y serán públicas, salvo lo previsto en la fracción IV de este artículo;

II. Son sesiones extraordinarias las que se celebren fuera de los periodos de sesiones ordinarias enunciados en la Constitución Política del Estado y esta Ley Orgánica;

III. Tendrán el carácter de urgentes las Sesiones a que cite el Presidente de la Mesa Directiva, y que no estén programadas dentro de un periodo de sesiones;

IV. Serán materia de sesión secreta los asuntos siguientes: a) Los asuntos que con nota de “secretos” sean dirigidos al Congreso del Estado por el Gobernador del Estado; b) Los asuntos que determine la Conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos, que requieran de reserva, y, c) Aquellos que esta u otras Leyes así lo señalen. Las sesiones secretas, dada la naturaleza del asunto que traten, se realizarán sin la presencia de público y no se transmitirán por ningún medio. Para tales efectos, la Mesa Directiva determinará las medidas que deban adoptarse para el control de acceso y la presencia del personal de apoyo en el salón de Sesiones. Cuando en una sesión secreta se estime que un asunto amerita estricta reserva, el Presidente de la Mesa Directiva lo consultará al Pleno. De ser afirmativa la respuesta, los presentes estarán obligados a guardar la reserva. En su caso, se les dará el tratamiento de información reservada o confidencial establecido en la Ley de la materia y en las disposiciones reglamentarias correspondientes.

V. Cuando el Congreso del Estado lo determine se constituirá en sesión permanente que podrá ser pública o secreta para tratar sólo el asunto o asuntos que se hubieren señalado previamente por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

La duración de esta sesión será por todo el tiempo necesario para tratar los asuntos agendados, pudiendo el Presidente de la Mesa Directiva determinar los recesos que se estimen pertinentes.

De presentarse algún asunto con el carácter de urgente que deba tratarse en la sesión permanente, el Presidente de la Mesa Directiva consultará al Pleno si se incluirá en el Orden del Día.

VI. Serán solemnes aquellas Sesiones en las que el Gobernador del Estado acuda personalmente ante el Congreso del Estado para rendir la protesta de Ley o para informar sobre el estado que guarda la Administración Pública de la Entidad; la sesión para conmemorar la instalación del Primer Congreso de Anáhuac, en la que se hará entrega de la Presea “Sentimientos de la Nación”; las que así se determinen para conmemorar sucesos históricos o celebrar actos en los que el Congreso del Estado otorgue reconocimiento a los méritos de alguna persona, así como los demás casos que establece esta Ley y los que acuerde el Congreso del Estado.

Las Sesiones del Congreso del Estado no podrán abrirse si no concurre la mitad más uno del número total de Diputados que la integran, y sus resoluciones se tomarán por mayoría absoluta de votos de los Diputados presentes, salvo los casos en que la Constitución Política del Estado o las Leyes determinen una votación distinta.

Como puede advertirse, la Ley en estudio incorpora algunas categorías que no están contempladas por la Constitución local, es el caso de las sesiones de carácter **urgentes** y **solemnes**; esto en sí mismo no tendría ningún efecto negativo solo que la redacción del artículo 60 constitucional es clara y precisa, al afirmar: **La Ley Orgánica y su reglamento señalarán las formalidades para la apertura, clausura y desarrollo de los períodos de sesiones.** En consecuencia, el legislador ordinario incurrió en exceso al crear dos categorías más de sesiones no previstas en la norma suprema; esto pudo haberse evitado con mejor manejo de la técnica legislativa, sin menoscabo de incorporar las mismas categorías de sesiones, pero como especies de alguna de las dos

categorías creadas por el constituyente y desde luego, previstas por el texto constitucional en comento. Así mismo, es de destacarse que la Ley, en franco desapego a la norma constitucional, regula un tipo de sesiones inexistente en la Constitución: las **secretas**, puesto que como destacamos líneas arriba, se prevé la existencia de sesiones **privadas**; tal proceder pone de manifiesto la deficiente actividad del Poder Legislativo en tares de especial relevancia para el cumplimiento de su delicada labor.

Lo descrito en la parte final del párrafo que precede se agrava en razón de que no se cuenta con el reglamento que debe proveer la cabal aplicación de la Ley Orgánica, a pesar de que en la nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero fue publicada en el Periódico Oficial del Estado desde el 12 de agosto de 2016, y en su Transitorio Quinto dispone: “Dentro de los 90 días posteriores a partir de la entrada en vigor de la presente ley, se deberán aprobar el Reglamento de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, el Estatuto y los Manuales de Organización y Servicios del Congreso del Estado”.

En razón de tan inusitada omisión de la Sexagésima Primera Legislatura, al inicio de los trabajos de la actual Legislatura se aprobó un Punto de Acuerdo en los siguientes términos: “ARTÍCULO ÚNICO. - El Pleno de la Sexagésima Segunda Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, acuerda que una vez conformada la Junta de Coordinación Política, prevea lo necesario para crear una Comisión Especial con el propósito de iniciar los trabajos relativos a la elaboración del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, Número 231, así como del Estatuto y los Manuales de Organización y Servicios del Congreso del Estado”.

Es oportuno destacar que la ausencia de normas reglamentarias es grave y mal hace el Congreso del estado de Guerrero al igual que un significativo número de congresos de los estados al desestimar el rol de tales disposiciones; el tema no es menor, en razón de que la ausencia de las multicitadas normas, impactan de forma directa y significativa en la calidad y pertinencia del trabajo de los órganos del estado en general y en particular de los poderes legislativos, en tal sentido se vuelve un imperativo que Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Guerrero cumpla con la obligación impuesta por el Transitorio Quinto de la Ley en análisis y con ello contribuir a que aplique a cabalidad y en su más amplio alcance el contenido del artículo 60 constitucional, en beneficio del trabajo legislativo en el estado de Guerrero.

Luis Francisco HIGUERA URÍAS y Francisco HIGUERA CASTRO

ARTÍCULO 61. Son atribuciones del Congreso del Estado:¹⁹³

COMENTARIO:

¹⁹³ A efecto de poder abarcar todo el contenido de este artículo, los comentarios se hacen a cada una de las fracciones del artículo. Los comentarios correspondientes son de la autoría de Alma Berenice de la Cruz Ramírez y David Cienfuegos Salgado.

México es una República representativa, democrática, federal compuesta por estados libres y soberanos y éstos integrados por municipios, más una sui generis entidad denominada Ciudad de México, dividida en alcaldías (antes delegaciones). Estas entidades federativas se encuentran unidas en una Federación que tienen su base en una Constitución que recoge las normas fundamentales y de las que derivan todos los demás cuerpos normativos en los ámbitos federal y locales. De acuerdo con la Ley fundamental, el poder emana del pueblo y es éste quien, en uso de su soberanía, decide ejercerlo a través de un sistema competencial basado en la división o separación de poderes: en el ámbito federal, el Poder Ejecutivo representado por el Presidente de la República; un Poder Legislativo que reside en el H. Congreso de la Unión y el Poder Judicial de la Federación depositado en distintas instituciones, siendo la máxima la Suprema Corte de Justicia de la Nación; más algunos órganos autónomos. Igual sucede a nivel estatal, el Poder Ejecutivo está representado por el Gobernador, el Legislativo en el Congreso del Estado y el Judicial depositado en sus tribunales.

El Poder Legislativo en el estado de Guerrero, se deposita en un órgano denominado Congreso del Estado, integrado por representantes populares denominados Diputados, que duran en su cargo tres años y funcionan a través de una Legislatura que se instalará el primero de septiembre del año de renovación. Las atribuciones son los actos que le corresponde realizar al órgano legislativo, constituyen su ámbito competencial que no puede ser ejercido por ningún otro poder u órgano. En el caso, se describen en las 45 fracciones de este artículo.

I. Aprobar, reformar, derogar y abrogar las leyes o decretos, de conformidad con sus atribuciones;

COMENTARIO:

El Poder legislativo es el órgano responsable del procedimiento legislativo, es decir de hacer las leyes que expresan la voluntad del pueblo y que se logran a través de la deliberación y de una serie de procedimientos para su elaboración. Citando a Eduardo García Máñez las etapas típicas para la elaboración de la Ley son: “Iniciativa, Discusión, Aprobación, Sanción, Publicación e Iniciación de la Vigencia. Algunos otros autores, suelen reducirla a cinco etapas del procedimiento a la sanción e iniciación de la vigencia y agregan la etapa de Promulgación”.¹⁹⁴

La etapa de aprobación “es cuando se presenta el proyecto de ley o decreto por alguno de los titulares de la iniciativa, se da inicio a la etapa de discusión y aprobación del proyecto de ley o del decreto, en donde se pretende fijar y acordar definitivamente del contenido de la ley” y se vota por los diputados.¹⁹⁵ En algunos casos se requiere mayoría simple y en otros casos mayorías calificadas, pero en todos los ca-

¹⁹⁴ Etapas Típicas para la Elaboración de la Ley. [Consultado 24/03/2019.] Disponible en: «<http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/iproce.htm>».

¹⁹⁵ Etapa de aprobación. [Consultado 25/03/2019.] Disponible en: «http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/a.pdf».

sos la aprobación lleva implícito que se ha perfeccionado el acto jurídico creador de documentos normativos.

La abrogación deriva del vocablo latino *Abrogatio, Abrogationis*. Significa dejar sin efecto jurídico una disposición legal.¹⁹⁶ En un sentido general, el término se refiere a la abolición, revocación y anulación de una ley, código, reglamento o precepto. En el lenguaje jurídico este término se refiere a la supresión total de la vigencia y, por consecuencia, de la obligatoriedad de dicho documento normativo. Dentro de la terminología jurídica se distingue entre abrogar o derogar. Derogar es la revocación de alguno de los preceptos en la ley, código o reglamento, mientras que la abrogación implica la anulación de la eficacia jurídica de un documento legal en su conjunto.

En el Derecho Romano el acto de proponer una Ley ante el pueblo reunido en asamblea se denominaba **rogatio**; la **abrogatio**,¹⁹⁷ en cambio, era el acto de dejar sin efecto jurídico una disposición legal. En los Estados Unidos, a la Suprema Corte le ha sido conferida una facultad llamada de revisión judicial, que consiste en la posibilidad de analizar el contenido de una norma o un documento normativo y, si es el caso, de anular, abrogar una ley del Congreso, si se determina que ésta entra en conflicto con la Constitución. Esta facultad no le fue otorgada expresamente por la Constitución a la Suprema Corte, pero ésta asumió ese poder en 1803, al resolver el célebre caso *Marbury v. Madison*, para desechar una parte de la ley expedida por el Congreso que definía la estructura de la propia Corte. Esto le dio mayor relevancia a las facultades asignadas al órgano judicial, frente a las que tenían los propios cuerpos de senadores y diputados. Hoy día los órganos del estado son conscientes de que con la revisión judicial, la Suprema Corte vigila y asegura que no se voten leyes anticonstitucionales o se realicen actos contrarios a lo establecido en la Constitución.

En México, los poderes legislativos, federal y estatales, tienen la facultad de elaborar leyes que son de su competencia. Actualmente, el Estado libre y soberano de Guerrero cuenta con las leyes vigentes siguientes:

1. Ley número 59 Orgánica de División Territorial del Estado.
2. Ley Arancelaria para el Cobro de Honorarios de los Abogados, Depositarios Intérpretes, Traductores, Peritos Valuadores y Árbitros, Número 47.
3. Ley número 47 de Fomento Industrial del Estado de Guerrero.
4. Ley número 51 Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, de los Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados del Estado de Guerrero.
5. Ley número 33 de Instituciones de Asistencia Privada para el Estado de Guerrero.
6. Ley número 428 de Conservación y Vigilancia de Olinalá, Guerrero.
7. Ley número 41 que Establece el Derecho de Vía de Carreteras o Caminos Locales.
8. Ley Orgánica del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Estado de Guerrero número 55.

¹⁹⁶ *Idem.*

¹⁹⁷ *Ibidem.*

9. Ley del Catastro Municipal del Estado de Guerrero número 676.
10. Ley de Hacienda Municipal número 677.
11. Ley Sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social número 332.
12. Ley que Instituye los Organismos Públicos de Participación Social y Fija las Bases para su Regulación.
13. Ley de Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Estado.
14. Ley que Establece las Bases para el Procedimiento al que deberá Ajustarse la Inscripción de los Predios Sub-urbanos y Rústicos en el Registro Público de la Propiedad.
15. Ley de la Caja de Previsión de los Agentes del Ministerio Público, Peritos, Agentes de la Policía Judicial, Agentes de la Policía Preventiva, Custodios y Defensores de Oficio del Estado de Guerrero.
16. Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero número 248.
17. Ley de Transporte y Vialidad del Estado de Guerrero.
18. Ley de Regulación y Fomento de Mercados y Tianguis Populares.
19. Ley de Protección y Fomento a las Artesanías.
20. Ley de Premios Nacionales Guerrero.
21. Ley que Establece las Bases para el Régimen de Permisos, Licencias y Concesiones para la Prestación de Servicios Públicos y la Explotación y Aprovechamiento de Bienes de Dominio del Estado y los Ayuntamientos.
22. Ley de Regulación y Fomento del Sistema de Tiempo Compartido del Estado de Guerrero.
23. Ley de Radio y Televisión de Guerrero, Organismo Público Descentralizado.
24. Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero.
25. Ley de Divorcio del Estado de Guerrero.
26. Ley Reglamentaria del Ejercicio Profesional para el Estado Libre y Soberano de Guerrero.
27. Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado del Ayuntamiento de Acapulco de Juárez “Servicios Municipales de Limpia de Acapulco”.
28. Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado del Ayuntamiento de Taxco de Alarcón “Servicios Municipales de Limpia de Taxco”.
29. Ley de Educación del Estado de Guerrero Número 158.
30. Ley de Reestructuración del Sector Educativo del Estado de Guerrero número 243.
31. Ley de Prevención y Atención de la Violencia Familiar del Estado de Guerrero número 280.
32. Ley de Premios Civiles del Estado de Guerrero número 434.
33. Ley que Crea la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública del Estado de Guerrero número 435.
34. Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Guerrero número 129.

35. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero Número 211.
36. Ley de Fomento Económico, Inversión y Desarrollo del Estado de Guerrero Número 487.
37. Ley de Propiedad en Condominio para el Estado de Guerrero número 557.
38. Ley número 463 para el Bienestar Integral de los Periodistas del Estado de Guerrero.
39. Ley de Aguas para el Estado Libre y Soberano de Guerrero número 574.
40. Ley número 61 del Fondo Auxiliar del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero.
41. Ley número 101 para la Protección de los No Fumadores del Estado de Guerrero.
42. Ley número 102 para el Desarrollo Social del Estado de Guerrero.
43. Ley de Obras Públicas y sus Servicios del Estado de Guerrero número 266.
44. Ley número 375 de los Derechos de las Personas Adultas Mayores del Estado de Guerrero.
45. Ley de Vivienda Social del Estado de Guerrero número 573.
46. Ley Estatal de Bibliotecas número 565.
47. Ley para Prevenir y Sancionar la Desaparición Forzada de Personas en el Estado de Guerrero número 569.
48. Ley número 616 de Deuda Pública para el Estado de Guerrero.
49. Ley número 281 de Seguridad Pública del Estado de Guerrero.
50. Ley número 393 de Fomento Apícola del Estado de Guerrero.
51. Ley número 488 de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Guerrero.
52. Ley número 553 de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado Libre y Soberano de Guerrero.
53. Ley número 593 de Aprovechamiento y Gestión Integral de los Residuos del Estado de Guerrero.
54. Ley número 684 de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero.
55. Ley número 690 de Entidades Paraestatales del Estado de Guerrero.
56. Ley número 727 que Regula la Infraestructura Física Educativa para el Estado de Guerrero.
57. Ley número 994 de Planeación del Estado Libre y Soberano de Guerrero.
58. Ley número 874 que Regula el Uso de la Firma Electrónica Certificada del Estado de Guerrero.
59. Ley número 875 de Archivos Generales del Estado Libre y Soberano de Guerrero.
60. Ley número 877 de Expropiación para el Estado de Guerrero.
61. Ley número 878 del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Guerrero.

62. Ley número 971, del Notariado del Estado de Guerrero.
63. Ley número 076 de Ciencia, Tecnología e Innovación del Estado de Guerrero.
64. Ley número 427 del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de Guerrero.
65. Ley número 454 de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado de Guerrero.
66. Ley número 455 de Protección Civil del Estado de Guerrero.
67. Ley número 494 para la Igualdad entre las Mujeres y Hombres del Estado de Guerrero.
68. Ley número 391 de Protección de los Defensores de Derechos Humanos en el Estado de Guerrero.
69. Ley número 495 del Registro Civil del Estado de Guerrero.
70. Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero.
71. Ley número 801 de Asociaciones Público-Privadas para el Estado de Guerrero.
72. Ley número 787 de Vida Silvestre para el Estado de Guerrero.
73. Ley número 814 de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Guerrero.
74. Ley número 847 de Ejecución Penal del Estado de Guerrero.
75. Ley número 848 de Defensoría Pública del Estado de Guerrero.
76. Ley número 846 Sobre el Lema y Escudo del Estado Libre y Soberano de Guerrero.
77. Ley número 817 para las Personas con Discapacidad del Estado de Guerrero.
78. Ley número 912 de Seguridad Social de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.
79. Ley número 913 de la Juventud Guerrerense.
80. Ley número 932 por la que se crea la Comisión de la Verdad para la Investigación de las Violaciones a los Derechos Humanos durante la Guerra Sucia de los años sesenta y setentas del Estado de Guerrero.
81. Ley número 1173 de Voluntad Anticipada para el Estado de Guerrero.
82. Ley número 1212, de Salud del Estado de Guerrero.
83. Ley número 239 para el Fomento y Desarrollo de la Cultura y las Artes del Estado de Guerrero.
84. Ley número 1256 para la Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar del Estado de Guerrero.
85. Ley número 469 de Ganadería del Estado de Guerrero.
86. Ley número 439 para la Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura en el Estado de Guerrero.
87. Ley número 458 para Impulsar a las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Guerrero.
88. Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.

89. Ley número 480 de Sujetos Protegidos del Estado de Guerrero.
90. Ley Número 481 de Extinción de Dominio para el Estado de Guerrero.
91. Ley número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero.
92. Ley número 489 para la Protección de Personas en Situaciones de Riesgo del Estado de Guerrero.
93. Ley número 478 de Justicia para Adolescentes del Estado de Guerrero.
94. Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Guerrero número 500.
95. Ley número 494 de Fomento y Desarrollo Turístico para el Estado y los Municipios de Guerrero.
96. Ley número 491, de Bienestar Animal del Estado de Guerrero.
97. Ley número 535, de Acuicultura y Pesca Sustentable del Estado de Guerrero.
98. Ley número 697 de Cultura Física y Deporte para el Estado y los Municipios de Guerrero.
99. Ley número 696 de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero.
100. Ley número 698 de Escuela para Padres del Estado de Guerrero.
101. Ley número 699 que Establece el Derecho al Acceso de Útiles Escolares, Zapatos y Uniformes Gratuitos, para las Niñas y los Niños de los Niveles de Preescolar, Primaria y Secundaria del Estado de Guerrero.
102. Ley número 685 de Conservación y Vigilancia de la Ciudad de Taxco de Alarcón, Guerrero.
103. Ley número 810 para la Prestación del Servicio de Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil para el Estado de Guerrero.
104. Ley número 861 para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados o Abandonados en el Estado de Guerrero.
105. Ley número 864 de Operaciones Inmobiliarias del Estado de Guerrero.
106. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero número 08.
107. Ley número 812 para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guerrero.
108. Ley número 845 de Cambio Climático del Estado de Guerrero.
109. Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Guerrero Número 178.
110. Ley número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero.
111. Ley número 200 de Mejora Regulatoria del Estado de Guerrero y sus Municipios.
112. Ley número 214 para Prevenir, Combatir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Guerrero.
113. Ley número 213 de Entrega Recepción de las Administraciones Públicas del Estado y Municipios de Guerrero.

114. Ley número 230 de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Administración de Bienes Muebles e Inmuebles del Estado de Guerrero.
115. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero Número 231.
116. Ley número 260 para la Prevención y Atención del Cáncer de Mama del Estado de Guerrero.
117. Ley número 427 de Zonas Económicas Especiales del Estado de Guerrero.
118. Ley número 471 para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas para las Protecciones, Atención y Asistencia de las Víctimas, Ofendidos y Testigos de estos Delitos en el Estado de Guerrero.
119. Ley número 419 de Hacienda del Estado de Guerrero.
120. Ley número 444 para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural del Estado y los Municipios.
121. Ley número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero.
122. Ley número 450 de Víctimas del Estado Libre y Soberano de Guerrero.
123. Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero número 457.
124. Ley número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero.
125. Ley número 465 de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guerrero.
126. Ley número 464 del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Guerrero.
127. Ley número 468 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Guerrero.
128. Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero número 467.
129. Ley número 449 que Regula la Venta y el Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Guerrero.
130. Ley número 474 de Ascensos y Estímulos y Reconocimientos de la Policía del Estado de Guerrero.

II. Iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión;

COMENTARIO:

Ley deriva del latín ***Lex*** “es una regla o norma, es un precepto o conjunto de preceptos, dictados por la autoridad, mediante el cual se manda o prohíbe algo acordado por los órganos legislativos competentes, dentro del procedimiento legislativo prescrito, entendiendo que dichos órganos son la expresión de la voluntad popular representada por el Parlamento o Poder Legislativo”.¹⁹⁸

¹⁹⁸ Definición de Ley. [Consultado 26/03/2019.] Disponible en: «<https://definicion.de/ley/>».

Desde el punto de vista jurídico es una norma jurídica en que el Estado se dirige a sus súbditos para fijar entre ellos y el mismo los límites de lo permitido. Sus atributos principales son: 1) bilateralidad, 2) imperatividad y, 3) la coercitividad¹⁹⁹. Es bilateral porque debe considerar que la relación jurídica ha de darse necesariamente, entre dos sujetos, uno activo y otro pasivo, o sea, uno investido de una facultad a la que corresponde una obligación de otro. La imperatividad, llamada autarquía de la norma jurídica, refiere a que ésta se sobrepone a la voluntad de los sujetos cuya conducta encauza, independientemente que la voluntad de éstos pudiera ser contraria a la ley. Finalmente, es coercitiva, porque la norma se impone por una voluntad superior, el Estado, y significa la capacidad de la norma para hacerse obedecer, contra y sobre las actitudes en contrario de los sujetos cuya conducta someten, para garantizar su cumplimiento. Esto quiere decir que, si sus mandatos no son cumplidos espontáneamente por los obligados, es legítimo usar la fuerza para que sean observados puntualmente. De esta forma, la capacidad coercitiva de la norma genera su inviolabilidad.

Decreto, es un término que proviene del latín *Decretum*,²⁰⁰ es la decisión de una autoridad sobre la materia en que tiene competencia. Suele tratarse de un acto acumulativo llevado a cabo por el Poder Ejecutivo con contenido normativo reglamentario y jerárquico inferior a la ley.

Debe reconocerse que esta facultad de accionar frente al Congreso de la Unión encuentra razón de ser en la esencia federalista del Estado mexicano, pues permite que las entidades federativas sean las que pueden solicitar que el Congreso federal se pronuncie en determinado sentido sobre las normas jurídicas que siendo de su competencia, tienen efectos sobre las entidades y éstas requieren de la expedición de dichas normas para poder actuar.

III. Emitir las leyes del Estado cuya expedición haga obligatoria la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

COMENTARIO:

La Constitución es un orden jurídico que constituye el Estado, determinado su estructura política, sus funciones características, los poderes encargados de cumplirlas, los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el sistema de garantías necesarias para el mantenimiento de la legalidad. La constitución es la manifestación suprema del derecho positivo. Es la carta fundamental del Estado.²⁰¹ Es por ello, que la Constitución, que rige

¹⁹⁹ Atributos principales de la Ley. [Consultado 26/03/2019.] Disponible en: «<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=145>».

²⁰⁰ Definición de *Decretum*. [Consultado 28/03/2019.] Disponible en: «https://es.wikipedia.org/wiki/Decreto_de_Graciano»

²⁰¹ Definición de Constitución. Rafael de Pina, Rafael de Pina Vara, *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, primera edición, México 2006.

la vida constitucional del país, puede imponer a los estados que sus respectivos congresos emitan normativas particulares para incorporar al sistema jurídico local las figuras o instituciones que se han creado en el ámbito federal.

Es parte de lo que algunos autores consideran como “constitucionalismo reflejo”, toda vez que lo que se aprueba e incorpora en el orden jurídico federal suele hacerse también en el orden jurídico local. Ejemplo de ello serían la creación de las comisiones de derechos humanos, de transparencia o acceso a la información, los órganos electorales, los nuevos modelos de justicia, entre otros ejemplos.

IV. Aprobar y promulgar, sin intervención del Gobernador, su Ley Orgánica y la normativa interior necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones;

COMENTARIO:

Promulgar proviene del latín **“promulgare”**, que se encuentra conformado por dos elementos “pro” que se traduce como **“hacia delante”** y del verbo **“mulgere”**, que es sinónimo de **“extraer”**. Promulgación “es la acción de carácter solemne y formal que lleva a cabo una autoridad, al promulgar una ley u otro tipo de disposición, se certifica su existencia y se le otorga su condición imperativa”.²⁰² La promulgación es un acto formal y solemne, realizado por el Jefe de Estado, es decir por el Gobernador Constitucional del Estado, dándole a la ley fuerza ejecutiva y de carácter imperativo.

En el caso, se prevé que la expedición de la normativa interna del Congreso no requiere de la participación del Ejecutivo. La finalidad de esta disposición es que las decisiones que tome el Congreso local, para regular su vida interna, se adopten sin que requieran de la sanción o promulgación del Ejecutivo, pues ello constituye de alguna manera una intromisión en la vida del órgano legislativo. Se trata de una expresión del principio de respeto a los actos *interna corpore*, que garantiza la división del poder público. Asimismo, sirve para agilizar el funcionamiento del órgano legislativo, pues no depende de los tiempos del Ejecutivo para publicar su normativa interna, evitando el uso de la figura del veto ejecutivo que podría retrasar la entrada en vigor de las normas. Ello no implica que estas normas no requieran ser publicadas en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, pues por seguridad jurídica de los gobernados todas las normas deben ser publicadas para entrar en vigor. Sin embargo, en el caso, se podrá solicitar directamente al director del *Periódico* la publicación.

V. Expedir las leyes orgánicas de los poderes del Estado, de los Órganos Autónomos y de los municipios;

COMENTARIO:

Una ley orgánica es aquella que se requiera constitucionalmente para regular ciertas materias o funciones que son competencia de un órgano en particular. Para que un órgano

²⁰² Definición de Promulgar. [Consultado 29/03/2019.] Disponible en: «[https://www.significados.com/derogar/y https://es.thefreedictionary.com/promulgar](https://www.significados.com/derogar/y-https://es.thefreedictionary.com/promulgar)»

legislativo pueda aprobar una ley orgánica, en ocasiones, se exige más que una mayoría simple. Las leyes orgánicas suelen caracterizarse, principalmente desde el punto de vista constitucional, porque organizan o son la base de actuación de un poder u organismo autónomo.

Esta atribución del Congreso local es fundamental para el funcionamiento de todas las instancias del poder público. Ello debido a que, cómo sabemos, la exigencia del principio de legalidad a los servidores públicos es absoluta. Ello deriva del principio de que las “autoridades solo pueden hacer aquello que la ley les permite”. De ello podemos inferir que sin leyes que organicen la estructura y señalen sus competencias, los poderes, órganos autónomos y municipios están prácticamente imposibilitados para actuar.

Las leyes orgánicas más conocidas son las del Poder Legislativo, Judicial y Ejecutivo, las de los órganos autónomos y la del Municipio libre.

VI. Ordenar la publicación de leyes y decretos aprobados por el Congreso, sin que se requiera refrendo, cuando no sean promulgados y publicados por el Gobernador, en los plazos dispuestos en la Ley;

COMENTARIO:

La publicación “es un acto consistente en dar conocimiento público del contenido de la ley u otra norma jurídica, a la ciudadanía.”²⁰³ La publicación es el medio utilizado para dar a conocer el texto de la ley u otra norma jurídica en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*.

Esta disposición pretende evitar que una posible acción dilatoria del Ejecutivo llegue a ser un obstáculo para el funcionamiento de las instituciones públicas. Para ello, se establecen plazos determinados para que el Ejecutivo exprese su opinión sobre las leyes que son aprobadas por el Congreso y sometidas a su conocimiento. Si el Ejecutivo no encontrare ajustada a los principios o normas constitucionales una norma o ley, podrá ejercer un veto y devolverla al Legislativo. Sin embargo, también pueda ser que se abstenga de cuestionar la normativa sometida a su conocimiento, pero tampoco la publique. Una vez superados los plazos previstos constitucional o legalmente, el Congreso local podrá solicitar al director del *periódico* que se haga la publicación correspondiente.

VII. Determinar la traducción a las diversas lenguas indígenas, de esta Constitución y de las leyes más significativas del Estado;

COMENTARIO:

El Estado mexicano, ha ratificado pactos, convenios y tratados a nivel internacional para reconocer los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Uno de los conve-

²⁰³ Definición de Publicación. [Consultado 01/04/2019.] Disponible en: «[https://es.wikipedia.org/wiki/Publicación](https://es.wikipedia.org/wiki/Publicaci3n)».

nios más importantes a nivel internacional en materia indígena es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por México el 11 de julio de 1990,²⁰⁴ denominado Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Dicho documento reconoce las aspiraciones de los pueblos indígenas y tribales para asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida de su desarrollo económico, para mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco legal de los estados en que vivan, recordando la contribución de ellos de la diversidad cultural, la armonía social y ecológica de la humanidad.

En el estado de Guerrero, las lenguas que tienen mayor número de hablantes son el náhuatl, na savi, mephá y ñomda.²⁰⁵ Estos grupos etno-lingüísticos no se encuentran distribuidos de manera uniforme en el territorio guerrerense; la mayor densidad se localiza en la porción oriental del estado, en los límites con Oaxaca, en la región Montaña y en la llamada Mixteca Guerrerense con pequeños núcleos indígenas.

Es importante que la sociedad en general reconozca y aprecie la diversidad lingüística y cultural de la nación mexicana, y que la población y hablante de lenguas indígenas revalore su identidad, expresada a través de su idioma y realice un ejercicio cotidiano de sus derechos lingüísticos. De ahí la trascendencia que el Legislativo cumpla con esta atribución, que a la fecha no ha podido llevarse a cabo, a pesar de haber transcurrido ya un lustro de dictada la vigente Constitución local.

VIII. Invitar al Gobernador a que haga uso de su derecho de voz, por sí o a través de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a su respectivo ámbito de atribuciones;

COMENTARIO:

El Gobernador Constitucional del estado de Guerrero, según el artículo 91 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, tiene la facultad de fijar su postura ante el Congreso, a través de sus secretarios de despacho, cuando se encuentre en discusión o se analice una ley.

Esta atribución reconoce la importancia de la colaboración entre poderes, pues con ello se pueden aprobar leyes cuya vigencia se acompañe con la positividad necesaria en el sistema jurídico. Siendo el principal aplicador de las normativas estatales el poder Ejecutivo, resulta sumamente relevante que exprese su opinión sobre la pertinencia y alcances de la redacción que pretende aprobarse por el Congreso local.

²⁰⁴ Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificada por México el 11 de julio de 1990. [Consultado 01/04/2019.] Disponible en: «https://site.inali.gob.mx/pdf/INFORMACION_Y_DIFUSION_EN_LENGUAS_INDIGENAS.pdf».

²⁰⁵ El Estado de Guerrero. [Consultado 01/04/2019.] Disponible en: «<http://www.encyclopediagro.org/index.php/indices/indice-cultura-general/947-lingueistica-del-estado-de-guerrero>».

IX. Ratificar el nombramiento, en el ámbito de sus atribuciones, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero y de los integrantes de los órganos autónomos, de conformidad con los procedimientos estipulados en la presente Constitución;

COMENTARIO:

El Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero, es el órgano a través del cual el Estado cumple con la alta función de administrar justicia en materia del fuero común, a los gobernados, para el acceso a la justicia tal como lo establece el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se integra por veintidós Magistrados, que funcionan en Pleno y en Salas y un magistrado que funge como magistrado Presidente.

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, es un órgano del poder público del Estado que se encarga de tutelar los derechos de las personas contra actos u omisiones de la administración pública estatal, municipal, órganos autónomos y descentralizados del estado de Guerrero, que se encarga de la impartición de justicia en materia fiscal, administrativa y responsabilidades de forma parcial, pronta y gratuita, con plena autonomía para dictar fallos y establecer sus organización, funcionamiento, procedimientos y en su caso para poder impugnar sus resoluciones, siendo la máxima autoridad jurisdiccional en el Estado en materia fiscal y administrativa. Integrado por trece magistrados, que funcionan en Sala Superior y en Salas Regionales y un Magistrado Presidente.

Estos Magistrados serán nombrados por el Gobernador Constitucional del Estado, de acuerdo con los términos que establece la Constitución del Estado, en los artículos 91 fracción XXXIX y 97, así como el 20, fracciones I y XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero número 08. Los nombramientos se envían al Congreso del Estado para que se someta a discusión o ratificación, según sea el caso, a favor de algún Magistrado.

En el otro extremo, el Congreso también deberá ratificar los nombramientos de los integrantes de órganos autónomos, cuando así se establezca legalmente.

X. Establecer y cumplir los procedimientos de ratificación de los servidores públicos de su competencia, y fundar y motivar el sentido de su resolución;

COMENTARIO:

Ratificación, proviene del latín *ratos*, confirmado y *facera*, hacer. Cargo, derivado del verbo cargar, que proviene del latín vulgar *carricare* y este a su vez del latín *carrus*, carro.

Por ratificación de cargo se entiende en el ámbito parlamentario, “el acto que constituye la confirmación de una función o encargo, tanto en los órganos de administración del gobierno como en los propios cuerpos legislativos”.²⁰⁶ La ratificación en los cargos públicos es un

²⁰⁶ *Idem.*

acto jurídico, administrativo, político y social que significa la confirmación a una ciudadanía o ciudadano para la prestación de sus servicios en cualquiera de los órganos de gobierno.

Esta fracción establece la obligación de que el Congreso justifique su decisión, al efecto, cuando conozca de la ratificación de un servidor público, deberá fundar y motivar la resolución que adopte, sea ésta positiva o negativa. Se trata de una exigencia de ajustar el actuar al principio de legalidad, para dar certeza jurídica a los servidores públicos y a los representados.

XI. Ejercer las atribuciones que le correspondan dentro del procedimiento de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

COMENTARIO:

Una de las atribuciones que otorga el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como norma jurídica superior, es poder reformar a través de modificaciones, adiciones o derogaciones a los textos y contenidos de los títulos, capítulos, secciones, artículos, párrafos, inicios y fracciones²⁰⁷. Las entidades federativas tienen la facultad de iniciativa de presentar leyes o decretos, en forma resumida, un procedimiento para las modificaciones o adiciones a la Constitución, en el que además de la aprobación del Congreso de la Unión se debe contar con la aprobación de la mayoría absoluta como tradicionalmente se conoce la mitad más uno, de los congresos de los Estados de la República.

Esta atribución se le reconoce en tanto forma parte del denominado “órgano revisor de la Constitución”, puesto que la actuación de los congresos locales, en el proceso de reforma constitucional federal resulta relevante, pues la mitad más uno de los congresos locales debe expresar su aprobación para que la reforma constitucional sea válida.

Adicionalmente, debe entenderse que esta atribución está en estricta consonancia con el modelo de federalismo que adopta el Estado mexicano, puesto que permite ver que en la formación de lo que será la Ley Suprema de la Federación, se toma en cuenta a los órganos legisferantes de las entidades federadas. Se trata de un modelo de cooperación legislativa que se explica fácilmente si se entiende que la construcción y consolidación del orden jurídico federal atañe a todas las partes suscriptoras del pacto federal.

XII. Autorizar en el presupuesto de egresos del Estado, erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura. Las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos;

²⁰⁷ *Prontuario de Términos, Prácticas y Procedimientos más Usados en el Trabajo Parlamentario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*. [Consultado 03/04/2019.] Disponible en: «<http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/pront/8reform.pdf>».

COMENTARIO:

El Gobierno del Estado de Guerrero en su división de poderes ejecutivo, legislativo, judicial, órganos autónomos, municipios y demás organismos, requiere de recursos para poder cumplir con sus funciones. A esos recursos se les denomina Gasto Público, su orientación, destino y tipo de gasto se detallan en el Presupuesto del Estado, documento que año con año se publica en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, para este año fue el Decreto número 182 del Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero para el Ejercicio Fiscal 2019. Este presupuesto especifica el monto y destino de los recursos económicos que el Gobierno requiere durante el ejercicio fiscal, utilizado en diversos sectores de la sociedad. Siendo para este año 2019 el autorizado según el artículo 6 del Decreto referido “El gasto total previsto en el presente Presupuesto importa la cantidad de 59,875.0 millones de pesos, el cual será financiado con recursos provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2019”. Los recursos que corresponden al Poder Ejecutivo, según el artículo 7, en el periodo 2019, ascienden a la cantidad de 36,153.2 millones de pesos.²⁰⁸

Esto resulta relevante porque es el Ejecutivo local el principal inversor en materia de infraestructura. En efecto, para cumplir de manera adecuada con sus funciones, el Ejecutivo puede solicitar se autoricen erogaciones plurianuales, correspondientes a proyectos que se desarrollen en lapsos mayores a los de una anualidad. Una vez que se autorice, la consecuencia será que en los años subsecuentes el Congreso deberá incluir dicho gasto en el correspondiente Presupuesto estatal.

Grandes proyectos de infraestructura requieren este tipo de tratamiento presupuestal. Un ejemplo de gran proyecto puede ser la construcción de una carretera que atraviese la Sierra del Estado para comunicar todas las zonas que hoy se encuentran literalmente aisladas, dadas las distancias y malas condiciones de las carreteras y caminos. La magnitud y las dificultades técnicas de tal proyecto supondrían que la conclusión de tal obra llevara años. Otro ejemplo podría ser la construcción de obras de manejo hídrico o amplios proyectos de riego, aunque justo es decirlo este tipo de obras empieza a caer en desuso.

XIII. Revisar los informes financieros semestrales y fiscalizar las cuentas públicas de las entidades fiscalizables, a través de la Auditoría Superior del Estado de Guerrero;

COMENTARIO:

El revisar y fiscalizar las cuentas públicas del Estado, municipios, organismos descentralizados, así como organismos autónomos, implica conocer del origen y aplicación de los recursos públicos, todo ello apegado al marco jurídico, normativa aplicable

²⁰⁸ Decreto número 182 del Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero para el Ejercicio Fiscal 2019. [Consultado 03/04/2019.] Disponible en: «<http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2019/01/P.O-EXTRA-PRESUPUESTO-EGRESOS1.pdf>».

y a los criterios de eficiencia, eficacia y honradez, fomentando la cultura de la transparencia y rendición de cuentas para fortalecer con ello la confianza de la ciudadanía guerrerense. Estas labores son realizadas a través de la Auditoría Superior del Estado de Guerrero. Las labores de éste órgano fiscalizador contribuyen a un cambio radical en el esquema de trabajo, lo que conlleva una mejora de la estandarización de los procesos correspondientes.

La Auditoría Superior del Estado de Guerrero, se encarga de fiscalizar a los sujetos del Poder Ejecutivo como las secretarías de despacho, organismos públicos descentralizados, empresas estatales, fideicomisos y fondos; el Poder Legislativo, Poder Judicial, municipios y sus ayuntamientos, organismos públicos autónomos y cualquier persona, físico o moral, pública o privada que recauden, administre, maneje o ejerza recursos públicos aun cuando no estén obligados a presentar cuenta pública.

La actividad de la Auditoría resulta relevante para inhibir actos de corrupción, mal manejo, dilapidación y falta de transparencia en la información pública, así como para medir la eficiencia y eficacia institucional. Estos mecanismos constituyen una herramienta de control sumamente importante en las democracias contemporáneas.

XIV. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de la Auditoría Superior del Estado de Guerrero, en términos de la ley;

COMENTARIO:

La Auditoría Superior del Estado, es el órgano técnico dependiente del Poder Legislativo, que realiza la importante función de fiscalización superior de las cuentas públicas y evalúa la gestión financiera de las entidades fiscalizables de una manera legal, imparcial, definitiva, confiable, profesional, transparente y especializada, a efecto de informar de forma oportuna los resultados de fiscalización al Honorable Congreso del Estado de Guerrero.²⁰⁹

La fracción en comento señala que el desempeño del órgano técnico que realiza la labor fiscalizadora de las cuentas públicas, será coordinado y evaluado por el propio Congreso del Estado, en atención a lo que disponga la ley de la materia.

XV. Erigir nuevos municipios o suprimir los existentes, con el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, de conformidad con las modalidades estipuladas en la ley;

COMENTARIO:

Existe una gran confusión respecto de quién cuenta con tal atribución: con frecuencia, al Gobernador del Estado llegan solicitudes para la creación de un nuevo municipio. En

²⁰⁹ Auditoría Superior del Estado. [Consultado 03/04/2019.] Disponible en: <<https://www.auditoriaguerrero.gob.mx/>>.

la respuesta formal se hace del conocimiento de los peticionarios que el Ejecutivo Estatal no tiene dicha competencia, señalándose que dicha solicitud debe ser presentada ante el H. Congreso del Estado, por ser éste el único competente para crear municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta fracción y en los artículos 12 y 13 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero,²¹⁰ que a la letra dicen:

“Artículo 12. El Congreso del Estado, podrá crear nuevos municipios dentro de los existentes, modificar sus límites, suprimir o fusionar alguno de ellos, con base en criterios técnicos de orden demográfico, político, social y económico; lo anterior previa consulta y dictamen del Ejecutivo del Estado, cumpliendo todos y cada uno de los requisitos que esta Ley establezca.

Es de señalar que dicho procedimiento tendrá una duración máxima de un año; una vez alcanzado ese plazo, de no estar concluido el procedimiento, se tendrá que iniciar nuevamente la gestión”.

“Artículo 13. Para la creación de nuevos municipios dentro de los límites del Estado, se tendrá que presentar solicitud por escrito de los interesados al Poder Legislativo, misma que deberá cumplir los siguientes requisitos:

I. Entregar acta de asamblea general certificada, de los ciudadanos integrantes del núcleo poblacional que soliciten la nueva municipalidad, mediante la cual nombren al comité gestor que los representará para todos los trámites conducentes, mismo que deberá estar integrado por un Presidente, un Secretario y dos vocales, los cuales tendrán personalidad jurídica siempre y cuando los avale el acta antes citada; el comité gestor se renovará cada año por la misma asamblea, asimismo, ningún comité podrá ser reelecto en el período inmediato.

II. Entregar actas de adhesión donde se manifieste la voluntad de manera expresa de todas aquellas localidades que soliciten crear o integrarse a un nuevo municipio; mismas que deberán ser soportadas mediante copias simples de las credenciales de elector de todos y cada uno de sus habitantes.

III. El censo general de las poblaciones que integren el proyecto de creación del nuevo municipio, deberá exceder de 25 mil habitantes y tener una demarcación territorial que conforme una unidad geográfica continua.

IV. Cuando el municipio o municipios afectados queden con menos de 25 mil habitantes, la solicitud de creación de la nueva municipalidad será improcedente.

V. El Comité Gestor deberá presentar Acta de Anuencia actualizada del Cabildo del municipio o municipios afectados.

VI. El Comité Gestor aportará la o las actas de anuencia de asamblea de ejidatarios o comuneros, donde manifiesten su conformidad para que en los terrenos de su propiedad se constituya el nuevo municipio.

VII. El núcleo de población que se elija como cabecera municipal deberá ubicarse geográficamente en el centro del nuevo territorio municipal, tener un censo no menor de 5 mil habitantes; además de contar con los recursos económicos suficientes para cubrir las

²¹⁰ *Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero*. [Consultado 25/04/2019.] Disponible en: «<http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2016/04/3-Nov-1917-1.pdf>»

erogaciones que requiera la administración pública municipal y, contar con los inmuebles e instalaciones necesarios para el funcionamiento de los servicios públicos, señalados en esta Ley orgánica; asimismo que los centros de población que lo integren y sean varios, estén debidamente comunicados entre sí.

VIII. Cuando menos el 50% de los habitantes, deberán estar alfabetizados.

IX. A solicitud del Comité Gestor, las dependencias de gobierno, de acuerdo a sus funciones y atribuciones, extenderán la correspondiente constancia de que la nueva cabecera municipal, tiene en funcionamiento los servicios públicos, como son: agua entubada, drenaje, alcantarillado, escuelas, hospital, mercado, rastro, alumbrado público, panteón y cárcel; mismos que podrán ser verificados a juicio del Congreso del Estado.

Derivado de lo anterior, cuando el Poder Legislativo resuelva de manera favorable la creación de un nuevo Municipio, deberá ser votado ante el Pleno por lo menos con las dos terceras partes de sus miembros, asimismo en caso de ser aprobado se designará un Ayuntamiento Instituyente de entre los vecinos, cuidando que éstos no hayan fungido como directivos de partidos políticos, desempeñado cargos de elección popular, ni sean miembros del comité gestor vigente. Ese Ayuntamiento durará 3 años, por lo menos, y será sustituido por aquél que sea elegido en los siguientes comicios ordinarios al término de ese plazo”.²¹¹

XVI. Aprobar, con el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, la suspensión de Ayuntamientos, la declaración de que éstos han desaparecido, o la suspensión o revocación del mandato de sus integrantes, previo cumplimiento de la garantía de audiencia y de conformidad con las causas previstas en la ley;

COMENTARIO:

Para garantizar la adecuada vida constitucional de los municipios, el Congreso del Estado posee la atribución de suspender a los ayuntamientos, por completo o a alguno de sus integrantes, así como la de declarar que han desaparecido. Esta atribución es similar a la que corresponde al Senado de la República que tiene la facultad de declarar que los poderes de una entidad federativa han desaparecido. Para garantizar que la decisión sea arbitraria o discrecional, se prevé que el Congreso debe cumplir con el principio de legalidad: solo lo puede hacer en las hipótesis establecidas en la legislación aplicable y respetando el derecho de audiencia de los ayuntamientos, o de aquel o aquellos integrantes, a los que se vaya a suspender.

Aunque se utiliza el concepto “revocación de mandato”, este empleo es erróneo. Como todos sabemos es la revocación de mandato, también conocida como “revocatoria de mandato” o “referéndum revocatorio”, y en inglés *recall election*, “es un procedimien-

²¹¹ Artículos 61 fracción XV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, 12 y 13 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero. [Consultado 03/04/2019.] Disponible en: «guerrero.gob.mx/dependencias/consejeria-juridica-del-poder-ejecutivo/».

to por el cual los ciudadanos pueden cesar de su cargo público a un funcionario antes del término de su respectivo periodo, mediante *votación directa* o por recolección de firmas, dependiendo de las dimensiones geográficas o poblacionales”,²¹² así como de las prescripciones legales aplicables. La revocación de mandato es un procedimiento de los ciudadanos mandantes pueden hacer valer y dar por terminado el *Mandato* que han otorgado a una persona electa, como un el *Presidente* de la República, Gobernador Constitucional del Estado, Presidente Municipal, Diputado o Senador, cuyo fundamento sería el principio de la libertad política de los ciudadanos de elegir y deponer a sus gobernantes en una *democracia representativa*. Es un mecanismo de interrupción o término anticipado del mandato popular.

La revocación del mandato tiene una historia y se remonta a la antigua democracia ateniense y apareciendo recientemente en algunas constituciones contemporáneas. En las democracias indirectas o representativas, los representantes y gobernantes de las personas son elegidos por los ciudadanos y representan y gobiernan por un período específico de tiempo. Pero si se llega a observar que un funcionario electo no está cumpliendo adecuadamente sus propuestas electorales o responsabilidades del cargo conferido, se lo puede destituir con el acuerdo de una cantidad o proporción específica de votantes o firmas, usualmente con la mayoría absoluta de los ciudadanos.

Una vez que se ha concluido con el procedimiento de declaratoria de desaparición del Ayuntamiento, le corresponderá al Congreso, conforme con la fracción XVII de este artículo, garantizar la existencia de un gobierno para el municipio afectado por dicha declaratoria.

XVII. Designar de entre los residentes, con la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros, a quienes integrarán el concejo municipal respectivo, en caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento, de presentarse la renuncia, o la falta absoluta de la mayoría o la totalidad de sus integrantes, de no haberse realizado la calificación de la correspondiente elección, o de declararse la nulidad de la misma;

COMENTARIO:

Tal como lo establece el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre y será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, un Presidente Municipal, número de regidores y síndico. Este gobierno municipal, por regla general procede de un ejercicio electivo que se realiza cada tres años. Sin embargo, en ocasiones en que la

²¹² Definición de Revocación del Mandato. [Consultado 03/04/2019.] Disponible en: «https://es.wikipedia.org/wiki/Revocatoria_del_mandato».

normalidad institucional se ve afectada, independientemente de las causas, los ordenamientos constitucional y legal prevén su restauración.

Así, en caso de que alguno de los miembros del Ayuntamiento dejare de desempeñar su cargo, por alguna situación, este será sustituido por su suplente, o se procederá según lo establecido por la ley. De igual manera, en caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, y si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, será la legislatura estatal la que designarán de entre los vecinos al Concejo Municipal que concluirá el período respectivo; este Concejo estará integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los munícipes.

Se considera práctica la solución de que los partidos políticos que hayan ganado el respectivo proceso electoral para integrar Ayuntamiento, sean los que puedan proponer, en vía de hecho, a los legisladores quienes habrán de ser los integrantes del Concejo que se nombre. Esta solución pragmática busca dar continuidad, en el gobierno municipal, al programa político de gobierno local.

XVIII. Recibir la protesta constitucional del cargo de los titulares de los Poderes del Estado y de los integrantes de los órganos autónomos y los demás que señale esta Constitución;

COMENTARIO:

Protesta proviene del latín “*potestari*, declarar en público, atestiguar, protestar contra, de pro-, en público *testari*, ser testigo”.²¹³ Protestar, declarar el ánimo que uno tiene en orden de ejecutar una cosa. Esta figura dentro de las constituciones de los Estados tiene variados nombres protesta constitucional, juramento, promesa o declaración. Juramento, proviene del latín *juramentum*, del prefijo jurare, que significa jurar y el sufijo *ametum*,²¹⁴ es decir acción de. Este vocablo adquiere el significado de declaración solemne que se hace invocado a una deidad. Sin embargo, dada la historia constitucional mexicana, este evento carece de referencia religiosa desde la separación del Estado y la Iglesia, con las leyes de Reforma. En la visión laica mexicana, ese juramento o promesa, se ha convertido en la denominada “protesta”.

En el derecho constitucional de la mayoría de los Estados contemporáneos se establece el protocolo del acto solemne que hacen los Presidentes o titulares del Ejecutivo al tomar posesión de su cargo. Mediante este acto, el servidor público se compromete a realizar funciones siempre en observancia y cumplimiento de la Constitución, las leyes y

²¹³ Ignacio Burgoa Orihuela, *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, México, 1994, p. 732.

²¹⁴ Definición de Protesta. [Consultado 05/04/2019.] Disponible en: «<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-16-06.pdf>».

de los intereses de su pueblo. En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en su artículo 79 que a la letra dice:

Artículo 79. El Gobernador deberá rendir la protesta constitucional de su cargo ante el Pleno del Congreso del Estado.

En caso de que el Gobernador no pueda rendir protesta ante el Pleno, lo hará ante la Mesa Directiva o ante la Comisión Permanente; en su caso, ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

El Gobernador del Estado, protestará su cargo, en los términos siguientes: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado, las leyes que de una y otra emanen, y cumplir fiel y patrióticamente con los deberes de mi encargo mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión y del Estado y si no lo hiciere así que la Nación y el Estado me lo demanden”.

Esta protesta se hace extensiva a todos los servidores públicos, sin embargo, esta fracción reconoce la atribución del Congreso local de recibirla solo de los titulares de los poderes Ejecutivo y Judicial, así como de los organismos autónomos, y de aquellos que expresamente la ley obligue a rendir protesta ante este cuerpo colegiado.

XIX. Convocar a los órganos autónomos para que emitan su opinión sobre las leyes que en el ámbito de su competencia se discutan en el Congreso del Estado;

COMENTARIO:

Dentro de una democracia existe una distribución del poder político entre sus distintos órganos del Estado que se limitan entre sí, un órgano autónomo posee personalidad jurídica, patrimonio, gozan de capacidad normativa y cuentan con libertad para organizarse internamente para administrarse. Por ello, en estricto sentido, la autonomía le garantiza que no haya injerencia en su vida interna, ni que otro poder u órgano pueda exigirle ninguna actuación que no esté reconocida en el ordenamiento.

En el caso de esta fracción, la atribución dada al Congreso, es para permitir la colaboración entre órganos del Estado. Al poder consultar la opinión experta y autorizada de quienes de manera cotidiana utilizan las normas que van a reformarse, permite que los diputados cuenten con suficientes elementos de análisis, desde la perspectiva formal y material, sobre la pertinencia o no de los cambios que pretenden hacerse. Este tipo de colaboraciones redundan en beneficio del ciudadano, toda vez que con ello se garantiza que las instituciones cuenten con marcos jurídicos que permitan que su desempeño se ajuste a los principios de legalidad y tiendan a cumplirse las funciones estatales con eficiencia y eficacia.

XX. Resolver al Gobernador, a los Diputados, a los integrantes de los ayuntamientos, a los magistrados y a los titulares de los órganos autónomos, licencia temporal para separarse de su cargo por un periodo máximo de seis meses;

COMENTARIO:

La licencia temporal “es el permiso o autorización que se le otorga a un legislador para separarse temporalmente de su cargo sin que esto implique una renuncia”²¹⁵. La solicitud de licencia debe presentarse por escrito y requiere ser aprobada por el Pleno de la cámara respectiva con el voto de la mayoría simple de los legisladores presentes. Una vez aprobada la licencia se llama al suplente.

Hay que recordar que las licencias para ausentarse del cargo por periodos cortos de tiempo, en ocasiones se solucionan internamente, o, en el caso del Ejecutivo, dejando un encargado de despacho. Sin embargo, en el caso, lo que implica es la separación del cargo.

La separación del cargo implica una suspensión de todas las cualidades y responsabilidades atinentes al cargo, mientras que la ausencia no rompe el vínculo. Así, en la ausencia temporal podría presentarse sin mayor trámite a continuar el ejercicio del encargo, en la suspensión se tiene que hacer del conocimiento del órgano legislativo que se vuelve al cargo.

XXI. Resolver sobre las licencias que presenten el Gobernador, los Diputados, los integrantes de los Ayuntamientos, los Magistrados y los titulares de los Órganos Autónomos del Estado;

COMENTARIO:

Para que el Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero, Diputados o Integrantes de los Ayuntamientos, magistrados y titulares de los órganos autónomos, solicite una licencia tiene que ingresar una solicitud al H. Congreso del Estado de Guerrero y será este quien decida si la otorga o no al mandatario, es decir si aprueba la licencia, en el caso del gobernador el congreso designara a un gobernador interino para que ocupe el cargo.

En esta atribución, la licencia carece del referente temporal e implica la renuncia. No debe obviarse que en, estricto sentido, algunos cargos públicos no se consideran renunciables. Sin embargo, en la práctica se ha visto que las licencias del Ejecutivo suelen tener el carácter de definitivas. Algunas porque expresamente así se presentan y otras en la vía de hechos.

En cualquier caso, la atribución otorgada al Congreso local para resolver sobre estas licencias, está en línea con la representatividad que tiene este órgano colegiado, que le impone velar por los intereses de la población, y por ello garantizar la marcha adecuada de las instituciones que tienen como principal tarea la de servir a la gente.

XXII. Llamar a los suplentes respectivos en casos de ausencia, inhabilitación, suspensión temporal o definitiva, o licencia de los Diputados y de los integrantes de los Ayuntamientos;

²¹⁵ Definición de Licencia. [Consultado 06/04/2019.] Disponible en: «<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=150>».

COMENTARIO:

El Congreso del Estado de Guerrero se compone por representantes populares llamados diputados, que al momento de ser electos van en fórmula con un suplente. Igual ocurre con los municipios. Los ciudadanos al elegir en las urnas a estos servidores, eligen al propietario y a su suplente. Ante la eventualidad de que el diputado o municipio se ausente o solicite separarse de su empleo, el Congreso estará facultado para llamar al suplente respectivo. Ello para tomarle la protesta respectiva para que entre en ejercicio del cargo y también para, que en caso de que no concurra, pueda adoptar alguna solución establecida en la propia legislación, que podría comprender, incluso, la convocatoria a elección extraordinaria ante la ausencia del propio diputado suplente.

Asumir la existencia e inclusión de los suplentes en los cuerpos colegiados requiere de capacitación adicional y un proceso distinto. Es obvio que en muchos casos, el suplente comienza de cero a familiarizarse con los términos y trabajos parlamentarios y del proceso legislativo, o con los del Cabildo, su desempeño siempre dependerá del momento en que entre en funciones y del tiempo que tenga para el aprendizaje correspondiente.

En cualquier caso, estas atribuciones están en línea con la garantía que le corresponde al órgano representativo de velar por la marcha adecuada de las instituciones.

XXIII. Informar al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado las ausencias e inhabilitaciones permanentes de los integrantes de los Ayuntamientos y de los Diputados, cuando amerite la convocatoria a elecciones extraordinarias;

COMENTARIO:

El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, tiene la función de garantizar el ejercicio del derecho a votar y ser votado en las elecciones y demás instrumentos de participación ciudadana, y de promover la participación política de los ciudadanos a través del sufragio universal, libre, secreto y directo y es a este órgano autónomo a quien se debe informar de manera oportuna y precisa sobre las ausencias e inhabilitaciones de los integrantes de un Ayuntamiento o de algún Diputado, con el objetivo de proveer la convocatoria de elecciones extraordinarias cuando así lo amerite.

XXIV. Resolver el mantenimiento o la suspensión de la inmunidad constitucional de los servidores públicos que hayan sido acusados por la comisión de algún delito;

COMENTARIO:

La figura jurídica de la inmunidad jurídica se refiere a la imposibilidad de la autoridad competente para detener o someter a un parlamentario a un funcionario público por elección popular, durante el ejercicio de sus funciones, a un proceso penal por la posible comisión de algún delito, salvo en el caso de flagrancia. Este privilegio legal es también conocido como fuero constitucional.

La inmunidad jurídica tiene su origen histórico en la clásica separación de poderes y en la constante búsqueda de la independencia del Poder Legislativo con respecto al Ejecutivo, sobre todo en el caso de las monarquías parlamentarias. Siendo el principal objetivo de esta figura dotar de independencia y libertad a los legisladores y en sus votos emitidos en el recinto legislativo.

En esencia, se trata de una inmunidad de carácter procesal. Y solo aplicable a la materia penal, sin posibilidad de extenderse a otras áreas. A pesar de ello, en la práctica ha sido común que los jueces extiendan a otras áreas esa inmunidad procesal. La atribución de la legislatura local para retirar esta inmunidad, se ejerce a través de una resolución declaratoria que señala la procedencia de una acción de naturaleza penal. Tal declaratoria habilita al juzgador a someter a su jurisdicción al servidor público que se encontraba protegido contra tal injerencia o molestia.

Esta inmunidad ha sido mal empleada, generando descontento e incluso impunidad, ante la imposibilidad de someter a la acción de los tribunales a quienes cometían alguna infracción o eran señalados de la comisión de un delito. Mucho se ha discutido la necesidad de que deba eliminarse esta inmunidad procesal. Estamos convencidos de la pertinencia de que esta figura siga existiendo, pero que su uso esté realmente acotado a los casos por los cuales se estableció como una garantía para el funcionamiento de las instituciones.

XXV. Conocer de la responsabilidad política contra los servidores públicos a los que se refiere el título Décimo Tercero de esta Constitución, y erigirse en gran jurado en los juicios políticos que contra ellos se sigan;

COMENTARIO:

El régimen de responsabilidades de los servidores públicos en el sistema jurídico mexicano comprende cuatro aspectos: la responsabilidad política, la administrativa, la civil y la penal, adicional a la denominada responsabilidad patrimonial del Estado. En el caso de la de naturaleza política, ésta es una figura procesal clásica del sistema inglés, a través de la cual los ciudadanos participan en la administración de justicia.

El Juicio Político es “un proceso de orden constitucional, cuya finalidad es hacer efectivo el principio de responsabilidad de los servidores o funcionarios públicos, particularmente de los más altos cargos o autoridades, tales como jefes de Estado, jefes de Gobierno, ministros, magistrados de los tribunales superiores de justicia, generales o almirantes de las Fuerzas Armadas, que se realiza ante el Parlamento o Congreso”.²¹⁶

El procedimiento para desarrollar el juicio político se encuentra consagrado tanto en la legislación orgánica del poder legislativo como en la ley de responsabilidades de los servidores públicos. La Constitución local prevé lo relativo al régimen de responsabilidades en el título décimo tercero.

²¹⁶ Definición de Licencia. [Consultado 26/04/2019.] Disponible en: <https://definicion.de/juicio-politico/>

XXVI. Determinar en el presupuesto de egresos, la retribución que corresponda a los empleos públicos establecidos en la ley. En caso que por cualquier circunstancia se omita fijar la remuneración, se entenderá por señalada la que hubiera tenido en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo;

COMENTARIO:

Toda administración tiene como objetivo encaminar el aprovechamiento de los recursos no solo económicos, sino también debería de ser una prioridad el aprovechamiento y conservación del esfuerzo, experiencia, conocimientos y habilidades del personal que labora al servicio del Estado. Para poder lograr esto, se debe de contar con recursos humanos capacitados y actualizados en las labores atinentes al servicio público. El ideal es poder retribuirles, motivarlos, capacitarlos y mantenerlos en las mejores condiciones laborales posibles y con remuneraciones adecuadas.

Esta fracción se ocupa de señalar que se debe establecer en el presupuesto de egresos lo correspondiente a cada uno de los empleos públicos. Este rubro abarca a todas las personas que prestan su trabajo, sea físico o intelectual, al servicio del Estado y bajo las condiciones laborales mínimas establecidas por la ley; los destinatarios de estas normativas se denominan servidores públicos, aunque en otras terminologías se conciban como autoridades, funcionarios, burócratas o empleados públicos.

Para dar seguridad jurídica a los empleados públicos, se prevé que, ante la omisión de fijar la remuneración correspondiente en el presupuesto anual, queda garantizada como percepción la que haya sido establecida en el presupuesto de la anualidad anterior o en la legislación que haya creado dicho empleo o plaza laboral. Con ello se evita su indefensión jurídica y que, ante la omisión legislativa en el presupuesto, pueda provocarse el cierre de oficinas públicas.

XXVII. Integrar en el presupuesto de egresos las aportaciones y participaciones federales a los municipios, de acuerdo a las leyes correspondientes;

COMENTARIO:

Las participaciones y las aportaciones federales son los dos ramos generales del gasto federalizado que tienen las partidas presupuestarias más altas son. La principal diferencia entre ambas radica en que las primeras son recursos que los Estados y Municipios pueden ejercer libremente, mientras que, las segundas son recursos etiquetados, puesto que, la Ley de Coordinación Fiscal, determina en que las deben gastar los Estados y Municipios.

Corresponde al Congreso local integrar ambos conceptos en el presupuesto anual del Estado, pues la sumatoria de todos esos recursos constituye la “bolsa” con la cual los gobiernos locales cumplen con sus funciones y atribuciones.

No debe pasar desapercibido que el municipio sigue siendo un ámbito gubernativo sumamente descuidado, toda vez que, a la fecha, en el estado de Guerrero, muchos de

ellos solo pueden cumplir con sus obligaciones y atribuciones con la ayuda económica de la Federación o del gobierno estatal. Ello contraviene el espíritu presente en las discusiones del Constituyente de 1916-1917 que buscaba consolidar un modelo de municipio libre, cuya principal libertad era la económica.

XXVIII. Establecer las bases sobre las cuales se podrá autorizar a los Ayuntamientos para:

a) Contratar obras y servicios públicos cuando éstos contraigan obligaciones que excedan al período constitucional del Ayuntamiento contratante;

COMENTARIO:

Toda obra pública de inversión incluida en una propuesta de inversión debe ser planeada, programada y presupuestada, particularmente aquella cuya inversión es considerable y que generalmente aporta mayores beneficios sociales. La planeación debe tomar en cuenta los aspectos financieros, técnicos y sociales de una obra, de tal manera que el proyecto resulte conveniente desde el punto de vista económico, técnico, ecológico y operativo. Toda obra debe considerarse todas las acciones a realizar para evitar en lo posible desviaciones en el costo, el tiempo de ejecución o en la calidad de esta.

b) Presupuestar erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura;

COMENTARIO:

Para presupuestar erogaciones plurianuales se deben de establecer criterios específicos y el procedimiento que deberá tomarse en consideración, a efecto de que las dependencias y entidades de la administración municipales, incluyan proyectos de inversión de infraestructura cuyo desarrollo implique un periodo superior a la anualidad. Estas erogaciones deben garantizarse en los apartados específicos correspondientes a los proyectos de presupuesto de los años siguientes, para evitar que dichas obras de infraestructura queden inconclusas y puedan generar gastos superiores a los beneficios proyectados.

c) Contratar empréstitos cuando se paguen o garanticen con las participaciones y/o aportaciones federales susceptibles de afectarse de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal y/o ingresos propios;

COMENTARIO:

Empréstito es una operación financiera que realiza el Estado o los entes públicos, normalmente mediante la emisión de títulos de crédito, para atender sus necesidades u

obligaciones.²¹⁷ Para el autor Arrijo Vizcaíno, “se le llama empréstito al crédito o financiamiento que es otorgado a un gobierno por un Estado extranjero, por organismos internacionales de crédito como el Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, etcétera, por instituciones privadas de crédito extranjeras o por instituciones nacionales de crédito para la satisfacción de determinadas necesidades presupuestales, que generan para el gobierno receptor, la obligación a un cierto plazo, de restituirlos adicionados con una sobreprima por concepto de intereses y cuyo conjunto, aunado a otras disposiciones crediticias de emisión de bonos, moratorias e indemnizaciones diferidas por expropiación y nacionalizaciones, que forma la deuda pública de un país.

El Congreso debe establecer las bases para que la contratación de créditos no afecte las finanzas municipales, generando un menoscabo o afectación en el patrimonio público, lo cual puede hacer que las funciones o competencias municipales no se cumplan de manera adecuada.

d) Enajenar, gravar y transmitir la posesión o dominio de bienes;

COMENTARIO:

Algunas veces, el Estado (Federación, entidades federativas o municipios) actúa como persona jurídica de Derecho Público y ejerce su imperio por encima de los particulares y realiza actos *jure imperii*; también, en ocasiones, el Estado se sitúa al nivel de los particulares y se conduce como persona de Derecho Privado y realiza actos *jure gestionis*. Esto revela la doble personalidad jurídica que tiene el Estado. El Estado puede ser propietario de bienes que están destinados al servicio de la comunidad y son absolutamente inajenables. Sin embargo, también posee otros bienes que no están destinados al cumplimiento de sus funciones o competencias y puede enajenarlos, gravarlos o disponer de ellos.

El Congreso local debe establecer las bases para que realice dichos actos jurídicos, garantizando el apego a procedimientos que impidan el menoscabo o lesión de la hacienda o patrimonio municipal.

e) Transmitir en forma gratuita o donar la propiedad, así como el uso o disfrute de los bienes del municipio, previa autorización de las dos terceras partes del total del Ayuntamiento;

COMENTARIO:

Los municipios, al igual que la Federación y las entidades federativas, poseen bienes denominados bienes municipales, los cuales forman parte, junto con los ingresos por ellos producidos, del activo de la Hacienda Pública Municipal. Los bienes del dominio público son los que están destinados al disfrute de toda la comunidad, y que son utilizados

²¹⁷ Adolfo Arrijo Vizcaíno, *Derecho Fiscal*; Editorial Themis, Número de Edición: 17, 2003, pp. 85-86.

por todos los habitantes sin discriminación, en forma gratuita. Los de uso público, son de uso común y general de los ciudadanos, en forma gratuita y libre. Los de uso privado son aquellos cuya utilización está sujeta a determinadas condiciones, como es el caso de los usos sometidos a concesión o los que requieren de un permiso especial. También son bienes del dominio público municipal, las avenidas, calles, plazas, aceras, parques y todos aquellos que por su naturaleza y destino no pertenecen a particulares y están a la disposición de uso público.

Estos bienes pueden ser razón o motivo de un contrato de donación, el cual consiste en que el municipio (donante) transmite a una persona física o moral (donatario), la propiedad de uno o varios bienes presentes de forma gratuita; es decir, mediante este contrato se transfiere la propiedad de algo (bien mueble o inmueble) a otra persona, sin que se dé algo a cambio.

Al igual que en los otros supuestos, es imprescindible que el Congreso emita disposiciones que eviten el menoscabo o lesión del patrimonio o hacienda municipal, pues a través de estas donaciones pueden darse actos de corrupción que redunden a la larga en una afectación de los servicios públicos a cargo de los municipios.

f) Otorgar las concesiones de prestación de servicios públicos que les correspondan a los municipios, sus prórrogas y cancelaciones;

COMENTARIO:

Una concesión es el otorgamiento del derecho de explotación, por un período determinado, de bienes y servicios por parte de una administración pública o empresa a otra, generalmente privada y tiene por objeto la administración de los bienes públicos mediante el uso, aprovechamiento, explotación de las instalaciones o la construcción de obras y nuevas terminales de cualquier índole sean marítima, terrestre o aérea de los bienes del dominio público.

Las concesiones son áreas que resultan sumamente sensibles al abuso o a la corrupción, de ahí la necesidad de que se establezcan bases claras que limiten la discrecionalidad de las administraciones municipales.

g) Celebrar convenios con la federación, con el Estado, con otros Estados o con personas físicas o morales;

COMENTARIO:

Para fortalecer la modernización del sistema federal e impulsar la planeación de un desarrollo armónico de todas las regiones del país, se han venido celebrando convenios entre federación, entidades federativas y municipios. Estos convenios pueden ser de coordinación, cooperación u otros, pero en todo caso, serán los Congresos locales los que delinearán las bases conforme a las cuales deben celebrarse tales actos jurídicos.

La vigilancia de estos convenios resulta sumamente importante, pues las cláusulas del mismo pueden constituir pesadas cargas para el erario o pueden comprometer asignaciones presupuestales superiores a las que les corresponden en términos presupuestales a los municipios.

h) Celebrar convenios de coordinación con municipios de otras entidades federativas; y,

COMENTARIO:

Existen convenios de coordinación entre municipios, los cuales pueden ser de carácter administrativo o fiscal, con el fin de conjuntar y articular los esfuerzos de las diferentes dependencias y entidades de la administración pública municipal.

Esto se hace evidente en las relaciones que hacen que municipios en zonas limítrofes con otros estados tengan que convenir para eficientizar sus servicios públicos o para garantizar la adecuada marcha de sus actividades, compartiendo en ocasiones inversiones en infraestructura que resulte útil para dos o más municipalidades.

i) Crear entidades paramunicipales.

COMENTARIO:

Las entidades paramunicipales son aquellos organismos que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, que componen la administración pública municipal y cuyo objetivo es auxiliar al Ayuntamiento en el manejo y desarrollo de las áreas o competencias que son consideradas estratégicas o prioritarias.

De igual manera, el Congreso local deberá establecer las bases que permitan a los Ayuntamientos la creación de estas entidades paramunicipales, útiles para la prestación de los servicios públicos que son competencia de los municipios, en términos constitucionales y legales.

XXIX. Formular solicitud al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana para que organice referéndum, plebiscitos, consultas populares y demás instrumentos de participación ciudadana;

COMENTARIO:

De acuerdo con la Ley de participación ciudadana, el Congreso está facultado para participar, de diferente manera, en los instrumentos de participación ciudadana. No debe olvidarse que el Congreso es el órgano “natural” de representación política en los Estados contemporáneos, de ahí su legitimidad para colaborar en tales tareas.

Plebiscito: “Sirve para que los ciudadanos decidan entre aceptar o rechazar una propuesta que concierne a la soberanía”. “Es la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de

naturaleza gubernamental o constitucional, es decir político, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica”. “Resolución tomada por todos los habitantes de un país a pluralidad de votos. Votación de todos los ciudadanos para legitimar algo”.²¹⁸

Referéndum: “Es un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión del gobierno”. “La acción de someter algún acto importante del gobierno a la aprobación pública por medio de una votación. “Procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos, cuya ratificación debe ser hecha por el pueblo. Es un proceso de consulta para la aceptación de una ley, así como para su modificación o abrogación, al cual tienen derecho los gobernados de acuerdo a las leyes de cada país, es un instrumento conocido por la teoría política como democracia directa”²¹⁹.

En las consultas ciudadanas, el órgano electoral convoca a la ciudadanía o electorado para que se pronuncie en torno a una cuestión en la que se requiere que los órganos estatales cuenten con el aval de la población.

Recomendamos ver el comentario al artículo 23 de esta Constitución.

XXX. Aprobar el Plan Estatal de Desarrollo y supervisar y dar seguimiento continuo, a través de las comisiones competentes, al cumplimiento de los objetivos y metas trazados en aquél;

COMENTARIO:

El Plan Estatal de Desarrollo es el instrumento legal que describe el rumbo en que sociedad y gobierno coordinarán esfuerzos, recursos, voluntad e inteligencia para construir el Guerrero que merecemos los guerrerenses. Es un documento elaborado de forma plural, que plantea el compromiso común por lograr un gobierno íntegro. Guerrero debe ser un estado democrático, incluyente, con un desarrollo vigoroso y que garantice el bienestar y las oportunidades para todas y todos sus habitantes.

Su elaboración se hace posible a través de la participación ciudadana por medio de foros, así como la opinión de expertos e instituciones públicas y privadas de renombre. Esto garantizaría que en el presente sea una herramienta fidedigna de consulta. Su principal objetivo es trascender los planes anteriores que cumplieron el requisito legal de ser publicados, para después solamente llenar un hueco en los archivos de las oficinas de gobierno. El plan debería de estar diseñado con la misión de ser flexible y medible, y representar el eje rector de las prioridades de la política pública, además de orientar a los sectores económico, político y social en el logro de sus objetivos. Nos

²¹⁸ Francisco Berlín Valenzuela, *Diccionario Universal de términos Parlamentarios*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Porrúa, México, 1997, p. 819.

²¹⁹ *Idem*.

ha faltado, como sociedad y gobierno, lograr planes de desarrollo que puedan generar cambios en la sociedad; o quizá solo nos ha faltado compromiso, vocación y convicción para llevarlos a cabo.

Corresponde al Congreso local la aprobación de dicho documento, pero también la tarea de supervisar su ejecución y dar seguimiento continuo al cumplimiento de los objetivos y metas en él contenidos. Lamentablemente no existe una sanción jurídica o política expresa, ante su falta de implementación o ejecución adecuada.

XXXI. Solicitar la comparecencia de los representantes institucionales de los Órganos Autónomos, para que informen sobre los asuntos de su competencia;

COMENTARIO:

Como los Secretarios de Despacho comparecen ante el Congreso del Estado de Guerrero, para informar sobre temas atinentes a sus respectivas áreas de competencia, los Órganos autónomos también deben hacerlo. AL respecto, debe entenderse que esta atribución del Congreso se limita a solicitar que los representantes institucionales, que suelen ser los titulares de los órganos unipersonales o colegiados, comparezcan ante los diputados a informar sobre asuntos específicos de su ámbito competencial.

Esta función resulta entendible a la luz de que el órgano legislativo es la sede de la representación popular, por lo que puede exigir, que los asuntos que preocupan a la sociedad sean informados y discutidos públicamente. Se trata, en cierto sentido, también de un mecanismo de control institucional.

XXXII. Convocar a comparecer a las autoridades que no acepten o no cumplan alguna de las recomendaciones de la Comisión de los Derechos Humanos;

COMENTARIO:

Con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, se ha modificado la competencia y actuación de las comisiones Nacional y locales de los Derechos Humanos. Entre los cambios destacan que se establece un parámetro para los derechos humanos reconocidos y establecidos en la Constitución federal y en los tratados internacionales de los que México forma parte, estableciéndose criterios de interpretación y fortaleciendo el trabajo de las comisiones de derechos humanos al prever que las autoridades destinatarias deberán responder a las recomendaciones. Asimismo, se señala que, si no las aceptan o no las cumplen, fundando y motivando su negativa de manera pública, el Congreso puede solicitar, por decisión propia o a instancia diversa, la comparecencia de aquellas para que expliquen su actuar.

No debe olvidarse que, en esencia, gran parte de la labor de la Comisión de los Derechos Humanos consiste en investigar violaciones consideradas graves, a derechos humanos. En tales casos, queda justificada con creces el que pueda solicitar al

Congreso local emita la convocatoria respectiva para la comparecencia de autoridades estatales, en aquellos casos en que éstas no acepten o no cumplan con una recomendación de la Comisión.

XXXIII. Requerir la comparecencia de los secretarios de despacho del gabinete, de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública, previa convocatoria formal en los términos de la Ley Orgánica; de los representantes de los municipios, de los Órganos Autónomos y con Autonomía Técnica, así como a los demás servidores públicos del Estado, para que informen sobre los asuntos de su competencia, o respondan las preguntas e interpelaciones que se les formulen, conforme a lo establecido en la presente Constitución;

COMENTARIO:

El Honorable Congreso del Estado de Guerrero tiene la facultad de requerir la comparecencia de los mencionados servidores públicos, con la finalidad de conocer, de primera mano y con datos autorizados, los principales problemas que enfrenta la administración pública o algún rubro de la vida cotidiana de los guerrerenses.

Los diputados locales deberán solicitar la anuencia del Ejecutivo del Estado, para que comparezcan los miembros del gabinete estatal, secretarios de despachos, sean titulares o encargados del despacho, e informen al estado que guarda la dependencia a su cargo o algún tema en particular del resorte o competencia de dicha dependencia.

La sesión solo tiene como objetivo el permitir que los diputados realicen cuestionamiento o interpelaciones a los servidores públicos comparecientes, de acuerdo con el reglamento de las sesiones o con el formato aprobado por alguna de las comisiones del Congreso, habitualmente la Comisión de Gobierno.

Insistimos en que la naturaleza de estas atribuciones tiene que ver con un control preventivo de la administración, pues le permite conocer y pronunciarse sobre el desempeño de las diversas instituciones del gobierno y del poder público guerrerense. Dada la publicidad de estas comparecencias, el servidor público asume que se le está “vigilando” por la ciudadanía que ha solicitado a sus representantes la comparecencia ante ellos para explicar y justificar su proceder, en determinados rubros de su competencia.

XXXIV. Integrar comisiones de investigación para profundizar en el conocimiento de hechos y actos constitutivos de responsabilidades, atribuibles a los servidores de la administración pública estatal;

COMENTARIO:

Una Comisión de investigación “es un grupo de trabajo creado para llevar a cabo indagaciones de interés público y recabar información para que las cámaras puedan cum-

plir adecuadamente las funciones de control, parlamentario”.²²⁰ Asimismo se refiere a un grupo de legisladores que, realizan diligencias necesarias para averiguar si los titulares de los órganos del Ejecutivo han o no incurrido en cualquier tipo de responsabilidad ya sea por incumplimiento o exceso o alguna violación a las leyes que regulen su competencia, si cumplen o no con sus programas y actividades de acuerdo con la legislación aprobada y vigente del Poder legislativo.

En el Honorable Congreso del Estado de Guerrero hay un total de treinta tres comisiones entre ellas la comisión de asuntos políticos y gobernación, de estudios constitucionales y jurídicos, de presupuesto y cuenta pública, vigilancia y evaluación de auditoría superior del estado, hacienda, seguridad pública, protección civil, participación ciudadana, derechos humanos, transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales, atención a migrantes, desarrollo urbano y obras públicas, transporte, desarrollo social, salud, educación, ciencia y tecnología, desarrollo económico y trabajo, artesanías, turismo, desarrollo agropecuario y pesquero, asuntos indígenas y afromexicanos, igualdad de género, derechos de las niñas, niños y adolescentes, juventud y el deporte, recursos naturales, desarrollo sustentable y cambio climático, cultura, atención a los adultos mayores, atención a las personas con capacidades diferentes, agua, infraestructura y recursos hidráulicos, vivienda, examen previo e instructora entre otras.

Existen comisiones especiales como por ejemplo la creada comisión especial que investigue la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa, por lo regular estas comisiones se constituyen como grupos de trabajo especial para cumplir con las funciones de investigación, seguimiento, revisión, propuesta o emisión de informes que deberán servir como base para la toma de decisiones.

XXXV. Constituirse en colegio electoral para nombrar al Gobernador interino o sustituto, según proceda;

COMENTARIO:

Un colegio electoral es el cuerpo encargado de elegir a un determinado representante político mediante el sistema de sufragio indirecto. En el caso que nos ocupa, el colegio electoral está constituido mínimamente por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, cuya función es designar a un Gobernador interino o sustituto, en los casos de falta del Gobernador.

Esta hipótesis normativa se concretizó en octubre de 2014, durante el periodo del gobernador constitucional Ángel Heladio Aguirre Rivero; ante su licencia solicitada y concedida, el Congreso se constituyó en colegio electoral y eligió a Rogelio Ortega Martínez como gobernador interino. La votación fue de 39 votos a favor, seis votos en contra y cero abstencio-

²²⁰ Concepto de comisión, [Consultado 09/04/2019.] Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=39>

nes. Los secretarios de la Mesa Directiva Roller Arellano Sotelo y Alejandro Carabias Icaza fueron los encargados del conteo de los votos emitidos. Más tarde, al vencerse el periodo de la licencia solicitada y aprobada a Aguirre Rivero y concluir el periodo del interinato, se procedió a la elección del gobernados sustituto, designación que recayó nuevamente en Rogelio Ortega Martínez, a quien correspondió concluir el periodo constitucional de gobierno. En las últimas cuatro cinco décadas solo dos personas han ostentado dos variantes de la gubernatura: Aguirre Rivero ha sido gobernador sustituto y gobernador constitucional; mientras que Rogelio Ortega Martínez ha sido gobernador interino y sustituto.

XXXVI. Autorizar al Gobernador para celebrar convenios sobre los límites del territorio del Estado;

COMENTARIO:

El Gobierno del Estado de Guerrero ha celebrado diversos contratos o convenios sobre cuestiones territoriales. Un ejemplo es el contrato de comodato con el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de la Defensa Nacional, de una fracción del inmueble denominado “Campo Aéreo”, con el objeto de instalar una base de operaciones con instalaciones y plataforma, estacionamiento de auto-tanques y un espacio de almacenamiento de combustible fijo, siendo el último contrato celebrado el día 1 de abril de 2011, cuya vigencia fue hasta el 26 de octubre del año 2015.²²¹

Sin embargo, el sesgo que incorpora este artículo está relacionado no con los límites territoriales, sino simplemente con el territorio. El aspecto central de esta fracción es otorgar al Congreso del Estado la atribución de realizar convenios con los estados limítrofes para arreglar los conflictos vinculados con la definición de los linderos o fronteras interestatales. Con Michoacán, Estado de México, Morelos, Puebla y Oaxaca ha habido necesidad de definir los contornos guerrerenses, para dar seguridad jurídica a los habitantes de nuestra entidad y de las entidades circunvecinas.

Recomendamos ver el comentario al artículo 25 de esta Constitución.

XXXVII. Ejercer ante las instancias correspondientes las acciones en defensa del territorio y de la autonomía del Estado;

COMENTARIO:

La relevancia de la defensa del territorio está en línea con el respeto de las fronteras o límites. En tal sentido, debe saberse que la extensión territorial del estado de Guerrero

²²¹ Decreto número 494 por el que se Autoriza al Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero, para conceder el uso y Disfrute de Manera Temporal y a Título Gratuito del Bien Inmueble Propiedad del Gobierno del Estado, a la Secretaría de la Defensa Nacional por Conducto de la 35/A. Zona Militar. [Consultado 10/04/2019.] Disponible en: «<http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/?s=militar&day=&monthnum=&year=&cat=>».

es, según datos del INEGI, de 63596 km². El estado colinda al norte con los estados de México en 216 km y con Morelos con 88 km, al noroeste con el estado de Michoacán con 424 km, al noreste con el estado de Puebla con 128 km, al este con el estado de Oaxaca con 241 km y al sur con el océano Pacífico por alrededor de 500 km.

La frontera con Michoacán ha sido designada por dos Decretos uno que estableció la Federación y publicado en el *Diario Oficial* del 14 de diciembre de 1906, y otro del Estado, marcado con el número 18 del 20 de noviembre de 1907, que confirma y ratifica el anterior. Con el estado de México; por Decreto de 15 de mayo de 1849, expedido por el Congreso General hoy Honorable Congreso de la Unión, el que procedió al Decreto de Erección del Estado, con el estado de Morelos por el convenio celebrado entre ambas Entidades el 8 de octubre de 1946. con Puebla, los límites están en el mapa oficial, levantado en el año de 1845 por órdenes del Poder Ejecutivo Federal, y con Oaxaca, por laudo pronunciado por particular el 28 de abril de 1890, que acepta el dictamen de las comisiones de límites de ambos estados, con base en el cual se expidió el Decreto de la Legislatura del Estado de 27 de noviembre del mismo año de 1890.

El otro concepto presente en esta fracción es la defensa de la autonomía del estado. La autonomía es entendida como la capacidad de un ente para organizarse y normar su vida interna. En el caso particular, se ha reconocido que los estados no son soberanos, sino autónomos, toda vez que pueden organizarse libremente en lo que toca a su régimen interior. La defensa de la autonomía, a cargo del Congreso local, es muestra de la necesidad de atribuir funciones relevantes al órgano más representativo del estado de Guerrero, que hagan que el principio de legalidad se desarrolle a cabalidad.

XXXVIII. Expedir bases para autorizar al Gobernador y a los municipios la celebración de contratos para la prestación de servicios de mediano y largo plazo, dirigidos a crear infraestructura pública con la participación del sector privado;

COMENTARIO:

Es hoy cosa común que haya participación del sector privado en proyectos que implica una inversión pública por varios años. Esta situación se remonta a inicios de la década de los noventa; desde entonces los contratos de prestación de servicios a largo o mediano plazo han propiciado el desarrollo de infraestructura en los diferentes sectores o niveles de gobierno.

Un Contrato de Prestación de Servicios a Largo Plazo es un acto que involucra recursos de varios ejercicios fiscales, los cuales están sujetos al cumplimiento de un servicio. Dicho compromiso se efectúa entre una dependencia u órgano desconcentrado de la entidad y un proveedor. Este contrato establece que el proveedor está obligado a prestar uno o más servicios a largo plazo ya sea con recursos propios, facilitados por un tercero y otorgados por la administración pública, en términos generales implica el financiamiento, el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de los activos del proyecto que ha concesionado, todo a cambio de un pago estimado; la construcción de infraestructura carretera es un claro ejemplo de ello.

¿Cómo se determina el contrato? El tiempo que dura el contrato puede variar, es decir, puede ser a mediano plazo o a largo plazo. El contrato de prestación de servicios a largo plazo, se determina por lo general una vez que el contratante puede hacer una estimación de los requerimientos del servicio que brindara el proveedor. Algunas de las consideraciones o factores que se toman en cuenta para establecer el tiempo del contrato pueden ser los cambios trascendentales en los requerimientos originales, cambios en las políticas, vida económica del activo o recurso, modificaciones potenciales en la forma como un servicio pueda proveerse, y la disposición.

Principales características y riesgos en un contrato a largo plazo. Es un contrato a largo plazo entre una entidad federativa contratante y la empresa privada inversionista. El gobierno mantiene el control y responsabilidad de la prestación de los servicios públicos.

El inversionista proveedor presta sus servicios a la entidad contratante y no al público (no privatización). El inversionista es proveedor (diseño, financiamiento, operación, conservación y mantenimiento) y la entidad contratante paga una contraprestación determinada en la licitación de adjudicación. Los riesgos relacionados con el proyecto se distribuyen y equilibran de acuerdo a las responsabilidades. Los riesgos del inversionista proveedor (diseño, financiamiento, operación, conservación, mantenimiento) se dan, principalmente, en el contrato de obra, no en el de servicios. Quien suele cargar con los riesgos de la entidad contratante, quien debe tener solo la obligación de pago por los servicios efectivamente prestados.

XXXIX. Expedir bases para determinar la capacidad de endeudamiento del Estado, los requisitos para autorizar al Gobernador la negociación de empréstitos, sus límites y condiciones, así como las formas de supervisión de las finanzas públicas de conformidad con la legislación federal aplicable;

COMENTARIO:

En la actualidad el endeudamiento de las entidades federativas y los municipios ha mostrado una tendencia de crecimiento acelerado, a lo largo del tiempo, las experiencias históricas como la crisis de la deuda del año de 1982 o la crisis financiera del año 2008 demostró la falta de control para endeudar a los gobiernos estatales y municipales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el primer trimestre del año 2015, publicó los datos de la deuda pública de los estados y municipios. En estricto sentido, la Secretaría solo cuenta con el registro de una parte de la deuda total de estos niveles de gobierno, sin embargo, esta información permite dar un diagnóstico y dimensionar la magnitud del endeudamiento subnacional.

Se propone que la deuda estatal y municipal se contrate mediante un sistema de subasta pública donde los bancos compitan por ofrecer las mejores condiciones de tasa, con las más bajas y transparentes condiciones. Asimismo, que se implemente correctamente la legislación secundaria en materia de disciplina financiera, de tal forma que

se establezcan mecanismos que limiten el endeudamiento y que garanticen que la deuda pública sea utilizada como instrumento de financiamiento de inversión productiva. Que las entidades federativas hagan públicos los registros de deuda previstos en la legislación vigente, considerando la totalidad de su deuda y sus condiciones de contratación, que las entidades federativas y municipios terminen de armonizar la totalidad de sus sistemas contables, de acuerdo a la Ley General de Contabilidad Gubernamental y por último que los gobiernos subnacionales implementen una política fiscal prudente, buscando reducir su dependencia hacia los recursos federales e incrementando su capacidad recaudatoria.

Como es fácil de advertir, la vida económica de las entidades federativas, en los últimos años, han presentado importantes transformaciones que exige que las formas en que se conducen las políticas de endeudamiento sean estrictamente supervisadas, para evitar cualquier contratiempo. La capacidad de endeudamiento tiene numerosos factores, que deben ser atendidos oportunamente por los encargados de las finanzas locales.

XL. Otorgar autorización al Gobernador para que recurra al endeudamiento como fuente de recursos, atendiendo a lo previsto en el artículo 62, fracción IV, de esta Constitución;

COMENTARIO:

La deuda pública, se entiende por el conjunto de deudas que mantienen un Estado frente a los particulares u otros estados o países, como una forma de obtener recursos financieros por el Estado, Entidad Federativa y Municipio o cualquier otro poder público materializado normalmente mediante emisiones de títulos de valores o bonos.

No olvidemos que la naturaleza de la deuda pública para poder financiar sus actividades el sector público puede utilizar esencialmente los impuestos y otros recursos ordinarios como precios públicos, transferencias recibidas, tasas, creación de dinero, mediante el proceso de expansión monetaria y la emisión de deuda pública. Sin embargo, en el modelo federal mexicano muchas de estas atribuciones se encuentran reservadas para los órganos federales y por tanto, prohibidas para las autoridades locales. De ahí que el endeudamiento sea la principal herramienta para las entidades, con los riesgos que conlleva.

Dada la importancia que adquiere esta figura, para la autorización de endeudamiento se requiere de una votación calificada en el Congreso de “dos terceras partes de sus miembros presentes en sesión”. Previamente, se analizará la petición de endeudamiento, misma que debe situarse en alguna de las hipótesis de la Ley de deuda pública estatal. De manera expresa, en el artículo 62, f. IV, se señala que entre dichos supuestos se encontrará la atención de “circunstancias extraordinarias, incluyendo las que se deriven de los efectos de los fenómenos naturales”. En este mismo artículo se exige el apego a lo establecido en la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes de la materia.

XLII. Cambiar la residencia de los Poderes del Estado;

COMENTARIO:

Como sabemos el poder público de los estados se divide, para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no pueden reunirse dos o más poderes en una misma persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. La pluralidad de estos órganos impone que haya una estrecha colaboración entre ellos, que llevó a que todos los titulares se pudieran encontrar en un solo lugar, para que la toma de decisiones que requería de dicha colaboración o coordinación fuera pronta y eficaz.

Adicionalmente, en situaciones de emergencia, como un ataque extranjero, era más fácil defender las instituciones si sus titulares se encontraban en un mismo sitio que si estaban dispersos. De ahí que siempre los poderes tuvieran una residencia compartida.

La ubicación de dicha residencia atendía a algunos factores como la ubicación estratégica, que permitiera la defensa, pero también consideraba las distancias con el resto de las poblaciones, pues los gobernados requerían siempre acudir a la sede de los respectivos órganos o dependencias a realizar sus actividades.

En el caso que nos ocupa, corresponde al Congreso la atribución de cambiar la sede o residencia de los poderes. En Guerrero, encontramos que han sido sede de los poderes las ciudades de Iguala, Acapulco, Tixtla y Chilpancingo. Sin embargo, para determinados eventos protocolarios o conmemorativos, también se ha acudido a establecer como sede de los poderes del estado a determinadas ciudades, con el ánimo de que la población conozca del funcionamiento de las instituciones. La sede o residencia de los poderes públicos es considerada la capital del Estado. La fórmula reconocida es que la capital del estado es la sede de los poderes públicos locales. Aunque hoy no se reconoce, dados los cambios experimentados y la existencia de tecnologías que posibilitan la comunicación de manera pronta y eficaz, sería posible concebir que los poderes del estado tuvieran sedes diferenciadas. Podría ser un cambio de paradigma que serviría para evitar las concentraciones urbanas que han marcado la historia de las capitales estatales.

XLII. Autorizar al Gobernador, con el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, para enajenar, donar o permutar bienes inmuebles de propiedad estatal, en los términos que fije la Ley;

COMENTARIO:

La donación es un contrato por el que una persona que se le denomina donante transfiere a otra llamada donatario, de manera gratuita una parte o la totalidad de sus bienes, por ende, la donación no puede comprender los bienes futuros. Esta donación puede ser pura, condicional, onerosa o remuneratoria.

Un ejemplo de este acto jurídico, en el ámbito local, se puede advertir en el Decreto número 655 por el que se autoriza al Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero, a dar en donación pura, simple y gratuita a favor del Consejo de la Judicatura Federal,

para la Construcción del Edificio sede del Poder Judicial de la Federación, una fracción del predio de su propiedad denominado “Tlaxinca” ubicado en el kilómetro 9 de la carretera federal Chilpancingo-petaquillas, fraccionamiento lináloe al sur de esta ciudad capital.²²²

XLIII. Conceder la ciudadanía honoraria a los vecinos de otros Estados que por sus méritos se hagan acreedores a ella; otorgar premios o recompensas a los que hayan prestado servicios de importancia a la humanidad, al país o al Estado, y establecer distinciones a quienes hayan brindado servicios eminentes al Estado de Guerrero; y,

COMENTARIO:

La ciudadanía constituye en la Grecia clásica la vía para la participación del individuo en la comunidad política.²²³ La palabra “*Ciudadanía*” proviene del latín *Civitas*, que fue la organización jurídico-política de los romanos.²²⁴ Se puede afirmar, ante todo, que la ciudadanía indica la cualidad genérica de los ciudadanos, etimológicamente, la pertenencia de un individuo hombre o mujer al grupo social estructurado políticamente y, diríamos hoy dotado de soberanía. La ciudadanía honoraria viene siendo la condición que reconoce en este caso el Estado porque también puede ser reconocida por un país a una persona sus derechos políticos y sociales y trae consigo ciertas obligaciones.

En el artículo 18 de esta misma Constitución se encuentra lo relativo al otorgamiento de la calidad de guerrerense. Sin embargo, en este caso, la Constitución se refiere a una ciudadanía de tipo honorífico, entendida como un premio o reconocimiento a determinados individuos que no cumplen con los requisitos para serlo y que, en estricto sentido, nunca disfrutarán de los beneficios ni de las cargas de tal estatus.

De igual manera, se prevé como atribución del congreso la de otorgar premios o recompensas a quienes hayan prestado servicios de importancia a la humanidad, al país o al Estado. Esto se cumple con la entrega anual que realiza el Poder Legislativo de la Presea Sentimientos de la Nación, que es la más alta condecoración que otorga el Congreso y, por tanto, el Estado, dada la representatividad que ostenta el órgano legislativo. Respecto de la atribución que tiene de establecer distinciones a quienes hayan brindado servicios eminentes al estado de Guerrero, esto se hace a través de la expedición de la ley de premios civiles que reconoce la posibilidad de otorgar, por parte del Gobierno

²²² Decreto número 655 por el que se autoriza al Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero, a dar en donación. [Consultado 12/04/2019.] Disponible en: <http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2017/12/PO-100-ALCANCE-I-DECRETO.pdf>

²²³ Aunque la mayor parte de estas reflexiones sobre la ciudadanía sean aplicables a la democracia ateniense, muchas son trasladables al sistema político de Esparta, aún más excluyente y restrictivo en su atribución y caracterización iusfundamental que la primera; sobre el trato de los extranjeros en una y otra sociedad griega clásica en general, E. Pérez Martín, *Los extranjeros y el derecho en la antigua Grecia*, Dykinson, Madrid, 2001.

²²⁴ Miguel Carbonell Sánchez, (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, tomo I, tercera edición México, Porrúa, 2009.

del Estado, medallas y condecoraciones en diversos rubros. Esto último se hace durante la conmemoración de la erección del estado: el 27 de octubre de cada año, siendo el titular del Ejecutivo el encargado de entregarlo en nombre de todos los órganos del gobierno guerrerense.

XLIV. Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del presupuesto de egresos del Estado; y

COMENTARIO:

Esta función, de tipo colaborativa, es esencial para los organismos autónomos. Dada la responsabilidad inherente a estos cargos, la designación requiere de un proceso que se dificulta con una votación calificada de las dos terceras partes de los integrantes. Debe destacarse que no se tratan de las dos terceras partes de los presentes en la sesión, sino de las dos terceras partes del total de integrantes del cuerpo legislativo.

El reconocimiento de las funciones específicas de estos servidores públicos forma parte de las transformaciones legales que han experimentado las instituciones a lo largo de las últimas décadas, enmarcadas dentro de los esfuerzos por erradicar la discrecionalidad, la arbitrariedad, la impunidad y la corrupción.

XLV. Las demás que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las que sean necesarias para hacer efectivas sus atribuciones.

COMENTARIO:

Sin que se entienda una carta de autorización en blanco, la última fracción del artículo 61 constitucional permite que el Congreso local tenga un margen de maniobra para el dictado de normas que no tengan un referente constitucional expreso. En efecto, el carácter implícito de la facultad legislativa permite que este órgano representativo pueda dictar diversas disposiciones para que las demás instancias del poder público no se encuentren “atadas de manos” ante situaciones emergentes que exigen contar con un respaldo legal. Esto debe entenderse a partir del principio de legalidad a que se encuentran sujetos todos los servidores públicos.

Adicionalmente, no debe entenderse que esta fracción entraña necesariamente una función legislativa, puesto que la redacción empleada es la que señala que son atribuciones del Congreso local “las demás” conferidas por la Constitución federal y “las que sean necesarias para hacer efectivas sus atribuciones”, pudiendo ser atribuciones que materialmente tengan una índole ejecutiva o judicial, o meramente administrativa o financiera.

Estas fórmulas vagas y ambiguas explican que muchas normas emanadas del Congreso hoy día tengan que sujetarse a un control constitucional, pues independientemente de que “las demás” y “las que sean necesarias” no son atribuciones específicas, debe en-

tenderse que aun el órgano que encarna la mayor representación popular debe ajustarse al apotegma de Iglesias: nada ni nadie por encima de la Constitución.

ARTÍCULO 62. El Congreso tendrá como asuntos de atención preferente:

I. Recibir, discutir y aprobar, en su caso, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Estado;

II. En caso que el presupuesto de egresos propuesto por el Gobernador no fuera aprobado al 31 de diciembre de cada año, seguirá vigente el aprobado el del año inmediato anterior, hasta que se sancione, en plazo perentorio, el del ejercicio presupuestal que corresponda;

III. Examinar, discutir y aprobar las leyes de ingresos de los municipios, las cuales no podrán establecer exenciones ni subsidios a favor de persona o institución alguna;

IV. Autorizar la contratación de endeudamiento por parte del gobierno del Estado y los Ayuntamientos, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes en sesión.

Cualquiera que sea el supuesto de endeudamiento, el Congreso del Estado analizará que la petición sea fundada y motivada, a efecto de su posible autorización. La Ley de Deuda Pública del Estado establecerá, entre otros, los casos para atender circunstancias extraordinarias, incluyendo las que se deriven de los efectos de los fenómenos naturales.

La contratación de obligaciones y empréstitos del Estado, Municipios y organismos públicos, será en observancia a lo previsto en la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes de la materia.

V. Legislar en materia de responsabilidad hacendaria, previendo lo relativo a las obligaciones que corresponden al Gobernador y a los Ayuntamientos de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente, así como un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda y las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones;

VI. Examinar, discutir y aprobar las iniciativas preferentes enviadas o identificadas como tales por el Gobernador del Estado;

VII. Recibir el informe del resultado de la fiscalización de la cuenta pública, dictaminar y, en su caso, aprobar o rechazar la cuenta pública anual de las entidades fiscalizables; y,

VIII. Recibir del Gobernador, el informe del estado que guarda la administración pública estatal, para su evaluación y aprobación, y a los integrantes del gabinete, para la glosa del mismo informe.

IX. Concluir la revisión de la cuenta a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere el artículo 153 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior del Estado de Guerrero, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

COMENTARIO:

El artículo 62 de la Constitución Política del Estado de Guerrero, está dividido en nueve fracciones o apartados, donde se integran los denominados “asuntos de atención preferente” atribuidos al poder legislativo para el ejercicio de sus funciones de control respecto al Poder Ejecutivo.

Lo primero que destaca es la diversidad de atribuciones que están integradas en este artículo, de modo que no es posible atribuirle una función específica de control legislativo. Las primeras cinco fracciones contienen las disposiciones presupuestales y hacendarias; la fracción sexta dispone un control de la legislación; las fracciones séptima y novena están orientadas a la función de fiscalización; y la octava fracción se refiere a la función de control político. Por tanto, es conveniente definir la especificidad de las funciones de control legislativo contenidas en este artículo, de preferencia dejar solo las relativas a la función presupuestal, por ser la mayor parte de las disposiciones, y ubicar las otras funciones legislativas en los artículos que correspondan de la propia Constitución local.

Un segundo elemento relevante es que la mayoría de estas atribuciones legislativas contienen límites para su ejercicio, es decir, la Constitución da facultades limitadas al poder legislativo para ejercer estas funciones de control. En el caso de las atribuciones presupuestales, el legislativo tiene facultades de “discutir y aprobar” el proyecto enviado por el ejecutivo, pero no puede *participar en su elaboración*, como tampoco *modificar* las partidas del presupuesto que considere pertinentes, de modo que si no está de acuerdo con la propuesta ejecutiva, solo tiene la posibilidad de rechazar el proyecto presupuestal. Así, es probable que se genere un desacuerdo parcial, pero que afecta la totalidad del presupuesto; no obstante, en este tipo de desacuerdos se aplica la cláusula de reconducción presupuestal, prevista en la fracción dos de este mismo artículo, pero la tensión institucional provoca incertidumbre en el funcionamiento de los procesos asociados al presupuesto o, en su caso, a la ley de ingresos estatal. Ampliar las facultades de control presupuestal al poder legislativo, otorgando la posibilidad de participar en la elaboración del presupuesto y hacer modificaciones al proyecto recibido, podría dar más incentivos a ambos poderes para colaborar y prevenir potenciales desacuerdos en la aprobación de la ley de ingresos y el presupuesto anual de egresos de la entidad.

Otro ejemplo de las limitadas facultades legislativas es la conferida en la fracción ocho, la Constitución da al Congreso la capacidad de “evaluar y aprobar” el informe de la administración pública estatal que el ejecutivo le envía anualmente, pero no considera la posibilidad de que el legislativo pueda hacer *observaciones* a este informe, como tam-

poco señala qué sucedería si, eventualmente, el informe no es aprobado, de modo que esta función de control político se convierte en un trámite administrativo gubernamental. Esta función legislativa podría mejorar su alcance, si otorga al Congreso la facultad de observar las omisiones o fallas en áreas específicas de la administración pública, con el fin de establecer responsabilidades para los titulares de las áreas ejecutivas observadas; generando incentivos para mejorar el ejercicio gubernamental.

También es posible mejorar las facultades legislativas en el caso de la aprobación para contratar deuda por parte del gobierno del Estado y los Ayuntamientos (Fracción IV), incrementando la mayoría especial para la aprobación legislativa, de dos tercios de los legisladores presentes —como ahora sucede— a dos terceras partes del total de los legisladores; esta modificación podría reducir la presión para incrementar la deuda de los gobernantes locales.

En positivo, es importante destacar dos figuras legales que tienen la finalidad de mejorar el proceso legislativo: 1) la reconducción presupuestal, que previene de la falta de acuerdos en la aprobación anual del paquete económico (ley de ingresos y presupuesta de egresos); y 2) la iniciativa legislativa preferente, que otorga al ejecutivo la posibilidad de desahogar su agenda legislativa en temas prioritarios, establecidos por la propia Constitución, obligando al Congreso a pronunciarse en un tiempo límite sobre las prioridades del ejecutivo.

Las modificaciones aquí sugeridas tienen la finalidad de mejorar los mecanismos de control de la representación política en el contexto de pluralidad en el que se desarrolla la democracia local. En general, estos cambios se ajustan al modelo de frenos y contrapesos, en el cual se inspira la división de poderes en la forma de gobierno presidencial: multiplicar las instancias y actores con poder de veto para propiciar la estabilidad del *statu quo*, así como dar mayor legitimidad y hacer más transparente la adopción de decisiones. En situaciones políticas de pluralidad en la distribución del poder político, como el caso de gobiernos divididos o minoritarios, hay un mayor número de actores con capacidad de veto, lo cual genera procesos decisionales supramayoritarios, debido a que ningún actor puede imponerse sin considerar la opinión de otros actores, aunque estén en posiciones minoritarios. No obstante, se reconoce que ningún cambio normativo tiene la trascendencia esperada sin el compromiso de los actores políticos por hacer efectivos los cambios institucionales que la sociedad guerrerense reclama de nuestra democracia.

Gabino SOLANO RAMÍREZ

SECCIÓN IV

Órganos de Gobierno y Representación

ARTÍCULO 63. El máximo órgano de gobierno del Congreso del Estado es el Pleno de los Diputados, al que corresponde nombrar a los integrantes de la Mesa Directiva, a los de la Junta de Coordinación Política, a los de la Comisión Permanente, y las Comisiones y Comités ordinarios y especiales.

1. El Congreso del Estado contará con una Mesa Directiva y una Junta de Coordinación Política, cuya integración, duración, funcionamiento, facultades y obligaciones serán determinadas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento;

2. En ningún caso, la presidencia de la Mesa Directiva recaerá en un Diputado que pertenezca al grupo parlamentario que presida la Junta de Coordinación Política en el mismo año legislativo; y,

3. Los coordinadores de los grupos parlamentarios no podrán formar parte de la Mesa Directiva.

COMENTARIO:

De la división de poderes y representación. Locke, en el año de 1690, en su obra “Ensayo Sobre el Gobierno Civil”, habla de tres poderes: el legislativo, ejecutivo y federativo de la república. Para Locke, “El poder legislativo no sólo es el sumo poder de la comunidad política, sino que permanece sagrado e inalterable en las manos en que lo pusiera la comunidad”; asimismo, Montesquieu es quien delimitó la división de poderes, que sustentó la base del progreso de la separación del poder, con su obra “Del Espíritu de las Leyes” (1748); respecto a la representación, Montesquieu, hace mención, que “es menester que el pueblo haga por sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo... todos los ciudadanos de los diversos distritos deben tener derecho a la emisión de voto para elegir su diputado”.

Del Pleno. A nivel local, el Poder Legislativo se traduce en un Congreso del Estado, mismo que está integrado por 46 diputados. Por lo tanto, el máximo órgano de gobierno del Congreso del Estado es el Pleno de los diputados, quien tiene las facultades señaladas en la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Legislativo, mismo que le corresponde nombrar a los integrantes de la Mesa Directiva, a los de la Junta de Coordinación Política, a los de la Comisión Permanente, y las Comisiones y Comités ordinarios y especiales. Por lo tanto, el Pleno es la máxima autoridad al interior del Poder Legislativo.

De la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política. Una vez nombrada la Mesa Directiva por el Pleno, ésta es quien dirige las funciones del Pleno y la Comisión Permanente, la “Mesa Directiva dura un año de ejercicio legislativo, se integra con un Presidente, primer y segundo Vicepresidentes, dos Secretarios propietarios y dos Secretarios suplentes”. “La elección de la Mesa Directiva se llevará a cabo en la última sesión del último periodo ordinario de sesiones del correspondiente año del ejercicio constitucional y entrará en funciones en la primera sesión del Primer Periodo Ordinario del siguiente año del ejercicio constitucional”. Con respecto a la Junta de Coordinación Política, ésta es integrada por los coordinadores de los grupos y representaciones parlamentarias; el número de quienes la integran, es el resultado del número de coordinadores de los grupos y representaciones. Es sustancial mencionar que uno de los órganos más importantes para generar concesos, convergencias, acuerdos, diálogos, compromisos, soluciones y resultados, se da al interior de la Junta de Coordinación Política, que independiente de órgano al interior del Congreso, es un ente meramente político.

De la pluralidad en la Mesa Directiva. En relación a la integración de la Mesa Directiva, en ésta se demuestra la pluralidad existente en el Congreso del Estado, tal como lo indica, Alfredo Sainz Araiza, “Los anhelos, las aspiraciones, la presión socio-política y luchas del pueblo mexicano contribuyeron a la evolución del sistema electoral, el cual ha influido no sólo en la transición del sistema de partido, sino en la pluralidad ideológica del Poder Legislativo”. Misma pluralidad que se ve reflejada no sólo en la integración de la Junta de Coordinación Política, sino en la Mesa Directiva, que se integra por el mayor número de diputados de diferentes ideologías políticas. Así, en la integración de la Mesa Directiva se consideran los principios de proporcionalidad, paridad y pluralidad. De igual manera, en la integración de las Comisiones y Comités, existe la pluralidad de ideologías políticas.

Leonel CÁSAIRES GARCÍA

ARTÍCULO 64. La Ley Orgánica del Poder Legislativo, regulará lo relativo a la organización, integración, funcionamiento y ámbito competencial de los órganos de gobierno y administración que integran el Congreso del Estado.

COMENTARIO:

En la búsqueda de mejorar las condiciones sociales, culturales, económicas y políticas de mi Estado, a través de la construcción ciudadana, me encontré con la oportunidad de comentar el artículo 64° de la Constitución del Estado de Guerrero. Un artículo que, sin duda, se convierte en un reto para mí comentar, ya que implica el análisis de una ley de control, regulación y administración intergubernamental que muy poco he revisado o conozco. Confieso que será la primera ocasión que comentaré un artículo, y por ello, pretendo realizarlo sin tantos tecnicismos y, en todo caso, lo explicaré como cualquier ciudadano entendería una ley de este tipo. Siempre con el fin de lograr la construcción ciudadana mediante la socialización y comunicación asertiva de las leyes, códigos y normas que nos rigen en este gran pacto social que se resume en nuestras constituciones políticas nacional y estatal.

El artículo 64 se encuentra referido en la Constitución Política del Estado de Guerrero Libre y Soberano en el Título Quinto Poder Legislativo, sección IV que habla sobre los órganos de gobierno y representación; el cual señala que la correspondiente Ley Orgánica del Poder Legislativo regulará lo relativo a la organización, integración, funcionamiento y ámbito competencial de los órganos de gobierno y administración que integran el Congreso del Estado de Guerrero.

Es decir, el legislativo local durante las legislaturas anteriores, crearon una ley especial que describe cada una de las atribuciones que implica este artículo y por ende dicha ley. Se cita de esta forma, puesto que la ley en cuestión concierne a una materia en concreto y específica para regular, controlar y administrar el órgano legislativo; pues contiene normas especiales, describe circunstancias concretas, formas de aplicación, manejo de la norma, o por lo menos eso deberíamos encontrar dentro de su lectura, ya que conlleva

un elemento de aplicación preferencial sobre las leyes generales que pudiéramos referir de este o cualquier otro código.

Puesto que el artículo en cuestión plantea una ley en su descripción, me parece oportuno definir el concepto para tener claro desde el comienzo, de este comentario, la razón de esta ley y sus implicaciones. Según la Secretaría de Gobernación federal a través del Sistema de Información Legislativa define la Ley Orgánica como: “Ordenamiento jurídico que tiene por objeto precisar las bases de organización y funcionamiento de una institución derivada de los tres poderes del Estado. En México destacan con ese carácter: La Ley Orgánica del Congreso de la Unión, el Poder Judicial y de la Administración Pública, entre otras”.²²⁵

Las leyes orgánicas se caracterizan principalmente por ser necesarias, desde el punto de vista jurídico-social y suelen ser vistas como un puente intermedio entre las leyes ordinarias y la constitución, para el correcto funcionamiento de las instituciones del Estado (Algaza, 2000: 123).

La última reforma publicada sobre esta ley en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero No. 61 alcance IV, fue el martes 31 de julio de 2018 por la sexagésima primera legislatura. Sin embargo, el texto original fue publicado el 12 de agosto de 2016.²²⁶ Dicha Ley es de carácter administrativa y contiene 367 artículos, 31 capítulos y trece transitorios que tienen ese carácter por ser temporales ya que son complementarios de los artículos principales en cuestión.

El objetivo común de esta ley, según sus consideraciones; consiste en establecer los derechos, obligaciones, así como la garantía y derecho de participar en la deliberación y votación de los asuntos de su competencia, la igualdad de categoría, el valor igual de su voto, el derecho de integrar órganos internos en el Congreso del Estado, así como organizar la vida interna del Poder Legislativo para eficientar su funcionamiento (Berlín, 1997: 420-421).

La característica principal de esta ley, radica en que es dictada con carácter complementario de la constitución de un Estado en particular, siendo una de sus principales funciones la formación de una regla para desenvolver un precepto o institución.

Otra de sus características de este tipo de ley es el principio de especialidad, que permite al Estado, darle funcionalidad para que no haya una contrariedad en los diversos códigos y leyes tanto locales como nacionales, es decir que, si dos normas establecen el mismo tipo penal, debe tomarse en cuenta la norma especializada para poder definir una pena o sanción administrativa según el caso. Tal como lo señala Vázquez y Seijas, si existe una ley especial y una ley general que defina la misma norma y/o sanción será la ley especial que la autoridad competente deberá tomar en cuenta para poder deliberar (Vázquez, F. y Seijas P, 1993: 323).

²²⁵ Sistema de Información Legislativa, 2018, México.

²²⁶ Ley Orgánica del Estado de Guerrero Libre y Soberano de fecha indicada.

Contexto en el Estado de Guerrero. El Estado de Guerrero tiene un lugar indiscutible en la historia de nuestro país; porque desde el sur del territorio mexicano se ha dado paso a la construcción de la soberanía de la que hoy disfrutamos, pero, además, porque ha protagonizado y levantado la voz en diferentes momentos y circunstancias en la lucha contra la tiranía, la represión y el avasallamiento de conquistadores y traidores a la patria. De esto da cuenta la historia donde se detallan las hazañas que ocurrieron desde la Independencia de México, las Leyes de Reforma, la Revolución Mexicana y consumándose, para algunos, en la mal llamada cuarta transformación del país con la alternancia de la izquierda en el poder. Mal llamada porque si lo que se pretende enmarcar son los escenarios que México sufrió y como resultado de ello se dio algún tipo de cambio o transformó de la situación económica, política, social o cultural de nuestro país, no podemos olvidar la conquista española del siglo XV como primer escenario de transformación paradigmático. Por ello considero que en ese caso sería la quinta transformación que sufriría nuestro país.

En el contexto nacional la nueva configuración del sistema de partidos dejará un antecedente histórico de algún tipo. No me atrevo a hacer un análisis de prospectiva política del plano nacional y de lo que podría repercutir en el contexto local, en virtud de que el ejecutivo federal ha cumplido a penas cien días de gobierno que solo nos permite observar algunos de los planteamientos que se han hecho en la agenda nacional. Lo que me parece sensato señalar, es la visión del Estado mexicano de dignificar y restablecer la aplicación del Estado de Derecho con el propósito de dar certeza y certidumbre a nuestro sistema jurídico; probablemente con la finalidad de dar paso a la construcción de un nuevo paradigma para el país.

En el caso de Guerrero aplicar el Estado de Derecho no ha sido el principal ingrediente de la agenda en el congreso local de esta nueva legislación; acción que va en detrimento de la confianza de nuestras leyes y por supuesto de nuestra sociedad.

La aplicación de la norma llámese penal o administrativa tiene una función irrestricta de control, vigilancia y organización. El no aplicar la norma en las diferentes situaciones que se encuentra regulada la conducta del individuo, genera hacia el resto de la sociedad una situación en la que se piensa que la ley se puede infringir o se encuentra ausente. Por ello, considero fundamental replantear varios artículos no solo de esta ley sino de varios códigos; que por la falta de visión, conocimiento o por no considerar diferentes enfoques y contextos, el legislador no enmarca todas las situaciones que deben considerarse al diseñar una ley de este tipo. El siguiente planteamiento pretende ampliar mi punto de vista sobre la aplicación del Estado de Derecho a través de la norma pertinente ya que busco englobar en un ejemplo las distintas situaciones que merecen atención en dicha ley.

En virtud de que la Ley Orgánica del Estado de Guerrero que analizamos es de carácter administrativa y que dentro de sus funciones se encuentra la sanción administrativa como forma de contener las situaciones que desvirtúen o modifiquen la armonización y el sano ejercicio de la función en el congreso local, me parece fundamental poner en contexto la definición de Eduardo Gomero y Fernández Ramos²²⁷ pues definen la san-

²²⁷ Eduardo Gomero y Severino Fernández, 2005, *Manual Básico de Derecho Administrativo*, 13ª ed.

ción administrativa como el acto impuesto por un órgano estatal que deriva de un evento dañoso en función administrativa, como consecuencia de una violación de un deber impuesto por una norma. Tal como se señala en el artículo 32 de la Ley Orgánica del Estado de Guerrero que dice:

“Los Diputados serán amonestados públicamente por el Presidente de la Mesa Directiva, dejando constancia de ello en el acta de la sesión correspondiente y en el Diario de los Debates, cuando:

I. Alteren el orden en las sesiones o del trabajo en comisiones; o

II. Hagan uso indebido de la tribuna”.

El artículo es claro para comprender su alcance y función, empero, la ejecución e implementación no se lleva a cabo por muchos factores dentro de los que destacan las cuestiones políticas, económicas e incluso me atrevo a señalar que no se aplica por falta de conocimiento de la norma, pues en la última línea de este artículo dice: *“Acumuladas tres amonestaciones, procederá la suspensión del cargo por quince días”*.

No ha sido del conocimiento público o existe registro alguno que señale que algún legislador, por lo menos desde la conformación de este precepto jurídico haya sido sancionado a sabiendas que en más de una ocasión pudiéramos señalar que algún legislador ha faltado a dicho artículo. Ahora bien, la interrogante salta a la luz ¿qué acciones se considerada alterar el orden de las sesiones? o ¿qué se considera uso indebido de la tribuna? ¿Acaso las faltas de los representantes populares o salir de las discusiones no es alterar el orden de la sesión? Para ello, hice una revisión general dentro de la Ley y no refiere de ninguna forma que acciones se encuentran consideradas como indebidas o que alteren el orden dentro del Congreso local. Por lo que consideramos que el artículo debe reformarse para que se agregue bajo cuáles y qué circunstancias se comete la falta y el mecanismo de penalización por faltar a la norma.

Por cierto, al intentar buscar algún elemento que sancione a los representantes populares por lo que establece el artículo 32 me percaté que no existe un apartado de procedimientos o sanciones vinculante; además me di cuenta que en varios artículos como el 189°, 216°, 221° y 225° solo por mencionar algunos, carecen de elementos que obligue al representante a cumplir la norma. Pues no especifican ni definen los casos en los cuáles son responsables. Paradójicamente, en el Congreso Local, la Ley Orgánica del Estado de Guerrero solo sirve como instructivo para abrir la sesión, tomar protesta y hacerse de la curul sin conocer los alcances u objetivos planteados en la creación del Poder Legislativo y lo que concierne al diseño de políticas públicas. Tal como si fuera un niño con juguete nuevo, el legislador, solo utiliza el instructivo para armarlo, pero no lo usa para saber cómo se juega, pero esto estimados lectores es otra historia.

Referencias:

ALGAZA VILLANAMIL, Óscar. “En torno al concepto de Ley Orgánica en la Constitución”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, Núm. 1, primer semestre 2000.

- BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 1197, p. 420-421.
- Constitución Política del Estado de Guerrero, 2018, Guerrero.
- GOMERO, Eduardo y Severino Fernández, 2005, *Manual Básico de Derecho Administrativo*, 13ª ed. Ley Orgánica del Estado de Guerrero, 2014. Guerrero.
- VÁZQUEZ, F. y P. Seijas, 1993, “Elementos típicos de los delitos especiales de posición jurídica del sujeto y el ejercicio de la función” en *Los delitos contra la administración Pública: Teoría General*. (2ª. ed.), Madrid: Servicio de Publicación e intercambio científico. pp. 323-325.

Yair Serraser GARCÍA DELGADO

SECCIÓN V

Proceso Legislativo

ARTÍCULO 65. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. A los Diputados del Congreso del Estado;

II. Al Gobernador del Estado quien, además, podrá presentar durante el transcurso de los diez primeros días de inicio de cada periodo ordinario de sesiones hasta dos iniciativas de ley o decreto con el carácter de preferente o señalar, con tal carácter, hasta dos que hubiere presentado en los periodos anteriores, las cuales seguirán el trámite en Comisiones y deberán ser votadas en el Pleno antes de que concluya el periodo respectivo.

III. No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución.

IV. Al Tribunal Superior de Justicia, en lo relacionado con la Ley Orgánica del Poder Judicial;

V. A los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia;

VI. A los Órganos Autónomos, en lo relativo a su Ley Orgánica; y,

VII. A los ciudadanos del Estado, mediante iniciativa popular, con excepción de las materias penal y tributaria, en los términos que establezca la ley.

COMENTARIO:

Procedimiento Legislativo. El título de la presente sección, denominado el “proceso legislativo”, supone la existencia de los pasos que se llevarán a cabo para materializar la norma jurídica; si bien es cierto que la Constitución local no estipula los pasos a seguir para la creación de las normas jurídicas, solo refiere en términos generales en los artículos 65 al 68 de la Constitución local; dichas fases o etapas se encuentran contempladas en la

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, Número 231, del artículo 227 al 235, así como del Capítulo Tercero de la Iniciativa Popular, también en el Capítulo Noveno de la Sanción, Promulgación, Publicación y entrada en vigor, abarcando los artículos 288 al 293²²⁸. De acuerdo a Eduardo García Máñez, menciona que dicho procedimiento legislativo se divide en las siguientes etapas: Iniciativa, Discusión, Aprobación, Sanción, Publicación e Inicio de Vigencia (IDASPI), pero en la Ley que regula al Poder Legislativo local, hace referencia en la “promulgación” como parte del procedimiento legislativo local.

Antecedentes. En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero de 1851, en el artículo 42 menciona a quienes podían iniciar la formación de leyes, también en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero de 1874, señala en su artículo 37, quiénes tenían la facultad de promover la creación de leyes o decretos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero de 1917, hace referencia acerca de quiénes tenían el derecho de iniciar leyes, en el artículo 48 es necesario mencionar que después de la reformas constitucionales de 1984 y 1987²²⁹, el derecho a iniciativa y formación de leyes quedó estipulado en el artículo 50.

Artículo 65 constitucional. Desde la reforma integral a la Constitución del 29 de abril de 2014,²³⁰ se estipula en el artículo 65 sobre quiénes tienen la facultad de iniciar leyes o decretos; en la fracción primera, en primer orden se encuentran los diputados del Congreso del Estado, derecho inalienable de los 46 diputados que integran el Congreso local, a pesar de lo dispuesto por el término “iniciativa”, esto no demerita la presentación de acuerdos o proposición con punto de acuerdo por parte del legislador, aunque en la práctica en su mayoría los legisladores presentan proposiciones con punto de acuerdo por la inmediatez del asunto.

Respecto a la fracción segunda del presente artículo, desde la Constitución de 1851 hasta en la actualidad, el titular del Poder Ejecutivo tiene la facultad de presentar iniciativas tanto de ley como de decreto; ahora bien, lo relativo a las iniciativas con el carácter de preferente, desde la reforma constitucional de abril de 2014 hasta la fecha, no ha presentado el gobernador del Estado iniciativas con tal carácter ante el Congreso del Estado.²³¹

Lo señalado por la fracción tercera, es necesario recalcar que hasta la fecha no se ha presentado una iniciativa de carácter preferente para adición, reforma o derogación de artículos de la Carta Magna local, pero en el terreno de los hechos, cuando el titular del

²²⁸ Véase la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, Número 231.

²²⁹ *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, número 9, martes 31 de enero de 1984) y *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, número 47, viernes 29 de mayo de 1987.

²³⁰ Véase la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

²³¹ Véase el seguimiento legislativo elaborado por la Dirección de Procesos Legislativos del H. Congreso del Estado, desde 2014 hasta la fecha, en el que hace constar el estado que guardan todas las iniciativas presentadas en cada Legislatura.

Poder Ejecutivo envía iniciativa para modificar la Constitución local, ésta políticamente se torna preferente. En lo que respecta a las fracciones cuarta, quinta, sexta y séptima, el Tribunal de Justicia solo puede presentar iniciativas en lo que refiere a su Ley Orgánica del Poder Judicial; los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, ejemplo de ello cuando presentan la Iniciativa con Proyecto de Ley de Ingresos del Municipio, así como la Iniciativa con Proyecto de Decreto de Tabla de Valores Unitarios de Uso de Suelo y de Construcción; en cuanto a los Órganos Constitucionales Autónomos, solo pueden presentar iniciativa en lo relativo a su Ley Orgánica, y lo relativo a la facultad que tienen los ciudadanos mediante iniciativa popular, se presentó la Iniciativa con Proyecto de Ley Integral sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos del Estado de Guerrero, en el mes de febrero de 2017 por diversas organizaciones sociales ante el Congreso local, la primera y única en su tipo.

Leonel CÁSAIRES GARCÍA

ARTÍCULO 66. Las iniciativas de ley o decreto, legislativo o de reforma y adiciones constitucionales, se sujetarán en su trámite y aprobación a lo prescrito en la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento.

COMENTARIO:

De las iniciativas de ley o decreto. En sí, el trabajo legislativo que se desarrolla en el Congreso local, la Constitución local y La Ley Orgánica del Poder Legislativo, refiere a iniciativas de ley o decreto, no obstante, la producción de un sinnúmero de proposiciones con punto de acuerdo que se presentan ante el Pleno o la Comisión Permanente por parte de los legisladores. La denominación correcta de estos dos instrumentos legislativos, son: 1. Iniciativa con Proyecto de Ley, e 2. Iniciativa con Proyecto de Decreto. Dichas iniciativas tienen como fin reformar, adicionar, derogar, o en su caso, abrogar la ley o el decreto respectivo.

De las iniciativas constitucionales. En el caso de la presentación de una iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona o deroga determinados artículos de la Constitución local, posee su propio trámite legislativo; a la presentación de una iniciativa con proyecto de ley o decreto se le conoce como legal, y a la presentación de una iniciativa de decreto de reforma, adición o derogación a la Constitución, se le conoce como constitucional, las dos pueden hablar de la misma materia, pero primero se dictamina la iniciativa constitucional y posteriormente la legal, esto en términos de jerarquía normativa y por así estipularlo la Ley Orgánica del Poder Legislativo.²³²

La Ley Orgánica del Poder Legislativo, Número 231, hasta la fecha no posee su reglamento, no obstante, el artículo 66 constitucional señala que las iniciativas se sujetarán

²³² Véase el artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, Número 231.

para su trámite y aprobación a lo prescrito en la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su reglamento; en muchas ocasiones ante la ausencia del reglamento, se aplica la práctica parlamentaria,²³³ esto ayuda a que los trabajos legislativos puedan desarrollarse.

Leonel CÁSAIRES GARCÍA

ARTÍCULO 67. Las iniciativas de leyes y decretos deberán ser analizadas, discutidas, dictaminadas en comisiones y votadas por el Pleno a más tardar en el siguiente periodo ordinario de sesiones.

En caso contrario, la Mesa Directiva deberá presentar la exposición de motivos y el clausulado de la iniciativa como dictamen en el subsecuente periodo ordinario de sesiones.

Los Ayuntamientos del Estado contarán con un plazo no mayor de 60 días naturales para aprobar un decreto de reforma constitucional.

COMENTARIO:

Dictamen de las iniciativas. En relación a la presentación de las iniciativas, las mismas continúan su trámite legislativo, tal como lo indica el procedimiento legislativo ante el Congreso del Estado. Toda iniciativa, tanto de ley como de decreto, una vez presentada es turnada a la Comisión respectiva para su análisis, discusión y su dictamen respectivo. Toda iniciativa, una vez dictaminada en sentido positivo o negativo, tiene que ser votada por el Pleno. Es conveniente señalar que el artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo²³⁴ señala que existen dos periodos de sesiones: “el primero iniciará el uno de septiembre y concluirá el quince de enero del siguiente año; el segundo, empezará el uno de marzo y culminará el quince de junio”. En relación a que las iniciativas tienen que ser votadas por el “Pleno a más tardar en el siguiente periodo ordinario de sesiones”, en la práctica parlamentaria no se llega a concretar dicha disposición, pero puede el Presidente de la Comisión Dictaminadora la solicitud a la Mesa Directiva para ampliar el plazo para emitir el dictamen.

En lo que respecta al segundo párrafo del presente artículo, en los últimos años, no existen antecedentes en los que la Mesa Directiva presente el dictamen respectivo, al contrario, solo ha dado trámite respecto a las excitativas parlamentarias exhortando a la Comisión o Comisiones dictaminadoras a que dictaminen lo más pronto posible.

En el tercer párrafo del presente artículo, en el que señala que los Ayuntamientos contarán con un plazo no mayor de 60 días naturales para aprobar un decreto de reforma constitucional, dicha disposición no obliga a los Ayuntamientos a cumplir el plazo indicado, deja a voluntad de los Ayuntamientos para aprobar o rechazar el proyecto de decreto en materia constitucional.

²³³ El *Diario de los Debates* del H. Congreso del Estado, se pueden encontrar que en diversas ocasiones se hace uso de la práctica parlamentaria.

²³⁴ Véase el artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, Número 231.

ARTÍCULO 68. En la reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos se observarán los mismos trámites que para su formación.

Las iniciativas que no sean dictaminadas dentro de la correspondiente Legislatura caducarán y deberán ser archivadas.

COMENTARIO:

Dictamen de iniciativas. En el presente artículo y en particular a lo que se refiere al primer párrafo, la ciudadanía se confunde entre una reforma, derogación o abrogación. Para poder diferenciar cada término, conviene precisarlos; en cuanto a la reforma, es la que busca modificar la norma jurídica; la derogación es aquella que elimina la norma jurídica; y la abrogación es la que elimina completamente las normas jurídicas contenidas en una ley o decreto. Haciendo énfasis en el apartado de derogación o abrogación, para eliminar una norma o completamente toda la ley o decreto; de igual manera, debe seguir las etapas del procedimiento legislativo.

En el párrafo segundo del presente artículo, en el que manifiesta que las iniciativas que no fueron dictaminadas dentro del periodo de la Legislatura, caducarán y serán archivadas. El presente párrafo da pie a una mala interpretación en el sentido de que da la posibilidad de que la Comisión o Comisiones dictaminadoras, puedan no dictaminar las iniciativas que les compete. A pesar de que existe la obligación de dictaminar toda iniciativa y en caso de que no se realice la dictaminación, se les exige hacerlo por medio de una excitativa parlamentaria, y si aun así no se dictamina la iniciativa, existe la posibilidad de que lo realice la Mesa Directiva o se turne a otra Comisión para su dictaminación.²³⁵ Pero en la práctica parlamentaria el rezago legislativo se da cuanto el incumplimiento de dictaminación y muchas de las iniciativas quedan archivadas.

Leonel CÁSAIRES GARCÍA

SECCIÓN VI
Comisión Permanente

ARTÍCULO 69. La Comisión Permanente, se sujetará a lo siguiente:

- I. Funcionará en los periodos de receso del Congreso;
- II. Será electa por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes;
- III. Se integrará con un presidente, dos vicepresidentes, dos secretarios y siete vocales. Por cada secretario y vocal propietario se nombrará un suplente;

²³⁵ Véase el artículo 282 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, Número 231.

- IV. Se elegirá el penúltimo día de cada período ordinario de sesiones; y
- V. En el año de renovación del Congreso funcionará como comisión de instalación de la nueva legislatura.

COMENTARIO:

Véase comentario al artículo 70.

ARTÍCULO 70. La Comisión Permanente tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Convocar por sí misma o a petición del Ejecutivo, a período extraordinario de sesiones del Congreso;
- II. Recibir las iniciativas que le sean presentadas y turnarlas a las Comisiones que correspondan;
- III. Coadyuvar en los trabajos de instalación de la nueva Legislatura;
- IV. Recibir la protesta constitucional de los servidores públicos que deban otorgarla ante el Congreso, durante los recesos de este;
- V. Conceder o negar las solicitudes de licencia o renuncia que le sometan los servidores públicos;
- VI. Nombrar provisionalmente a los servidores públicos del Congreso, que conforme a la ley deban ser aprobados por el Pleno;
- VII. Llamar a los suplentes respectivos en casos de licencia de los Diputados, de ausencia, inhabilitación y, en su caso, suspensión temporal o definitiva;
- VIII. Dar seguimiento a los dictámenes de los asuntos pendientes para el siguiente período de sesiones; y
- IX. Las demás que le señale esta Constitución.

COMENTARIO:

De acuerdo con Cuauhtémoc M. de Dienneim Barriguete,²³⁶ la Comisión Permanente tiene una ascendencia genuina y exclusivamente hispánica y su función fue reemplazar a

²³⁶ Cuauhtémoc M. de Deheim, “La Comisión Permanente. Análisis, evaluación y crítica a una constitución parlamentaria”, *Revista de la Universidad Latina de América*, 2019. (2) Jorge Carpizo, *Estudios Constitucionales*; 7ª edición; ed. Porrúa- UNAM; México 1999; pp. 286 y 287. (3) Jorge Carpizo y Miguel Carbonell, *Derecho Constitucional*; 2ª edición; ed. Porrúa; UNAM; México 2005; p. 119. (4) Miguel Carbonell, Óscar Cruz Barney, Karla Pérez Portilla, (comp.), *Constituciones Históricas de México*; ed. Porrúa-UNAM; México 2002; p. 197. (5) Susana Thalía Pedroza de la Llave, *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su Evolución y Funcionamiento actual*, Porrúa; México 2003; pp. 180 y 181. (6) Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Secretaría de Gobernación, *Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano*, (cuaderno 19), México 1991; p. 91. (7) Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, *op. cit.*, p. 92. (8) Constitu-

las Cortes durante el tiempo en que estas no actuaban en dos de sus principales funciones: administrar los subsidios y velar por la observancia de los fueros; y aunque después desaparecería de España, se implantaría en algunos países de Europa y en América Latina.²³⁷

El mismo autor refuerza su tesis de que la Comisión Permanente encuentra su origen en la Constitución de Cádiz de 1812 señalando que en el artículo 157 se preveía la existencia de la llamada “Diputación Permanente de Cortes” integrada entonces por siete miembros (tres de las provincias de Europa y tres de las de ultramar y el séptimo integrante se elegiría por sorteo entre la Diputación Europea y la de ultramar).²³⁸ Este órgano que debería ser nombrado antes de separarse las Cortes y que duraría el período comprendido de “unas Cortes ordinarias a otras”, tenía entre sus facultades velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes para dar cuenta a las próximas Cortes de las infracciones que notara, así como convocar a Cortes extraordinarias en los casos prescritos por la Constitución.²³⁹

De esta manera, de la Constitución de Cádiz pasó a la Constitución de 1824, que en su artículo 113 regulaba al entonces llamado “Consejo de Gobierno”, en la Constitución de 1836 y la Constitución de 1857 la nombraron “Diputación Permanente” y es justo en la Constitución de 1857 en su última reforma, que se le asigna el nombre de “Comisión Permanente”.²⁴⁰

Así llega a la Constitución de 1917 que en su texto original establecería en sus artículos 78 y 79 la existencia, estructura y atribuciones de la Comisión Permanente, misma que se integraría también por 29 miembros, de los cuales 15 serían Diputados y 14 Senadores. Esta composición habría de modificarse en el año de 1987 incrementándose a 37 los miembros de la misma de los que 19 serían Diputados y 18 Senadores.²⁴¹

Como podemos comprender, es a partir de la Constitución de 1824 que la institución denominada “Comisión Permanente” ha figurado y permanecido en nuestro sistema constitucional y se ha instituido como un elemento para la gobernabilidad y equilibrio entre los poderes durante los períodos de receso del órgano Legislativo.²⁴²

En nuestro sistema constitucional, cada estado de la República tiene su legislación local y en el Estado de Guerrero, la Comisión Permanente está regida en los artículos 69 y

ción Política de Estado Libre y Soberano de Guerrero, Colección Leyes y Códigos, Anaya Editores, México 2016, p. 38 y 39. (9) Ley Orgánica de Poder Legislativo del Estado de Guerrero número 286, pp. 17, 18 y 19.

²³⁷ Jorge Carpizo, *Estudios Constitucionales*, 7ª edición; ed. Porrúa- UNAM; México 1999; pp. 286 y 287.

²³⁸ Jorge Carpizo y Miguel Carbonell, *Derecho Constitucional*; 2ª edición; ed. Porrúa; UNAM; México 2005; p. 119.

²³⁹ Miguel Carbonell, Óscar Cruz Barney, Karla Pérez Portilla, (comp.); *Constituciones Históricas de México*; ed. Porrúa-UNAM; México 2002; p. 197.

²⁴⁰ Susana Thalia Pedroza de la Llave, *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su Evolución y Funcionamiento actual*; Porrúa; México 2003; pp. 180 y 181.

²⁴¹ Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Secretaría de Gobernación; *Nuestra Constitución, Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano, (cuaderno 19)*; México 1991; p. 91.

²⁴² Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, *op. cit.*; p. 92.

70 de la Constitución Política del Estado de Libre y Soberano de Guerrero.²⁴³ Además, la Comisión permanente del Poder Legislativo del Estado de Guerrero está regulada en su Ley Orgánica en sus artículos del 37 al 45.

Artículo 37. En los períodos de receso del Congreso funcionará una Comisión Permanente que será electa en la penúltima sesión de cada período ordinario, misma que se integrará por doce miembros, que serán en su orden: un Presidente, dos Vicepresidentes, dos Secretarios y siete Vocales. Por cada Secretario y Vocal Propietario se elegirá un suplente.

Artículo 38. La Comisión Permanente se instalará una vez que el Congreso del Estado clausure el período ordinario de sesiones. Hecha por su Presidente la declaratoria respectiva, se comunicará oficialmente a los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado, así como a los Ayuntamientos, precisándose la forma en que dicha Comisión quedó integrada.

Artículo 39. Las faltas de los integrantes de la Comisión Permanente serán cubiertas en los siguientes términos: el Presidente será suplido por el Primer Vicepresidente, y éste por el Segundo Vicepresidente. Las faltas de los Secretarios propietarios serán cubiertas por los Secretarios suplentes y la de los Vocales, por los Vocales suplentes.

Artículo 40. Cuando alguno de los integrantes de la Comisión Permanente no pueda concurrir a las sesiones por enfermedad o cualquier otra causa justificada, lo hará saber con anticipación al Presidente de la misma, a fin de que se apliquen las fórmulas de suplencias previstas en el artículo anterior.

Tratándose del Presidente, este lo hará del conocimiento de la Secretaría, a efecto de que se cite al Primer Vicepresidente o, en su caso, al Segundo Vicepresidente.

Artículo 41. La Comisión Permanente, para celebrar sus sesiones, requerirá la presencia de la mayoría de sus miembros y sesionará quincenalmente cuando menos.

Artículo 42. La Comisión Permanente no suspenderá sus trabajos durante los períodos extraordinarios de sesiones a que se convoque.

Artículo 43. La Comisión Permanente tendrá las facultades siguientes:

I. Convocar y presidir las juntas preparatorias para la elección de Mesa Directiva de los períodos ordinarios y extraordinarios que se celebren.

II. Despachar los asuntos económicos del Congreso, aun cuando este celebre período extraordinario de sesiones.

III. Elaborar un informe relativo a los asuntos que queden pendientes de resolución, a fin de que se continúe con sus trámites al abrirse los períodos ordinarios de sesiones.

IV. Las que le confieran la Constitución Política del Estado y las Leyes que de ella emanen.

V. Cumplir con las obligaciones que le imponga el Congreso y las demás que sean necesarias para el ejercicio de sus atribuciones.

²⁴³ Constitución Política de Estado Libre y Soberano de Guerrero, Colección Leyes y Códigos, Anaya Editores. México 2016, p. 38 y 39.

Artículo 44. Las resoluciones de la Comisión Permanente serán adoptadas por mayoría de votos de sus miembros presentes.

Artículo 45. La Comisión Permanente, el último día de su ejercicio, deberá tener formado un inventario que contenga las memorias, oficios, comunicaciones y otros documentos que hubiere recibido durante el receso del Congreso.

El día siguiente al de la apertura del período de sesiones ordinarias, la Comisión Permanente remitirá a los Diputados Secretarios de la Mesa Directiva, un informe sobre todos los asuntos que se hallen en su poder pendientes de resolución, así como el inventario a que se refiere el párrafo anterior, a efecto de que el Congreso proceda a su conocimiento y desahogo.²⁴⁴

En síntesis, reitero que la Comisión Permanente es una institución parlamentaria reconocida en el Estado de Guerrero en la Constitución local en sus artículos 69 y 70 y regulada en la Ley Orgánica para el Poder Legislativo en sus artículos del 37 al 45 y, de acuerdo a la legislación guerrerense, la Comisión Permanente funcionará en los periodos de receso del Congreso, instalándose una vez que el Congreso clausure el periodo ordinario de sesiones para posteriormente comunicar oficialmente a los poderes Ejecutivo, Judicial y a los ayuntamientos, la forma en como quedó integrada dicha comisión.

Facultades constitucionales de la Comisión Permanente del Poder Legislativo del Estado de Guerrero:

- a) Aprobar, en su caso, el decreto fundado y motivado que expida el jefe del Ejecutivo, mediante el cual se otorga la calidad de guerrerenses a los mexicanos que se hayan distinguido o prestado servicios extraordinarios de evidente beneficio para la entidad.
- b) Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.
- c) Recibir de cada diputado su informe del estado que guardan los programas de desarrollo económico y de bienestar social, la eficaz prestación de los servicios públicos y cualquier anomalía que pudiera afectar la seguridad y tranquilidad colectivas, proponiendo las medidas que considere adecuadas para la solución de los problemas planteados y la Comisión Permanente los haga llegar al jefe del Ejecutivo, para que proceda si estima oportuno.
- d) Convocar por sí misma, o a petición del Ejecutivo, a periodo extraordinario de sesiones del Congreso.
- e) Ejercer en sus respectivos casos, las atribuciones que le confieren las fracciones XXII y XXX de la Constitución local.
- f) Recibir la protesta de ley de los funcionarios que deban otorgarla ante el Congreso.
- g) Conceder licencia a esos funcionarios hasta por el tiempo que dure el receso.
- h) Recibir y resolver las renunciaciones que por causas graves, presenten los funcionarios que deban hacerlo ante el Congreso.

²⁴⁴ Ley Orgánica de Poder Legislativo del Estado de Guerrero número 286, pp. 17, 18 y 19.

- i) Nombrar provisionalmente a los servidores públicos del Congreso, que conforme a la Ley deban ser aprobados en pleno.
- j) Llamar a los suplentes respectivos en casos de inhabilitación o suspensión temporal o permanente de los Diputados que la integren, y si aquellos también estuvieran imposibilitados, expedir los decretos respectivos para que se proceda a nueva elección.
- k) Dictaminar sobre los asuntos pendientes para el siguiente periodo de sesiones.
- l) Designar al Gobernador provisional, si al comenzar un periodo institucional no se presentare el electo, o la elección no estuviera hecha y declara el primero de abril, siempre y cuando el Congreso, por encontrarse en receso no designe Gobernador interino. En todo caso cesará al Gobernador cuyo periodo haya concluido.
- m) Recibir del Gobernador del Estado opinión respecto de quién sustituya la falta definitiva de algún miembro del Ayuntamiento por causa grave o de fuerza mayor, en el caso de que el suplente no pueda entrar en funciones.
- n) Atender la solicitud del Gobernador del Estado acerca de la destitución por mala conducta de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, teniendo en cuenta lo que establece el artículo 112 constitucional de la Constitución local y
- o) Desahogar la solicitud del Gobernador del Estado para salir del territorio de la entidad por más de 30 días.

Facultades legales de la Comisión Permanente del poder legislativo del Estado de Guerrero:

- a) Convocar y presidir las juntas preparatorias para la elección de la Mesa Directiva de los periodos ordinarios y extraordinarios que se celebren.
- b) Desahogar los asuntos económicos del Congreso, aun cuando este celebre periodo extraordinario de sesiones.
- c) Elaborar un informe relativo a los asuntos que queden pendientes de resolución, a fin de que se continúe con los trámites al abrirse los periodos ordinarios de sesiones.
- d) Autorizar el uso de la fuerza pública para tener acceso al recinto del Congreso.
- e) Solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de los diputados.
- f) Suspender la sesión, cuando sin mediar autorización, se hiciere presente la fuerza pública, hasta que hubiese abandonado el recinto.
- g) Turnar a las comisiones ordinarias o especiales, los asuntos que deban ser conocidas por estas.
- h) Designar comisiones especiales, en aquellos casos que se amerite.
- i) Recibir el informe de la disolución de una fracción parlamentaria o representación de un partido político, informando de ello al Pleno del Congreso.
- j) Convocar durante los recesos del Congreso, periodos extraordinarios de sesiones, a solicitud de la mayoría de sus integrantes o del Gobernador del Estado. No debe pasar por alto que el Congreso del Estado se reunirá en tres periodos ordinarios de sesiones por año de ejercicio.

k) Citar a sesiones urgentes del Congreso.

l) Celebrar dentro o fuera del recinto oficial, reuniones de trabajo y audiencias públicas para conocer directamente de la población cualquier criterio u opinión que juzgue conveniente recabar, para el mejor cumplimiento de sus funciones.

m) Nombrar a los diputados que participen en eventos internacionales, nacionales o locales.

n) Ratificar los nombramientos y someterlos al Pleno en el siguiente periodo ordinario de sesiones, para su aprobación definitiva.

o) Apercibir a los legisladores que dejen de asistir sin causa justificada por tres veces consecutivas a sesiones, o que no guarden la reserva de los asuntos tratados en las sesiones secretas.

p) Amonestar al legislador que sin justificación, perturbe al Presidente de la Comisión Permanente, en su caso, en el desarrollo de alguna sesión.

q) Encomendar a la oficialía mayor y a la Dirección de Administración del Congreso, las actividades que considere necesarias y

r) Cumplir con las obligaciones que le imponga el Congreso y las demás que sean necesarias para el ejercicio de sus atribuciones.

La naturaleza de la Comisión Permanente se explica desde su origen como la institución que garantiza que el Poder Legislativo laborará de manera permanente los 365 días del año, tal y como lo hacen los poder Ejecutivo y Judicial.

Es necesario aclarar que la Comisión Permanente no suspende labores durante las sesiones de los periodos extraordinarios.

Olivia HIDALGO DOMÍNGUEZ

TÍTULO SEXTO

PODER EJECUTIVO

SECCIÓN I

Del Gobernador del Estado

ARTÍCULO 71. El Poder Ejecutivo se deposita en un sólo individuo que se denominará Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero.

COMENTARIO:

De acuerdo con la tradicional división del poder público, que comprende al Legislativo, Ejecutivo y Judicial, nos encontramos con una particularidad interesante por cuanto hace a la integración de estos tres órganos: no poseen similitudes numéricas. El Ejecutivo es unipersonal, recayendo su representación en una sola persona o individuo; mientras que tanto el Legislativo como el Judicial hacen recaer su representación en órganos colegiados, aunque en cada caso haya alguien que los presida. En el caso del estado de Guerrero, hay un gobernador; 46 diputados y 22 magistrados en el Tribunal Superior de Justicia.

La unipersonalidad del Ejecutivo está sumamente arraigada en el constitucionalismo mexicano, a pesar de que en algún momento los órganos ejecutivos fueron colegiados o, en otro extremo, se hacían acompañar de un vicepresidente o vicegobernador. También existen antecedentes de que el Gobernador contaba con un Consejo de Gobierno.

La decisión de un Ejecutivo unitario está relacionada con la necesidad de ejercer las funciones ejecutivas de manera idónea: la labor administrativa requiere de unidad y autoridad, por ello, la mejor manera de alcanzar ese desempeño fue evitar que las decisiones se tomaran por órganos colegiados, lo que podría retardarlas. Un solo titular al frente del Ejecutivo, en principio, sería garantía de que el desempeño de las funciones que le competen sea rápido y eficaz.

Algunos autores han enfatizado que el dictado de las leyes debe ser pausado, con tiempo suficiente para la deliberación, el análisis, la discusión y el intercambio de opiniones, con miras todo ello a tener una normativa idónea y adecuada a los objetivos planteados por la legislatura para alcanzar el mayor bien público posible. Sin embargo, una vez que la ley ha sido confeccionada y su observancia se vuelve obligatoria, su aplicación, encomendada a las autoridades administrativas y ejecutivas, debe ser pronta, rápida, enérgica, contundente. Por ello la necesidad de que haya unidad en la decisión y en la acción, lo cual se logra con un órgano ejecutivo a cargo de una sola persona. Cómo veremos más adelante ello no implica que esta persona realice todas las acciones de ma-

nera directa, contando para ello con un amplio cuerpo de colaboradores y funcionarios subordinados a su autoridad.

No olvido mencionar que, si bien el texto constitucional habla de la figura del Gobernador, también existe la posibilidad de que quien gane la elección sea una mujer, con lo cual el título será el de Gobernadora Constitucional del Estado de Guerrero. Ello no debe motivar cuestionamientos, o afirmar que para ello se requiera de una reforma constitucional. Resulta lógico que el sustantivo *gobernador* admite un uso diferenciado para uno y otro género, por lo que en atención al uso gramatical que emplean los textos normativos puede afirmarse que una u otra titularidad no requiere de ningún cambio o matiz especial, ni en el texto constitucional ni en los legales aplicables.

Por último, dejo anotado que, en el sistema político guerrerense, el Gobernador es el servidor público, llegado por un proceso electivo, que más legitimidad posee. En efecto, la circunscripción en la cual es electo es la más extensa: es todo el Estado. En cambio, la legitimidad de los diputados de mayoría se limita a los distritos en los cuales compiten. Igual ocurre con los munícipes, y específicamente con los presidentes municipales, cuya legitimidad se obtiene de la circunscripción municipal que corresponda.

David CIENFUEGOS SALGADO

ARTÍCULO 72. El Gobernador iniciará el ejercicio de su cargo el quince de octubre del año de renovación del periodo constitucional.

El Poder Ejecutivo residirá en la capital del Estado, pero por acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso podrá cambiar su sede provisionalmente.

Las atribuciones del Gobernador son intransferibles. Se delegarán exclusivamente en aquellos casos previstos en esta Constitución y en las leyes.

COMENTARIO:

Con la redacción adoptada en abril de 2014, se recorren las fechas de entrada al cargo. Tradicionalmente se iniciaban los periodos de gobierno los días 1º de abril del año de la renovación o sucesión. Ante la dispersión de las normas relacionadas con el periodo de gobierno, debe recordarse que el Gobernador dura en su encargo seis años y que la fecha de la jornada electoral para elegirlo es el primer domingo de junio del año que corresponda. Así, la toma de protesta del cargo se realiza alrededor de 130 días después de la elección del mismo.

El periodo que transcurre entre la elección del Gobernador y la entrada al cargo, es un plazo prudente para que se den los pasos y procedimientos pertinentes para que haya una transmisión del poder Ejecutivo ordenada e informada. Lo relevante de este periodo es que sirve para que el *Gobernador electo* inicie a organizar lo que será su gabinete, pudiendo hacer designaciones para que cada uno de sus futuros funcionarios entren en contac-

to con quienes se encuentran en el ejercicio del encargo, a efecto de informarse sobre la situación o estado que guardan los distintos ramos de la administración estatal. Esto resulta sumamente saludable, pues se traduce en la disminución de disensos o litigios en torno a lo que se recibió de la administración saliente. Un ejercicio muy interesante se dio con el arribo del gobernador Héctor Astudillo Flores, pues las elecciones tuvieron lugar el primer domingo de junio de 2015 y la toma de posesión fue el 27 de octubre de 2015, con lo cual el periodo entre uno y otro evento fue superior a los 140 días. Ello permitió un proceso de entrega recepción que estoy seguro no tiene ningún parangón en la historia del estado de Guerrero. Las reuniones del gabinete saliente y del que sería el nuevo gabinete permitieron que éstos conocieran a detalle la situación que guardaban los rubros que explícitamente se señalaron en el acuerdo correspondiente. Algo similar ocurrió con la elección presidencial de 2018, donde el periodo entre la jornada electoral y la toma de posesión fue un periodo excesivamente largo, pero que permitió que el nuevo gobierno literalmente se involucrara en el conocimiento e incluso en la toma de decisiones, de manera fáctica.

Respecto de la residencia del poder Ejecutivo ésta siempre ha sido la de la Capital del Estado. En el imaginario social se conoce como espacios donde “reside” o habita el Gobernador a la denominada “Casa Guerrero”, pero también la llamada “Casa Acapulco”. Se trata de dos inmuebles donde el Gobernador puede celebrar reuniones de atención ciudadana o de carácter oficial, pero también se les utiliza como domicilio de descanso.

La existencia de estos dos espacios resulta entendible, pues es conocido que en la práctica es muy común que quienes tienen la titularidad del Ejecutivo mantengan una amplia agenda de atención que les lleva a recorrer constantemente el territorio de la entidad, y por razones de movilidad suele preferirse el puerto de Acapulco, sea como punto de salida o para el retorno. Adicionalmente, se debe considerar la importancia demográfica y económica del puerto de Acapulco, lo que motiva que numerosos asuntos puedan, y en ocasiones deban, atenderse en el propio puerto.

Finalmente, debe enfatizarse que si bien el Gobernador cuenta con un gabinete que desarrolla actividades ejecutivas y administrativas en diversos ramos, ello no significa que las atribuciones del Gobernador se transfieran a estos funcionarios. Éstos son subordinados del Gobernador que actúan bajo su mando y representación, sin que se conciba que la toma de decisiones sea *motu proprio*, sino que siempre lo hacen en estricto cumplimiento de las instrucciones recibidas.

En un caso particular, el del Secretario General de Gobierno, si bien la Constitución señala que ante las faltas temporales del Gobernador este lo puede sustituir con el carácter de encargado de despacho, ello no implica que asuma de pleno derecho las atribuciones que corresponden a la titularidad del Ejecutivo, sino que únicamente actuará como encargado del despacho para los asuntos de trámite. En la práctica, señala Madero Estrada, “este hecho tiene una cotidiana regularidad debido a que el Gobernador sale continuamente del territorio del estado y dicho secretario debe encargar-

se de este tipo de asuntos, sin que en tales circunstancias aquel pierda la condición de gobernador”.²⁴⁵

David CIENFUEGOS SALGADO

ARTÍCULO 73. El Gobernador enviará al Poder Legislativo, en la primera quincena de octubre, el informe sobre el estado que guarda la administración pública del Estado correspondiente al año natural inmediato anterior.

En el último año de ejercicio del cargo, el Gobernador presentará el informe en la primera quincena de julio.

1. Si el Gobernador del Estado asiste a la sede del Poder Legislativo para entregar el informe y pronunciar un mensaje sobre el mismo, la sesión del Congreso deberá ser solemne.

El presidente de la Mesa Directiva del Congreso contestará el informe en términos generales, y al efecto se invitará a un representante del Presidente de la República para pronunciar un mensaje alusivo; y,

2. Si el gobernador no acude al Congreso, los secretarios de despacho del gabinete estarán obligados a presentarse ante el Poder Legislativo durante el mes de noviembre, para la glosa del informe, y para responder a los planteamientos que sobre este último hagan los diputados, esto sin perjuicio de la presentación de sus respectivas memorias del ramo y de su comparecencia ante el Congreso en los términos dispuestos en esta Constitución. En el último año de gobierno se presentarán en el mes de agosto para el debido desahogo de las comparecencias e interpelaciones.

COMENTARIO:

Una de las obligaciones que tiene el Ejecutivo estatal es presentar ante el Congreso del Estado un informe sobre el estado de la administración pública a su cargo. Ello se debe verificar en la primera quincena de octubre de cada año, salvo el último año de su mandato que deberá ser en la primera quincena de julio.

Esta obligación deriva de que la Legislatura, en tanto depositaria de la representación popular, está facultada para llamar a cuentas al titular del Ejecutivo. ¿Por qué? Porque el Ejecutivo tiene que cumplir y hacer cumplir las leyes y demás ordenamientos que, con el carácter de normas generales, y de orden público, se dictan por el Poder Legislativo para regular el funcionamiento de las instituciones y, especialmente, la satisfacción de las necesidades de la sociedad. La administración pública en pocas palabras es el cumplimiento de la Constitución y de las leyes por parte del Ejecutivo, a efecto de garanti-

²⁴⁵ José Miguel Madero Estrada, *El gobernador del Estado*, México, Poder Judicial del Estado de Nayarit, 2019, p. 118.

zar el ejercicio y goce de los derechos que se reconocen a todos, y que son indispensables para el desarrollo adecuado del individuo y de la comunidad. De ahí que el Congreso esté interesado en saber si los recursos que se han aprobado en el presupuesto, así como las normas que rigen el actuar de la administración pública, han sido usadas de manera adecuada, con eficiencia, eficacia y apego al principio de legalidad.

Se prevé que si el Gobernador asiste a la sede del Poder Legislativo habrá una sesión solemne en la cual se hará la entrega del informe y el Ejecutivo pronunciará un mensaje sobre el mismo. En ese caso, el presidente de la Mesa Directiva del Congreso invitará a un representante presidencial para pronunciar un mensaje alusivo y, él mismo, contestará en términos generales el informe presentado.

Luego de la presentación del informe, se prevé que los secretarios de despacho, miembros del gabinete, acudan ante el Poder Legislativo para la glosa del informe. Cuando el informe se entregue en octubre, la glosa será en noviembre; mientras que, en el último año, al entregarse el informe en julio, la glosa se desarrollará en agosto.

Aunque el texto consigna que la comparecencia de los miembros del gabinete se realizará “si el gobernador no acude al Congreso”, considero que es indispensable que si los diputados tienen cualquier cuestionamiento sobre alguno de los rubros del informe, puedan solicitar al Ejecutivo que el titular del ramo se presente a dilucidarlo, aceptando nuevos cuestionamiento e interpelaciones.

Como punto adicional, considero que debería existir en el Archivo Histórico del Estado de Guerrero una sección que recopilara todos los informes de gobierno, los mensajes rendidos cuando se hubiere celebrado sesión solemne y todos los indicadores existentes sobre el desempeño de las administraciones públicas estatal y municipales. Lo anterior por una razón muy sencilla, si como hemos dicho el informe da cuenta del uso de los recursos y el apego al principio de legalidad, este material debería servir para entender las dinámicas sociales, políticas, culturales y económicas del estado y su consulta y análisis permitiría mejorar la administración pública estatal. Similar comentario debe hacerse sobre los informes de los gobiernos municipales en Guerrero. No omito mencionar que en términos del artículo 6º de esta Constitución la administración pública también se compromete a la mejora regulatoria, que podría tener un referente indispensable en los informes rendidos.

David CIENFUEGOS SALGADO

ARTÍCULO 74. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado regulará lo relativo a la organización, integración, funcionamiento y ámbito competencial de las dependencias del Poder Ejecutivo.

COMENTARIO:

En la actualidad es la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero número 08, la que se encuentra en vigor. Fue publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, el 23 de octubre de 2015.

De acuerdo con su artículo primero, “tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal del Estado de Guerrero”. Al respecto se precisa que “las secretarías, la Procuraduría de Protección Ambiental, la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo y la Representación del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero en la Ciudad de México y demás dependencias directamente adscritas al Jefe del Ejecutivo, integran la Administración Pública Centralizada”. Mientras que “los Organismos Públicos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, los Fideicomisos y demás organismos que se instituyan con tal carácter, constituyen la Administración Pública Paraestatal, debiéndose regir, además de lo dispuesto en la presente Ley, por lo estipulado en la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guerrero y demás disposiciones que resulten aplicables”.

La misma ley señala que “las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, deberán conducir sus actividades en forma planeada, programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que establezca el Gobernador del Estado para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno” (art. 7º). En caso de un aparente conflicto competencial entre dependencias, “el Gobernador resolverá, para efectos administrativos y por conducto del Secretario General de Gobierno, a cuál de ellas corresponde el despacho del mismo” (art. 9º).

De igual manera se prevé que “al frente de cada Secretaría, habrá un Secretario de despacho, quien para la ejecución de los asuntos de su competencia se auxiliará por los Subsecretarios, Directores Generales, Jefes de Departamento y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales” (art. 11).

La ley se encarga de señalar las reglas para el funcionamiento óptimo de las dependencias. Llama la atención que exista la facultad del Ejecutivo para “formar órganos de participación ciudadana de interés público, a efecto de que libremente le presenten opiniones y recomendaciones sobre asuntos de orden general, susceptibles de contribuir al mejoramiento de la administración pública o al desarrollo del Estado”, y en el mismo numeral 13, se señala que “adicionalmente, contará con un Consejo Técnico de Desarrollo de carácter consultivo, el cual estará integrado por guerrerenses destacados en los distintos campos de la ciencia, la tecnología, la cultura y el deporte, y por personalidades que hayan contribuido al desarrollo económico y social de la Entidad”.

Se prevé que “el Gobernador del Estado podrá nombrar y remover libremente a los servidores públicos del Poder Ejecutivo, salvo las limitaciones que establezcan las leyes” (art. 14).

Las secretarías y dependencias del Poder Ejecutivo, según el artículo 18 de la Ley orgánica, tienen como objetivo primordial “el estudio, planeación y despacho de los asuntos en los diversos ramos de la Administración Pública del Estado”, y son:

A. Secretarías: I. Secretaría General de Gobierno; II. Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional; III. Secretaría de Finanzas y Administración; IV. Secretaría de Desarrollo Social; V. Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ordenamiento

Territorial; VI. Secretaría de Seguridad Pública; VII. Secretaría de Educación Guerrero; VIII. Secretaría de Cultura; IX. Secretaría de Salud; X. Secretaría de Fomento y Desarrollo Económico; XI. Secretaría de Turismo; XII. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural; XIII. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; XIV. Secretaría de Asuntos Indígenas y Afromexicanos; XV. Secretaría de la Mujer; XVI. Secretaría de la Juventud y la Niñez; XVII. Secretaría de los Migrantes y Asuntos Internacionales; XVIII. Secretaría del Trabajo y Previsión Social; XIX. Secretaría de Protección Civil, y XX. Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental.

B. Dependencias: I. Jefe de la Oficina del Gobernador; II. Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado; III. Consejo de Políticas Públicas; V. Representación del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero en la Ciudad de México; y VI. Procuraduría de Protección Ambiental.

El Ejecutivo guerrerense cuenta con estas secretarías y dependencias para desarrollar su actividad administrativa y de gobierno, buscando hacer realidad lo plasmado en su proyecto de gobierno, pero especialmente en el Plan Estatal de Desarrollo. La Ley Orgánica es un instrumento que facilita la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, a la vez que provee a los ciudadanos y a los funcionarios de la información precisa acerca de las competencias que corresponden a cada área, sea secretaría, dependencia o cualquier figura contemplada por el Legislador.

David CIENFUEGOS SALGADO

SECCIÓN II

Estatuto Jurídico del Gobernador

ARTÍCULO 75. Para ser Gobernador del Estado se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II. Haber nacido en el Estado o tener residencia efectiva en él, no menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección; y,
- III. Tener treinta años de edad cumplidos al día de la elección.

COMENTARIO:

Este artículo señala cuáles son los requisitos exigidos a quienes deseen ser titulares del Poder Ejecutivo. Esta redacción es sumamente sencilla, toda vez que en los siguientes artículos se hará un listado de las prohibiciones o impedimentos existentes.

El Poder Ejecutivo a pesar de ser, como hemos dicho, la figura política con mayor legitimación, no cuenta más que con tres requisitos relacionados con el estatus de ciudadanía y libre ejercicio de los derechos civiles y políticos. Se exige que quienes pretendan

ser titulares de este poder hayan nacido en el estado, situación de oriundez, o en su defecto, tengan una residencia efectiva en el estado no menos a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección. Asimismo, se exige tener 30 años cumplidos al día de la elección.

El cumplimiento de estos requisitos debe comprobarse de manera idónea: el acta de nacimiento define la oriundez y la edad, al igual que la ciudadanía se comprueba con la credencial para votar y la afirmación bajo protesta de decir verdad de que se posee la ciudadanía mexicana y no ha renunciado a ella. Dada la exigencia de estar en ejercicio de sus derechos civiles y políticos, debe comprobarse con la certificación del órgano electoral de que no se le ha comunicado por autoridad judicial, la única competente para ello, que ha sido suspendido en sus derechos civiles o políticos. Esto también puede presentarse libremente bajo protesta de decir verdad. Cómo puede observarse el principio de buena fe está presente, pero en todo caso se dará salvo prueba en contrario. Al efecto debemos recordar que el estudio de la elegibilidad es obligatorio para la autoridad electoral, antes de efectuar el registro como candidato y también, con posterioridad, antes de entregar la correspondiente constancia de haber obtenido la mayoría de la votación.

La residencia efectiva puede demostrarse con las constancias de vecindad u otros documentos que generen convicción acerca de que el posible candidato ha desarrollado de manera habitual sus actividades cotidianas, en la población que dice ser su lugar de residencia. El pago de servicios públicos suele considerarse también como prueba, el haber realizado trámites, como la expedición de la licencia de conducir, sugiere la posibilidad de que la residencia sea efectiva.

Todo ello, insistimos, salvo prueba en contrario.

David CIENFUEGOS SALGADO

ARTÍCULO 76. Están impedidos para ser Gobernador del Estado, a menos que se separen definitivamente de su empleo, cargo o comisión, noventa días antes del día de la elección; en caso de elección extraordinaria, cinco días antes de publicada la convocatoria:

I. Los Magistrados de los Tribunales Superior de Justicia y de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero;

II. Los titulares de alguna dependencia, entidad u organismo de la administración pública federal, estatal o municipal;

III. Los representantes populares federales, estatales o municipales;

IV. Los servidores públicos de los señalados en la ley orgánica respectiva;

V. Quienes pertenezcan al estado eclesiástico o sean ministros de algún culto religioso, se regirán por lo dispuesto en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público;

VI. Los militares en servicio activo o miembros de las fuerzas públicas del Estado; y,

VII. Los miembros de algún Órgano Autónomo o con Autonomía Técnica del Estado.

COMENTARIO:

Se reconoce una prohibición relativa para quienes se encuentran al frente de algunas instituciones públicas sea en el ámbito federal, estatal o municipal. Estos impedimentos se salvan con la separación de los cargos con una antelación de 90 días respecto del de la jornada electoral, tratándose de una elección ordinaria, y de cinco días antes de que se publique la convocatoria, cuando se trate de una elección extraordinaria.

La razón principal por la cual se establecen estos impedimentos tiene que ver con la posibilidad de ejercer presión a partir del encargo que desempeñan. De ahí que se exija la separación oportuna, para garantizar que se trate de elecciones que cumplan con los requisitos de libertad, autenticidad, periodicidad, información, secrecía, etcétera. Adicionalmente al ejercicio de presión sobre el electorado, también se considera que no existe igualdad en la contienda electoral si el funcionario no se separa del puesto que desempeña, pues podría afectar los recursos correspondientes al encargo desempeñado, en aras de obtener mejor posicionamiento o incluso de influir en electores que pudieran tener intereses en los asuntos de la competencia de la institución a la cual pertenece el probable candidato.

Debe mencionarse que la lista no es exhaustiva, pero señala claramente que los impedimentos están relacionados con la posición jerárquica que pueden ocupar los posibles candidatos dentro de las estructuras organizativas de poderes, dependencias, entidades u organismos.

Una salvedad es la que corresponde a quienes pertenecen al estado eclesiástico o sean ministros de algún culto religioso. Lo anterior por considerar que en nuestro país hay una larga tradición respecto de la separación Estado-Iglesia, en un primer momento, y luego en la definición demasiado ambigua de lo que debe entenderse por laicidad en el Estado. Esto último, lo afirmo con relación a la posición simplista y a mi entender errónea de que el estado laico es antirreligioso. La laicidad consiste en que el Estado no impone una religión oficial, ni opera como un promotor o detractor de una de ellas en particular, sino que regula lo relativo a las asociaciones religiosas y salvo que se comentan abusos o algún tipo de delitos, mantendrá una prudente distancia y respeto de ellas. Esto debe distinguirse de la libertad de culto público que es una modalidad de libertad de expresión; de igual manera, mantiene distancia respecto de las decisiones de organización familiar, educativas y culturales, siempre que no alteren el orden público o afecten derechos de terceros. En el caso, al tratarse de una materia de competencia federal, la remisión que hace la Constitución local es a una ley federal, como lo es la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

Sobre el particular hay que remitirnos al artículo 14 de dicha ley:

ARTÍCULO 14. Los ciudadanos mexicanos que ejerzan el ministerio de cualquier culto, tienen derecho al voto en los términos de la legislación electoral aplicable. No podrán ser votados para puestos de elección popular, ni podrán desempeñar cargos públicos superiores, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años en el primero de los casos, y tres en el segundo, antes del día de la elección de que se trate o de la aceptación del cargo respectivo. Por lo que toca a los demás cargos, bastarán seis meses.

Tampoco podrán los ministros de culto asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna.

La separación de los ministros de culto deberá comunicarse por la asociación religiosa o por los ministros separados, a la Secretaría de Gobernación dentro de los treinta días siguientes al de su fecha. En caso de renuncia el ministro podrá acreditarla, demostrando que el documento en que conste fue recibido por un representante legal de la asociación religiosa respectiva.

Para efectos de este artículo, la separación o renuncia de ministro contará a partir de la notificación hecha a la Secretaría de Gobernación.

Un punto que debo relacionar con el anterior, es la prohibición que existe en las normativas electorales para utilizar alusiones, motivos, símbolos o cualquier elemento religioso que pueda generar convicción a los electores sobre su decisión política. Hay que recordar que el uso de símbolos religiosos en la propaganda electoral ha llevado incluso a la anulación de procesos electorales.

Cierro señalando que por claridad en la redacción, no se debió incluir en el listado a “quienes pertenezcan al estado eclesiástico o sean ministros de algún culto religioso”, toda vez que lejos de poder salvar la prohibición, se les remite a lo dispuesto en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, que impone una prohibición mucho más severa.

David CIENFUEGOS SALGADO

ARTÍCULO 77. La elección del Gobernador será mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, en los términos que disponga la ley electoral respectiva.

La jornada electoral se llevará a cabo el primer domingo de junio del año que corresponda.

COMENTARIO:

La explicación para que el Gobernador sea el sujeto más legitimado del sistema político guerrerense, se encuentra en el hecho de que la elección tiene como base solo una circunscripción electoral que comprende todo el territorio guerrerense. Para contrastar, diríamos que esta circunscripción es la que comprende las 28 circunscripciones electorales con que eligen a los diputados de mayoría, y que también comprende las 81 circunscripciones municipales.

El proceso electoral comprende diversas etapas, que van desde las precampañas y campañas, con sus momentos para el registro de candidaturas, presentación de informes

financieros, hasta la jornada electoral y los momentos de escrutinio y cómputo, la entrega de constancias y la declaración de validez del proceso mismo.

La legislación electoral señalará todo lo relativo a la organización, vigilancia y validez del proceso electoral, mismo que queda, en principio, en manos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, mientras que las impugnaciones se realizan ante el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero y, eventualmente, ante algunas reclamaciones, puede llegar a alguna de las salas del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Tratándose de la elección de Gobernador, la competencia para el análisis de los medios de impugnación recae en la Sala Superior del TEPJF.

Se prevé en el texto constitucional la fecha de la jornada electoral. A pesar de que pudiera pensarse que es un exceso injerirse en las definiciones de este tipo de situaciones, también puede ser que el legislador lo hubiere considerado como una oportunidad para dar certeza jurídica a los electores. Hay que recordar que, para muchos, hablar de la jornada electoral implica hablar de la “fiesta cívica”, el momento en que la ciudadanía puede volcarse en las urnas para expresar su preferencia electoral.

En términos reales, siempre la jornada electoral en la cual se elige al titular del Ejecutivo es más concurrida, sea el Ejecutivo federal o el local. Sin embargo, también hay que recordar que los últimos años se ha visto una disminución en la participación del electorado en los procesos electorales. El desencanto ha llevado a niveles inferiores al 25% en algunas entidades federativas. Se trata sin lugar a dudas de llamadas de atención en torno a lo que están significando estos procesos electivos, que involucra la confianza y credibilidad, lo mismo en los órganos electorales, que en el sistema político y de partidos que actualmente tenemos en nuestro país, reproducido en el ámbito local.

La regla del primer párrafo opera tanto para las elecciones ordinarias como extraordinarias que tengan por objetivo la elección del gobernador. La fecha, contenida en el segundo párrafo, obviamente cambia si se trata de una jornada electoral extraordinaria, motivada por la ausencia definitiva del gobernador durante los primeros dos años de su mandato.

David CIENFUEGOS SALGADO

ARTÍCULO 78. Resultará electo Gobernador del Estado el candidato que, una vez realizada la elección, escrutinio y los cómputos respectivos, obtenga la constancia de mayoría expedida por la autoridad electoral.

COMENTARIO:

En nuestro país el modelo de democracia que utilizamos para la designación de determinados funcionarios se basa en la democracia de carácter electoral, basado como señala el artículo anterior en el sufragio universal, libre, secreto y directo. El principio que subyace a dicho modelo es el de mayoría. De ahí que este sistema se base en la idea de que resulta ganador aquel que obtenga más votos que cualquiera de los otros candidatos.

La constancia de mayoría es el documento que entregan los consejos distritales o electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, a aquellos candidatos que, después de resolver los procesos que cuestionaban su triunfo, demuestran fehacientemente que obtuvieron los votos suficientes y que no hay razón para declararlo inelegible o para anular alguna parte o toda la votación.

En el caso, una vez que obtiene la constancia de mayoría cambia el estatus de candidato a gobernador y se convierte en *Gobernador electo*. De igual manera, esta constancia lo habilita para que pueda presentarse a desempeñar el cargo y a la toma de posesión correspondiente. Ciertamente, en ocasiones, quedan abiertas impugnaciones ante los órganos judiciales electorales, que pueden derivar en un cambio de ganador.

Esto lleva a matizar el contenido del artículo 78 en comento, donde solo se dice que se considerará *Gobernador electo*, a quien obtenga la constancia de mayoría. El *Gobernador constitucional* puede que no coincida con quien, primigeniamente, hubiera conseguido la constancia de mayoría, resultado de alguna impugnación que modifique resultados o, en otro extremo, acredite la inelegibilidad de la persona para ocupar el cargo.

David CIENFUEGOS SALGADO

ARTÍCULO 79. El Gobernador deberá rendir la protesta constitucional de su cargo ante el Pleno del Congreso del Estado.

En caso de que el Gobernador no pueda rendir protesta ante el Pleno, lo hará ante la Mesa Directiva o ante la Comisión Permanente; en su caso, ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

El Gobernador del Estado, protestará su cargo, en los términos siguientes: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado, las leyes que de una y otra emanen, y cumplir fiel y patrióticamente con los deberes de mi encargo mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión y del Estado y si no lo hiciere así que la Nación y el Estado me lo demanden”.

COMENTARIO:

Este artículo se ocupa de la toma de protesta del titular del Ejecutivo, misma que se realizará ante el pleno del Congreso local. La razón de que lo haga ante este órgano se encuentra en el hecho inobjetable de que se considera que en el Congreso reside la soberanía popular, en razón de que ahí se encuentran representados todos los guerrerenses.

Para la realización del acto de toma de protesta, se invita a todos los titulares de otros órganos y en ocasiones a representantes de poderes de otros Estados, así como al propio titular del Ejecutivo federal, que suele enviar algún representante. Dado el carácter solemne y cerrado de este evento, suele replicarse en formato distinto la toma de protesta,

para que accedan militantes, simpatizantes y público en general a un evento popular, de acercamiento con la población.

Las dificultades que en el pasado se observaron, relacionadas con las protestas de grupos y personas, para evitar que se cumpliera con la toma de protesta, ha llevado a que se prevean alternativas a un solo tipo de acto protocolario y solemne. Póngase simplemente por ejemplo que el Pleno Congreso del Estado no pueda reunirse por falta de Quórum, como protesta de uno de los grupos mayoritarios presentes en dicho pleno, o porque la sede del mismo sea “tomada” por manifestantes. Por ello, se reconoce que en caso de que el Gobernador no pueda rendir esta protesta ante el Pleno del Congreso, lo podrá hacer ante la Mesa Directiva o ante la Comisión Permanente, que también son órganos del propio Congreso local.

Sin embargo, si tampoco puede alcanzarse el objetivo con estas soluciones, la Constitución guerrerense reconoce la posibilidad de hacer la protesta del cargo ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

El tema de la protesta del cargo y su eficacia para que solo después de ella se pueda ocupar o desempeñar el encargo, lleva a la afirmación de que en realidad este acto solemne, en el sistema jurídico mexicano, no trae aparejada por sí la imposibilidad de desempeño del cargo, y en todo caso es subsanable. Hay que recordar simplemente que dicho evento tiene lugar a media mañana, y para esa hora, ya el nuevo Gobernador ha tomado las riendas del gobierno del Estado y su gabinete se encuentra integrado. Se trata pues de un acto solemne, de cortesía entre las instituciones estatales, que, principalmente, busca que la población se entere del cambio de titular.

Por otro lado, aunque la protesta resulte idílica o romántica, uno de los significados evidente es la existencia y vigencia de un Estado de Derecho, encabezado por la propia Constitución. Por ello, la protesta es obligatoria para todos los servidores públicos. Y aun en aquellos casos en que la actuación de un servidor público sea resultado de un mandato constitucional o legal, “por ministerio de Ley”, se entiende que previamente en el cargo precedente ha realizado la protesta correspondiente.

David CIENFUEGOS SALGADO

ARTÍCULO 80. El cargo de Gobernador constitucional sólo será renunciable por causa grave calificada por las dos terceras partes del total de los miembros del Congreso del Estado.

COMENTARIO:

La prescripción anterior encuentra sentido en la premisa por todos conocidos de que los cargos públicos no son renunciables. Esto se ha solucionado en la práctica con las conocidas licencias para separarse del puesto.

En términos jurídicos, la renuncia es un acto jurídico unilateral por el cual una persona manifiesta su voluntad de discontinuar permanentemente el goce de un derecho o

de extinguir un vínculo jurídico, en el caso, el derecho de permanecer en el cargo para el cual fue designado o que obtuvo por medio de una elección.

Por su parte, lo que mencionamos, la licencia, reconocida en el artículo 84 de esta Constitución, es el permiso que otorga el Congreso al Ejecutivo local para ausentarse de sus labores. Las consecuencias jurídicas dependen del tipo de licencia solicitada.

En la historia reciente, recordamos la licencia del gobernador Aguirre Rivero, para separarse del gobierno del Estado. El Congreso le aprobó la solicitud de licencia para separarse del cargo, en tanto se nombró un gobernador interino por el tiempo de la licencia. A la conclusión del periodo de seis meses, el propio Aguirre Rivero expresó su intención de no regresar a ocupar el encargo, es decir, en estricto sentido se trató de una renuncia al cargo. El Congreso al conocer de dicha decisión del aun gobernador constitucional con licencia, y ante el procedió a nombrar un gobernador sustituto para concluir el periodo del mandato de Aguirre.

En tales casos se requiere una mayoría calificada de las dos terceras partes del total de miembros del Congreso. Como en otros supuestos, no se habla del total de diputados presentes en la sesión, sino del total de miembros del Congreso.

David CIENFUEGOS SALGADO

ARTÍCULO 81. El mandato del Gobernador será de seis años improrrogables.

1. El Gobernador cuyo origen sea la elección popular no podrá volver a ocupar ese cargo bajo ningún carácter;

2. El Gobernador sustituto, o aquel que se designe para concluir el período en caso de falta absoluta no podrá ser electo para el periodo inmediato; y,

3. El Gobernador interino, provisional, o el ciudadano que bajo cualquier denominación supla las faltas temporales del Gobernador, no podrá ser electo para el periodo inmediato, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

COMENTARIO:

El cargo de Gobernador se ejerce por un periodo de seis años, mismos que serán improrrogables. Con los matices que corresponden a la dinámica constitucional. Debemos recordar que en el pasado el cargo duraba 4 años. Y adicionalmente, debemos recordar que ha habido pocos gobernadores en el estado de Guerrero que hayan concluido su encargo.

Baste decir, al respecto, que los más recientes mandatos gubernativos, derivados de elecciones populares, no cumplirán con esta prescripción, puesto que ni Aguirre Rivero, ni Astudillo Flores, serán gobernadores de mandatos exactamente de seis años. En el caso de Aguirre Rivero, en aras de empatar la elección local con la federal se previó un

mandato de 2011 a 2015, poco más de cuatro años; mientras que en el caso de Héctor Astudillo Flores su mandato será es del 27 de octubre de 2015, al 14 de octubre de 2021, de acuerdo con el artículo noveno transitorio de la reforma del 29 de octubre de 2014.

Por otro lado, se prevé que este mandato no puede ser prorrogable. De ahí que, si al terminar el periodo para el cual fue electo, no hubiere quien recibiera la estafeta, no por ello se mantendrá en el cargo el gobernador, sino que se pondrán en marcha los mecanismos constitucionales y legales que evitan el vacío del poder.

Este mismo numeral establece prohibiciones respecto de la posibilidad de que quien haya ostentado la titularidad del Ejecutivo pueda volver a ser gobernador. En principio se prohíbe tajantemente que los gobernadores que hayan sido electos, sea que las elecciones hayan sido ordinarias o extraordinarias, puedan volver a ocupar dicho cargo, bajo cualquier carácter: interino, sustituto o provisional. En las hipótesis deberá distinguirse el caso del encargado de despacho, dónde si bien no se adquiere la titularidad del Ejecutivo, si queda en una posición fáctica de hacer uso de los recursos que tiene su disposición el Gobernador, especialmente para la atención de los asuntos de trámite.

También se establece que quien ostenta el carácter de Gobernador sustituto, tiene restringida la posibilidad de ser electo en el periodo inmediato. Es decir, puede volver a serlo, pero tiene que mediar un periodo gubernativo. Debe reiterarse la acotación, se trata de un periodo gubernativo, no de un proceso electoral. Y además se atiende a la necesidad de garantizar la imparcialidad, puesto que, ante la posible obtención de la gubernatura, el entonces gobernador sustituto podría utilizar los recursos humanos y materiales que le provee el cargo para seguir manteniéndose al frente del Poder Ejecutivo.

Restricción menor corresponde a quienes se hayan encargado del Ejecutivo como gobernador interino, provisional, o el ciudadano que bajo cualquier denominación supla las faltas temporales del Gobernador, que puede ser el encargado de despacho. En tales casos, dichos ciudadanos podrán ser electo para el periodo inmediato, siempre y cuando el desempeño del cargo no lo hayan realizado en los dos últimos años del periodo.

Las situaciones de elegibilidad de quienes aspiran a ocupar cargos públicos por elección popular, ha sido uno de los asuntos más estudiados en los tribunales electorales, por la diversidad de situaciones y sobre todo por la cada vez más evidente aplicación de criterios que favorecen el ejercicio de los derechos políticos y maximizan su alcance.

David CIENFUEGOS SALGADO

ARTÍCULO 82. El Gobernador no podrá ser removido de su cargo sino exclusivamente por las causas establecidas en el título Décimo Tercero de esta Constitución.

1. El Gobernador recibirá una remuneración digna y adecuada, acorde a la naturaleza de su cargo. La remuneración podrá ser aumentada justificadamente, pero no procederá su disminución durante el periodo para el que fue electo;

2. El Gobernador gozará de inmunidad constitucional, que podrá ser confirmada o suspendida mediante declaración de procedencia del Congreso del Estado; y,

3. El Gobernador será sujeto de responsabilidad política y penal, en los términos del Título Décimo Tercero de la presente Constitución y de las demás leyes aplicables.

COMENTARIO:

Este artículo establece las causas de remoción del titular del Ejecutivo, las cuales se encuentran establecidas en el capítulo de responsabilidades de esta Constitución. Debe recordarse que la figura Ejecutiva se ha considerado como “intocable” en el sistema jurídico mexicano, derivado del presidencialismo característico del siglo XX, donde el poder se concentró en la figura del Presidente de la República, y en el ámbito local se replicó en la del Gobernador.

Así, la probable responsabilidad del Gobernador que puede traer aparejada su remoción, se encuentra sujeta a un estricto régimen constitucional y legal, que tiene como premisa el privilegiar la función pública, dada la trascendencia de la actuación del Ejecutivo en la vida política y jurídica del Estado. Ello no es óbice para que Congreso pueda conocer de la solicitud de declaración de procedencia, a efecto de retirarle la inmunidad procesal y poder ser sujeto a la jurisdicción que corresponda.

Debe recordarse que el sistema de responsabilidad de los servidores públicos reconoce las de carácter penal, civil, administrativa y política, que se complementa con la responsabilidad patrimonial del Estado.

La legislación que desarrolla el título décimo tercero de la Constitución, en materia de responsabilidades públicas, se encarga de desarrollar los supuestos y procedimientos para que se verifiquen las hipótesis consignadas en los apartados 2 y 3 de este artículo.

Este artículo establece una garantía al Ejecutivo sobre la remuneración digna y adecuada, así como la de que ésta no disminuirá durante el periodo de su mandato, pudiéndose, eso sí y de manera justificada, realizar un aumento. Al respecto, conviene decir que quizá el servidor público que menos requiera de dicha protección sea el Gobernador, pero, en un Estado de Derecho, todos los empleados públicos deben contar con garantías de este tipo. No debe olvidarse que las asignaciones salariales se contemplan en los presupuestos de ingresos que aprueba el Congreso local, de ahí que ante la posibilidad de que sea el Congreso quien haga modificaciones a dicho presupuesto, se requiere una prescripción normativa como la del apartado 1 de este artículo.

David CIENFUEGOS SALGADO

ARTÍCULO 83. Si al iniciar el mandato constitucional el Gobernador electo no se presenta, si la elección no se ha realizado o declarado válida, cesará en sus funciones el Gobernador cuyo período haya concluido.

1. Al efecto, el Congreso del Estado designará un Gobernador interino por las dos terceras partes del total de sus integrantes.

Cuando ello suceda, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, convocará de inmediato a elecciones extraordinarias, que deberán realizarse en un plazo no mayor de doce meses a partir del inicio del período constitucional; y,

2. Si la falta del Gobernador electo es temporal, derivada de una causa grave, prevista en el Título Décimo Tercero de esta Constitución, calificada por las dos terceras partes del total de los integrantes del Congreso del Estado, se nombrará un Gobernador interino por el tiempo que dure la ausencia. Al efecto, se observará a lo dispuesto en el artículo 86 de esta Constitución.

COMENTARIO:

Este numeral se ocupa de las soluciones para evitar el vacío de poder ante la falta absoluta del titular del Poder Ejecutivo. En específico se ocupa del supuesto en que, concluido el periodo de un Gobernador, el Gobernador electo no se presenta, o la elección no se llevó a cabo o no fue declarada válida. En tal situación, se prevé que cesará en sus funciones el Gobernador cuyo período haya concluido y el Congreso designará un Gobernador interino.

El artículo prevé dos hipótesis: la ausencia definitiva y la ausencia temporal del Gobernador electo. En ambos casos, se prevé el nombramiento de un gobernador interino. En el primer caso, en tanto se convoca a elecciones extraordinarias y se elige la persona que habrá de concluir el periodo gubernativo que ha iniciado; en el segundo caso, en tanto dure la ausencia del Gobernador electo, sea por enfermedad u otra situación razonable.

Así explicado, se entiende por interino aquel titular que es nombrado a efecto de que la función Ejecutiva se mantenga, pero bajo el entendido de que no se quedará le resto del periodo sino solo por un tiempo definido por el propio Congreso. El vocablo interino, deriva de interín, es decir entre tanto, en medio de dos eventos. En el estado de Guerrero un ejemplo de gobernador interino reciente fue el nombrado después de la solicitud de licencia por seis meses de Ángel Aguirre Rivero, recayendo el nombramiento por seis meses de interinato en Rogelio Ortega Martínez. Una vez concluido el periodo se retiró del cargo y ante la renuncia definitiva de Aguirre Rivero, el Congreso tuvo que nombrar un gobernador sustituto para concluir el periodo, recayendo el nombramiento nuevamente en Ortega Martínez.

El contenido de estos artículos lo que pretende es evitar el vacío de poder en una de las instituciones más representativas de los sistemas políticos mexicanos, sea en el ámbito federal, estatal e incluso municipal. Respecto de este último debe decirse que la figura del presidente municipal termina opacando al Cabildo y, en general, a los demás muní-

cipes, siendo que en estricto sentido respecto de estos tiene similar estatus, y respecto del Cabildo, el órgano colegiado municipal, tiene una entidad menor.

En el caso de las elecciones extraordinarias para Gobernador, las llevará a cabo el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, aunque excepcionalmente las podría llevar el Instituto Nacional Electoral. El plazo para celebrar la jornada electoral no debe rebasar los doce meses después de iniciado el periodo constitucional, es decir, no debe rebasar del catorce de octubre del año siguiente al que debió corresponder a la toma de posesión. En casos como éste, el Congreso y el gobernador interino deberán proveer de apoyo y recursos de todo tipo a dicho órgano electoral, para poder desarrollar de manera adecuada dicha elección extraordinaria, toda vez que los recursos presupuestados no contemplaron dicha eventualidad.

David CIENFUEGOS SALGADO

ARTÍCULO 84. Las ausencias temporales del Gobernador que no excedan de diez días serán cubiertas por el Secretario General de Gobierno, en calidad de encargado del despacho, sin que sea necesario dar aviso al Congreso del Estado.

1. Las ausencias temporales del Gobernador que excedan de diez, pero no de treinta días, serán cubiertas por el Secretario General de Gobierno, en calidad de encargado del despacho, y será necesario avisar al Congreso del Estado;

2. Las ausencias temporales del Gobernador que excedan de treinta días requerirán la solicitud de licencia. Al efecto, el Congreso del Estado deberá designar a un Gobernador interino con una votación de las dos terceras partes del total de sus integrantes, por el tiempo que dure la ausencia;

3. La licencia concedida al Gobernador suspende temporalmente el ejercicio de las funciones representativas, derechos, obligaciones y garantías;

4. No se concederá licencia al Gobernador con el carácter de indefinida ni tampoco por un tiempo mayor de seis meses; y,

5. Si la ausencia temporal del Gobernador se convierte en definitiva, se procederá como lo dispone el artículo siguiente.

COMENTARIO:

Hemos señalado que, para evitar cualquier vacío de poder, la propia Constitución prevé un sistema de sustituciones de los funcionarios. Siendo el Ejecutivo el más importante en el sistema político guerrerenses, este sistema prevé hasta el mínimo detalle.

Las ausencias temporales del Ejecutivo tienen variadas formas de cubrirse, atendiendo a la temporalidad de la ausencia: si es menor a treinta días, el Secretario General de Gobierno queda en calidad de encargado de despacho; sin embargo, se prevé que

si excede de diez o no de treinta debe darse aviso al Congreso que el Secretario General de Gobierno queda encargado del despacho. Si la ausencia es de más de treinta días, se señala que requerirá de licencia, por lo cual ésta debe solicitarse al Congreso, el cual nombrará a un gobernador interino. Estas licencias no pueden ser indefinidas y deben además, no ser por más de seis meses. Si esto último ocurre, entonces el Congreso podrá nombrar un interino o un sustituto, dependiendo del momento en que se solicite la licencia respecto del mandato gubernativo que corresponde al gobernador electo.

En el caso de este artículo, algunas hipótesis tuvieron lugar el mismo año de la aprobación de esta Constitución: en efecto, entre 2014 y 2015, el sistema de sustituciones se puso a prueba.

El 23 de octubre de 2014 el gobernador Ángel Aguirre Rivero solicitó una licencia para separarse del cargo durante seis meses; el 25 de octubre el Congreso la aprobó, quedando como gobernador provisional el Secretario General de Gobierno, Jesús Martínez Garnelo, en tanto el Congreso nombraba a un gobernador interino que se desempeñaría durante el periodo de la licencia. El nombramiento se dio el 26 de octubre de 2014, en la persona de Salvador Rogelio Ortega Martínez, quien se desempeñó como gobernador interino del 26 de octubre de 2014 al 24 de abril de 2015. Llegada la fecha de conclusión de la licencia, en automático cesó sus funciones de gobernador interino Ortega Martínez, debiéndose reincorporar Aguirre Rivero, sin embargo, éste presentó un escrito solicitando separarse de manera definitiva del cargo de gobernador. Así, el 25 de abril, el Congreso aceptó la solicitud de separación, quedando como gobernador provisional el Secretario General de Gobierno, David Cienfuegos Salgado, en tanto el Congreso nombraba a un gobernador sustituto que concluiría el periodo del mandato, es decir hasta el 26 de octubre de 2015. El 27 de abril, el Congreso designó a Salvador Rogelio Ortega Martínez como gobernador sustituto, quien concluyó el periodo constitucional. El 27 de octubre de 2015 entró en funciones el Gobernador Héctor Antonio Astudillo Flores.

De la anterior narrativa, se puede advertir que el sistema de sustituciones funcionó en el estado de Guerrero, pues durante el periodo que correspondía gobernar a Ángel Aguirre Rivero hubo además dos gobernadores provisionales, que duraron menos de tres días. Y una persona ostentó la calidad de gobernador interino y gobernador sustituto. Es decir, en el periodo 2011-2015 se utilizaron todos los supuestos de titularidad del Poder Ejecutivo contemplados en la Constitución guerrerense.

Por último, enfatizaré que la concesión de una licencia para separarse temporalmente del cargo de Gobernado hace que cesen todas las prerrogativas inherentes al cargo, entre ellas la correspondiente a la inmunidad procesal, frecuentemente considerada como fuero constitucional. Debe recordarse que la justificación de la inmunidad procesal está destinada a la protección del encargo, de la función, no de la persona o individuo que es titular del mencionado cargo.

David CIENFUEGOS SALGADO

ARTÍCULO 85. Ante la ausencia definitiva del Gobernador, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, el Congreso se constituirá en colegio electoral para nombrar, por el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros, un Gobernador interino.

El Congreso deberá notificar al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, para que expida la convocatoria a elecciones, procurando que la fecha señalada coincida, si es posible, con la de las próximas elecciones a Diputados.

Cuando la ausencia del Gobernador ocurra dentro de los cuatro últimos años del período respectivo, el Congreso designará, por el voto de las dos terceras partes del número total de sus miembros, un Gobernador sustituto, que deberá concluir el período.

COMENTARIO:

La ausencia definitiva de quien está al frente del poder Ejecutivo plantea dos hipótesis, que tienen diversa solución. En ambos casos, el Congreso del Estado aparece constreñido a nombrar un gobernador, pero éste podrá ser interino o sustituto, dependiendo del momento en que tenga lugar la ausencia definitiva.

Como sabemos el periodo de gobierno estatal es de seis años. En tal sentido, se prevé que, si la ausencia se da en los dos primeros años, el Congreso elegirá un gobernador interino, que estará al frente del Ejecutivo en tanto se realizan elecciones extraordinarias para elegir a quien habrá de concluir el periodo.

Si la ausencia ocurre en los últimos cuatro años, el Congreso designará un gobernador sustituto para concluir el periodo.

La historia del estado de Guerrero, sabemos que es una larga sucesión de gubernaturas interinas, provisionales y sustitutas. Por ello, el conocimiento de estos mecanismos constitucionales constituye, de manera ineludible, parte del bagaje histórico de nuestra ciudadanía.

El Congreso asume la calidad de Colegio electoral bajo la consideración de que los diputados representan a todas las porciones demográficas del Estado, es decir, encarnan la voluntad popular del estado de Guerrero. Esta metáfora justifica la posibilidad de elegir, de manera rápida, a quienes serán titulares del Ejecutivo para evitar un vacío de poder o una ausencia de decisión y acción en el órgano ejecutivo, que como hemos visto es el principal encargado de garantizar a través de políticas públicas y servicios públicos, las condiciones para el libre desenvolvimiento de la sociedad.

David CIENFUEGOS SALGADO

ARTÍCULO 86. En tanto el Congreso nombra al Gobernador interino o sustituto, el Secretario General de Gobierno asumirá provisionalmente la titularidad del

Poder Ejecutivo. La titularidad provisional de la correspondiente secretaría recaerá en la subsecretaría que al efecto determine la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.

Quien ocupe provisionalmente el gobierno no podrá remover a los secretarios del despacho sin autorización previa de las dos terceras partes del total de los integrantes de Congreso del Estado y por causa fundada y motivada.

COMENTARIO:

La Secretaría General de Gobierno ocupa un lugar relevante en la estructura del Poder Ejecutivo, siendo su brazo derecho en la ejecución de las políticas gubernativas que disponga el Gobernador. No debe olvidarse que la Ley orgánica de la administración pública dispone que “las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, deberán conducir sus actividades en forma planeada, programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que establezca el Gobernador del Estado para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno” (art. 7º).

Por ello resulta importante advertir que en los últimos años dos secretarios generales de gobierno fueron también gobernadores provisionales. Cuando en el artículo 86 se habla de titularidad provisional del Ejecutivo, se refiere a la calidad de gobernador provisional. El Gobernador Constitucional del Estado es el titular del Ejecutivo estatal. En tal sentido, sea que se ocupe derivado de una elección popular, de manera provisional, en forma interina o por sustitución definitiva, el cargo es el de Gobernador. Para ampliar esta noción, véase el comentario al artículo 84 de esta Constitución.

Lo provisional tiene como acepción principal aquello que no es definitivo, sino que está, se pone, se hace, en tanto arriba o se crea aquello que sí será definitivo. Por ello, la provisionalidad se entiende como una solución transitoria a un problema, pero no es la definitiva.

La calidad de Gobernador provisional trae aparejada algunas restricciones, como la que expresa el artículo 86 en su segundo párrafo, es decir no podrá realizar cambios en el gabinete, a menos que obtenga autorización previa de la mayoría calificada de los integrantes del Congreso y siempre por una causa que funde y motive tal decisión, de naturaleza eminentemente política.

Respecto de la Secretaría General de Gobierno, el artículo 20 de la ley orgánica respectiva señala que “es el órgano encargado de conducir, por delegación del Ejecutivo, la política interna del Estado, y le corresponde el despacho de los asuntos siguientes: I. Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con otros poderes del Estado y con los ayuntamientos de la entidad, así como, en lo procedente, con la Federación, Ciudad de México y las demás entidades federativas; II. Presentar ante el Congreso del Estado, las iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo, procurando su oportuna publicación; III. Refrendar, para que sean obligatorios, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones que el Gobernador promulgue, expida o autorice, sin perjuicio de que

lo haga el titular de la Secretaría o dependencia al que corresponda el asunto; IV. Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del Estado, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas necesarias para ese efecto, asimismo, sobre el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por los Órganos Públicos de Defensa de los Derechos Humanos relacionadas con los servidores públicos de la administración pública centralizada y paraestatal del Estado; V. Llevar el registro de autógrafos, legalizar y certificar las firmas de funcionarios estatales, de los presidentes y secretarios municipales y, en general, de aquellos servidores públicos a quienes esté encomendada la fe pública, así como expedir las identificaciones correspondientes a los servidores públicos; VI. Fomentar el desarrollo político e intervenir y ejercer las atribuciones que en materia electoral le señalen las leyes o los convenios que para ese efecto se celebren; VII. Tramitar los nombramientos que, para el ejercicio de las funciones notariales, expida el Ejecutivo Estatal y llevar el libro de registro respectivo; autorizar los libros del protocolo, controlar el archivo de notaría; y, en general, ordenar inspecciones periódicas para vigilar el puntual ejercicio de la función notarial; VIII. Vigilar el ejercicio de las funciones del Registro Civil y del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, incluyendo la implementación y operación de sistemas informáticos; IX. Tramitar lo relacionado con los nombramientos, licencias, remociones y renunciaciones de los Magistrados de los Tribunales Superior de Justicia y de Justicia Administrativa, de los Consejeros de la Judicatura Estatal correspondientes y, en general, de todo Tribunal Administrativo y juntas locales u órganos de Conciliación y Arbitraje del Estado; X. Otorgar a los Tribunales y a las autoridades judiciales el auxilio que soliciten para el debido ejercicio de sus funciones, coadyuvando a la recta y expedita impartición de justicia, así como promover las excitativas de justicia en los términos de ley; XI. Coordinar la comparecencia de servidores públicos del Poder Ejecutivo ante el Congreso del Estado; XII. Tramitar y ejecutar por acuerdo del Gobernador las expropiaciones, ocupación temporal y limitación de dominio de los bienes, en los casos de utilidad pública, conforme a la ley; XIII. Realizar los actos necesarios para reivindicar la propiedad del Estado, por conducto de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado; XIV. Expedir, previo acuerdo del Gobernador, las licencias, autorizaciones, concesiones y permisos, cuyo otorgamiento no corresponda a otras dependencias del Ejecutivo; XV. Tramitar los recursos administrativos que sean de la competencia del Gobernador del Estado; XVI. Cumplir y hacer cumplir los acuerdos, órdenes, circulares y demás disposiciones dictadas por el Ejecutivo del Estado, que no sean de la competencia exclusiva de otra Secretaría; XVII. Coordinar y supervisar la puntual operación y funcionamiento de las Delegaciones Generales de Gobierno en las regiones del Estado; XVIII. Participar en los planes, programas y acciones de población en los términos que establezcan las Leyes, así como coordinar y vigilar el funcionamiento del Consejo Estatal de Población; XIX. Vigilar y controlar lo relativo a la demarcación y conservación de los límites del Estado con las Entidades Federativas circunvecinas y de los municipios entre sí; XX. Intervenir, en auxilio y coordinación con las autoridades federales, en los términos de las leyes vigentes, en materia demográfica, migración, de cultos reli-

giosos, loterías, rifas, sorteos y juegos, clubes de caza, tiro y pesca, así como portación de armas, uso de explosivos, detonantes y pirotecnia; XXI. Proveer la observancia y aplicación de las disposiciones agrarias que al efecto le señalen al Ejecutivo del Estado las leyes, así como establecer un sistema de asistencia jurídica en la materia; XXII. Actuar como encargado del despacho en ausencia del Gobernador, dentro de los límites que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado, salvo cuando aquél acuerde que otro servidor público llevará a cabo esta función; XXIII. Vigilar la administración del Sistema Estatal de Archivos, incluido el histórico; XXV. Administrar y publicar el Periódico Oficial del Gobierno del Estado; XXVII. Establecer y conducir las políticas de las estaciones de radio y televisión propiedad del Gobierno del Estado y vincularlas a las políticas y programas de bienestar social, atendiendo los principios contenidos en los artículos 3o. y 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; XXVIII. Coordinar la asesoría, asistencia, capacitación y apoyo a los Ayuntamientos; XXIX. Contribuir a la coordinación eficiente entre dependencias y entidades estatales y, entre éstas y los gobiernos federal y municipal; XXX. Promover las acciones que sin afectar la competencia municipal, conlleven al desarrollo integral de los municipios de la entidad, coadyuvando así a la construcción del nuevo federalismo; XXXIII. Proporcionar la atención adecuada y oportuna a las demandas que le presenten ciudadanos u organizaciones sociales y partidos políticos, en un marco de tolerancia, armonía y respeto, procurando mantener una relación efectiva y coordinada con los mismos en la solución de sus requerimientos, a través del diálogo, la concertación y el respaldo para facilitar su acceso puntual hacia los servicios públicos que brindan las dependencias y entidades del gobierno estatal, y XXXIV. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Como puede observarse la labor del Secretario General de Gobierno es sumamente relevante en la vida política y jurídica del Estado, de ahí su prevalencia a la hora de sustituir al titular del Ejecutivo en sus ausencias.

David CIENFUEGOS SALGADO

SECCIÓN III Funcionamiento

ARTÍCULO 87. Para el despacho de los asuntos que competen al Poder Ejecutivo, el Gobernador se auxiliará de secretarios de despacho y de los servidores públicos que las necesidades de la administración pública demanden, en los términos de la ley orgánica respectiva.

1. La ley establecerá los requisitos que deban cumplir los secretarios de despacho, los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública, así como los servidores públicos a su cargo; y,

2. Al efecto, se observarán los principios de idoneidad, experiencia, honorabilidad, especialización, profesionalismo, equidad de género e igualdad de oportunidades.

COMENTARIO:

El servidor público es una de las figuras que mayormente atraen la atención de la opinión pública, sea por la manera en la que deben o deberían conducirse, por la designación que de ellos se hace o bien porque resulta ser quien sostiene un contacto directo con los ciudadanos al momento de instrumentar las políticas públicas del Gobierno, en el caso del Poder Ejecutivo. El servidor público de acuerdo a la legislación laboral y burocrática, tiene distintas categorías y se organiza en formas diferentes para la lucha y defensa de sus derechos, asumiendo en todo caso, las obligaciones y responsabilidades que ello conlleva.

Si buscamos con atención definir qué es un servidor público hallaremos distintas acepciones interesantes; por ejemplo, el Diccionario de la Real Academia Española, establece más de siete definiciones para el vocablo servidor; siendo las primeras tres las siguientes: 1. m. y f. Persona que sirve como criado. 2. m. y f. Persona adscrita al manejo de un arma, de una maquinaria o de otro artefacto. 3. m. y f. U. por la persona que habla para designarse a sí misma. U. solo en sing. y con verbos en 3.^a pers. Un servidor, este servidor. No pienso ayudarles: servidora ya no hace más favores.

Una definición que hallamos generalizadamente es la que se refiere al servidor público ligada al concepto de siervo al que el mismo Diccionario de la Real Academia Española define como a una persona “sometida o entregada al servicio de otra”. El conjunto de ideas aquí expuestas nos debería brindar como resultado que quienes están al frente de la función pública en cargos de elevada responsabilidad, tienen la obligación de desempeñarse con vocación y compromiso social, siendo los primeros entre sus iguales en cumplir la obligación de acatar las leyes y reglamentos respectivos.

En el caso que nos ocupa nos hemos de referir a los servidores públicos que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero consagra en su artículo 87 y cuyo nombramiento corresponde al titular del Poder Ejecutivo. Esta atribución se otorga al mandatario estatal y tiene su fundamento en el artículo 91 constitucional, que establece que el Gobernador tiene las siguientes atribuciones: “XV. Nombrar y remover libremente a los servidores públicos y empleados del Poder Ejecutivo, cuyo nombramiento o causa de remoción no estén regulados en esta Constitución o en las leyes correspondientes”.

Dicha atribución también la encontramos implícitamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero, que establece la estructura de apoyo del Secretario de Despacho: “Artículo 11. Al frente de cada Secretaría, habrá un Secretario de despacho, quien para la ejecución de los asuntos de su competencia se auxiliará por los Subsecretarios, Directores Generales, Jefes de Departamento y por los

demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales”.

Uno de los primeros cuestionamientos que recibe el depositario del Poder Ejecutivo, se da en torno a los requisitos de los Secretarios de Despacho o servidores públicos designados para tal o cual responsabilidad en la administración pública. Sobre ello es importante señalar que los nombramientos están sujetos a las disposiciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero establece. Tal es el caso del artículo 15 de la mencionada ley: “Para ser titular de las dependencias, entidades y demás órganos administrativos del Ejecutivo a que se refiere esta Ley, se requiere: I. Ser ciudadano mexicano, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos; II. Ser mayor de veintiún años; III. Poseer al día de su nombramiento, título y cédula profesional de licenciado en áreas afines a las de su competencia, expedidas por autoridad o institución legalmente facultada para ello; IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal, ni estar inhabilitado para el desempeño de cargos públicos; y V. No ser ministro de ningún culto religioso. En el nombramiento que otorgue el Titular del Poder Ejecutivo, se observarán los principios de idoneidad, experiencia, honorabilidad, especialización, profesionalismo, equidad de género e igualdad de oportunidades, los cuales deberán ser debida y fehacientemente acreditados en el primer año de ejercicio del cargo. Los titulares de las dependencias y entidades a que se refiere esta Ley no podrán desempeñar otro puesto, empleo, cargo o comisión, a excepción de los relacionados con la docencia y la beneficencia y los que por estar directamente relacionados con las funciones que les correspondan, sean expresamente autorizados por el Gobernador del Estado. Igualmente, podrán hacerlo cuando ello tenga como propósito apoyar la descentralización de facultades y programas federales con sujeción a las Leyes y acuerdos de coordinación”.

Por cuanto hace al artículo de la mencionada legislación de la administración pública estatal, éste dispone: “Al tomar posesión del cargo o empleo, todos los servidores públicos de la administración pública estatal, otorgarán ante el superior jerárquico la protesta de cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y las Leyes que de una u otra emanen. La protesta a que se refiere el párrafo anterior, el Gobernador o quién éste designe, dirá: “¿PROTESTA GUARDAR Y HACER GUARDAR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ...”.

Otra disposición de interés se encuentra en el artículo 17 de la multicitada ley: “Los titulares de las dependencias y entidades paraestatales a que se refiere esta Ley, a petición del Congreso del Estado, previa convocatoria formal en términos de la Ley correspondiente, comparecerán para que informen sobre los motivos de las iniciativas de Ley, los asuntos concernientes a sus respectivas competencias o para rendir cuenta del estado que guardan los ramos a su cargo”.

Esta responsabilidad que emana de una atribución otorgada por mandato constitucional al Gobernador conlleva también responsabilidades políticas, penales, administra-

tivas y civiles de las que nadie está exento y que la Ley 695 de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, tiene especificados, y que además derivan de los artículos 195, 196, 197 y 198 de la Constitución local. Remitimos a los comentarios de estos numerales para mayor abundamiento.

Luego de mencionar, en principio, las atribuciones constitucionales que dan origen al nombramiento de los servidores públicos, así como sus requisitos y responsabilidades, es necesario señalar que el establecimiento de un nuevo régimen político en México ha establecido nuevos usos del poder, en donde los funcionarios de cualquier nivel están más observados que antes. Las nuevas herramientas tecnológicas influyen decididamente en el flujo de la información y la “tipificación” de delitos, con juicios a priori, son capaces de destruir la carrera de un servidor público ante el menor error. La transparencia en la rendición de cuentas, las declaraciones patrimoniales, el empoderamiento de la ciudadanía y los niveles de exigencia sociales a quienes están al frente de las instituciones son filtros de calidad diarios para los depositarios de la confianza pública. Estos nuevos usos del poder, combinados con las aplicaciones tecnológicas en la función pública, ya sea para vigilancia de la conducta pública o fiscalización del desempeño, obligan a replantear los códigos de eficacia de las instituciones y los nuevos instrumentos de medición en los resultados para generar políticas públicas congruentes con los objetivos y los resultados. En consecuencia, en la actualidad, la designación que se haga de los servidores públicos tendrá un soporte estadístico que ayude a la gobernabilidad y mejore la relación del gobierno con la ciudadanía.

Rodolfo Mauricio LEYVA CASTREJÓN

ARTÍCULO 88. El Poder Ejecutivo funcionará a través de secretarías y dependencias centralizadas y entidades paraestatales, en los términos señalados en su ley orgánica.

1. La organización, atribuciones, control y evaluación de las secretarías y dependencias centralizadas, así como las relaciones entre ellas, se regularán por la propia ley orgánica y los reglamentos correspondientes;

2. La ley establecerá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero en su operación, así como las relaciones entre estas, el Gobernador y las secretarías, dependencias y órganos de la administración pública centralizada;

3. El Gobernador representará al Estado en los asuntos en que éste sea parte, por conducto del Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo; y

4. La atribución de representar y asesorar jurídicamente al Gobernador del Estado, estará a cargo de quién ejerza la función de Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo, en los términos que establezca la ley.

COMENTARIO:

¿Qué tanto la dinámica del cambio social impacta en el marco constitucional vigente? En el estado de Guerrero, el planteamiento de esta pregunta surge ante la necesidad de un mejoramiento de la administración pública que muchas veces se ha visto rebasada por la naturaleza del contexto político, social y cultural de la sociedad guerrerense que cada vez más exige una justicia pronta y expedita. La presente reflexión se inserta en la función del Estado mexicano y sus prerrogativas constitucionales en un mundo cada vez más competitivo económica, política, social y tecnológica, frente a la demanda de bienes y servicios por parte de la sociedad en este siglo XXI.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en su título sexto, referente al funcionamiento del poder ejecutivo plasmado en su artículo 88 sostiene que: “El Poder Ejecutivo funcionará a través de dependencias centralizadas y entidades paraestatales, en los términos señalados en su ley orgánica”, en ese sentido se pretende canalizar y atender las demandas de la ciudadanía.

Se entiende por *gestión*, la “acción o consecuencia de administrar o gestionar algo” y *administrar* denota, “gobernar, disponer, dirigir, ordenar u organizar una determinada cosa o situación”. Señala la acción emprendida por el gobierno a través de instancias institucionales y que, por mandato normativo, está obligado a satisfacer necesidades de la población. De tal señalización se infiere que la acción gubernamental involucra a su vez a los beneficiarios, es decir, ciudadanos u organizaciones solicitantes de bienes y servicios en pleno uso de sus derechos.

Para la ciencia política se interpreta como la capacidad organizativa del régimen para dar respuesta a las exigencias de la sociedad. Según el autor norteamericano David Easton en su teoría de la caja negra los inputs (entradas) y outputs (salidas) deben fluir de tal suerte que exista una armonía y equilibrio entre régimen y la sociedad. Todos los actores que convergen en el sistema político (caja negra) deberán coadyuvar para su funcionamiento.

Pero en Guerrero un estado caracterizado por sus históricos rezagos educativos, económicos y de seguridad pública han generado una desconfianza ciudadana en sus instituciones y aún más en quienes las dirigen. Desde la perspectiva de esta reflexión son varios los motivos por los cuales esta planificación sustentada por el artículo 88 de nuestra constitución hace que en teoría sugiera una organización estratégica para la atención de las demandas sociales, pero en la práctica son varios los motivos que tornan esta organización insuficiente, lenta, rezagada y con pocos resultados.

Desde la visión académica-investigativa del autor este déficit es un problema debido a que si estos servicios por ejemplo seguridad pública, agua potable y recolección de basura no son cumplidos en tiempo y forma, los ciudadanos se ven afectados en su vida cotidiana. Por lo que toca a la acción gubernamental la gente opina que “el gobierno no atiende las necesidades de la población”. Tales señalamientos indican que las autoridades en turno no saben gobernar y, como consecuencia, la gestión pública se ve cuestionada severamente.

Sobre el particular, han sido innumerables las manifestaciones de controversia y señalamientos relacionados con el incumplimiento de estos servicios. Específicamente en el caso de la seguridad pública los ciudadanos han dicho que “las corporaciones policíacas saben quiénes son los responsables de las acciones violentas pero no hacen nada”; en el caso de la recolección de basura, “el carro no pasa a recoger la basura” y sobre el agua potable un problema sensible en la entidad el disgusto se expresa a través de comentarios como: “no hay agua pero siempre están los recibos de cobro a tiempo”.

Una de las posibles causas de estos problemas es que en la aplicación de las políticas públicas algunos funcionarios encargados de los despachos, carecen de profesionalización para el cargo. Las cuotas de poder entre los partidos políticos que llegan a la administración aunados a la experiencia individual, no bastan para cumplir con la gestión encomendada. Otro supuesto radica en que la administración estatal en distintos periodos analizados, carece de un *modelo de gestión pública* eficiente, aunque en su plan de desarrollo lo contemple de manera puntual.

Una de las consecuencias de este problema, es que la ciudadanía local se constituye en un sector vulnerable fortaleciéndose el fenómeno conocido como *clientelismo político*, es decir, ante la necesidad, sobre todo de los más pobres económica y socialmente, se vuelven presa fácil de las dadas y los engaños sexenio tras sexenio o trienios tras trienios de gobierno. Estas prácticas clientelares de la clase política mexicana, ha sido merecedora de una señalización fuerte por organismos internacionales (ONU, CIDH, ONGs....) a tal grado que han sido catalogados como gobiernos con prácticas corruptas amparados en la impunidad.

La gestión como proceso normativo de la administración pública, es la concreción del papel de Estado en asuntos de atención a la población. Está íntimamente ligado a la gobernabilidad donde subyace el estado de derecho y la atención a las demandas ciudadanas involucrándose la autoridad. En ese sentido, la presente reflexión tiene su importancia al analizar la vida administrativa del gobierno municipal en turno, tomando en cuenta el modelo de gestión aplicado para saber dónde ha habido avances y donde ha habido retrocesos a partir del problema planteado.

Reflexiones finales

1. Las instituciones públicas carecen de eficacia y eficiencia en la prestación de sus servicios debido a que no hay un mecanismo cercano a los ciudadanos de transparencia en la distribución de presupuesto y rendición de cuentas de los recursos públicos.
2. El actual modelo de gestión pública carece de eficacia y eficiencia en la prestación de sus servicios debido a que no se respeta el estado de derecho.
3. Las instituciones públicas en el estado presentan un servicio de baja calidad a los ciudadanos debido a que no se respeta el estado de derecho.
4. El modelo actual de gestión pública es ineficiente debido a que los titulares de las dependencias no emplean un mecanismo transparente de rendición de cuentas hacia la sociedad.

5. Los titulares de las dependencias no tienen el perfil profesional y experiencia en la función pública que les permita atender las demandas con prontitud y calidad.

6. No se castigan los actos de corrupción.

Fuentes de consulta: Espejel, Mena Jaime. “Democracia y gobernanza. Nueva Institucionalidad y redes políticas”, 2016. Ansolabehere, Karina. “Entre el pesimismo y la esperanza: Los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición”. México: FLACSO. 2015. Bobbio, Norberto. Matteucci, Nicola. Pasquino, Gianfranco. “Diccionario de política”. Volumen I y II. México: Siglo Veintiuno Editores. 1991. Del Águila, Rafael. “Manual de Ciencia Política”. Madrid: Alianza Editorial, 1993.

José Luis RAMÍREZ GUZMÁN

ARTÍCULO 89. Los secretarios de despacho y los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública comparecerán ante el Congreso, previa convocatoria formal en los términos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, para dar cuenta del estado que guardan los ramos a su cargo, informar sobre los asuntos de su competencia, responder las preguntas e interpelaciones que se les formulen, y fijar su posición cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a su respectivo ámbito de atribuciones.

COMENTARIO:

Este precepto enfatiza la obligación que tiene el gabinete gubernativo, en términos del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero, de “conducir sus actividades en forma planeada, programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que establezca el Gobernador del Estado para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno”. Al conocer esto, pueden y deben comparecer ante el Congreso para informar y responder los cuestionamientos o dudas que surjan en el seno de la representación popular sobre algún ramo de la administración pública.

Adicionalmente se reconoce que “los titulares de las dependencias y entidades, formularán proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos sobre la materia de su competencia y los remitirán al Ejecutivo a través de la Secretaría General de Gobierno, y a ésta por conducto de la Secretaría coordinadora de sector, en tratándose de las entidades” (art. 10), de igual manera se prevé que “el titular de cada secretaría, dependencia o entidad paraestatal expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre su estructura orgánica y funciones de sus unidades administrativas, así como los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organi-

zación general deberán publicarse en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, mientras que los manuales de procedimientos y de servicios al público deberán estar disponibles para consulta de los usuarios y de los propios servidores públicos, a través del registro electrónico que opera la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental del Estado” (art. 10-Bis).

De lo anterior se desprende que los titulares de las dependencias y secretarías son las personas idóneas para informar y aclarar a la representación popular las dudas o cuestionamiento sobre sus respectivas áreas de atención.

Para ampliar este tema, véase los comentarios a los artículos 73 y 74 de esta Constitución.

David CIENFUEGOS SALGADO

ARTÍCULO 90. Todo servidor público de la administración pública estatal será responsable de los actos, omisiones y resoluciones emitidos que no se apeguen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes que de ellas emanen.

1. Para su validez y observancia, las leyes promulgadas por el Gobernador deberán refrendarse por el Secretario General de Gobierno; y,

2. Los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Gobernador deberán estar firmados por el Secretario General de Gobierno y el o los Secretarios de Despacho respectivos.

COMENTARIO:

Una de las razones por la cuales se enfatiza el régimen de responsabilidad de los servidores públicos, tanto el contemplado en la Constitución como el que se encuentra desarrollado en las leyes, tiene que ver con la conocida práctica de que “se siguen órdenes superiores”. Este precepto constitucional deja claro que se aplicará sin excepciones.

Esta Constitución enfatiza en su artículo primero la idea de que en el estado de Guerrero se pretende construir un estado de derecho democrático y social. La base de un Estado de Derecho es la posibilidad de que todas las acciones de los servidores públicos se ajusten a los principios de legalidad y constitucionalidad. Nada ni nadie por encima de la Constitución. De ahí que resulte importante esta reiteración: los servidores públicos son responsables por los actos, omisiones y resoluciones que emitan y que no se encuentren apegados a derecho.

Se prevé también que el refrendo sigue teniendo valor en el sistema jurídico guerrerense, pues se señala que, para la validez y observancia de las leyes promulgadas por el Gobernador, éstas deberán refrendarse por el Secretario General de Gobierno. En la práctica, una vez que el Congreso envía las leyes aprobadas al Ejecutivo, la Secretaría General de Gobierno tiene un área específica que se encarga de revisar y de comunicar al

Ejecutivo cualquier situación que estime pertinente informar, desde posibles inconstitucionalidades, antinomias o inexactitudes que deben enmendarse antes de la publicación que dará inicio a la vigencia de las leyes. Este es un mecanismo colaborativo con el Poder Legislativo que permite que la confección de las leyes sea la idónea para poder cumplirlas. Se basa en la idea de que “dos cabezas piensan mejor que una”. El gobernador podrá devolver algunas leyes con observaciones, pero incluso en aquellas donde no tenga esa facultad el Ejecutivo podrá emitir opiniones y hacerlas del conocimiento del Legislativo, ello en atención al principio de buena fe que opera para las instituciones del Estado.

En el caso de la facultad reglamentaria o de creación normativa a cargo del Ejecutivo, la Constitución exige que, para la publicación y validez de las normas emitidas, el respectivo reglamento, decreto, acuerdo u orden del Gobernador deberá estar firmado por el Secretario General de Gobierno y el o los Secretarios de Despacho respectivos. Lo anterior en atención a que se debe exigir que dichas normas sean revisadas por aquellos que conocen a fondo la materia sobre la que se pronuncia el titular del Ejecutivo, entrañando una corresponsabilidad en la creación de normas que deben pugnar por hacer eficiente la administración pública. Al respecto, no debe olvidarse la exigencia de mejora regulatoria, presente en el artículo 6° de esta Constitución.

David CIENFUEGOS SALGADO

SECCIÓN IV

Atribuciones

ARTÍCULO 91. El Gobernador tiene las siguientes atribuciones:²⁴⁶

I. Cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes federales, los tratados internacionales, esta Constitución y las leyes que de ellas emanen.

COMENTARIO:

El cumplimiento de la Carta Magna, las leyes federales, los tratados internacionales de los que México es parte, constituye una obligación del Gobernador del Estado, pues es el titular de la administración pública local, de ahí que su ejemplo sea primordial para consolidar un Estado de Derecho.

Adicionalmente a la obligación genérica, el Gobernador podrá cumplir con esta atribución dictando las normas que desarrollen aquellos mandatos, a la vez que ajustando su actuar a ellos en la emisión de resoluciones o en las acciones atinentes al ejercicio de sus funciones y atribuciones.

²⁴⁶ A efecto de poder abarcar todo el contenido de este artículo, los comentarios se hacen a cada una de las fracciones. Los comentarios correspondientes son de la autoría de Diana de la O Jiménez y David Cienfuegos Salgado.

II. Ordenar la promulgación y publicación de las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado en los plazos dispuestos en la ley, y la publicación de los bandos y reglamentos que acuerden los Ayuntamientos, cuando no cuenten con sus propios órganos de difusión oficial.

COMENTARIO:

El Gobernador tiene la obligación de ordenar la publicación de leyes, porque a su cargo se encuentra el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*. Debe recordarse que se establece el principio que para que una norma se considere obligatoria debe ser publicada; la regla es que la norma entre en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial. Aunque ha habido ocasiones en que entran en vigor el mismo día de su publicación o, en otros casos, con plazos diferidos, conocidos como plazos de *vacatio legis*.

También se prevé que debe publicar aquellos bandos y reglamentos emitidos por los ayuntamientos cuando no cuenten con órganos de difusión oficial, como son las gacetas municipales. Ahora bien, el hecho de que un Ayuntamiento si cuente con gacetas municipales, no es obstáculo para que pueda solicitar la publicación en el Periódico Oficial, ello porque es de interés de las autoridades municipales y estatales, que todas las normas adquieran la mayor difusión posible.

Otras instituciones como tribunales, procuradurías, fiscalías, comisiones o institutos, del sector paraestatal o autónomos, pueden solicitar la publicación de cualesquiera documentos que entrañen criterios, normas, informes o convocatorias que deseen sean del conocimiento público.

III. Ejercer el derecho de iniciativa, ordinaria o preferente, ante el Congreso del Estado.

COMENTARIO:

La facultad de iniciativa es una de las instituciones jurídicas más interesantes, pues constituye el mecanismo de colaboración interinstitucional que permite que el marco jurídico sea el adecuado para hacer frente a la problemática gubernativa, administrativa o de cualquier tipo que enfrente el estado.

La iniciativa ordinaria se distingue de la preferente en que el Congreso está obligado a dar un tratamiento diferente a la segunda. La iniciativa preferente debe ser utilizada por el Ejecutivo para dictar aquellas leyes que son de urgente aprobación y que requiere que el Legislativo acelere el tratamiento interno que corresponde al proceso legislativo.

IV. Fijar su posición ante el Congreso, por sí o a través de los secretarios de despacho, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a su respectivo ámbito de atribuciones, cuando así lo considere conveniente;

COMENTARIO:

Al tener esta obligación el Gobernador se compromete a presentar a los Secretarios del Estado ante el Congreso, para promover que exista transparencia en el uso y manejo de los recursos destinados en cada Secretaría, y/o se dé a conocer un asunto que afecte directamente a los Ciudadanos, pero especialmente para que se pronuncie sobre el contenido y alcance de las leyes que se encuentran discutiendo los diputados. Al efecto, esta comparecencia puede ser pública o privada, ante el Pleno o en Comisiones.

Lo importante de la figura es que promueve la colaboración en los procesos legislativos, a la vez que permite una discusión sobre temas de interés, lo cual redundará en la construcción de la opinión pública, y a la larga en la calidad de la democracia.

V. Enviar al Congreso la iniciativa de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado;

COMENTARIO.

Al enviar una iniciativa de Ley ante el Congreso del Estado, nace por la necesidad que tiene el Estado para hacerle frente a problemas específicos que aquejan a los guerrerenses. En el caso de la Ley Orgánica de la Administración Pública, el objetivo del Ejecutivo es que se aprueben aquellas disposiciones de carácter legal y administrativo que facilitarán el ejercicio de sus atribuciones, la mejor organización de sus dependencias y, en general, que se reflejarán en la prestación adecuada de los servicios públicos a su cargo.

Para entender esto, debe considerarse que todos los gobernadores durante sus campañas, prometen cambios o mejoras en la administración pública, que tienen un reflejo normativo. De ahí que una de las primeras tareas sea la de modificar este ordenamiento, que tiene “por objeto regular la organización y funcionamiento de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal del Estado de Guerrero” (art. 1º).

En la vida política reciente hemos visto cómo los gobiernos salientes en ocasiones modifican las leyes, a solicitud de quien quedará como nuevo titular, a efecto de iniciar su gobierno de manera pronta sin necesidad de esperar a que se dicten los ordenamientos correspondientes. Esto puede observarse en el caso de la actual ley orgánica de la administración pública, que fue publicada el viernes 23 de octubre de 2015, y entró en vigor al día siguientes, es decir, dos días antes de que asumiera el cargo de Gobernador del Estado, el licenciado Héctor Astudillo Flores. Así, al momento de la toma de posesión, se encontraba en vigor una ley que había sido aprobada por la legislatura que había sido electa conjuntamente con el Gobernador.

Similares situaciones hemos advertido en el Gobierno federal, entre la administración de Enrique Peña Nieto y la entrante de Andrés Manuel López Obrador.

VI. Expedir los reglamentos necesarios para el desarrollo, la eficacia y cumplimiento de las leyes y decretos aprobados por el Congreso del Estado;

COMENTARIO:

La expedición de reglamentos es una tarea necesaria para que las leyes del Congreso se hagan realidad, pues permite que las normas generales encuentren un vehículo administrativo. Los reglamentos son cuerpos normativos para garantizar la plena ejecución de los derechos y obligaciones contenidos en las leyes, y sirven para que las administraciones, dependencias y secretarías realicen las actividades que les competen dando certeza a los gobernados y administrados.

VII. Realizar observaciones, dentro del término de diez días hábiles siguientes al de su recepción, a las leyes y decretos aprobados por el Congreso del Estado;

COMENTARIO:

Las observaciones que realiza el Gobernador del Estado, ayuda a que las leyes y decretos tengan una mejor calidad y funcionen adecuadamente en beneficio de la colectividad.

Debe considerarse que el Gobernador del Estado es el punto de contacto entre el Estado-Gobierno y el Estado-Pueblo, pues a través de él los ciudadanos presentan sus quejas y solicitudes respecto de las necesidades y prioridades que debe tener el Estado. Así, el Gobernador posee, en ocasiones, mayores elementos de juicio para opinar sobre la emisión, contenido y alcance de las leyes.

VIII. Presentar al Congreso, en la segunda quincena de noviembre de cada año, las iniciativas de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal siguiente. En el primer año del ejercicio constitucional del Gobernador, ambas iniciativas se presentarán, a más tardar; el quince de diciembre;

COMENTARIO:

El ejecutivo debe presentar las iniciativas correspondientes a los ingresos y egresos que deben preverse para el sostenimiento de las instituciones del gobierno estatal, y en general del conjunto de órdenes de gobierno en el ámbito estatal. Estas leyes rigen el año o ejercicio fiscal, que comprende del primero de enero al 31 de diciembre de la anualidad que corresponda.

Para que el Congreso del Estado tenga tiempo de discutir estas normativas se prevé que deban entregarse en la segunda quincena de noviembre, salvo en el primer año de gobierno, puesto que entra en funciones el 15 de octubre. En tal caso, se prevé que a más tardar deberá entregar los proyectos o iniciativas, a más tardar el 15 de diciembre.

IX. Planear y conducir el desarrollo integral del Estado en el ámbito de su competencia, y establecer los procedimientos de consulta para la formulación, implementación, ejecución, control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y los programas que de él se deriven;

COMENTARIO.

La condición de un Estado desarrollado requiere de un Plan, es decir, de una herramienta que dote de orden a la acción pública del gobierno, en el corto, mediano y largo plazos, que cuente con una estructura se mantenga una relación estratégica entre ciudadanía y gobierno que permiten estructurar alternativas de actuación socialmente compartidas, ello con la finalidad de establecer procedimientos de acción, atención y consulta que los guerrerenses esperan.

El Plan Estatal de Desarrollo marca el derrotero de cada administración pública y su evaluación debería ser prioritaria para la sociedad, pues de esa manera se advierte el adecuado desempeño de los gobernantes y administradores.

Una definición de un Plan Estatal de Desarrollo es la siguiente: El documento rector y legal que gobierno y sociedad construyen, donde se define el rumbo del Estado, se coordinan esfuerzos, recursos, voluntades e inteligencia para establecer la planeación del desarrollo en la entidad, en este documentos se fijan las prioridades, los objetivos y las estrategias de la administración estatal para los próximos seis años.

X. Mantener relaciones políticas e institucionales con el gobierno federal y con los gobiernos de las demás entidades federativas;

COMENTARIO.

La estrecha comunicación política e institucional es primordial para que un Estado camine con una estabilidad económica y política en la que se pueda brindarle confianza a los gobernantes.

El Ejecutivo tiene la representación estatal, por ello debe mantener una estrecha relación con el gobierno federal y con otros gobiernos estatales, principalmente los de las entidades limítrofes, con las cuales se comparten dinámicas demográficas, culturales y económicas de importancia, pero también se comparten problemas y riesgos.

XI. Recurrir al endeudamiento directo y contratar empréstitos para inversiones públicas productivas, de conformidad con lo estipulado en el artículo 62, fracciones IV, de esta Constitución y la Ley de Deuda Pública del Estado;

COMENTARIO.

El endeudamiento para las inversiones que generen desarrollo y sostenibilidad económico para el Estado, es una prioridad para dinamizar la economía, todo ello en beneficio de la población.

Debe insistirse en la finalidad del endeudamiento: al momento de la inversión se debe velar y procurar que el endeudamiento sea por la necesidad de la construcción de obras, que generen empleos y beneficien a la colectividad, en el mediano y largo plazo.

XII. Enajenar, donar, permutar o conceder el uso y disfrute de bienes de propiedad estatal, previa autorización del Congreso del Estado que habrá de votar con dos terceras partes del total de sus integrantes;

COMENTARIO.

La enajenación, donación o el disfrute de los bienes de propiedad del Estado deben ser utilizados por causas de real interés público, para evitar una merma injustificada en el patrimonio del Estado.

La exigencia de una votación calificada lleva implícita la exigencia de que debe haber razones poderosas para realizar los actos jurídicos aquí mencionados.

XIII. Proveer a la eficaz satisfacción de los servicios públicos del Estado, de conformidad con los presupuestos aprobados, y gestionar aquellos que puedan proporcionar otras entidades públicas o privadas;

COMENTARIO.

El presupuesto que se destina para cubrir las necesidades de servicios públicos de los guerrerenses, siempre debe considerarse una inversión adecuada. Por ello, es necesario que al proporcionarlos se haga de manera eficiente, pero especialmente eficaz.

El gobierno del Estado está constreñido a diseñar e implementar políticas públicas cada vez más eficaces que faciliten el cumplimiento de esta atribución.

Aquí está la importantísima distinción entre la función gubernativa, la de gobernar, y la administrativa, la de administrar los recursos, que son de todos, para todos.

XIV. Rendir ante el Pleno del Congreso, el informe anual del estado que guarda la administración pública del Estado;

COMENTARIO.

La ciudadanía guerrerense tiene hoy la imperiosa necesidad de conocer qué estado guarda la Administración Pública del Estado. A través del informe del Ejecutivo, ante

el Congreso del Estado que tiene la representación popular, se conoce como se trabajó durante el año o periodo anterior desde el Gobierno.

Presentar el informe por parte del Ejecutivo sirve para ver si se están cumpliendo con lo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo, con las promesas de campaña y con las necesidades reales de la sociedad. En pocas palabras, sirve para determinar si se tiene un gobierno y administración que trabaja y hace un uso eficiente, efectivo y racional de los recursos de que dispone.

XV. Nombrar y remover libremente a los servidores públicos y empleados del Poder Ejecutivo, cuyo nombramiento o causa de remoción no estén regulados en esta Constitución o en las leyes correspondientes;

COMENTARIO.

La Constitución le otorga al Gobernador esta atribución con la finalidad de que se tenga los recursos humanos para cumplir con sus tareas. Estos servidores públicos se conciben en el ideal del servicio público: impulsados por la preocupación en la calidad del gobierno desde la ciencia política y la ciencia de la administración pública. Se trata por supuesto de aquellos funcionarios que, en estricto sentido, no pertenecen al sistema del servicio civil de carrera, sino a aquellos que integran el gabinete y círculo cercano del Gobernador.

Debe distinguirse de aquellos que se esmeran en el mejoramiento de las habilidades, especialización y dedicación, y que destinan gran parte de su vida a la administración pública, los denominados burócratas, cuyo régimen laboral es diferenciado.

Este tipo de relaciones laborales, basadas en la confianza y cercanía con el titular del Ejecutivo, justifica que numerosos empleados, una vez que concluye el periodo gubernativo, sean removidos por el “equipo” del nuevo Gobernador. Se trata de una consecuencia natural en un modelo donde la vida política se da a partir de partidos, facciones o grupos. Sin embargo, también debemos acotar que ello en ocasiones termina por repercutir negativamente en el aprovechamiento de los aprendizajes en la administración pública, y terminamos desperdiciando la inversión que representa que un servidor público haya aprendido el “saber hacer” y luego sea removido.

XVI. Solicitar a la Comisión Permanente la convocatoria a periodo extraordinario de sesiones del Congreso del Estado, mediante escrito fundado y motivado en el que se precisen los asuntos a tratar;

COMENTARIO:

El Ejecutivo puede instar al Congreso, cuando no esté reunido, a un periodo extraordinario de sesiones para tratar asuntos de relevancia para el Estado. Será la Comi-

sión Permanente, una vez conocidas y valoradas las razones planteadas por el Ejecutivo, quien realizará la convocatoria para dicho periodo.

Los asuntos pueden versar sobre alguna ley o normativa que deba aprobarse, algún nombramiento urgente del resorte exclusivo del Pleno del Congreso, actividades trascendentales en materia municipal o cualquier otro asunto que amerite la intervención del Congreso en su conjunto, para darle trámite y solucionarlo.

XVII. Vigilar la recaudación, distribución y administración de los recursos públicos, dirigir las finanzas públicas y preservar el patrimonio del Estado, con arreglo a las leyes de la materia.

COMENTARIO:

No debe permitirse acciones que atenten o vayan en contra del patrimonio del Estado. Por ello una atribución de especial interés para el Ejecutivo es la de transparentar las tareas de recaudación, distribución y administración de los Recursos Públicos.

La característica central de los gobiernos es que deben ajustar su actuar a un Estado de Derecho Democrático y Social, por lo cual realizan buenas prácticas en materia de administración, de vigilancia de los recursos y de transparencia en las acciones que emprende.

Ese Estado de Derecho implica, por supuesto, el derecho a un buen gobierno, concepto que exige este tipo de actitudes entre quienes tienen la titularidad de los poderes públicos. No debe olvidarse que esto se encuentra en línea con el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública y a que se les rindan cuentas periódicamente.

XVIII. Establecer las políticas públicas tendientes a preservar el medio ambiente, el equilibrio ecológico, y procurar que los recursos naturales sean utilizados en forma racional para su óptimo aprovechamiento;

COMENTARIO:

El Ejecutivo cumple con una atribución de gran calado social al establecer políticas públicas para garantizar la preservación del medio ambiente, procurando que exista un equilibrio ecológico en el estado y que todos los recursos naturales sean utilizados de manera racional. Lo anterior porque estas acciones, sin lugar a dudas, son una inversión a favor de las futuras generaciones, pero también para las presentes, pues con ello se generan condiciones para un desarrollo más adecuado del individuo, al contar con un medio ambiente adecuado para el desenvolvimiento personal, familiar y comunitario.

La protección de los recursos naturales exige una opinión pública fuerte, que vaya más allá de la mera explotación de dichos recursos, que no vea un bosque como un depósito de madera, sino como un sistema complejo de relaciones entre seres vivos que pro-

vee de agua, aire y ocio, de mucho más valor en las sociedades contemporáneas que la elaboración de un mueble.

XIX. Garantizar la protección y la seguridad ciudadana, la conservación del orden, la tranquilidad y la seguridad en el Estado, y disponer de las corporaciones policiales estatales y municipales, en aquellos casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público;

COMENTARIO:

Una obligación central en la tarea de los gobiernos actuales es la seguridad de todos los guerrerenses. La protección y la seguridad es la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía y de otras organizaciones de interés público, destinada a asegurar su convivencia y desarrollo pacífico entre todos, la erradicación de la violencia, la utilización pacífica y ordenada de vías y de espacios públicos y, en general, evitar la comisión de delitos y faltas contra las personas y sus bienes.

Para lograr tales objetivos, en el ámbito del Poder Ejecutivo, las corporaciones policiales estatales estén debidamente capacitados en la atención y mantenimiento de la seguridad. La percepción sobre la seguridad redundará en otros indicadores sociales y tiene enormes consecuencias en la vida cultural y económica de las comunidades guerrerenses.

XX. Establecer protocolos de actuación para el uso de la fuerza pública y hacer efectiva la responsabilidad por los excesos en que se haya incurrido;

COMENTARIO:

Los protocolos de actuación tienen un papel determinante para fijar y entender los límites en el uso de la fuerza pública. Puesto que ello implicará hacer efectiva una responsabilidad por los excesos en los que muchas veces se incurre.

Los objetivos son claros y específicos: hacer cumplir el marco jurídico de protección y salvaguarda de los individuos; promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; preservar o restablecer el orden y la paz públicos; mantener la vigencia del Estado de Derecho; proteger los bienes jurídicos tutelados; contrarrestar la resistencia de personas o de un grupo de personas, en caso de flagrancia o por mandamiento de autoridad competente; prevenir la comisión de hechos delictivos, y proteger la vida e integridad física de las y los ciudadanos.

No debe dejarse de reconocer que los protocolos de uso de la fuerza pública no implican que los elementos policíacos no deban defenderse. Los protocolos reconocen la posibilidad de actuar ante cualquier amenaza o riesgo que ponga en peligro la vida del integrante de una fuerza armada, incluso con consecuencias letales para el atacante o agresor.

XXI. Elevar y garantizar la cobertura y calidad de la educación pública, así como la enseñanza bilingüe e intercultural en las zonas predominantemente indígenas;

COMENTARIO:

La garantía de la educación pública obliga a la enseñanza del idioma bilingüe e intercultural en las zonas con población altamente vulnerables del Estado, lo que conlleva que la zona indígena debe contar con todos los recursos que optimicen y que garanticen no solo la educación sino también el bienestar. La Unesco aboga porque los niños puedan gozar plenamente de ese derecho. El Gobernador del Estado puede, con la colaboración de ese organismo y con otras instancias, lograr que se respete y vele por la educación intercultural en las zonas vulnerables.

Mientras que la población en Guerrero alcanza en promedio el tercer grado de secundaria, la población indígena apenas logra concluir la educación primaria y la hablante de lengua indígena llega a quinto grado de primaria. Con respecto al promedio en estos momentos es urgente la obligación de elevar y garantizar la calidad de la educación.

Recomendamos ver el comentario a los artículos 13 y 188 de esta Constitución.

XXII. Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos y libertades de los ciudadanos y procurar el progreso y bienestar social en el Estado;

COMENTARIO:

Las políticas públicas nacen de la necesidad de velar por los derechos y libertades de todos los ciudadanos, buscando el bienestar social de un Estado. Son las personas las que justifican todo el actuar de los servidores públicos, por lo cual, al tener esta obligación el Gobernador del Estado partimos de la afirmación de que los guerrerenses merecemos un Estado con garantía de bienestar social. Sin embargo, también debemos concebir que esto no es una tarea que solo corresponde al Gobierno, sino que nos compete a todos los ciudadanos.

El estado social nace con la finalidad de cuidar a la sociedad o al Pueblo, lo mismo en sus bienes materiales que en sus derechos, así como en las relaciones políticas y públicas que se generen. Garantizar los derechos es hacer que los fines políticos (acciones, intenciones traducidas en planes y programas) del Estado sean posibles y realizables, redundando en beneficio de los individuos y de las colectividades.

XXIII. Gestionar ante el gobierno federal que las transferencias de recursos otorgadas al Estado sean proporcionales, de conformidad con criterios técnicos, y atender a sus carencias económicas y sociales, a efecto de lograr la equidad en la distribución de las mismas;

COMENTARIO:

Una de las tareas complejas del Gobernador, en línea con otra mencionada atrás, la de establecer relaciones con el gobierno federal, es la de realizar la gestión ante las instancias correspondientes en el ámbito federal para lograr que se destinen recursos económicos al estado de Guerrero.

Esta fracción señala que debe lograrse procurando que los criterios que se apliquen sean técnicos, a la vez que puedan advertirse las carencias de la población del Estado. Esta labor permitirá que se atienda de manera oportuna y adecuada los principales problemas que arrastra el Estado: salud, violencia, pobreza, etcétera.

La distribución de los recursos debe ser eficiente y eficaz, para que lleguen a su destino y su uso sea transparentado, dando certeza a los gobernados y generando información sobre los planes y estrategias para alcanzar objetivos precisos en el Plan Estatal de Desarrollo.

XXIV. Conceder subsidios a quienes establezcan en el Estado empresas o industrias en beneficio del desarrollo económico;

COMENTARIO:

Para que un gobierno funja siendo responsable y la estabilidad del Estado se vea con mayor crecimiento económico es importante la participación de empresas e industrias que generen empleo, con la finalidad de que los guerrerenses no migren a otro estado o país, y se vea en la entidad un desarrollo económico creciente.

Los subsidios son un mecanismo que permite atraer inversiones y generar empleos. Estas actividades redundan benéficamente para el desarrollo económico de la entidad, pero de manera más mediata, para los guerrerenses que esperan una oportunidad de empleo digno y decente.

XXV. Fomentar la creación de industrias y empresas rurales y buscar la participación armónica de los factores de la producción;

COMENTARIO:

Para el desarrollo económico del estado es importante la participación de empresas en las zonas rurales. Baste señalar que las localidades que se ubican en zonas rurales en el estado de Guerrero superan las ocho mil. Sí, ocho mil localidades donde sus habitantes tienen pocas oportunidades de empleo. De ahí la importancia de incentivar este rubro productivo.

Con la creación de industrias y empresas rurales se logra incorporar al sector productivo a un gran número de personas que, de otra manera, estarían condenadas a trabajos precarios, a la vez que se puede permitir que puedan participar en instituciones de segu-

ridad social, lo cual constituye una garantía sumamente importante para lograr un adecuado desarrollo de la personalidad.

No debe olvidarse que uno de los rubros pendientes en la construcción de oportunidades en el estado son las empresas cooperativas. En nuestro país, hay una gran tradición de las mismas que no ha podido desarrollarse en Guerrero, donde hay condiciones para que las cooperativas se constituyan en un elemento dinamizador del desarrollo regional y local. Sin embargo, debe también reconocerse que el cooperativismo requiere de una cultura y también de una capacitación adecuada, para llevar a buen puerto empresas de este tipo. Los recursos naturales que pueden aprovecharse racionalmente y con buenos resultados son abundantes, solo falta el empuje de la administración pública estatal y/o municipal, pero también el compromiso y convicción de quienes serán los socios cooperativistas.

XXVI. Promover el desarrollo de la actividad turística, mediante el debido aprovechamiento de los atractivos con que cuenta el Estado;

COMENTARIO:

Sin duda para Guerrero la columna vertebral de su modelo económico en la actualidad es el turismo. El desarrollo de esa actividad ha contribuido para que se siga manteniendo financieramente el Estado. Al ser el turismo una actividad sumamente activa, esto ayuda a que incremente el nivel económico de la zona por las constantes derramas resultados de los periodos vacacionales e incluso de los “puentes” o “fin de semana largos”.

En Guerrero, los principales desarrollos turísticos están concentrados en tres poblaciones: Acapulco, Zihuatanejo y Taxco. Sin embargo, quienes conocemos gran parte del Estado sabemos que hay numerosos lugares con mucho potencial, requiriéndose inversión en infraestructura que resulte útil para la actividad turística, pues ello permitirá que ante nuevas opciones de ocio, recreación y descanso se dinamice la actividad económica de otras regiones distintas a las tradicionales.

Se requiere no solo dar a conocer los atractivos con los que el Estado cuenta, sino de generar infraestructura adecuada para que se visualicen como destinos óptimos por los consumidores de servicios turísticos.

XXVII. Remitir al Congreso del Estado, a través de Auditoría General del Estado, la cuenta pública correspondiente al año inmediato anterior, de conformidad con lo establecido en la ley de la materia;

COMENTARIO:

Una atribución vinculada con la rendición de cuenta es la de dar a conocer la cuenta pública, con la finalidad de transparentar los ingresos recibidos y el uso que a los mismo

se dio. Esta obligación, está ligada con las exigencias de las leyes de Transparencia y de Ingresos y egresos del Estado.

El examen de la cuenta pública puede derivar en procedimientos de responsabilidad para los servidores públicos que no justificaron de manera adecuada el destino de los recursos recibidos, o en otro extremo, que el uso de los mismo no se ajustó a las normas, procedimientos o protocolos vigentes.

XXVIII. Solicitar al instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero la convocatoria y organización, en su caso, de referendos, plebiscitos, consultas populares y demás instrumentos de participación ciudadana;

COMENTARIO:

Las convocatorias que se emiten sin duda son instrumentos importantes, porque de ello emana la participación de la Ciudadanía y de las organizaciones, que son base fundamental para escuchar las quejas, y ver las necesidades de implementar alguna norma que coadyuve al bienestar de los guerrreense.

Recomendamos ver el comentario al artículo 23 de esta Constitución.

XXIX. Celebrar convenios y contratos con los gobiernos federales, estatales o municipales y con sus correspondientes entidades descentralizadas, así como con personas físicas o morales de carácter público o privado;

COMENTARIO:

Sea que actúe como ente de derecho público o como persona moral del derecho civil, el Gobierno del Estado con la representación del Gobernador, puede celebrar actos jurídicos de todo tipo. Sin embargo, debe señalarse que en el ejercicio de esta atribución se reconoce siempre que la actuación de buena fe del Gobernador exige que sea con el objetivo de hacer mejoras al Estado o de establecer compromisos que beneficien a la colectividad.

En cualquier caso, el Gobernador al hacer uso de esta atribución debe constatar que se cumplan con los requisitos exigidos en la legislación local, pero también en la legislación aplicable de los otros contratantes.

Algunas cuestiones a revisar, por ejemplo, al contratar una obra es contar con suficiencia presupuestaria; al celebrar un contrato de prestación de servicios, se debe asegurar que los servicios que se pretendan contratar no sean iguales o equivalentes a las funciones conferidas a un puesto comprendido en el Catálogo General de Puestos de la Administración Pública o a las que desempeñen los servidores públicos con plaza presupuestaria, o justificar porque es necesario que se hagan por una persona distinta; por citar algunos ejemplos.

XXX. Suscribir convenios sobre los límites del territorio del Estado, previa aprobación de las dos terceras partes del total de los integrantes del Congreso del Estado;

COMENTARIO:

Esta atribución está en línea con los problemas suscitados con estados limítrofes. En el caso, Michoacán, México, Morelos, Puebla y Oaxaca. Se ha señalado que la representación del Estado de Guerrero, en las relaciones con el gobierno federal y los gobiernos de otras entidades federativas, corresponde al Gobernador. Por ello, en el caso de celebración de convenios sobre los límites, que entrañan colindancias y fronteras con los otros estados, es el Gobernador quien debe suscribirlos.

Sin embargo, como establece la fracción que se comenta, la suscripción del convenio debe primero ser aprobado por el Congreso del Estado. Por tanto, si se firmara sin aprobación del Congreso, el Gobernador incurriría en responsabilidad política y administrativa.

No debe olvidarse que es el Congreso quien se encarga de dictar la legislación en la materia, en el caso, la Ley de división territorial del estado de Guerrero.

XXXI. Acordar la realización de obras y prestación de servicios de mediano y largo plazo, dirigidos a crear infraestructura pública con la participación del sector privado, previa autorización de las dos terceras partes del total de los integrantes del Congreso del Estado;

COMENTARIO:

Una infraestructura siempre generará oportunidades a nivel económico, social, educativo o cultural. Debido a lo reducido de los presupuestos para la generación de infraestructura, la participación del sector privado es primordial para el Gobierno.

Esta fracción reconoce la necesidad de hacer partícipe al sector empresarial para la realización de obra pública y la prestación de servicios, especialmente cuando se trata de que se extiendan en el tiempo de manera mediata y a largo plazo. La propuesta debe ser aprobada por una mayoría calificada del Congreso del Estado.

XXXII. Convenir con los municipios, para que el Estado se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de sus contribuciones; para que se responsabilice temporalmente de la ejecución, la operación de obras y la prestación de servicios municipales; o para que los municipios se hagan cargo de alguna o algunas de las funciones, o de la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que correspondan al Estado;

COMENTARIO:

Dada la exigencia de la mejora regulatoria como política pública en el estado de Guerrero, en esta fracción se reconoce la atribución del Gobernador para convenir con municipios en torno a la realización de algunos aspectos de la actividad administrativa que corresponde tanto a los municipios como a los Estados.

Los criterios que privan en la suscripción de estos convenios son los de utilidad, eficiencia y capacidad para realizar la actividad objeto de los convenios. En todos los casos, los convenios están sujetos a revisión y exigen transparencia en ambas partes.

XXXIII. Declarar los casos en que proceda la expropiación de bienes y derechos de particulares por causa de utilidad pública, en la forma que establezcan las leyes;

COMENTARIO:

La Ley número 877, en su artículo 2º refiere que la expropiación es “el procedimiento de derecho público, por el cual el Estado adquiere bienes o derechos reales de los particulares para el cumplimiento de un fin de utilidad pública y mediante indemnización”; que solo cuando amerite la expropiación de bien y sea para utilidad pública se podrá hacer uso de expropiación, es decir que exista la necesidad de expropiar ese bien, con la finalidad de que sea al servicio de la Comunidad.

Esta figura es fundamental para la acción pública, por ello se encuentran claramente delimitados sus supuestos de procedencia. Los tribunales conocen siempre de estos asuntos, porque la expropiación es una labor continua, relacionada en gran parte con las cargas que debe soportar el individuo frente a las exigencias de la colectividad. El concepto de “utilidad pública” ha sido ampliamente debatido en la jurisprudencia mexicana.

XXXIV. Decretar, de acuerdo con la legislación respectiva, las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer provisiones, usos, reservas y destino de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas, así como planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

COMENTARIO:

Para entender la importancia de esta atribución reconocida al Gobernador debemos recordar que la capital del Estado de Guerrero fue, en la década de los 70 del siglo pasado, la ciudad con mayor crecimiento en el país, lo cual a la larga provocaría el caos urbano que le caracteriza, debido a la falta de planeación urbana en aquel momento. Igual ocurre con las demás ciudades del Estado, pues la tendencia es al crecimiento poblacional en tales asentamientos humanos, lo cual puede incluso afectar zonas aledañas a las

ciudades, algunas de las cuáles incluso presentan cualidades que ameritan su protección como reservas naturales o zonas arqueológicas, por citar algunos ejemplos.

Asistimos en este momento a la consolidación de los asentamientos humanos urbanos, a costa de los de naturaleza rural, como plataformas de equipamiento e infraestructura que dan soporte a las actividades económicas y productivas, permitiendo grados crecientes de especialización y rentabilidad, ayudando a superar la pobreza y a alcanzar los objetivos de desarrollo. Al menos en el ideal, porque la pobreza tiende a asentar sus reales también en las ciudades.

La experiencia internacional ha demostrado que, si no se aborda de manera adecuada, este mismo proceso puede dar origen a serios problemas ambientales, sociales y económicos, como son la extrema pobreza, la inequidad, la inseguridad, la informalidad y el hábitat precario, la fragmentación socio espacial y la desigualdad entre sus habitantes. De este modo, las dificultades que puede traer consigo la urbanización pueden constituir a largo plazo una amenaza directa al desarrollo sostenible, por ello una de las obligaciones es decretar las medidas necesarias para lograr situaciones de conservación, mejoramiento y crecimiento que beneficien en el mediano y largo plazo a las futuras generaciones.

Una tarea impostergable y sumamente difícil.

XXXV. Expedir títulos y grados profesionales, o delegar esta facultad en las instituciones de enseñanza constituidas con arreglo a las leyes;

COMENTARIO:

De conformidad con el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reza “ Toda persona tiene derecho a recibir educación, El estado- Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios...” delegar esta función de la expedición de títulos y grados profesionales, es muy importante, porque es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura, con lleva responsabilidad de velar por la enseñanza con arreglo a las leyes emanadas. Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo, para expedir los títulos y grados donde se imparta educación de calidad.

XXXVI. Crear, dirigir y supervisar el Registro Público de la Propiedad con plena observancia a lo previsto en la ley de la materia;

COMENTARIO:

La atribución de crear, dirigir y supervisar el Registro Público de la Propiedad nace por la necesidad de proporcionar el servicio registral de calidad, mismo que da publicidad a los actos jurídicos que conforme a la ley precisan de ese requisito para surtir efectos frente a terceros. Le corresponde el desempeño de las funciones registrales en materia inmobiliaria, mobiliaria, personas morales y civiles, con arreglo a las prevenciones del Código Civil del Estado libre y soberano de Guerrero, del Reglamento y de los Manuales de Operación del Sistema Informático Registral del propio registro (SIRPP) y de las demás disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas aplicables.

El Registro Público, cuenta con tres oficinas registrales, una Dirección General ubicada en Chilpancingo y dos Delegaciones Regionales con sede en Acapulco y Zihuatanejo.

Los principios de esta institución son los de favorecer el crecimiento económico y el bienestar público mediante la publicidad de los derechos reales susceptibles de inscripción y de las transacciones respecto de los mismos, para promover inversiones eficientes, disminuyendo riesgos y otorgando certeza y seguridad jurídica a los usuarios de los diferentes sectores económicos, lo que a su vez, aumenta la liquidez de las inversiones inmobiliarias y facilita las transacciones para el desarrollo del Estado. Con ello se facilita el desarrollo y crecimiento del estado y se da certeza jurídica sobre el patrimonio de las personas que habitan el estado.

XXXVII. Proporcionar al Poder Judicial y, en general, a los órganos que administran justicia, el auxilio que le soliciten para el adecuado cumplimiento de sus funciones;

COMENTARIO:

Dada la reforma constitucional del 2008, que dio pauta a un sistema penal acusatorio adversarial, dejando atrás el sistema inquisitivo, ello obligó que los órganos de administración de Justicia se actualizarán y requiriera de una nueva infraestructura. Si bien es cierto que el Poder Judicial es independiente del Ejecutivo, ello no significa que no pueda requerir del auxilio y la cooperación de Poder Ejecutivo para administrar justicia de manera equitativa y equilibrada, y que necesitan presupuesto para capacitar a los auxiliares que son los encargados de administrar justicia.

Adicionalmente, debe recordarse que en el cumplimiento de sus funciones los órganos judiciales requieren, en ocasiones, del apoyo de la fuerza pública. Por ello, una atribución que puede leerse como obligación del Ejecutivo, que tiene a su mando la policía estatal y a la policía auxiliar, es la de proporcionar al Poder Judicial el auxilio que en la materia se requiera.

XXXVIII. Procurar que el presupuesto asignado anualmente a la administración de justicia, procuración de justicia, seguridad pública, tránsito, justicia administrativa y reinserción social, sea el suficiente para la debida prestación del servicio;

COMENTARIO:

Dado que una de las facultades que tiene el Ejecutivo es la de elaborar el presupuesto, la exigencia derivada de esta fracción tiene que ver también con el cabildeo que debe realizarse ante el órgano legislativo, en aras de lograr que quienes desarrollan estas funciones cuenten con recursos suficientes para cumplir adecuadamente con sus tareas.

Los rubros mencionados en esta fracción se corresponden con algunas de las principales exigencias de la sociedad, y también con la principal preocupación mostrada en las campañas electorales en el estado de Guerrero.

En el presupuesto del Estado se prevé también el aumento de inversión para el “acercamiento a la ciudadanía”, con actuaciones en la mejora de los registros eliminando trámites innecesarios y reduciendo los tiempos de resolución de asuntos. Esto en línea con la mejora regulatoria que es política pública en nuestro estado.

XXXIX. Nombrar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, al Consejero para integrar el Consejo de la Judicatura del Estado, así como a los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo,²⁴⁷ en los términos que establece esta Constitución;

COMENTARIO:

El nombramiento de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de Justicia Administrativa, y de un consejero del Consejo de la Judicatura, es una atribución del Gobernador del Estado. Para designarlos, se debe de basar en la experiencia que los candidatos que tengan para ocupar cargo de esa naturaleza, la experticia es una obligación, deben contener los requisitos de conocimiento de procuración, administración de justicia, algo parecido a los requisitos que prevén para ser ministro a nivel federal.

En el caso particular, creemos que este procedimiento puede ser mejorado si se incorpora la posibilidad de consultar a la comunidad jurídica, especialmente a los colegios y barras de abogados. Sin embargo, estas asociaciones profesionales suelen no ser representativas de la gran comunidad jurídica o se encuentran demasiado atomizados. Quizá es hora de pensar en una colegiación a la luz de las nuevas necesidades de actualización y formación jurídica.

Por otro lado, una solución es que el gobernador en lugar de enviar el nombramiento, envíe ternas, como sucede en la etapa media de la designación del Fiscal. Las solu-

²⁴⁷ Hoy Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero.

ciones pueden ser de variada índole, para lograr que la designación de estos servidores públicos realmente sean un ejercicio de colaboración entre poderes.

XL. Nombrar a sus representantes, ante las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje;

COMENTARIO:

Debe recordarse que en el modelo tripartita de las juntas laborales, se reconoce la existencia de un representante gubernamental. En el caso particular, la atribución constituye una obligación, pues si el Gobernador no hiciera tal nombramiento la justicia laboral no podría concretarse.

En el fondo se trata de una atribución relacionada con garantizar la justicia de los trabajadores, una atribución noble, ya que busca que se vele y proteja de manera adecuada los derechos laborales, en estricta observancia al marco jurídico.

XLI. Autorizar, expedir y cancelar patentes para el desempeño de la función notarial, con estricto apego a los procedimientos previstos en la Ley del Notariado del Estado, observando en todo las garantías de audiencia, debido proceso y respeto a los derechos humanos;

COMENTARIO:

De acuerdo con la Ley del Notariado, el notario “es un profesional del derecho investido de fe pública por el Estado, a través del titular del Poder Ejecutivo y que tiene a su cargo recibir, dar forma legal a la voluntad de las personas que ante él acuden y conferir autenticidad y certeza jurídica a los actos y hechos pasados ante su fe, de conformidad con las disposiciones normativas aplicables, mediante la consignación de los mismos en instrumentos públicos de su autoría, los cuales asienta en el protocolo a su cargo” (artículo 3º).

La fe pública de que se dota al notario entraña una gran responsabilidad, pues los actos de los cuales conoce afectan el patrimonio, los derechos y las obligaciones de las personas que concurren a solicitar sus servicios. Debe señalarse que “los notarios son inamovibles y su patente es definitiva y permanente, salvo los casos previstos en la propia Ley” del notariado (art. 8º), pero como lo reconoce la fracción en comento, el Gobernador puede cancelar dichas patentes.

De acuerdo con la misma Ley del Notariado, “el Ejecutivo del Estado está facultado para crear por decreto, nuevas notarías, considerando la proporción aproximada de una

por cada cincuenta mil habitantes, distribuidas en los Distritos Notariales, previo estudio técnico” (art. 6º).

XLII. Avisar al Congreso del Estado por ausencias temporales que no excedan de treinta días, y solicitar licencia en aquellas que superen este periodo;

COMENTARIO:

Se trata en realidad de una obligación, ya contemplada en las diversas hipótesis consagradas en el artículo 84 de esta Constitución. El aviso opera solo cuándo la ausencia es superior a diez días. Si es superior a los treinta días lo que procede es solicitar una licencia, misma que no puede superar los seis meses. Si la ausencia se encuentra entre los 30 días y seis meses, el Congreso local nombrará un gobernador interino que lo supla.

Recomendamos la lectura del comentario al artículo 84 de esta Constitución.

XLIII. Conceder o negar licencias con goce de sueldo a los servidores públicos de la administración pública estatal, de conformidad con las leyes respectivas;

COMENTARIO:

Las licencias con goce de sueldo de los empleados públicos es una atribución del Gobernador, pero ello debe de ser siempre cuando lo amerite, por una emergencia o alguna enfermedad, o alguna incapacidad, respetando las normas y procedimientos administrativos para no violentar un derecho humano, ya que existen derechos y obligaciones de los Trabajadores, como lo sostiene la Ley de Servidores Públicos del Estado.

XLIV. Celebrar convenios con la Federación, con los Ayuntamientos y con otros Estados de la República, para la realización de obras, la prestación de servicios públicos o cualquier otro propósito de beneficio colectivo;

COMENTARIO:

De antemano recomendamos la lectura del comentario a la fracción XXIX en este mismo artículo constitucional.

Al igual que en los casos de contratación, en la celebración de convenios como ente de derecho público, el Gobierno del Estado con la representación del Gobernador, debe actuar de buena fe con el objetivo de hacer mejoras al Estado o de establecer compromisos que benefician a la colectividad. En este caso, el objetivo de los convenios no está totalmente delimitado en esta fracción: además de la realización de obras y la prestación de servicios públicos, se deja abierto a “cualquier otro propósito de beneficio colectivo”. En cualquier caso, el Gobernador al hacer uso de esta atribución debe constatar que se cumplan con los requisitos exigidos en la legislación local, pero también en la legislación aplicable de los otros contratantes.

XLV. Conceder el indulto a los reos sentenciados por los Tribunales del Estado, conforme a la ley; y,

COMENTARIO:

La concesión del indulto se debe dar, siempre y cuando, los sentenciados gocen de un comportamiento adecuado dentro de los establecimientos de readaptación social, buscando siempre que se pueda afirmar que hay posibilidades reales de que no vuelvan a delinquir.

El indulto a que se refiere esta fracción, es una gracia, no se trata de un derecho en favor de persona alguna; el Gobernador, a su arbitrio, lo podrá conceder o negar; pero en caso de concederlo, tomará siempre en consideración que el agraciado tenga oficio, arte o profesión y que sus antecedentes familiares, económicos y morales, así como su comportamiento en la prisión o prisiones en que haya estado extinguiendo su condena, garanticen su reintegración a la sociedad, por haber desaparecido, en lo absoluto, su estado de peligrosidad. Solo así podría concederse, dado que no existe una peligrosidad del sentenciado y se puede incorporar a la sociedad.

Este indulto se encuentra limitado a que los posibles beneficiados por el indulto se encuentren cumpliendo una pena establecida en una sentencia de los tribunales del Estado de Guerrero. Ello excluye a quienes cumplen con una condena dictada por jueces federales.

Hay quienes señalan que el indulto procede también de manera necesaria cuando existe la posibilidad de que, una vez establecida la cosa juzgada, aparezcan datos que demuestren la inocencia del sentenciado o cuando un delito deje de ser considerado como tal en la legislación penal, por citar algunos casos.

XLVI. Las demás que se deriven de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes que de ellas emanen.

COMENTARIO:

En el argot constitucional, esta atribución es casi una carta en blanco, pues muchos actos jurídicos se fundan en esta fracción, por considerar que hay facultades que deben derivarse directamente de la Constitución federal, de esta Constitución local o de las leyes federales y estatales que de ellas emanen y que tienen como propósito el establecer competencias, atribuciones o prerrogativas para el desempeño de los poderes públicos, que no se encuentran reconocidas expresamente en la Constitución.

TÍTULO SÉPTIMO

Poder Judicial

SECCIÓN I

Fines y Organización

ARTÍCULO 92. El Poder Judicial del Estado garantizará el derecho a una efectiva impartición de justicia en materia civil, penal, familiar y para adolescentes por medio de Magistrados y Jueces independientes, imparciales, especializados y profesionales, sometidos a lo dispuesto en esta Constitución y en las leyes.

1. Para el ejercicio de sus atribuciones, el Poder Judicial del Estado se deposita en un Tribunal Superior de Justicia, en Juzgados de Primera Instancia, en Juzgados de Control, de Juicio Oral, de Ejecución Penal, de Justicia para Adolescentes, de Paz, y en los demás que señale su Ley Orgánica;

2. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación; y se atenderá a lo siguiente:

I. Tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen;

II. Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica;

III. Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo;

IV. El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral;

V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente;

VI. Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución;

VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad;

VIII. El Juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado;

IX. Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula; y,

X. Los principios previstos en este artículo, se observarán también en las audiencias preliminares al juicio.

3. Toda persona imputada gozará de los siguientes derechos:

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el Juez de la causa;

II. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda comunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio;

III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten;

IV. La ley establecerá beneficios a favor del inculpado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos;

V. Se le recibirán los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley;

VI. Será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo;

VII. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso;

VIII. El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarle. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante Juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa;

IX. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

X. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el Juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera;

XI. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo;

XII. La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares; y,

XIII. En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

4. La víctima, o en su caso, el ofendido, gozarán de los siguientes derechos:

I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

II. Coadyuvar con el Ministerio Público a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso; a que se desahoguen las diligencias correspondientes; y, a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley;

III. Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

- IV. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;
- V. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente. El juez no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria;
- VI. La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;
- VII. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad, cuando se trate de delitos de violación, trata de personas; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa;
- VIII. El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas (sic) los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;
- IX. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos; y,
- X. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.

COMENTARIO:

Antecedentes. Dentro de la teoría clásica de Montesquieu de “la separación de poderes, que distingue entre poder legislativo, ejecutivo y judicial, la división garantiza la libertad del ciudadano”. Montesquieu basó su teoría después de un viaje que realizó a Inglaterra en donde advirtió que un poder judicial, independiente puede ser un freno eficaz del poder ejecutivo. Bajo esta separación de poderes, naciendo así el actual estado de derecho, en el que los poderes públicos están igualmente sometidos a la ley.

El Congreso Constituyente de 1824 buscó establecer al Poder Judicial en México siguiendo el modelo establecido en la Constitución de Estados Unidos de 1787, sin embargo, muy pronto, desde sus primeras etapas, la pervivencia de la organización jurisdiccional de la Nueva España determinó que el Poder Judicial mexicano se apartara de su modelo original y asumiera características propias. En efecto, como se ha puesto de relieve por destacados juristas.

¿Qué es el Poder Judicial? El poder judicial del Estado de Guerrero es el poder encargado de impartir Justicia en la sociedad. Es uno de los tres poderes que integran el Estado de Guerrero, cuya primordial función en conjunto con el Poder Legislativo, y Ejecutivo es la aplicación de las normas y principios jurídicos en la resolución de conflictos.

En el sentido estricto de “Poder”, como poder público, se entiende al ente como una institución o conjunto de órganos del Estado, que en el caso del Poder Judicial del Estado de Guerrero lo integran el tribunal superior y juzgados que ejercen la potestad jurisdiccional, que gozan de imparcialidad, autonomía y con pleno poder absoluto dentro de la ley. El poder judicial debe ser independiente para poder someter a los restantes poderes, en especial al ejecutivo, cuando estos contravengan el ordenamiento jurídico.

El Proceso Penal será Acusatorio y Oral. Recientemente, el modelo de justicia en México cambió de manera significativa con la reforma del año 2008 en donde se aprobó una reforma constitucional al Sistema Penal Acusatorio y en año 2016 el nuevo sistema de justicia penal, se terminó de implementar a nivel federal. Este ha sido un cambio basado principalmente en relación de cómo los jueces tomaban las decisiones a lo largo del proceso. En el sistema anterior, el proceso se llevaba a cabo en base a los expedientes, se iba a lo largo del proceso elaborando un expediente, en donde se recopilaban las pruebas, testimonios y demás elementos. Así era ¿Cómo decidía el juez si una persona era culpable o inocente?, se elaboraba un proyecto de sentencia, que leía el Juez en base al expediente y decidía.

En cambio, ahora con el nuevo sistema se tiene una metodología totalmente diferente a la tradicional y es en base a las audiencias. Esto quiere decir que el Juez ya no decide sobre un expediente, sino que más bien decide sobre todo lo que le exponen las partes en una audiencia pública, salvo en casos especiales que se determine lo contrario, que se regirá bajo los principios de Publicidad, Contradicción, Concentración, Continuidad e Inmediación.

Que tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen. El Juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado, respetando en todo momento sus derechos del procesado, víctima u ofendido.

Alma Berenice de la CRUZ RAMÍREZ

ARTÍCULO 93. La administración, vigilancia, disciplina y profesionalización de los servidores públicos del Poder Judicial estará a cargo del Consejo de la Judicatura.

COMENTARIO:

En México, el Poder Judicial ha transitado un largo proceso en diversos periodos de transformación, normalmente ligados a las necesidades de control del sistema político, mismos que llegaron a configurar los espacios y límites de acción de este poder, actualmente de manera similar sigue pasando lo mismo, no olvidemos que aún no aunque es un poder autónomo, el Ejecutivo sigue teniendo bastante fuerza sobre este.

Siendo necesario implementar un verdadero servicio civil de carrera, más amplio y articulado en la administración pública que es necesario para proveer de insumos de legitimidad al trabajo gubernamental, así como de procesos que otorguen estabilidad y profesionalismo en la actividad cotidiana de los servidores públicos.

En comparación y por decir que es una comparación con el Poder Judicial de la Federación, ocupa un aspecto fundamental el cual se ha venido construyendo desde 1994, el cual goza de mejores salarios, condiciones laborales y un servicio civil de carrera en donde se concurra por las plazas, aunque no es una garantía de transparencia legítima en la designación.

No únicamente cambios a la forma en que dicho poder se organiza y opera, sino también a la filosofía de trabajo en la impartición de justicia. La modernización de la administración pública y del Estado, se encuentra tan de moda durante el siglo XXI, pero no ha sido lo suficientemente como para impulsar un mayor avance tanto en el Poder Judicial, como en otras áreas del gobierno como el Poder Legislativo y Ejecutivo en el caso de México, ya que existe la corrupción.

La profesionalización de los servidores públicos siempre ha estado presente, pero no se le ha dado la importancia debida y sobre todo el respeto que se merece, porque si un servidor público se preocupa por estudiar y seguir preparándose para poder desempeñar mejor su trabajo, en consecuencia, debe de recibir algún beneficio por este esfuerzo realizado. Sin embargo, lo cierto es que en cualquier nivel y Poder ya sea Ejecutivo, Legislativo y Judicial esto no sucede, en su mayoría ocupan los mejores puestos, personas sin un perfil adecuado, que si se realizara un estudio en cualquiera de estos poderes se comprobaría esta hipótesis.

El Servicio Civil de Carrera “es una forma de gestionar los recursos humanos de la administración pública para formar servidores públicos cuyo compromiso sea con el interés común, sin consideraciones políticas de grupo o partido, basada en el mérito, la imparcialidad y la igualdad de oportunidades”.

Todos los poderes están obligados a la profesionalidad de sus funcionarios, pero esto es en teoría porque esto no sucede, no se les brinda capacitación, ni posibilidades de crecer. Usualmente el funcionario se cuestiona cuando será que se desarrolle un proceso de evaluación y se entrará a un proceso donde realmente se valore su trabajo y, por lo tanto, su permanencia en el largo plazo. Debiéndose examinar a profundidad los procesos y factores que determinan su desempeño, al mismo tiempo que se relacionan con las metas y logros alcanzados.

Alma Berenice de la CRUZ RAMÍREZ

ARTÍCULO 94. El Poder Judicial contará con un presupuesto suficiente que en ningún caso será menor al ejercido el año anterior.

La Ley Orgánica del Poder Judicial regulará lo relativo a la integración, organización, funcionamiento, adscripción y ámbito competencial de sus órganos.

COMENTARIO:

El presupuesto es “un documento que prevé los gastos y ganancias de un determinado organismo, empresa u entidad, sea el mismo privado o estatal, en un lapso de tiempo determinado”.

Este presupuesto es oficial y deben cumplir con cuatro requisitos importantes, por primero de ellos es su elaboración, después debe ser aprobado por el organismo correspondiente, en tercer lugar, se ejecuta y por último debe existir un control. En el caso del presupuesto del Estado de Guerrero es un presupuesto Estatal por lo tanto este debe estar regulado en la ley. Siendo el objetivo central el control de las compras, ventas y cuantificar ingresos y los gastos del dinero. Tiene como finalidad prevenir y corregir errores y de realizar los controles financieros del organismo.

El Poder Judicial del Estado de Guerrero, cuenta con un área específica de Contabilidad y presupuesto, una unidad de contabilidad y presupuesto que es la encargada de la elaboración, control y ejercicio del presupuesto de egresos, así como el registro contable de todas las operaciones realizadas en el Poder Judicial. Sus principales actividades consisten:

1. Elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Judicial y una vez autorizado el presupuesto de egresos, realizar los trámites necesarios para la liberación de los recursos ante la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado.
2. Elaboración de un calendario anual del Presupuesto de egresos por capítulo de gasto y partida presupuestal. Que consiste en el registro, control, ejercicio y seguimiento del Presupuesto de Egresos de acuerdo a lo proyectado durante el ejercicio.
3. Elaboración de los informes financieros mensuales y cuatrimestrales, anexos.
4. Efectuar los pagos correspondientes de nómina, pago a proveedores y servicios generales. Registro contable de las operaciones realizadas y clasificación del gasto por partida presupuestal en el sistema de contabilidad.

Se elabora un Plan de Trabajo sobre la información financiera en forma mensual, para la Elaboración del proyecto de presupuesto anual de egresos en cumplimiento y de acuerdo a los lineamientos establecidos para el ejercicio 2009 y elabora y entregan de manera oportuna los informes financieros cuatrimestrales a la auditoría general del Estado.

A través de su Delegación Admirativa en Acapulco, “es un Órgano dependiente de la Dirección General de Administración y Finanzas del Poder Judicial y del Consejo de la Judicatura del Estado”, que se encarga de realizar distintas actividades de apoyo a las diferentes áreas administrativas y jurisdiccionales del Poder Judicial del Estado, pero esencialmente en el Distrito Judicial de Tabares así como coordinar los trabajos que se realizan en diversas instalaciones que requieren adecuado funcionamiento.

Alma Berenice de la CRUZ RAMÍREZ

SECCIÓN II

Estatuto Jurídico de Magistrados y Jueces

ARTÍCULO 95. Esta Constitución, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, las normas reglamentarias y acuerdos expedidos por el Tribunal Superior de

Justicia y el Consejo de la Judicatura garantizarán la independencia, imparcialidad, especialización y profesionalismo de los Magistrados y Jueces que ejercen la función judicial del Estado.

COMENTARIO 1:

Una obligación de Poder Judicial así como del Consejo de la Judicatura del Estado es garantizar la independencia, imparcialidad, especialización y profesionalismo de los Jueces y magistrados. En que consiste cada uno en seguida trataremos de describirlos.

Concepto de Independencia. Independencia es un calificativo jurídicamente del Estado, tomando en consideración la exclusividad, autonomía y plenitud de un ejercicio y competencia. A través de esta característica, se evita que el Juez o Magistrado se vea perturbado en su independencia ante la eventual amansa de una actuación policial y jurisdiccional en su contra que afecte a sus libertades y derechos. La ley establece un régimen privilegiado de sujeción de jueces y magistrados a las autoridades policiales, justificado en la dignidad de la función que desempeñan, garantizando su independencia.

En cuanto a la Imparcialidad en un concepto estricto, significa “estar libre de prejuicios, es decir, abstraerse de consideraciones subjetivas y centrarse en la objetividad de un asunto, al realizar un juicio”.

Es importante hacer referencia que este concepto de imparcialidad, tiene inserto la objetividad, es decir la imparcialidad requiere de la objetividad, implica una decisión o elección entre diversas opciones o circunstancias, en nuestras palabras ser imparcial significa no tener ningún favoritismo personal, interés entre dos o más objetivos para beneficiar a alguien. Un juez o Magistrado es imparcial cuando este no tiene ningún interés, favoritismo en el desarrollo del proceso y que este no tendrá ningún efecto en el resultado de la resolución que emitan.

En lo que se refiere a la especialización, esta tiene sus características en relación a Jueces y Magistrados y sobre todo en el campo del Derecho que se encuentra siempre en constante cambio, ya que no es una ciencia exacta, en referencia a los órganos jurisdiccionales, Tribunales, Salas y demás estructuras del Poder Judicial del Estado.

La especialización de un órgano jurisdiccional en este caso el Poder Judicial del Estado de Guerrero, implica formar Jueces y Magistrados altamente para conocer la variedad de los asuntos que competen a dicho órgano

Este inicio de especialización va estrictamente ligado a la profesionalización, que es el proceso por el cual se mejoran las habilidades de una persona para hacerla competitiva en el desempeño de su profesión y trabajo.

Alma Berenice de la CRUZ RAMÍREZ

COMENTARIO 2:

En principio hay que tener presente que es obligación del Poder Judicial del Estado, garantizar el derecho a una efectiva impartición de justicia, tratándose de la competencia

del fuero común, por medio de Magistrados y Jueces independientes, imparciales, especializados y profesionales. Ahora bien, los integrantes del Poder Judicial en el ejercicio de la función judicial, en términos del fundamento constitucional en comento, deberán sujetar su accionar a lo dispuesto por la propia Constitución del Estado Libre y Soberano de Guerrero, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, las normas reglamentarias y acuerdos expedidos por el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura.

Este es pues el estatuto jurídico al que deberán sujetarse tanto Magistrados como Jueces, lo anterior con el afán de garantizar la independencia, imparcialidad, especialización y profesionalismo de los Magistrados y Jueces que ejercen la función judicial del Estado.

Ahora bien, no debe pasar desapercibido el hecho que el estatuto o marco jurídico de los integrantes del Poder Judicial del estado por sí mismo no ha garantizado a la fecha el cumplimiento de dichos principios u objetivos, toda vez que es un hecho notorio el que el referido poder no goza de la confianza de los justiciables.

Por virtud de lo anterior, se requiere que los Magistrados y Jueces integrantes del Poder Judicial del estado, deben garantizar el cumplimiento de dichos principios, no solo por dar cumplimiento al mandato constitucional sino por considerar que ello debe ser así, independientemente de que esté o no establecido en el marco constitucional y legal al que están sujetos, es decir, ello debe ser una constante o una forma de conducirse por parte de los integrantes del Poder Judicial del estado, para ello el Consejo de la Judicatura tiene mucho trabajo que realizar.

Saúl BARRIOS SAGAL

ARTÍCULO 96. Para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II. Tener cuando menos 35 años cumplidos al día de la designación;

III. Poseer al día de la designación título y cédula profesionales de licenciado en derecho, con antigüedad mínima de diez años, expedidos por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

IV. Gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito doloso ni estar inhabilitado para el desempeño de cargos públicos, ni haberse emitido en su contra recomendaciones de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos;

V. Haber residido en el Estado durante los dos años anteriores al día de la designación;

VI. No ser ministro de algún culto religioso; y,

VII. No haber sido Gobernador, secretario de despacho del Ejecutivo, Procurador o Fiscal General, Senador, Diputado federal o local, o Presidente municipal, dos años previo al día de su nombramiento.

1. Los Jueces de Primera Instancia, así como los Jueces de Control, de Juicio Oral, de Ejecución Penal y de justicia para Adolescentes, deberán satisfacer los mismos requisitos que se exigen para ser Magistrado, exceptuando el de la edad, que será de veinticinco años, y el de la antigüedad en el título y cédula profesionales, que será de tres años; y,

2. La Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado determinará los requisitos que deban reunir los demás servidores públicos judiciales y la forma de ingreso para el desempeño de sus funciones.

COMENTARIO:

Evolución. Existió un Ordenamiento legal intitulado Ley Orgánica Provisional; expedida en Iguala el 16 de marzo de 1850 en el que se establecía que los requisitos para ser Juez de Segunda Instancia o ministro del Tribunal Superior de Justicia eran: ser letrado, ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos y mayor de 30 años”.

Posteriormente en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero de 1851, se establece:

Artículo 84. Para ser individuo del supremo tribunal, se requiere ser letrado, ciudadano en el ejercicio de sus derechos, de notoria honradez, y mayor de 50 años.

De igual forma en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero de 1862, ya se empiezan a establecer algunos requisitos e impedimentos:

Artículo 70. Para ser Ministro ó fiscal del Tribunal Superior de Justicia, se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos.

II. Tener treinta años de edad.

III. No haber sido condenado jamás en proceso legal a pena infamante.

IV. No haber dilapidado caudales públicos, bienes de menores, ni haberse presentado en quiebra.

El presidente del Tribunal Superior y el fiscal deberán ser además letrados, en ejercicio de su profesión”.

De la misma manera en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero de 1874, se prevé:

“Artículo 70. Para ser Ministro ó Fiscal del Tribunal Superior de Justicia, se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos.

II. Tener treinta años de edad.

III. No haber sido condenado jamás en proceso legal a pena infamante

IV. No haber dilapidado caudales públicos, bienes de menores, ni haberse presentado en quiebra.

El Presidente del Tribunal Superior y Fiscal deberán, además ser letrados en ejercicio de su profesión.

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero de 1880 se establecieron en el artículo 47:

Artículo 47. Para ser Ministro ó Fiscal del Tribunal Superior de Justicia, se requiere:

I. Ser mexicano en ejercicio de sus derechos.

II. Tener treinta años de edad.

III. No haber sido condenado jamás en proceso legal á pena infamante.

IV. No haber dilapidado caudales públicos, ni bienes de menores.

V. Ser letrado en ejercicio de su profesión.

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero de 6 de octubre de 1917, se establecen en el artículo 80:

Artículo 80. Para ser Magistrado o Procurador del Tribunal Superior de Justicia, se requiere:

I. Ser Ciudadano Mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos.

II. Tener treinta y cinco años de edad.

III.-Ser de probidad notoria e integridad acreditada. En consecuencia, los delitos de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y cualquiera otro que lastime seriamente la reputación en el concepto público, inhabilitarán para el cargo de Magistrado, cualquiera que haya sido la pena.

IV. No tener empleo, cargo o comisión de otros Estados ni de la Federación, o renunciarlos y estar separados de ellos antes de tomar posesión.

V. Tener título Profesional de Abogado expedido conforme a la Ley.

VI. Haber ejercido la profesión cuando menos cinco años.

Mediante Decreto Número 10, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, el 12 de mayo de 1923, se modificó la fracción VI permaneciendo en el mismo artículo 80, estableciendo:

Artículo 80. Para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, se requiere:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. Haber ejercido la profesión, cuando menos cinco años a contar de la fecha de su recepción o de su título.

Mediante Decreto Número 86, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, el 13 de diciembre de 1950, se cambia al artículo 82 y se establecen solo cuatro fracciones:

Artículo 82. Para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, se requiere:

- I. Ser Ciudadano Mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos.
- II. No ser menor de treinta años de edad ni tener empleo, cargo o comisión de otros estados o de la federación.
- III. Tener título profesional de Abogado expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello.
- IV. Haber ejercido la profesión durante cinco años, cuando menos a contar de la fecha de su recepción y de ser probidad notoria y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión: pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la reputación en el concepto público, inhabilitara para el cargo de Magistrado, cualquiera que haya sido la pena.

Mediante Decreto Número 10, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, de fecha 16 de julio de 1975, se establecen en el artículo 90:

Artículo 90. Para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, se requiere:

- I. Ser Ciudadano Mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos.
- II. No ser menor de treinta años de edad ni mayor de sesenta y cinco en la época de su nombramiento ni tener empleo, cargo o comisión de otro Estado de la República o de la Federación.
- III.-Tener Título Profesional de Licenciado en Derecho expedido por la Autoridad o Corporación legalmente facultada para ello y haber ejercido la profesión durante cinco años anteriores a la designación.
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitara para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

Mediante Decreto Número 672, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero el 31 de enero de 1984, se establecen en el artículo 88:

Artículo 88. Para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, se requiere:

- I. Ser Ciudadano Mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos.
- II. No ser menor de treinta años de edad ni mayor de 65 en la época de su nombramiento, ni tener empleo, cargo o comisión de otro Estado de la República o de la Federación.
- III.-Tener Título Profesional de Licenciado en Derecho expedido por la Autoridad o Corporación legalmente facultada para ello y haber ejercido la profesión durante cinco años anteriores a la designación
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación

abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitara para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

Mediante Decreto Número 428, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero: el 29 de octubre de 199 se adiciona la fracción V en la que se establece la residencia de dos años anteriores al día de su nombramiento y dos párrafos en los que se preve no haber sido Secretario de despacho o su equivalente durante el año previo a su nombramiento y que los nombramientos deben recaer preferentemente en personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad a la Administración de Justicia o que lo merezcan por su honorabilidad y competencia en otras ramas de la profesión jurídica.

Artículo 88. Para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, se requiere:

I. Ser Ciudadano Mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos Políticos y Civiles;

II. Tener cuando menos de treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

III.-Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, Título Profesional de Licenciado en Derecho expedido por Autoridad o Corporación legalmente facultada para ello;

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitara para el cargo cualquiera que haya sido la pena; y

V. Haber residido en el Estado durante los dos años anteriores al día de su nombramiento.

No podrán ser Magistrado las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario del Despacho Auxiliar del Titular del Poder Ejecutivo o su equivalente, Procurador General de la Justicia o Diputado Local, durante el año previo al día de su nombramiento.

Los nombramientos de los Magistrados y Jueces integrantes del Poder Judicial del Estado serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la Administración de Justicia o que lo merezcan por su Honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la Profesión Jurídica.²⁴⁸

Interpretación y alcances. Actualmente el numeral que se comenta contiene VII fracciones y dos últimos párrafos en los que se establecen los requisitos que debe cumplir o satisfacer quien deba ser designado (a) Magistrado (a) del Tribunal de Superior de Justicia del Estado de Guerrero.

FRACCIÓN I. Habla de la *ciudadanía mexicana por nacimiento y en ejercicio de sus derechos civiles y políticos*.

Ello en virtud de que el correlativo artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la ciudadanía se adquiere por nacimiento y/o naturalización.

²⁴⁸ «<http://guerrero.gob.mx/articulos/historial-de-reformas-de-la-constitucion-politica-del-estado-libre-y-soberano-de-guerrero>», s.f.

Debiendo colegirse que de acuerdo al numeral que se comenta, es un impedimento legal para ser magistrado el no haber nacido en territorio mexicano.

De igual forma se establece la vigencia en *el ejercicio de sus derechos civiles y políticos*, debe, entenderse que no exista suspensión de dichos derechos de quien va a ser designado, ello en atención de que pudiese existir inhabilitación de derechos por haber sido condenado en sentencia ejecutoria.

FRACCIÓN II. *tener 35 años cumplidos el día de la designación como Magistrado.*

Esta fracción refiere al mínimo de edad que se considera necesario tener el día de la designación, estableciéndose la edad mínima para la designación sin señalar la máxima para el desempeño del cargo.

FRACCIÓN III. *Poseer título y cedula profesional de licenciado en derecho con antigüedad mínima de diez años y dichos documentos expedidos por autoridad o institución legalmente facultada para ello.*

En esta fracción, se establecen requisitos necesarios como lo es el título y la cedula profesional de licenciatura en derecho, elementales porque refieren al perfil que deberá tener quien va a ocupar el cargo de Magistrado y que obviamente deberá contar con el mínimo de licenciatura en derecho y no en alguna otra profesión o rama de la ciencia; así como la cedula profesional que deberán ser documentos con validación oficial.

Se establece que *dichos documentos deberán tener una antigüedad mínima de diez años*, significando con ello, que presuntivamente deberá tener una experiencia de diez años de la fecha de expedición del título y cedula al día de su designación.

Debiendo entenderse que la designación de Magistrado deberá recaer en alguien que ejerza de manera seria y responsable la función jurisdiccional.

FRACCIÓN IV. en esta fracción se establecen los requisitos de honorabilidad y probidez, es decir, quien vaya a ser nombrado *deberá gozar de buena reputación, no deberá haber sido condenado por delito doloso* es decir, no deberá tener antecedentes penales por lo que *no deberá estar inhabilitado para el desempeño de cargos públicos*, es decir, no deberá haberse emitido en su contra resolución por los Órganos de Fiscalización mediante la cual establezca responsabilidad y se determine su inhabilitación para ocupar cargo público.

De igual forma, *no deberá haberse emitido en su contra recomendaciones por parte de Organismo no Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.*

En esta fracción encontramos los requisitos de mayor significado en el ámbito deontológico del servidor público. Pues resulta inconcuso que es un derecho elemental de los gobernados que la justicia sea impartida por juzgadores que garanticen imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

FRACCIÓN V. Haber residido en el Estado en el estado durante dos años anteriores al día de la designación.

En esta fracción se establece el tiempo de residencia que deberá tener quien sea nombrado Magistrado, y que mínimamente deberá contar con dos años de residir en el estado, antes del día de la designación.

FRACCIÓN VI. En esta fracción refiere a la circunstancia de que quien sea designado Magistrado, *no deberá ser ministro de algún culto religioso*.

Es decir, resulta incompatible el hecho de que alguien que siendo ministro de algún culto religioso sea nombrado Magistrado.

FRACCIÓN VII. En esta fracción también establece como impedimento para quien sea designado magistrado; no haber sido Gobernador, Secretario de despacho del Ejecutivo, Procurador o Fiscal General, Senador, Diputado Federal o Local o Presidente Municipal, dos años previos al día de su designación.

Por lo que hace al punto 1 del precepto en comento, se establecen *los requisitos que deberán satisfacer los jueces de primera instancia, de Control, de Juicio Oral, de ejecución Penal y de Justicia para Adolescentes*.

Estableciéndose que deberán satisfacer los mismos requisitos que los señalados para ser Magistrados con excepción de la edad que deberá ser de 25 años y el de la antigüedad en el título y cedula profesionales que deberá ser de tres y no de diez como el señalado para magistrados.

Finalmente, en el punto número 2 del artículo que se comenta, refiere a que es la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, el ordenamiento legal en el que se establece los requisitos y la forma de ingreso de los demás servidores públicos, así como el desempeño de sus funciones.

Al efecto debe entenderse, que se deja incólume la facultad del Órgano Jurisdiccional para que en su propia ley sustantiva establezca: los requisitos, forma de ingreso y desempeño del personal profesional y administrativo que formen parte del tribunal.

Silviano MENDIOLA PÉREZ

ARTÍCULO 97. Los nombramientos de Magistrados y Jueces integrantes del Poder Judicial, serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en el esquema de la carrera judicial o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

1. Los Magistrados serán nombrados por el Gobernador del Estado;
2. El Congreso del Estado ratificará los nombramientos de los Magistrados por el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, previa comparecencia de las personas propuestas;
3. En los recesos del Congreso, la Comisión Permanente deberá convocar a sesión extraordinaria del Pleno, para efectos de la designación que corresponda;

4. En aquellos casos en que la propuesta sea rechazada o no alcance la votación requerida, se notificará al Gobernador del Estado para que envíe una nueva propuesta dentro de los diez días siguientes;

5. La resolución del Congreso que ratifique o rechace un nombramiento deberá fundarse, motivarse y emitirse en un término improrrogable de cuarenta y cinco días contados a partir de la recepción de la propuesta; y,

6. La ley garantizará que en el nombramiento de Magistrados y Jueces se respete el principio de equidad de género.

COMENTARIO:

Uno de los temas más discutibles en la función jurisdiccional, es el relativo a la forma de designación de los integrantes del Poder Judicial del estado, en concreto de los magistrados y jueces que lo integran. En ese sentido el fundamento constitucional en comento, en principio plantea el respeto de la carrera judicial en la designación de sus integrantes, lo cual implica un reconocimiento a aquellos servidores del Poder Judicial que han servido a dicha institución con eficiencia y probidad, sin embargo, no se ha establecido un verdadero sistema de evaluación a fin de hacer efectiva la carrera judicial, lo que ha ocasionado cuestionamientos al procedimiento de designación, verbigracia, el proceso inmediato anterior de incorporación de nuevos integrantes, en el que a juzgar por los resultados los beneficiados con los mismos, en algunos casos tienen vínculos familiares y/o afectivos con funcionarios del propio Poder Judicial, sin que con ello se prejuzgue la capacidad o no de dichos profesionales.

En el sistema actual se deja al Ejecutivo en la desventaja de que el Legislativo dé marcha atrás con sus propuestas de nombramiento, lo que implica un desgaste político que en nada le convendría. También, aunque en menor medida, podría inferirse que el hecho del nombramiento del gobernador podrá suponer una supeditación por agradecimiento, hecho que es harto difícil de probar y que pudiese tener relevancia en asuntos de interés para los intereses del Poder Ejecutivo. En descargo de ese supuesto, nunca en Guerrero se ha probado algo semejante, lo que significa que el cuerpo de magistrados en la historia de nuestra entidad ha conservado íntegramente su dignidad y la propia del Poder que representan. Pese a ello, descubrir nuevas formas de designación realzaría la autonomía de este Poder.

Ahora bien, el fundamento constitucional en análisis omite establecer la obligatoriedad a fin de que la carrera judicial sea la única vía de acceso de los integrantes del referido poder, sino que deja abierta la posibilidad de que estos cargos puedan recaer en personas que por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas del derecho merezcan ser integrados al Poder Judicial. Ello conlleva el reconocimiento no solo de la carrera judicial, sino también la posibilidad de que profesionistas del derecho que no hayan incursionado en la carrera judicial, pero con un reconocimiento por su desempeño como conocedores del derecho puedan incorporarse. Aquí habría de esperar que realmente dicha excepción a la carrera judicial cumpla con su propósito.

No debe pasar desapercibido el hecho de que respecto del procedimiento de designación de los integrantes del Poder Judicial se han propuesto mecanismos diversos, todos con el ánimo de propiciar una mayor independencia en la toma de decisiones, desvinculadas de quien o quienes intervengan en la propuesta y designación en su caso. En efecto, en algunos casos se ha propuesto el privilegiar la evaluación académica, experiencia, perfil, etcétera, en otros casos, se ha planteado que sean las organizaciones o gremios en quienes recaiga la propuesta de designación. Otras propuestas plantean la posibilidad de que dichos cargos se acceda a partir de un proceso democrático de elección abierta, que la designación sea a cargo de órganos de carácter federal como es el caso de los magistrados del Tribunal Electoral del Estado; cualquiera que sea el procedimiento que se determine, se esperaría un proceso lo más pulcro y objetivo, en el que siempre recaigan los cargos en quienes sean los mejores para el desempeño del cargo.

No es óbice, el hecho que el apartado del fundamento constitucional en comento tiene como referente el contenido del último párrafo del artículo 95 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Respecto del procedimiento de designación que refiere el fundamento constitucional en comento, se considera que respecto del numeral 1, es de advertirse que aun cuando sea facultad del Poder Ejecutivo, no se establece la forma y/o mecanismo del que se disponga para conocer los plazos y tiempos en los que se el Poder Legislativo o Judicial informe al Ejecutivo oportunamente para que éste con el tiempo necesario inicie el procedimiento de designación de quien habrá de nombrar como magistrado, ello en virtud de que dicha información de acceso restringido por no decir secreta y solo se socializa cuando se tiene interés o bien en una posible ratificación de facto o cuando se impulsa una propuesta, en cuyo caso habría que remitirnos a las ratificaciones de facto que se han sucedido en la actual integración de los magistrados del Poder Judicial.

De transparentarse el procedimiento de designación como se ha planteado, resultará innecesario el contenido del numeral 6 del fundamento constitucional en comento, numeral que en su caso deberá ser reformado en términos de lo mandado por la reforma constitucional de fecha 5 de junio de 2019, para establecer la exigencia no de la equidad, sino de la paridad de género como un imperativo constitucional, sin que pase desapercibido el hecho que el cargo debe recaer en quienes por su capacidad sean los mejores para el desempeño del mismo, sin distinción de género sino en función de las aptitudes de que se dispongan para integrar el Poder Judicial, ello en función de la naturaleza del cargo a desempeñar.

Saúl BARRIOS SAGAL

ARTÍCULO 98. Los Magistrados deberán rendir la protesta constitucional de su encargo ante el Pleno del Congreso del Estado; los Jueces, ante el Pleno del Tribunal Superior de justicia.

COMENTARIO:

Históricamente, la protesta o juramento que los servidores públicos rinden ante determinado órgano del Estado, constituye una manifestación de obediencia y deber que se traduce en el respeto a la Ley Suprema en el ejercicio del encargo asignado.

En el Derecho Constitucional de la mayoría de los Estados se establece el protocolo del acto solemne que hacen los Funcionarios Públicos al tomar posesión de su cargo. Mediante este acto (Protesta) se comprometen a realizar sus funciones siempre en cumplimiento de las leyes y de los intereses de su pueblo. A esta figura se le han dado diferentes y muy variados nombres dentro de las Constituciones de los Estados, entre ellos están: • Protesta constitucional; • Juramento; • Promesa; y • Declaración.²⁴⁹

En la Constitución Política del Estado de Guerrero promulgada en 1857, ya se establecía que todos los funcionarios públicos al tomar posesión de sus empleos, debían protestar juramento solemne de cumplir con sus obligaciones, según se aprecia en el artículo 112 de dicho ordenamiento:

Art. 112. Todos los funcionarios del Estado, al tomar posesión de sus empleos, prestarán juramento solemne de cumplir con sus obligaciones bajo la fórmula siguiente, suprimiendo en su caso las palabras *hacer guardar*: preguntados por el funcionario correspondiente: ¿Juráis guardar y hacer guardar la Constitución general reformada de los Estados-Unidos Mexicanos, la Constitución y leyes particulares del Estado, y cumplir fielmente las obligaciones de vuestro encargo? - Responderán: -Si juro. -Si así lo hiciéreis, Dios os lo premie, y si nó, Dios os castigue y el Estado os lo demande.

Asimismo, en la Constitución Política de 1874, en su artículo 91, se establecía lo siguiente:

Art. 91. Todos los funcionarios del Estado, al tomar posesión de sus empleos, protestarán solemnemente, ante quien corresponda, cumplir con sus obligaciones bajo la forma siguiente, omitiendo en sus casos las palabras "*hacer guardar*". Yo, N.N., protesto guardar y hacer guardar la Constitución de los Estados-Unidos Mexicanos, la Constitución y leyes particulares del Estado, y cumplir las obligaciones de mi encargo (empleo ó lo que sea), sujetándome, en caso de no hacerlo, á las penas de la ley.

En la Constitución Política de 1917, si bien se estableció un capítulo más amplio dedicado al Poder Judicial en el que se plasmaron sus facultades y atribuciones, no se mencionó de manera específica ante quien rendirían protesta de sus cargos los funcionarios encargados de impartir justicia, por lo que se mantuvo la misma fórmula señalada en sus antecesoras:

Artículo 103. Todos los funcionarios y empleados públicos del Estado y del Municipio, antes de entrar al desempeño de sus respectivos cargos o empleos, otorgarán la protesta de cumplir y en su caso, hacer cumplir esta Constitución, la General de la República con sus respectivas adiciones y reformas y las leyes que de ambas emanen. Las leyes determinarán

²⁴⁹ Trejo, Elma Del Carmen y Álvarez, Margarita, *Estudio Comparativo de la Protesta de los Funcionarios Públicos*, Centro de Documentación Información y Análisis de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2006, p. 2.

en cada caso la fórmula de dicha protesta, y ante qué autoridad o funcionario deben otorgarla, los no mencionados de una manera especial y concreta en la presente Constitución.

No fue sino hasta la Constitución Política de 1950, cuando se estableció que los Magistrados integrantes del Poder Judicial protestarían el desempeño de su cargo ante el Congreso del Estado:

Artículo 83. Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia tomarán posesión de sus cargos el primero de mayo del año de su renovación, previa protesta de Ley que otorgarán ante el Congreso del Estado.

A partir de ahí, la protesta de los Magistrados para el ejercicio de su encargo no ha sufrido modificaciones, pues siempre se realiza ante el Congreso del Estado.

La protesta es un acto solemne que representa el inicio del encargo encomendado al servidor público que la rinde para que ajuste su quehacer institucional a las leyes que debe observar, sin embargo, a la vista de la mayoría de la población Guerrerense, ese acto tiene características de forma, meramente estéticas y publicitarias, sin conexión con la realidad ni vinculación efectiva entre el protestado y la protesta que realiza, lo que genera falta de credibilidad.

Ante ello, es inevitable cuestionarse ¿Es necesaria la toma de protesta? ¿Debería modificarse el texto constitucional para incluir una fórmula que conduzca a sancionar al servidor público que falte al mandato de guardar y hacer guardar la Constitución?

Se considera que la protesta sí resulta necesaria, porque equivale a la aceptación del cargo encomendado; en este sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un criterio asilado, consideró que la protesta es la aspiración del Estado de derecho consistente en lograr la vigencia real de sus ordenamientos jurídicos cuyo fundamento es la propia Constitución.

PROTESTA DE GUARDAR LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES QUE DE ELLA EMANEN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 128 DE LA LEY FUNDAMENTAL. En el referido precepto constitucional el Constituyente no consagró garantía individual alguna, sino que, considerando que la aspiración del Estado de derecho consiste en lograr la vigencia real de sus ordenamientos jurídicos cuyo fundamento es la propia Constitución, plasmó la conveniencia de que ésta obligara a los depositarios del poder público a comprometerse formalmente a cumplir su contenido, así como el de las leyes que de ella emanaran; siendo necesario, para la aplicación de tal exigencia, que los funcionarios públicos se encuentren investidos del cargo respecto del cual otorgan la protesta, toda vez que ésta da valor legal al nombramiento para que pueda ejercitarse la función, pues equivale a la aceptación del mismo.²⁵⁰

Respecto a la segunda cuestión, se estima innecesario modificar el texto Constitucional Estatal en el sentido de apercebir al protestado con determinada sanción en caso de no

²⁵⁰ Tesis 1a. XIV/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, Marzo de 2001, p.111.

acatar el juramento que realiza, pues para ello existe actualmente la Ley Número 695 de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Guerrero, que se encarga de sancionar a quienes infringen la Ley en ejercicio de su encargo.

Fuentes de consulta. Elma del Carmen Trejo y Margarita Álvarez, *Estudio Comparativo de la Protesta de los Funcionarios Públicos*, Centro de Documentación Información y Análisis de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2006. <http://guerrero.gob.mx/articulos/historial-de-reformas-de-la-constitucion-politica-del-estado-libre-y-soberrano-de-guerrero/>

Francisca CASTRO ROMERO

ARTÍCULO 99. Los Magistrados durarán en su encargo 7 años contados a partir de la fecha de que rindan protesta de ley, y podrán ser ratificados para un segundo periodo de 8 años improrrogables.

1. Los Magistrados para ser ratificados deberán ser evaluados conforme a los procedimientos establecidos en la ley orgánica, observando, en todo momento, los principios de legalidad y objetividad.

2. Los Jueces podrán ser ratificados previa evaluación de su desempeño de manera sucesiva por el Consejo de la Judicatura, y sólo serán removidos por causa grave;

3. Procederá el retiro forzoso e improrrogable de Magistrados y Jueces al momento de cumplir 70 años, o cuando tengan un padecimiento que los incapacite para el desempeño de su función; y,

4. En caso de retiro forzoso o voluntario, enfermedad o vejez, los Magistrados y Jueces tendrán derecho a un haber de retiro por los servicios prestados al Estado, en los términos que disponga la ley orgánica.

COMENTARIO:

La Constitución Política del Estado de Guerrero dedicó al Poder Judicial del Estado el Título VII, Poder Judicial y en la Sección II plasmó el Estatuto Jurídico de Magistrados y Jueces. Conforme a estas disposiciones constitucionales los Magistrados durarán en su encargo siete años contados a partir de la fecha que rindan protesta de ley y podrán ser ratificados para un segundo periodo de ocho años. En este sentido la Constitución guerrerense forma parte de las constituciones estatales del país que se ocupan de regular la duración del cargo de los Magistrados. Otra solución es la adoptada por otras entidades federativas del país como Campeche, Chiapas, Colima, Coahuila y Quintana Roo que dejan a las leyes orgánicas de los tribunales estatales fijar la duración del cargo. La Constitución de Guerrero, previa a la vigente, disponía que la duración de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero, sería de seis años con la posibilidad de ratificación. El texto vigente fijó en siete años la duración del cargo, lo que rompe con la práctica histórica de alinear la duración del encargo de los funcionarios que integran los poderes a los ciclos sexenales.

La fecha de inicio del cargo judicial es a partir de la protesta que los magistrados deben rendir ante el Pleno del Congreso del Estado (Art. 98 C.). En efecto, la propia Constitución confiere al Congreso la atribución de recibir la protesta constitucional al cargo de los titulares de los Poderes del Estado y demás que señale la propia Constitución. Lo anterior significa que la protesta tendrá que rendirse necesariamente ante el Pleno del Congreso y no ante la Comisión Permanente que también tiene la atribución de recibir protestas de funcionarios públicos. (Art. 69 C.)

La ratificación de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia puede darse para un segundo y último periodo de 8 años adicionales, al periodo de 7 iniciales. La ratificación se hace en términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero. Para la ratificación se observarán los principios de legalidad y objetividad. Como es conocido el principio de legalidad establece que las autoridades deben sujetar su actuación a lo dispuesto legalmente, lo que impide que se pueda proceder a las designaciones de manera arbitraria o fuera de la ley. La autoridad que ratifica debe ejercer esta atribución en los términos en que lo establezca ley. En cuanto al principio de objetividad la Constitución introduce este elemento para asegurar que los funcionarios encargados de llevar adelante las evaluaciones tendientes a las ratificaciones se guíen también por este principio. Conforme al mismo deberán entonces allegarse todos los elementos necesarios y disponibles para tomar una determinación con datos objetivos demostrables, y no en consideraciones subjetivas o particulares. Conforme a la Constitución la ratificación del nombramiento de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, hechos por el Gobernador del Estado, conforme a sus atribuciones, la debe hacer el Pleno del Congreso. Misma tarea que debe realizar cuando el Consejo de la Judicatura del Estado de Guerrero proponga al Pleno del Congreso la ratificación a que se refiere la fracción 1. del artículo en comento. La ratificación que hace el Pleno del Congreso a las designaciones de Magistrados que corresponde al jefe del Ejecutivo no debe confundirse con la ratificación a que se había hecho mención anteriormente, cuando al término de los siete años iniciales los Magistrados pueden aspirar a un periodo adicional de ocho años, si son ratificados.

La evaluación de los jueces corre a cargo del Consejo de la Judicatura del Estado de Guerrero con lo que la Constitución de la entidad suriana refuerza la tarea de este órgano de ya no tan reciente creación, pero cuyo propósito ha sido desde su implantación en México, el fortalecimiento de los poderes judiciales, y más relevante aun la independencia de los juzgadores y la autonomía de los órganos jurisdiccionales. Esta disposición sigue la pauta que fijó la reforma judicial de 1994 que creó el Consejo de la Judicatura Federal, confiriéndole precisamente la facultad de ratificación de magistrados y jueces.

En este sentido una las fracciones del artículo 99, la 2, establece que la ratificación de los Jueces se hará previa evaluación de su desempeño. Agrega además que no podrán ser removidos sino por causa grave lo que abona a la estabilidad judicial tan apreciada en un régimen de división de poderes en un Estado democrático de Derecho. Adicionalmente esta prevención sigue la pauta de los criterios que sobre permanencia y estabilidad judicial ha sustentado reiteradamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Constitución incorporó otra prevención de especial importancia y que se refiere al retiro forzoso e improrrogable de Magistrados y Jueces al cumplir 70 años, o tengan un padecimiento que los incapacite para el desempeño de sus funciones. El fijar un límite de edad a los funcionarios judiciales es algo discutible, pues sus designaciones tienen un límite referido a los siete años antes de la ratificación y los 8 adicionales, con lo que los magistrados guerrerenses se encuentran, prácticamente, en la misma situación que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuyo encargo dura quince años, si bien la Constitución General de la República no fija edad límite para desempeñar el cargo. En otras latitudes, por ejemplo, en Estados Unidos, cuya Suprema Corte es paradigmática en varios temas, los jueces asociados son designados de por vida, mientras observen buena conducta (*under good behavior*). Las designaciones vitalicias que existen en otras latitudes, específicamente en el vecino país del norte han sido criticadas por la academia. Conforme a las disposiciones de Estados Unidos los jueces asociados de la Suprema Corte de Justicia, los jueces federales de apelación o los jueces federales de distrito podrían quedar en su encargo, no obstante llegar a una edad senil, o si pierden sus facultades mentales o se convierten en ebrios o drogadictos consuetudinarios. Se trata de un ejemplo de los extremos a lo que se puede llegar en el afán de preservar la independencia judicial. Es mejor evidentemente la solución prevista por la Constitución del Estado de Guerrero.

La disposición constitucional establece que en el supuesto de retiro forzoso por edad límite para ocupar el cargo, retiro voluntario, enfermedad o vejez los Magistrados y Jueces tendrán derecho a un haber por retiro por los servicios prestados al Estado de Guerrero. La Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero fija los términos y montos a que se pueden hacer acreedores los servidores públicos judiciales que estén en los supuestos que establece esta fracción (4).

Mario MELGAR ADALID

ARTÍCULO 100. Los Magistrados no podrán ser removidos de su encargo durante el periodo de su designación, salvo por causas graves estipuladas en la presente Constitución, en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado y con la misma votación requerida para su nombramiento, previa audiencia del servidor público, conforme a los procedimientos previstos en el título Décimo Tercero de esta Constitución.

1. Los Magistrados y Jueces recibirán una remuneración digna y adecuada, acorde a la naturaleza de su encargo. La remuneración podrá ser aumentada justificadamente, pero no procederá su disminución durante el periodo para el que fueron designados;

2. Los Magistrados y Jueces están impedidos para desempeñar empleo, cargo o comisión que sean ajenos a la función jurisdiccional. Quedan exceptuadas las actividades docentes y los cargos honoríficos en asociaciones científicas, culturales o de bene-

ficencia, las cuales se prestarán siempre a título gratuito e implican la no recepción de estímulos o cualesquier otra denominación que se les dé, y siempre que no comprometan la independencia o su desempeño profesional;

3. La Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado regulará las causas y las modalidades por las que procederá la excusa o recusación de los Magistrados y Jueces en el conocimiento de los asuntos de su competencia;

4. Las ausencias temporales de los Magistrados y Jueces serán suplidas por los funcionarios judiciales que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado;

5. En caso de ausencia definitiva de un Magistrado, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado, notificará al Gobernador del Estado para que se instaura el proceso de nombramiento de un nuevo Magistrado;

6. Ante la ausencia definitiva de un Juez, el Pleno del Consejo de la Judicatura hará una nueva propuesta en los términos de esta Constitución y de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado;

7. Los Magistrados y Jueces no podrán ser perseguidos o reconvenidos por las opiniones emitidas en el ejercicio de su función, ni por el sentido de sus votos o resoluciones;

8. Los Magistrados y Jueces gozan de inmunidad constitucional, que podrá ser confirmada o suspendida mediante declaración de procedencia del Congreso del Estado y conforme a las previsiones de la presente Constitución;

9. Los Magistrados y Jueces son sujetos a responsabilidad política, penal, administrativa y civil, en los términos del título Décimo Tercero de la presente Constitución y de las demás leyes aplicables; y,

10. Los Jueces, en caso de infracciones y faltas, quedarán sujetos a los procedimientos sustanciados ante el Consejo de la Judicatura del Estado y conforme lo determine la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

COMENTARIO:

Describir breves consideraciones, al artículo 100, como uno de los más importantes, enmarcado en el título séptimo, denominado Poder Judicial, sección II, de la Constitución Política de nuestro Estado libre y soberano de Guerrero, no solo representa un reto, sino un verdadero estímulo, dados mis prácticamente 34 años de servicio al Poder Judicial de mi entidad, donde inicie con cariño y humildad como secretario de Acuerdos en el único Juzgado con sede en la ciudad capital Chilpancingo, hasta la designación de Magistrado.

Amén que en mi calidad de Secretario General de Gobierno (2013-2014), aporté y fui el enlace, para que naciera, bajo un compromiso de entrega y amor al pueblo de Guerrero, bajo un esquema de pacto social, este proceso legislativo de nuestra constitución

local, delineándose como un proyecto legitimador entre gobernantes y gobernados, de una nueva organización social pacífica, que incuestionablemente, el ilustre y muy apreciado Lic. Ángel Aguirre Rivero y por segunda ocasión gobernador, permeó el equilibrio de distribución del poder político, en el marco de un federalismo cooperativo, bajo ejes rectores, social, de democracia y libertad.

Esta Constitución entra en vigor en Junio de 2014, es y representa el máximo instrumento de un Estado que históricamente ha aportado al país y a la Ley Suprema, grandes innovaciones y nuevas figuras jurídicas, amén de su historia y de la sangre derramada de tantos héroes guerrerenses, incluyendo al consumidor de la independencia, el General Vicente Guerrero Saldaña.

Antes de hacer referencia a este dispositivo, reitero y remarco, que esta ley, es la primera en el país, que contiene a partir de la fecha citada, reformas en materia política electoral; de transparencia y acceso a la información pública; reconocimiento a las comunidades indígenas y afromexicanas; reconoce del desplazamiento interno de los pueblos; garantiza el acceso a un medio ambiente ecológicamente equilibrado; en materia política electoral; se fortalece el gobierno republicano al eliminar el termino de Jefe de Estado; por vez primera faculta al ejecutivo para establecer protocolos de actuación para el uso de la fuerza pública; **se plantea, como acción inminente, para fortalecer al poder judicial y para la implementación al servicio judicial de Carrera;** crea así, órganos con autonomía técnica en donde sobresalen entre otros, la Fiscalía General, Derechos Humanos, **Consejo de la Judicatura del Poder Judicial**, la defensoría pública, entre otros, o ya bien figuras con un matiz ciudadano, creadas antes que en la propia Constitución General de la República, como el referéndum, plebiscito, consultas populares y otros instrumentos de participación ciudadana, que describen la fracción XXIX del artículo 60 de esta Constitución local.

Nuestra Constitución, en términos generales, es única e innovadora; es un instrumento pionero técnico legislativo, que describe una diversidad sociopolítica y democrática, pues incorpora nuevas instituciones que sustancialmente cite, mismas que fincan, la representación de un nuevo estatus, de lo que hoy se ha llamado **sociocracia funcional de Estado**, y teniendo en sí, tantas bondades y beneficios para los guerrerenses... postura visionario incuestionablemente propia de un político humano, reitero, como lo es el Lic. Ángel Aguirre Rivero.

Los magistrados históricamente, son y representan, incluso bíblicamente, los entes que en muchos casos crean, interpretan y aplican la ley, con racionalidad, sensibilidad, humanismo y alto nivel profesional.

Los magistrados en la cultura griega, romana e incluso la hebrea, representan y son así calificados, hombres cultos y doctos de la ciencia del Derecho, pues tenían como vestidura o toga, prácticamente divina su quehacer diario y que obviamente desde esa época, eran magistrados desde su designación hasta que morían; caso en particular, lo fue Salomón, como rey, Sacerdote y Juez.

Los magistrados en la polis de Atenas, se ocupaban de la administración de la Ciudad y eran elegidos por un sistema de votación popular. En Roma era un cargo público, como ente y responsabilidad de organización del Estado (tenía varias modalidades: el cónsul, el pretor, el censor, el edil curul, el tribuno de la plebe, el edil de la plebe y el cuestor). Sus atribuciones fueron determinantes para consolidar el Derecho Romano y la concepción jurídica que invariablemente hoy día esta presente en la ciencia del Derecho tal y como deontológicamente lo entendemos en la actualidad.

En este sustantivo breviarío y del personaje denominado “Magistrado” puedo afirmar que el numeral 100 maneja conceptos determinantes que califican la honrosa función del cargo, entre ellos se ubica.. “que jamás serán removidos”, salvo por causas graves, que se describen en la Constitución o en las leyes orgánicas. El concepto *removidos*, debe entenderse en su sentido más estricto y lato, como bagaje y expresión denominado hoy día, **inamovilidad judicial**, cuya acepción debe entenderse en sus dos vocablos; Inamovilidad (de in y amovilidad), calidad de inamovible, que no se puede mover; y judicial (del latín iudicariis), perteneciente al juicio, al administración o a la judicatura. O sea, aquel que pertenece a la judicatura y no se le puede mover.

Las diez fracciones del citado artículo, describen **modalidades** que me obligan en reafirmar que la magistratura como institución, se origina en la edad media, y los magistrados como entes de justicia a partir del siglo XIII y que hoy día son verdaderos servidores judiciales, de rango superior en el orden civil, penal, administrativo o de trabajo, que revisan actuaciones de autoridades inferiores y que tienen a su cargo la interpretación recta y aplicación justa de la legislación vigente; rango distinto que describe el artículo 99 de la Constitución General de la Republica, al Poder Judicial de la Federación y Ministros.

Su duración en el cargo es de 7 años y podrán ser ratificados por un segundo periodo de 8 años improrrogables, esto es, los primeros 7 años, por disposición de ley, y los siguientes años, si su conducta y desempeño es calificado, como honorable, probo, humano y de alto profesionalismo. Este periodo se ajusta a una lucha histórica en nuestro país y que no podrán ser **sustituidos o removidos**, si realmente su quehacer judicial no entra en el contexto de ninguna de las responsabilidades del servidor público que señalan leyes específicas, y obvio que esas causas graves no constituyan actos de ilicitud.

En relación con las fracciones 1 y 2, tienen intrínseca relación por la remuneración o salario que deban recibir jueces y magistrados de manera digna y adecuada, y que esta será aumentada justificadamente, pero nunca procederá su disminución durante el periodo designado en dicho cargo; claro está, hoy, el análisis de observancia está sujeto a una revisión definitiva en la Suprema Corte, dado el planteamiento de la ley de remuneraciones salariales. En este sentido, hoy se pugna por la dignificación salarial y una alta profesionalización, que solo se obtiene estudiando y especializándose, razón por la cual, no pueden desempeñar, empleo, cargo o comisión, que sean distintas a la jurisdiccional, con la regla de excepción, que en este caso, es la **docente**, es decir, el impartir cátedra, que en lo particular así lo afirmo, se convierte en un estilo de vida y en

signo distintivo de aquellos que entregan su vida a la investigación y a la catedra; reitero, como estilo de vida y en ese mismo sentido, quedan exentos los cargos honoríficos, en asociaciones de diversa índole, los cuales serán siempre a título gratuito y sin ningún tipo de percepción, estímulos o salarios, pues se busca, como acción incólume, la transparencia, entrega, independencia y su alto nivel técnicamente profesional. Ello en sí, es la más bella tarea en el arte de impartir justicia, como lo decía el príncipe del Derecho **Piero Calamandrei**.

En relación con la fracción 3, la Ley Suprema de todo Poder Judicial, es precisamente su ley orgánica y en específico en el Capítulo IX, denominado de los impedimentos, título III de la organización del poder judicial, artículo 68, establece XV causales, para que los magistrados y jueces del sistema tradicional y acusatorio, de paz y miembros de la judicatura, estarán impedidos para conocer asuntos sometidos a su consideración entre otros (parentesco por consanguineidad, amista íntima o enemistad con alguna de las personas afines; interés personal o de su cónyuge o parientes; por existir denuncia o querrela en contra del servidor público o parientes; por existir un juicio en contra de alguno de los interesados antes citados; por haber sido procesado el servidor, cónyuge o pariente; por interés personal; por convivir y hacer pública su actividad con alguna de las partes en el proceso; aceptar regalos, presentes o servicios; por hacer promesas que implique su imparcialidad en la aplicación de la ley, en favor o en contra de alguna de las partes; ser acreedor, deudor, socio, arrendador o arrendatario; ser tutor de alguno de los interesados, ser heredero, legatario o fiador de alguno de los interesados; ser cónyuge o hijo del servidor público, acreedor, fiador de alguno de los interesados o parte procesal; haber sido abogado patrono, apoderado judicial o albacea de alguna de las partes del juicio, etc. En conclusión, están impedidos en este contexto de limitantes, e incluso ejercer la función como abogados postulantes, apoderados, depositarios judiciales y albaceas salvo los casos previstos en la fracción XXXVI del artículo 16 de esta Ley, causales o modalidades por las que un magistrado o juez dejara de conocer en asuntos de su competencia, manejándose para tal fin la excusa o recusación, sobresaliendo. En síntesis, por cuestión de ética moral y principio de legalidad, tendrán como eje rector y limitante, el magistrado y juez, estos impedimentos, reitero, para conocer y resolver los asuntos que le fueran asignados y no proyectar en forma unitaria o colegiada su ejecutoria.

Las fracciones (4, 5 y 6) del citado numeral 100, hacen referencia a las ausencias, temporales o definitivas de los jueces o magistrados y en razón de ello, serán suplidos por servidores judiciales que determina la ley orgánica del poder judicial del Estado, previa plenaria, según sea el caso, en el Consejo de la Judicatura o el pleno de magistrados. En ausencia definitiva del magistrado, esta Ley Orgánica suprema, obliga al Presidente del Tribunal Superior de Justicia, informe, notifique o comunique oficialmente al ejecutivo del Estado y este a su vez, de acuerdo a los lineamientos que marque la Constitución local, procederá a instaurar el procedimiento para la designación de un nuevo magistrado, ante el Congreso del Estado, véase el artículo 91, de la sección cuarta, atribuciones del

gobernador, título VI Poder Ejecutivo en su fracción XXIX, que describe precisamente esta atribución; y en ausencia definitiva del juez, será el pleno del consejo de la Judicatura, quien hará una nueva propuesta tal y como lo establece la Constitución local y la Ley Orgánica del Poder Judicial en su artículo 15, fracción XI.

En la fracción (7), se determina que por ningún motivo, jueces y magistrados serán perseguidos o reconvenidos por las opiniones, comentarios emitidos a través de sus resoluciones en autos o sentencias, de su propia función o por los votos u opiniones en contra de una resolución colegiala de la mayoría de los magistrados que conforman una Sala Jurisdiccional.

En cambio en la fracción (8), reconoce a jueces y magistrados el derecho a la inmunidad constitucional, entendida esta como la Figura jurídica que se refiere a la imposibilidad de la autoridad competente para detener o someter a funcionario, durante el ejercicio de sus funciones, a un proceso penal por la posible comisión de algún delito. Esta figura legal es también conocida como fuero constitucional, misma que solo y en caso de excepción, puede ser ejecutada, confirmada o suspendida, mediante una resolución, seguida de un proceso denomino, **declaración de procedencia**, por parte del Congreso del Estado, tal y como lo establece el artículo 193, en sus disposiciones generales.

Por cuanto hace a la fracción (9), invariablemente, que los magistrado y jueces quedan sujetos a lo que he denominado antología de las Responsabilidades del Servidor Público Judicial, en el ámbito penal, político, administrativo o civil, que describe el título XIII, sesiones III y IV en sus dispositivos 193 al 198.; cabiéndose indicar, que esta tipología tenía su propio procedimiento en un ley local denominada, **Ley de Responsabilidades del Servidor**, en donde se describían etapas de corte procesal, para respetar así el principio de objetividad y debido proceso

Por ultimo y en relación con las **infracciones y faltas de los jueces**, estas quedan eminentemente sujetas a reglas y etapas procedimentales, que se desahogaran ante el Consejo de la Judicatura, tal y como lo establece el reglamento y ley orgánica del Poder Judicial del Estado.

Concluyo y reitero, que el altísimo y honroso cargo de ser juez o magistrado, es y representa el alto ejercicio incólume, deontológico y axiológico de la ley, en su interpretación y aplicación, razón por la cual los servidores judiciales, en este siglo XXI, deben ser personajes investidos de una **supraespecialización**, con niveles de **alta especialización** pero sobre todos matizados de **ética, moral, probidad, alta honorabilidad, rectos en su actuar**, pero por sobre todo, **confiables, más humanos y sensibles**, sin soberbia en su quehacer jurisdiccional, para que realmente, en el periodo que ejercen su función, lleven como supremo galardón, de ser pues... un prominente juez o un prominente magistrado, y que esa será la herencia que deje a las nuevas generaciones y a sus propios hijos.

Jesús MARTÍNEZ GARNELO

SECCIÓN III
Tribunal Superior De Justicia

APARTADO I
Integración y Funcionamiento

ARTÍCULO 101. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de Magistrados que establezca su ley orgánica, el cual estará en función de las Salas necesarias para una pronta y efectiva impartición de justicia.

COMENTARIO:

Los antecedentes de esta norma los encontramos en el primer documento regulador de la vida jurídica interna del Estado, la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo Interior del Estado de Guerrero de marzo de 1850, la cual establecía un sistema de administración de justicia en tres instancias, en la primera actuaban jueces letrados o alcaldes primeros de las cabeceras; en la segunda dos letrados nombrados por el gobierno y en tercera instancia un Tribunal Superior de Justicia compuesto por un ministro, nombrado por el Congreso y encargado de conocer de los negocios por no haber recaído en ellos dos instancias conformes. (artículos 76 al 89)

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero de 1851 (publicada el 26 de junio del mismo año), existió el Tribunal Supremo de Justicia compuesto por cuatro individuos nombrados por el Congreso a propuesta en terna del gobierno, incluso su fiscal. (Artículos 82 y 83)

Más adelante, en 1862, la Constitución Política de esa época, promulgada por Diego Álvarez el 25 de octubre, dispuso que el Tribunal Superior de Justicia se integraba por tres ministros y un fiscal. (art. 68)

La Constitución sancionada por la Legislatura el 26 de junio de 1874, integró el Tribunal Superior de Justicia con tres ministros y un fiscal, así como cuatro ministros supernumerarios para cubrir las faltas de los propietarios, incluso el fiscal. En la Constitución local de 1917 la integración permaneció con una ligera variación: el fiscal pasó a llamarse procurador de justicia.

A mediados del siglo pasado, el Tribunal se componía de cinco magistrados propietarios y de cinco supernumerarios para cubrir las faltas temporales de aquellos. (Decreto 86. Supresiones, reformas y adiciones a la Constitución P.O. Diciembre 13, 1950)

Con el extinto Gobernador Rubén Figueroa Figueroa en 1975, se dispuso que el Tribunal Superior de Justicia se integrara por los magistrados numerarios y supernumerarios que determinara la Ley Orgánica del Poder Judicial. (Decreto 10. Reformas y adiciones a la Constitución P.O. Julio 16, 1975), y la misma disposición se reproduce en el Decreto 672. Reformas y adiciones a la Constitución P.O. Enero 31, 1984.

Con el ex Gobernador José Francisco Ruiz Massieu dicho artículo se reformó hasta en cuatro ocasiones. En la primera se estableció que el Tribunal se integrara por 10 magistrados de número y 3 supernumerarios, P.O. Mayo 29, 1987; En la segunda permanecieron los 10 magistrados numerarios y se incrementó a 5 el número de supernumerarios, P.O. Junio 14, 1988; en la tercera modificación publicada en el P.O. Enero 23, 1990, se dispuso que el Tribunal se conformaba con 13 magistrados numerarios y 5 supernumerarios y, finalmente en el P. O. Julio 21, 1992, aparece que el Tribunal se integra por 16 magistrados numerarios y 5 supernumerarios.

Con el Ex Gobernador René Juárez Cisneros, el TSJ tuvo una nueva composición con diecinueve magistrados numerarios y tres supernumerarios, según reforma publicada en el P.O. Octubre 29, 1999.

En el numeral 9º de la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado²⁵¹ (publicada en el P.O. No. 42, del 24 de mayo de 2000, incluyendo su última reforma – P.O. 69 alcance II, del 28 de agosto de 2018), el Tribunal Superior se integra por al menos veinticinco magistrados, dicho precepto dispone:

ARTÍCULO 9o. El Tribunal Superior de Justicia del Estado estará integrado, al menos, por veinticinco magistrados, incluyendo a los especializados, conforme lo determine el Pleno del Tribunal, de acuerdo con las necesidades del servicio. Funcionará en Pleno o en Salas. Uno de los magistrados será Presidente del Tribunal y no integrará Sala. Otro de los magistrados integrará el Consejo de la Judicatura sin funciones jurisdiccionales.

Como se observa, la Constitución en diferentes épocas y circunstancias, ha adoptado dos formas para integrar al Tribunal Superior de Justicia, en sus diversas variantes, con magistrados de número, supernumerarios o sólo de número y especializados: a) Establece expresamente el número de magistrados que lo integran, o b) Reserva a la ley determinar el número de magistrados.

Desde luego, uno y otro sistema tiene sus particularidades, las cuales están directamente relacionadas con el procedimiento de reforma, ya que como se sabe, la Constitución para ser modificada requiere ser aprobada por mayoría calificada de las dos terceras partes de los diputados integrantes del Congreso y, además, necesita la aprobación de al menos el cincuenta por ciento más uno de los ayuntamientos. En cambio, una reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial sólo requiere la aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes en la sesión.

Llama la atención que en la actualidad la Constitución reserva a la ley la determinación del número de magistrados que integrarán el Tribunal Superior “el cual estará en función de las Salas necesarias para una pronta y efectiva impartición de justicia”, y la ley orgánica dispone que lo integrarán, al menos, veinticinco magistrados, lo que da la pauta para incrementar su número según lo considere el Pleno del Tribunal, es

²⁵¹ Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Guerrero Número 129, <http://tsj-guerrero.gob.mx/marco/LeyOrganicadelPoderJudicialdelEstadoLibreySoberanodeGuerrero.pdf>

decir, la ley no establece un límite máximo de magistrados, lo que implica que según las necesidades del servicio puedan ser aumentados, pero no ser menos de veinticinco. En todo caso, el incremento de magistrados tiene límites materiales, presupuestales y de necesidades del servicio.

Según la información disponible en el portal oficial²⁵², el Pleno está integrado por 24 magistrados, de los cuales 19 son numerarios y 5 especializados.

Fuentes de consulta: CIENFUEGOS SALGADO, David (comp.), *Las constituciones del Estado de Guerrero*, México, Fundación Académica Guerrerense, A.C., 1996. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y CIENFUEGOS SALGADO, David (coords.), 2000, *Digesto constitucional mexicano. Las constituciones de Guerrero*, Colección compila 3, T. II, Ensayos, documentos históricos y reformas constitucionales, México, H. Congreso del Estado de Guerrero.

Benjamín GALLEGOS SEGURA

ARTÍCULO 102. El Tribunal Superior de Justicia funcionará en Pleno y en Salas, de conformidad con las atribuciones estipuladas en esta Constitución y en su ley orgánica.

1. El Pleno se integrará con todos los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia;
2. La Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado determinará el número y la competencia de las salas civiles, penales, familiares y de adolescentes; y,
3. Las salas serán colegiadas y unitarias. Las colegiadas se integrarán con tres Magistrados cada una, uno de los cuales será su Presidente.

COMENTARIO:

En la Ley orgánica provisional para el Arreglo Interior del Estado Libre y Soberano de Guerrero de 1850, como se ha dicho en el comentario anterior la justicia se administraba en tres instancias, en la primera los jueces letrados y los alcaldes primeros de las cabeceras, en su caso, conocían de todos los negocios, incluyendo asuntos civiles, criminales y de hacienda, así como en el ramo de minería.

Dos letrados nombrados por el gobierno actuaban en segunda instancia, asociados para las sentencias con dos individuos nombrados por el mismo tribunal, tanto en los asuntos civiles como criminales, el primero conocía de asuntos civiles, criminales, de hacienda y minería que tuvieran origen en los tribunales inferiores de los distritos de Guerrero, Chilapa, Ajuchitlán, Teloapan y Taxco; y el segundo de los de Acapulco, Tecpam, Ometepec y Tlapa. En el lugar de residencia del poder ejecutivo existía un Tribunal Superior de Justicia, compuesto de un ministro nombrado por el Congreso, para conocer de

²⁵² Visible en: <http://tsj-guerrero.gob.mx/index.php/tribunal-superior-de-justicia/pleno-del-tribunal> consultado el 2 de abril de 2019.

los negocios que pasaran a tercera instancia, por no haber recaído en ellos dos sentencias conformes, en las causas civiles comunes y en las oficiales; del recurso de nulidad sobre sentencia ejecutoriada, entre otros. (artículos 77 al 81)

En las Constituciones Políticas de 1851 y de 1862, como se ha dicho, el tribunal supremo de justicia se componía de cuatro individuos, incluyendo el fiscal, y preveía su funcionamiento en salas. La de 1874, previó tres ministros, un fiscal y cuatro ministros supernumerarios para cubrir las faltas de los propietarios, y también se estableció su funcionamiento en salas, pero las tres constituciones reservaron a la ley la conformación de las salas y sus atribuciones.

Es en la Constitución Política del Estado de 1880 en la cual expresamente se señala que el Tribunal Superior de Justicia (compuesto por tres ministros y un fiscal y cuatro supernumerarios), se dividiría en tres salas.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero que deroga la de 29 de noviembre de 1880 (1917), conservó la integración aunque cambió el nombre de los funcionarios, son ahora magistrados y procurador de justicia. Por otra parte, establece que funcionará en pleno y en tres salas, cuyas atribuciones son las que establecen las leyes.

El Decreto número 86, relativo a diversas supresiones, reformas y adiciones a la Constitución (P.O. Diciembre 13, 1950), dispuso que el Tribunal Superior de Justicia, compuesto por cinco magistrados propietarios y cinco supernumerarios, siempre funcionaría en pleno, bastando para ese efecto la asistencia de tres magistrados.

El Decreto número 10 de reformas y adiciones a la Constitución (P.O. Julio 16, 1975), estableció que el Tribunal Superior se integraría por magistrados numerarios y supernumerarios que determinara la Ley Orgánica del Poder Judicial y que podía funcionar en pleno o en salas o solamente en pleno, según lo dispusiera la Ley Orgánica respectiva, misma disposición que fue recogida en el Decreto número 672 de reformas y adiciones a la Constitución (P.O. de Enero 31 de 1984).

La reforma publicada en el P.O. de mayo 29, 1987, estableció en el artículo 83 que el Tribunal Superior de Justicia funcionaría en Pleno o en Salas Civil, Penal y Familiar. Los Tres Magistrados Supernumerarios podían integrar una Sala Auxiliar, y sólo formarían parte del Pleno cuando suplieran a los Numerarios, conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica respectiva.

La reforma publicada en el P.O. Junio 14, 1988, dispuso que el Tribunal Superior funcionaría en Pleno o en salas civil, penal y familiar y que tres de los cinco magistrados supernumerarios podían formar una sala auxiliar y formarían al igual que los otros dos, parte del pleno.

La reforma publicada en el P.O. Enero 23, 1990, señaló que el Tribunal superior (integrado por trece magistrados numerarios y cinco supernumerarios) funcionaría en pleno o en salas civil, penal y familiar; y se creó una sala penal con sede en Acapulco de Juárez; tres de los magistrados supernumerarios podían integrar una sala auxiliar y podían formar parte del pleno cuando suplieran a algún supernumerario.

El decreto número 285, de reformas y adiciones a los artículos 82 y 83 de la Constitución Política local, publicado en el P.O. Julio 21, 1992, modifica la integración del Tribunal, aumentando de 13 a 16 el número de magistrados numerarios y crea la sala penal con sede en Iguala de la Independencia.

En el P.O. del 29 de octubre de 1999, aparece una nueva reforma al artículo 83 de la Constitución la cual consistió en reiterar el funcionamiento del tribunal (en ese entonces integrado por 19 magistrados de número y 3 supernumerarios), en Pleno o en salas: tres en materia penal, dos en materia civil y una en materia familiar. Los supernumerarios podían integrar una sala auxiliar y formar parte del pleno cuando suplieran a alguno de número.

La Ley Orgánica del Poder Judicial²⁵³ regula con relativa amplitud lo relacionado con el funcionamiento en Salas del Tribunal Superior y sus atribuciones y competencia. La reforma publicada en el P.O. No. 61 alcance III del 01 de agosto de 2014, es la más relevante sobre ese tema.

Así, de conformidad con los artículos 5º, 6º y 9º de dicha Ley, el Tribunal Superior de Justicia tiene jurisdicción en todo el territorio del Estado y su sede en la Capital del mismo, salvo los casos previstos en la Constitución Política Local.

Como se ha dicho en el comentario anterior, el Tribunal Superior de Justicia del Estado se integra por al menos, veinticinco magistrados, incluyendo a los especializados, conforme lo determine el Pleno del Tribunal, de acuerdo con las necesidades del servicio. Funcionará en Pleno o en Salas. Uno de los magistrados será Presidente del Tribunal y no integrará Sala. Otro de los magistrados integrará el Consejo de la Judicatura sin funciones jurisdiccionales. (P.O. No. 69 alcance II, del 28 de agosto de 2018)

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia. De acuerdo con el artículo 14 de la propia Ley Orgánica del Poder Judicial, el Pleno del Tribunal se integra por los Magistrados y para sesionar basta la asistencia del cincuenta por ciento más uno de ellos; sus resoluciones se tomarán por unanimidad o por mayoría de votos de los magistrados presentes, el Presidente tendrá voto de calidad en caso de empate y los acuerdos que emita serán obligatorios.

El Pleno debe celebrar sesión ordinaria, por lo menos dos veces al mes y extraordinarias cuando sea necesario. Para el despacho de los asuntos de su competencia cuenta con un Secretario General de Acuerdos, un Secretario Auxiliar de Acuerdos y demás personal que sea necesario.

El funcionamiento en Salas. Para conocer de los asuntos jurisdiccionales el Tribunal Superior funciona con cuatro Salas Penales, una Sala Civil, una Sala Familiar (integradas por tres magistrados cada una), las Salas Penales Unitarias del sistema penal acusatorio necesarias y dos Salas de Justicia para Adolescentes.

²⁵³ «<http://congresogro.gob.mx/61/attachments/article/661/LEY%20ORGANICA%20DEL%20PODER%20JUDICIAL%20DEL%20ESTADO%20DE%20GUERRERO%20N%C3%9AMERO%20129-06-03-2019.pdf>».

Las Salas del Tribunal Superior de Justicia, son numeradas y su jurisdicción y competencia es territorial y por materia:

La primera y la segunda Salas Penales tienen su sede en Chilpancingo de los Bravo y tienen jurisdicción y competencia en los Distritos Judiciales de Abasolo, Allende, Altamirano, Álvarez, Azueta, De los Bravo, Galeana, Guerrero, La Montaña, Montes de Oca, Morelos y Zaragoza; La Segunda Sala Penal, tiene su sede en Acapulco de Juárez, y su jurisdicción y competencia en el Distrito Judicial de Tabares, y la Tercera Sala Penal, tiene su sede en Iguala de la Independencia, y con jurisdicción y competencia en los Distritos Judiciales de Alarcón, Aldama, Cuauhtémoc, Hidalgo y Mina.

Por cuanto hace a las Salas Civil y Familiar, tienen su sede en la capital del estado y su jurisdicción y competencia se ejerce en todo el territorio estatal.

Las Salas Unitarias de Justicia para Adolescentes tienen jurisdicción y competencia en todo el Estado, y su sede en la capital del mismo y, finalmente, las Salas Penales Unitarias tienen la jurisdicción y competencia que determine el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

Benjamín GALLEGOS SEGURA

ARTÍCULO 103. El Tribunal Superior de Justicia será Presidido por un Magistrado, que no integrará Sala.

1. El Magistrado Presidente será electo por el Pleno en la primera sesión de noviembre, cada tres años y podrá ser reelecto por una sola ocasión;

2. En sus faltas temporales no mayores a treinta días, el Magistrado Presidente será sustituido por el Magistrado de mayor antigüedad en el Pleno. Si la falta excede ese término, el Pleno designará un Presidente interino; y,

3. En diciembre de cada año el Magistrado Presidente deberá presentar un informe ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, ante el Consejo de la Judicatura, remitiendo copia al titular del Poder Ejecutivo y al representante del Poder Legislativo, sobre la situación que guarda la impartición de justicia en la Entidad.

La ley orgánica regulará los demás aspectos estipulados en el presente artículo.

COMENTARIO:

Como se ha dicho en los dos comentarios anteriores, en la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo Interior del Estado de Guerrero de 1850, el Tribunal Superior de Justicia se componía de un ministro, nombrado por el Congreso por mayoría absoluta de votos.

La Constitución de 1851, nada dice sobre el Presidente del Tribunal, a pesar de que se trata de un órgano colegiado, compuesto de cuatro miembros. La Constitución de 1862 establece que el Presidente del Tribunal Superior y el fiscal deberían cumplir además de los requisitos para ser ministro o fiscal, ser letrados en ejercicio de su profesión y se pre-

cisa que los integrantes del tribunal duraban en el cargo cuatro años. La misma disposición se reproduce en la Constitución de 1874. En las Constituciones de 1880, la original de 1917, la reforma del 1950 no se hace referencia alguna al Presidente del Tribunal.

Es hasta la reforma de 1975 en que se hace referencia al Presidente del Tribunal de nueva cuenta, al señalar en el artículo 84, que el Tribunal sería presidido por el magistrado que eligiera la corporación y duraría en su encargo un año, pudiendo ser reelecto. Asimismo, se reserva a la Ley Orgánica del Poder Judicial las atribuciones que corresponden al Presidente del Tribunal (art. 92) Estas mismas disposiciones prevalecen en la reforma de 1984 a la Constitución del Estado.

Mediante una adición publicada en el P.O. del 5 de abril de 1988, se dispuso que “El Tribunal Superior de Justicia por conducto de su Presidente, en el mes de mayo, salvo en el último año del sexenio judicial correspondiente, que habrá de hacerlo en abril, rendirá en Sesión Pública y Solemne de Pleno, un informe pormenorizado sobre la marcha de la impartición de justicia”.

La reforma publicada el 29 de octubre de 1999, introdujo una pequeña variante en cuanto a la duración del presidente en el cargo, pues a diferencia de los anteriores ordenamientos, estableció que la duración se fijaría en la Ley Orgánica. En esta misma reforma se le confiere el carácter de miembro del Consejo de la Judicatura estatal y presidente del mismo.

El artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial²⁵⁴ dispone que el Presidente del Tribunal Superior de Justicia será electo por el Pleno, de entre sus miembros, en la primera sesión del mes de noviembre cada tres años e iniciará sus funciones el día uno de diciembre del año que corresponda, previa protesta que rinda ante el Pleno del Tribunal. El Presidente del Tribunal durará en su cargo tres años y podrá ser reelecto por una sola ocasión.

Entre las atribuciones y obligaciones más relevantes del Presidente del Tribunal establecidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 17), se encuentran las siguientes: vigilar que se cumplan con los fines propios de la Administración de Justicia del Estado, dictando al efecto las medidas pertinentes; convocar a los Magistrados a Pleno ordinario o extraordinario; presidirlo, dirigir los debates y conservar el orden; representar legalmente al Poder Judicial del Estado así como en los actos oficiales, pudiendo designar, en su caso, comisiones para este último efecto.

También le corresponde proponer al Pleno las medidas necesarias para mejorar la Administración de Justicia; presentar en diciembre de cada año, un informe ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado y ante el Consejo de la Judicatura, remitiendo copia al titular del Poder Ejecutivo y al representante del Poder Legislativo sobre la situación que guarda la impartición de justicia en la entidad, en cumplimiento de lo

²⁵⁴ «<http://congresogro.gob.mx/61/attachments/article/661/LEY%20ORGANICA%20DEL%20PODER%20JUDICIAL%20DEL%20ESTADO%20DE%20GUERRERO%20N%C3%9AMERO%20129-06-03-2019.pdf>».

dispuesto por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero; integrar y presidir el Consejo de la Judicatura Estatal; proponer al Pleno del Tribunal, para su aprobación, el nombramiento del magistrado que integrará el Consejo de la Judicatura así como la integración y designación de las Comisiones necesarias que coadyuven a la buena marcha de impartición de justicia.

Finalmente, también son atribuciones del Presidente suscribir a nombre del Tribunal Superior de Justicia los convenios que coadyuven a la buena impartición de Justicia y someterlos a la consideración del Pleno para su aprobación; previo acuerdo del Pleno y a nombre de éste, otorgar poderes generales o especiales; tramitar los asuntos de la competencia del Pleno, hasta ponerlos en estado de resolución; comunicar al Gobernador del Estado, la renuncia o falta absoluta de los Magistrados en el desempeño de su cargo, para los efectos legales procedentes, entre otras.

Por otra parte, las faltas temporales del Presidente, no mayores de treinta días, serán cubiertas por el magistrado de mayor antigüedad en el Pleno. Si la falta excede de ese término, el Pleno designará un Presidente interino. (artículo 19)

El Presidente del Tribunal puede renunciar a la Presidencia, sin que ello implique dimisión al cargo de Magistrado; dicha renuncia debe hacerse del conocimiento del Tribunal en Pleno. En este caso y en los de falta absoluta del Presidente, el Pleno elegirá de entre sus componentes, al Magistrado que lo sustituya. (artículo 20)

Es evidente que el Presidente del Tribunal Superior de Justicia tiene un amplio catálogo de atribuciones, facultades y obligaciones. Su función es representativa y administrativa, pero también ejecutiva de los acuerdos del Pleno, por ello no integra sala. La importancia de su función es tal que la ley prevé el mecanismo de suplencia y designación en caso de ausencia, licencia o renuncia, porque el Poder Judicial no puede quedar sin representación frente a los demás poderes e instituciones de los diferentes niveles de gobierno.

La duración del presidente (tres años), es una medida que permite la continuidad de los proyectos y de las visiones, anteriormente duraban un año, pero al haberse aumentado la temporalidad permite un trabajo planeado y de largo alcance, sobre todo porque puede ser reelecto por otros tres años, es decir, un total de seis años, tiempo suficiente para iniciar, desarrollar y concluir programas o acciones complejas para la pronta y efectiva impartición de justicia.

Benjamín GALLEGOS SEGURA

APARTADO II

Atribuciones

ARTÍCULO 104. Son atribuciones del Tribunal Superior de Justicia del Estado:

I. Velar por la observancia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes que de ellas emanen, dentro del ámbito de su competencia;

- II. Cuidar la independencia y autonomía del Poder Judicial del Estado;
- III. Interpretar y aplicar las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Estado y aquellas del ordenamiento jurídico mexicano sujetas a jurisdicción concurrente y, en su caso, coincidente, así como los Tratados y Convenios internacionales ratificados por el Senado de la República;
- IV. Resolver los conflictos de competencia que surjan entre las Salas del Tribunal, o entre los Juzgados de Primera Instancia y los de Adolescentes;
- V. Nombrar cada tres años a su Presidente, en los términos establecidos en su ley orgánica;
- VI. Designar al consejero de la Judicatura que corresponda al Poder Judicial, conforme a la facultad reconocida en esta Constitución;
- VII. Nombrar a los jueces, previa propuesta y dictamen favorable del Consejo de la Judicatura, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica;
- VIII. Publicar las tesis y la jurisprudencia obligatoria para su cumplimiento por los Poderes públicos y habitantes del Estado;
- IX. Establecer políticas anuales para que la impartición de justicia se realice de conformidad con los principios de eficiencia, eficacia, prontitud, expedites, completitud, gratuidad y máxima publicidad;
- X. Formular su proyecto de presupuesto de egresos anual, integrarlo al que le presente el Consejo de la Judicatura para el resto del Poder Judicial y remitirlo al Gobernador para que lo incorpore al presupuesto de egresos correspondiente;
- XI. Determinar mecanismos para garantizar la transparencia, el acceso a la información y la protección de los datos personales en el ejercicio de la función judicial;
- XII. Solicitar al Consejo de la Judicatura expida los reglamentos y acuerdos generales para la debida regulación de su organización, funcionamiento, administración y competencias; y,
- XIII. Las demás que le confieran esta Constitución y las leyes.

COMENTARIO:

En el artículo 81 de la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo Interior del Estado de Guerrero (1850), se dispuso que el Tribunal Superior de Justicia, compuesto de un ministro, conociera de los negocios que pasaran a tercera instancia, por no haber recaído en ellos dos sentencias conformes: en las causas civiles comunes, y en las de responsabilidad del gobernador, secretario de gobierno, diputados, consejeros, tesorería general y jueces de segunda instancia, previa la declaración de ellas, y sin este requisito en las de los jueces de primera instancia; del recurso de nulidad sobre sentencia ejecutoriada que se hubiera pronunciado por los tribunales del estado, para sólo el efecto de mandar re-

poner el proceso devolviéndolo, y hacer efectiva la responsabilidad de los jueces; de los puntos contenciosos sobre contratos celebrados por el gobierno o sus agentes; de todas las competencias que se susciten entre los tribunales del estado, y de los recursos de fuerza y protección que se interpusieran.

La Constitución de 1851 reservó para la ley la determinación de las atribuciones del Tribunal Supremo, lo mismo que la de 1862, esta última le confirió al Tribunal la facultad de nombrar a los jueces de primera instancia (artículo 74). De la misma manera se reguló en las Constituciones de 1874 y de 1880.

Es en la Constitución de 1917 que deroga la de 1880, en la que por primera vez se establece un catálogo incipiente de las atribuciones del tribunal superior de justicia, entre las que se encuentran: iniciar ante la legislatura las leyes y decretos que tengan por objeto la legislación civil, penal y de procedimientos judiciales; conocer como jurado de sentencia en las causas de responsabilidad que hubieren de formarse por delitos oficiales a los Diputados, al Gobernador, a los miembros del Tribunal y al Secretario de Gobierno; nombrar a los jueces de primera instancia, resolver sobre sus licencias y renunciaciones para separarse del despacho; nombrar y remover libremente a los empleados de sus secretarías, y resolver sobre sus licencias y renunciaciones; hacer el examen de recepción de abogados, y formar un reglamento interior.

En la reforma constitucional de 1950, de estas atribuciones sólo aparecen las relativas al jurado de sentencia, el nombramiento de jueces de primera instancia y menores, así como de sus secretarías y resolver sobre las licencias y renunciaciones de estos últimos, así como lo relacionado con la formación de su reglamento interior.

En la reforma constitucional de 1975, aparece de nueva cuenta un catálogo de atribuciones, específicamente en el artículo 91, el cual prevé las atribuciones del Tribunal Superior de Justicia funcionando en Pleno, siendo estas las siguientes: conocer como tribunal de única instancia de las causas seguidas por delitos oficiales y comunes en contra de los diputados del Congreso, Gobernador del Estado, Magistrados, Secretario General de Gobierno, Procurador General de Justicia y Oficial Mayor; suspender de sus cargos a los jueces de primera instancia y menores contra quienes el ministerio público ejerciere acción penal por delitos oficiales y comunes; dirimir las controversias sobre cuestiones competenciales entre jueces del Estado; nombrar a los jueces de primera instancia y menores, removerlos y trasladarlos a otro distrito judicial; nombrar y remover a los secretarios del tribunal y al personal administrativo, así como las demás que señalaran las leyes.

En la reforma constitucional de 1984, las atribuciones del Tribunal Superior contempladas en el numeral 89, fueron, entre otras, las siguientes: nombrar y suspender a los jueces de primera instancia, removerlos o adscribirlos a otro distrito; designar y remover a los jueces menores, secretarios y demás funcionarios del tribunal, así como conocer sobre sus licencias y renunciaciones; nombrar y remover al personal administrativo; formular el proyecto de presupuesto anual y remitirlo al Jefe del Poder Ejecutivo para que lo incorporara al presupuesto de egresos del Estado, además de las que señalaran las leyes.

La reforma publicada en el P.O. del 29 de mayo de 1987, cambió la denominación de los jueces menores por jueces de paz.

Por virtud de la reforma publicada en el P.O. del 29 de octubre de 1999, se derogó la fracción V, del artículo 89 Constitucional, que contenía la atribución del Tribunal para nombrar y remover al personal administrativo del Poder Judicial, en razón de que tal atribución pasó a formar parte de las conferidas al Consejo de la Judicatura.

La reforma constitucional publicada en el P.O. del 3 de mayo de 2002, confirió al Tribunal Superior la atribución para resolver los conflictos que se presentaran entre los municipios y el Gobierno del Estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c y d, de la fracción II, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, el artículo 16 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado²⁵⁵ amplía las atribuciones del Pleno del Tribunal, incluyendo entre otras, velar por la autonomía del Poder Judicial, garantizando siempre su independencia, inviolabilidad e imparcialidad; proveer lo conducente para la debida observancia de la Ley en la administración de justicia, procurando que ésta sea pronta, completa, imparcial y gratuita, en todas las instancias del Poder Judicial; adscribir a los magistrados a las Salas colegiadas y unitarias correspondientes; calificar las excusas e impedimentos que los Magistrados; resolver los conflictos de competencia o de cualquier otra índole entre las Salas del Tribunal; nombrar y remover a los Secretarios General y Auxiliar de Acuerdos del Tribunal Superior de Justicia, al Administrador General de los Tribunales del Sistema Penal Acusatorio, y demás personal necesario.

También le corresponde determinar el número, creación o supresión, organización y funcionamiento, así como especialización y competencia territorial, en su caso, de los Juzgados; crear y suprimir plazas de servidores públicos del Poder Judicial de acuerdo a la disponibilidad presupuestal; conocer, en sesión pública y solemne, el informe anual de labores del Poder Judicial, que presente el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, en el mes de diciembre de cada año; nombrar a los jueces ordinarios o del sistema penal acusatorio, previo examen, propuesta y dictamen del Consejo de la Judicatura (respetando el principio de equidad de género).

Igualmente, tiene la atribución para nombrar a los Secretarios de Acuerdos, Auxiliares, Proyectistas, Actuarios y demás Personal de confianza de las Salas del Tribunal; crear las comisiones necesarias que coadyuven a la buena marcha de la impartición de la justicia; designar al magistrado que integrará el Consejo de la Judicatura; adscribir, readscribir y comisionar a los Jueces y a los Secretarios de Acuerdos, Actuarios, Proyectistas y demás personal de confianza del Poder Judicial, cuando las necesidades del servicio así lo exijan; vigilar el funcionamiento jurisdiccional de las Salas y Juzgados; Acordar la práctica de visitas a los Juzgados; reclusorios preventivos y de ejecución de sanciones.

²⁵⁵ <http://congresogro.gob.mx/61/attachments/article/661/LEY%20ORGANICA%20DEL%20PODER%20JUDICIAL%20DEL%20ESTADO%20DE%20GUERRERO%20N%C3%9AMERO%20129-06-03-2019.pdf>

Finalmente, puede conocer y resolver las excitativas de justicia que se promuevan en contra de los Magistrados; resolver sobre las renunciaciones de los Jueces; Secretario General de Acuerdos, Auxiliares, Secretarios de Acuerdos de las Salas, Actuarios, Proyectistas y demás personal de Confianza del Poder Judicial, así como las licencias que soliciten los magistrados por más de quince días y hasta por noventa días; conceder licencia al Presidente del Tribunal hasta por sesenta días; expedir los reglamentos para el funcionamiento del Poder Judicial y modificarlos, en su caso, cuando sea necesario para mejorar la administración de justicia, entre otras.

Como puede verse, el catálogo de atribuciones del Tribunal Superior de Justicia, es muy amplio, pero pueden agruparse en tres grandes rubros:

Jurisdiccionales, cuando vela por la observancia de la Constitución, cuida la independencia y autonomía del Poder Judicial, interpreta y aplica las normas a los casos concretos, así como en la resolución de conflictos de competencia entre salas o juzgados; **Administrativas**, como es el caso del nombramiento de su Presidente, del Consejero de la Judicatura que le corresponda y de los jueces, y **Financieras**, por ejemplo, al formular su proyecto de presupuesto de egresos anual.

Benjamín GALLEGOS SEGURA

TÍTULO OCTAVO

Órganos Autónomos del Estado

SECCIÓN I

Principios Comunes

ARTÍCULO 105. Esta Constitución garantiza la autonomía e independencia de los Órganos Autónomos y sus integrantes, los cuales deberán observar como principios rectores de su actuación los de: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad, eficiencia, racionalidad presupuestaria, profesionalismo, responsabilidad, transparencia, máxima publicidad y rendición de cuentas, así como aquellos principios consustanciales a su específica función, en el marco de las leyes orgánicas y secundarias respectivas.

1. Los Órganos Autónomos tendrán a su cargo el ejercicio de funciones públicas del Estado dirigidas a garantizar:

- I. La protección de los derechos humanos;
- II. La transparencia, el acceso a la información pública y la protección de datos personales;
- III. La organización de las elecciones y demás mecanismos de participación ciudadana;
- IV. La protección de los derechos político-electorales, la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones en materia electoral;
- V. La constitucionalidad y legalidad de los actos de la administración pública; y,
- VI. La investigación de los delitos, persecución de los delincuentes, y el derecho a ejercer la acción penal.

2. En el ejercicio de su actividad, los órganos autónomos deberán interpretar los derechos humanos en la forma más beneficiosa para las personas, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados Internacionales ratificados por el Senado de la República.

COMENTARIO:

La Constitución Política del Estado de Guerrero resulta novedosa en cuanto a la incorporación de los Órganos Autónomos en la organización del Estado (abril de 2014), atendiendo a la constante evolución de la distribución del poder público en el sistema jurídico mexicano, en aras de alcanzar un equilibrio constitucional.

Con esta nueva concepción de la división de poderes se adopta un nuevo modelo denominado Estado Regulador respecto del diseño estatal establecido para atender necesida-

des muy específicas de la sociedad, mediante la creación de ciertos órganos independientes —de los órganos políticos y de los entes regulados— para depositar en éstas la regulación de ciertas cuestiones especializadas sobre la base de disciplinas o racionalidades técnicas.²⁵⁶

La autonomía e independencia de los órganos constitucionales respecto de los tradicionales destinatarios del poder público- Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial-, los sitúa a la par de estos últimos. Ambas características son fundamentales para su existencia y, atendiendo al principio de división de poderes, se traducen en la no interferencia de manera preponderante de los poderes públicos tradicionales en las atribuciones específicas para las que estos órganos fueron creados.

En este sentido, los Órganos Constitucionales Autónomos (OCAs) deben estar establecidos en la Constitución Política, ya sea estatal o federal; las relaciones que estos guarden con los otros órganos del Estado deben ser de coordinación; deben contar con autonomía e independencia en su estructura orgánica; y las funciones que ejerzan deben atender a necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, que por su especialización e importancia social se requieran.

Es decir, a diferencia de la Constitución federal —que presenta a los organismos constitucionales autónomos distribuidos en todo el texto—, la Constitución de Guerrero los presenta clasificados en un Título específico brindando mayor orden al texto y logrando con ello detectarlos de manera más sencilla.

En el título octavo, las funciones específicas encargadas a los Órganos Autónomos tienen como finalidad alcanzar un mayor grado de especialización, transparencia y control respecto de las demandas sociales, con lo que establece que su actuar se dirija, esencialmente, a garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución y los Tratados Internacionales de los que el estado mexicano sea parte, así como la constitucionalidad y legalidad de los actos de la administración pública.

Al respecto, cabe destacar que la tesis de jurisprudencia P/J. 12/2008 sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁵⁷ de rubro “*ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS*”, señala las características de los OCAs, entre las que se destacan su autonomía e independencia de los poderes primarios en la distribución del poder público, lo que no se traduce en que estos no formen parte del Estado mexicano, derivado de las necesidades sociales a las que atienden, sino que se encuentran a la par de dichos poderes. En el mismo sentido, se indica que los OCAs deben: “a) *estar establecidos y configurados directamente en la Constitución*; b) *mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación*; c) *contar con autonomía e inde-*

²⁵⁶ Tesis: P/J. 46/2015 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Registro 2010881. Pleno. Libro 26, Enero de 2016, Tomo I. Jurisprudencia (Constitucional). “*ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*”.

²⁵⁷ Tesis: P/J. 12/2008. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Registro: 170238. Pleno. Tomo XXVII, Febrero de 2008. Página 1871. Jurisprudencia (Constitucional).

pendencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad”.

Los principios rectores de la funcionalidad de los Órganos autónomos que se establecen como necesarios para su debido desarrollo son:

- I. Certeza.
- II. Legalidad.
- III. Imparcialidad.
- IV. Objetividad.
- V. Eficiencia.
- VI. Racionalidad presupuestaria.
- VII. Profesionalismo.
- VIII. Responsabilidad.
- IX. Transparencia.
- X. Máxima publicidad.
- XI. Rendición de cuentas.

Fuente de consulta. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “*Los órganos constitucionales autónomos en México*”, en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio, Editores, “*Estado de derecho y transición jurídica*”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/306/7.pdf>

Aristides Rodrigo GUERRERO GARCÍA

ARTÍCULO 106. Los Órganos Autónomos tienen las siguientes características:

- I. Permanentes;
- II. Personalidad jurídica y patrimonio propios;
- III. Garantizada su autonomía técnica, presupuestal, de gestión, organización, funcionamiento y de decisión, en los términos dispuestos en esta Constitución y en las demás disposiciones aplicables; y,
- IV. Su residencia y domicilio legal en la ciudad de Chilpancingo de los Bravo, capital del Estado de Guerrero.

COMENTARIO:

Una de las principales características de los OCAs es la inmediatez, relativa a su creación, la cual debe estar configurada en la Constitución Política. De esta manera, tienen el carácter de órganos permanentes, con lo que se destaca su existencia transexenal, independiente de la administración a cargo.

No se trata de órganos coyunturales, que puedan ser derogados o modificados de forma ordinaria. Su derogación, modificación o limitación exige, conforme al principio de intangibilidad, el cumplimiento del procedimiento de reforma constitucional, que, incluso, puede resultar más cualificado que el ordinario.

Su esencialidad tiene relación con su permanencia, dado que estos órganos constitucionales son necesarios para el desarrollo del Estado Democrático de Derecho y sin su existencia se afectaría el desempeño de funciones imprescindibles para este último.

Por otro lado, la personalidad jurídica y patrimonio propios de los OCAs son necesarios para ejercer su autonomía técnica, presupuestal, de gestión, organización, funcionamiento y de decisión.

Como entes técnicos, los OCAs son órganos apolíticos que no deben tener influencia de fuerzas públicas.

Su gestión presupuestal la deben ejercer con base al presupuesto que estos generen, en apego al principio de transparencia y a la supervisión y el control de los órganos correspondientes.

Los órganos autónomos cuentan con autonomía operativa, que, en relación con la autonomía de decisión, les permite desarrollar sus funciones de acuerdo con los criterios que se emitan dentro de este, sujetándose su actuación al margen de la normatividad.

La autonomía administrativa les permite la capacidad de organizarse internamente y administrarse por sí mismo, y genera independencia de la administración general de los poderes tradicionales del Estado- legislativo, ejecutivo y judicial.

Aristides Rodrigo GUERRERO GARCÍA

ARTÍCULO 107. Cada Órgano Autónomo elaborará su proyecto de presupuesto para cumplir adecuadamente con su función, objetivos y metas, y será remitido al Poder Ejecutivo por conducto de su titular.

1. El Ejecutivo incluirá el proyecto, en sus términos, en una sección especial dentro del proyecto de presupuesto de egresos del Estado;

2. La gestión y ejecución del presupuesto de cada órgano se realizará de manera autónoma y conforme a los principios previstos en el primer párrafo, del artículo 106 de la presente Constitución;

3. Cada órgano autónomo deberá rendir los informes financieros y cuenta pública al Congreso del Estado, a través de la Auditoría Superior del Estado de Guerrero, sobre la aplicación del presupuesto, de conformidad con lo dispuesto en esta Constitución; y

4. El titular o presidente de cada Órgano Autónomo deberá comparecer ante el Congreso del Estado, previa solicitud fundada y motivada.

5. Cada organismo con autonomía reconocida en esta Constitución, que ejerza recursos del presupuesto de egresos del Estado, contará con un órgano interno de control.

COMENTARIO:

Los OCAs, en atención a la autonomía presupuestaria que se les otorga, están obligados a presentar sus proyectos y anteproyectos de presupuesto ante el Poder Ejecutivo, quien lo integrará al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en los que se debe establecer con toda precisión y transparencia el destino de dicho presupuesto.

El ejercicio autónomo de su presupuesto debe estar regulado por bases constitucionales, que determinen con precisión cómo debe ser otorgado y autorizado para su aplicación, atendiendo al principio de racionalidad del gasto público.

Los OCAs tienen la obligación de rendir cuentas, informando de manera periódica al Congreso del Estado la aplicación del presupuesto aprobado.

Sin la autonomía presupuestaria no se podría hablar de una plena independencia de los órganos autónomos, dado que se limitaría el ejercicio de sus funciones, al quedar sujeto a otro poder del Estado.

La rendición de cuentas y la austeridad deben ser características de los órganos constitucionales autónomos, dado que fungen como un ejemplo frente a la ciudadanía, dando cumplimiento a la promoción y divulgación de derecho a acceder a la información relativa a sus funciones.

Aristides Rodrigo GUERRERO GARCÍA

ARTÍCULO 108. En el funcionamiento, deliberaciones y resoluciones de los Órganos Autónomos se privilegiará la máxima publicidad y transparencia.

1. Los actos y resoluciones de los Órganos Autónomos estarán sujetos a control jurisdiccional en los términos dispuestos en la ley, con excepción de los que emanen de la Comisión de los Derechos Humanos y del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, que serán definitivos; y,

2. Las leyes establecerán las bases de colaboración y coordinación entre los Órganos Autónomos y los poderes del Estado.

COMENTARIO:

Los principios de publicidad y de transparencia son la base fundamental para el desarrollo de las funciones de los OCAs. La ciudadanía tiene derecho a conocer las actuaciones de quien detenta el poder, en cualquier momento, y debe contar con un real conocimiento de estas, para lo cual se requiere garantizar el flujo de información gubernamental.

La publicidad es importante para que los ciudadanos tengan un real conocimiento de las acciones de los órganos autónomos y así se controle el poder que ostentan.

Por su parte, el principio de transparencia atiende a procesos orientados a asegurar el carácter público de la información de los sujetos obligados, mediante la cual se hace disponible esta para la ciudadanía de forma accesible, oportuna, completa, relevante y verificable.

Los OCAs deben ser promotores institucionales de la democracia, caracterizados en su funcionamiento por la transparencia y la rendición de cuentas. Deben también generar la participación activa de la sociedad civil, a fin de alcanzar una mayor legitimidad.

Las decisiones de los órganos autónomos están sujetas al control de constitucionalidad. Bajo el mismo sentido, la cooperación con el resto de los poderes y órganos constitucionales debe estar regulada concretamente en aras de dotarlos de las características constitucionales que gozan el resto de los poderes públicos.

Arístides Rodrigo GUERRERO GARCÍA

ARTÍCULO 109. En cada Órgano Autónomo se implementará un servicio civil de carrera regido por los principios prescritos en el primer párrafo, del artículo 105 de esta Constitución. En todo momento se reconocerán en el ingreso, permanencia, promoción y remoción del encargo, los servicios prestados a la institución específica con mérito, capacidad, profesionalismo y ética, con independencia de los exámenes respectivos.

COMENTARIO:

Los integrantes de los OCAs deben conformar un servicio civil de carrera, que con una organización administrativa y profesionalización optimizada y racional se sitúen como promotores del Estado democrático y les permita el acercamiento con la sociedad civil.

El servicio civil de carrera implica la capacidad de los órganos constitucionales de plantear una organización autónoma, con libertad de designación de su personal, autoridades y medidas disciplinarias. Deben asegurar la imparcialidad de sus integrantes, ajenos a fuerzas políticas, y personas que cuenten con prestigio y experiencia de acuerdo a las funciones de cada órgano.

Arístides Rodrigo GUERRERO GARCÍA

ARTÍCULO 110. Los Órganos Autónomos tendrán un presidente designado por el periodo que corresponda y en quien recaerá la representación legal e institucional del órgano, su administración y gobierno interior, en términos de su ley orgánica.

Las leyes definirán la forma y las modalidades de su designación, sus responsabilidades, derechos y obligaciones.

COMENTARIO:

Los titulares de los OCAs, deben ser personas de reconocido prestigio y experiencia, ajenos a consideraciones partidistas. Estos pueden ser sujetos de responsabilidades constitucionales y se encuentran al mismo nivel con los titulares del resto de los poderes públicos.

Los nombramientos de los titulares de los órganos autónomos deben ser de mayor duración que los de las demás autoridades y se les debe asegurar, entre otros aspectos, autonomía técnica y estabilidad en el cargo. Su integración se regula en un estatuto a fin de garantizar su imparcialidad y objetividad.

Aristides Rodrigo GUERRERO GARCÍA

SECCIÓN II

Estatuto Jurídico de sus Integrantes

ARTÍCULO 111. Para ser presidente de la Comisión de los Derechos Humanos; consejero del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; o Fiscal General de la Fiscalía General, se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II. Tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la designación;
- III. Gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal, ni estar inhabilitado para el desempeño de cargos públicos;
- IV. Haber residido en el Estado durante cinco años anteriores al día de su nombramiento;
- V. Contar con conocimientos especializados y con experiencia debidamente comprobados en el ámbito de su competencia;
- VI. Poseer al día de su nombramiento, título y cédula profesional de licenciado en áreas afines a las de su competencia, expedidas por autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- VII. No ser ministro de ningún culto religioso;
- VIII. No haber sido titular de ninguna dependencia, entidad u organismo de la administración pública estatal o municipal, o representante popular federal o estatal, durante dos años previos a su designación; y,
- IX. No haber sido dirigente de algún partido político ni postulado para cargo de elección popular dentro de los tres años anteriores a su designación.

COMENTARIO:

Este artículo establece los requisitos para ser presidente de la Comisión de los Derechos Humanos; consejero del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; o Fiscal General de la Fiscalía General, además de los artículos 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 117 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, los artículos 18, 21, 22, 23, 24, 25 y 26 de la Ley número 696 de la Comisión de los De-

rechos Humanos del Estado de Guerrero, establecen que la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, se encuentra integrada, entre otros servidores públicos, por un Titular que es denominado Presidente de la Comisión de los Derechos Humanos, el cual será designado por el voto de las dos terceras partes de los Diputados del total de los integrantes del H. Congreso del Estado, esto de conformidad con la terna que al efecto formule la Comisión de Gobierno en términos de lo dispuesto por la fracción VII del artículo 24 Ley número 696 de la Comisión y otorgan el marco constitucional y legal para integrar y designar al Presidente de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado la cual es dotada de autonomía e independencia en el ejercicio de sus atribuciones.

Así como se llevó a cabo el procedimiento para la designación para ocupar la Presidencia de la Comisión de los Derechos Humanos, participando en la convocatoria y resultando que quienes reunían los requisitos eran los CC. Ramón Navarrete Magdaleno, Alberto Sierra Abraján y Román Jaimez Contreras, en razón de lo que exigen el artículo 111 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en correlación con el artículo 23 de la Ley número 696 de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, para ser Presidente de la Comisión de los Derechos Humanos,

El Presidente es la autoridad ejecutiva y en él recaerá la representación legal e institucional de la Comisión, su administración y gobierno interior; esto en consideración con lo dispuesto en artículos 117 de la Constitución Política del Estado de Guerrero, en correlación con los artículos 18 y 21 de la Ley número 696 de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero que establecen que al frente de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, se encuentra un Presidente. De igual forma los artículos 117 numeral 1 de esta Constitución Política y 25 de la multicitada Ley número 696 de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, dispone que el Presidente de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado, será designado por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado.

Resultando seleccionado como Presidente de la Comisión de los Derechos Humanos el Lic. Ramón Navarrete Magdaleno, tal como lo establece el Decreto Número 832 por el que se designa al Ciudadano Licenciado Ramón Navarrete Magdaleno, al cargo y funciones de Presidente de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, para un Período de cuatro años, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Número 66 de fecha 18 de agosto de 2015.

Un procedimiento similar sucedió con el nombramiento para consejeros del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, que para el efecto del conocimiento general y en términos del artículo 36 fracción I de la Ley número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, se emitió una dicha convocatoria la cual fue publicada con fecha 10 de noviembre del año 2017 en el portal oficial de internet del Honorable Congreso del Estado de Guerrero, así como en los periódicos de circulación Estatal “El Sur Periódico de Guerrero” y “La Jornada” con la misma fecha.

En cumplimiento del artículo 27 de la Ley número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, los aspirantes para ser Comisionados del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, deberán de reunir los siguientes requisitos que describe el artículo 111 que se encuentra comentando.

La Presidenta de la Junta de Coordinación Política instaló una reunión de trabajo; Las entrevistas, conforme lo señala el segundo párrafo del inciso a) de la Fracción III del artículo 36 de la Ley número 207, debe ser públicas. Los aspirantes a los que les corresponda ser entrevistados en las fechas señaladas. Las entrevistas se dividieron en dos partes: una parte expositiva, en la que el aspirante, contó con un tiempo máximo de 10 minutos para presentar su propuesta de Plan de Trabajo, pudiendo hacer uso de los materiales que le resulten necesarios; y una segunda parte para comentarios, observaciones, preguntas y respuestas, el aspirante, al término de las intervenciones de los diputados, dará respuesta a las preguntas formuladas de manera muy concisa.

Que en términos de los artículos 35 y la convocatoria del procedimiento de selección tiene como propósito designar tres comisionadas o comisionados del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero, para cubrir los periodos escalonados en cumplimiento de los artículos 122 y Tercero Transitorio del Decreto número 206, publicado en el Periódico Oficial número 56 Alcance II, de fecha 14 de julio de 2017, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero y 35 y Sexto Transitorio de la Ley número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, en los términos siguientes:

Un Consejero durará en su encargo 7 años, periodo comprendido del 9 de febrero de 2018 al 8 febrero de 2025.

Otro Consejero durará en su encargo 5 años, periodo comprendido del 9 de febrero de 2018 al 8 de febrero de 2023.

Y un Último Consejero durará en su encargo 3 años, periodo comprendido del 9 de febrero de 2018 al 8 de febrero de 2021.

Todos los Comisionados, serán designados por el H. Congreso del Estado, mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados integrantes del Congreso.

Resultando como designados mediante decreto número 668 por el que se designa a los ciudadanos Mariana Contreras Soto (por siete años), Francisco Gonzalo Tapia Gutiérrez (por cinco años) y Pedro Delfino Arzeta García (por tres años), como comisionados del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero.

Para el caso del Fiscal General del Estado de Guerrero, se inició su designación con una sesión del 15 de mayo del 2018, en la que los Ciudadanos Diputados integrantes de la Junta de Coordinación Política, presentaron a la Plenaria una Terna de candidatos para designar de entre ellos al Titular de la Fiscalía General del Estado de Guerrero, para el periodo comprendido de seis años improrrogables. Dentro de esta Junta de Coordina-

ción Política se recibió la terna de profesionales del derecho, propuesta por el Licenciado Héctor Antonio Astudillo Flores, Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero.

Que en términos de este artículo comentado deberán reunir los requisitos establecidos y el artículo 142 de esta Constitución, establece que el Congreso del Estado integrará una lista de al menos 10 candidatos aprobada por las dos terceras partes de sus miembros, que se enviará al Gobernador del Estado, para que formule la terna de candidatos y designar al Fiscal General del Estado.

Una vez integrada la lista de aspirantes, se remitió al Titular del Poder Ejecutivo la Lista de candidatos y expedientes en copias certificadas, en cumplimiento al numeral 1 del artículo 142 de la Constitución Política del Estado de Guerrero y por oficio de fecha 11 de mayo del año 2018, el Licenciado Héctor Antonio Astudillo Flores, Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero, remitió a la Junta de Coordinación Política del Poder Legislativo, envió, la terna de profesionales del derecho, para designar al Fiscal General del Estado, la terna se encontraba integrada por los Licenciados en Derecho José Balbuena Herrera, Jorge Zuriel de los Santos Barrila y Salome Gutiérrez Aguirre, continuando con el procedimiento y de acuerdo con establecido en la primera parte del numeral 4 del artículo 142 de esta Constitución, se les convocó a comparecer ante la Junta de Coordinación Política y diputados integrantes del Congreso del Estado.

En sesión de fecha 15 de mayo del 2018, la Mesa Directiva con fundamento en los artículos 142 numeral 4 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, sometió en votación la designación del Fiscal General del Estado, de entre la terna remitida por el Gobernador; el cómputo de la misma dio como resultados: José Balbuena Herrera con 01 (un) voto; Jorge Zuriel de los Santos Barrila con 43 (cuarenta y tres) votos, Salome Gutiérrez Aguirre con 0 (cero) votos. Siendo nombrado el Maestro Jorge Zuriel de los Santos Barrila, como Fiscal General del Estado de Guerrero, para un periodo de seis años improrrogables.

El Mtro. Jorge Zuriel de los Santos Barrila, a sus 33 años de edad, es el fiscal más joven en obtener este encargo mediante decreto número 729 por el que se designa al ciudadano Licenciado Jorge Zuriel de los Santos Barrila, al cargo y funciones de Fiscal General del Estado, por un período de seis años improrrogable, contados a partir de su nombramiento.

Alma Berenice de la CRUZ RAMÍREZ y Jorge Armando TORRES CUEBAS

ARTÍCULO 112. Los integrantes de los Órganos Autónomos, serán nombrados por el voto de las dos terceras partes del total de los Diputados integrantes del Congreso del Estado, excepto en los casos: del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado cuyos nombramientos es competencia del Instituto Nacional Electoral conforme a lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y lo prescrito en el artículo 126 de la presente Constitución.

Tratándose de los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero corresponde al Senado de la República su nombramiento, con plena observancia a lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1. Las propuestas para elegir a los integrantes de los Órganos Autónomos serán hechas por las instituciones que sean convocadas, o bien de entre las personas que acudan a las convocatorias expedidas por el Congreso del Estado;

2. Las leyes respectivas determinarán los mecanismos para acreditar los conocimientos, experiencia e idoneidad de los candidatos a ocupar un cargo en un Órgano Autónomo, así como los procedimientos de nombramiento de acuerdo con la naturaleza de cada órgano;

3. Los procedimientos de nombramiento de los integrantes de los Órganos Autónomos deberán respetar los principios de transparencia, máxima publicidad, pluralismo, equilibrio geográfico, generacional y étnico, acceso a los cargos en condiciones de igualdad e idoneidad de los aspirantes y el principio de paridad de género; y,

4. Los nombramientos deberán recaer, preferentemente, en aquellas personas que presten sus servicios al Estado de Guerrero, que en el ejercicio de su función se hayan caracterizado por su eficiencia, probidad, honorabilidad, especialización y profesionalismo.

COMENTARIO:

Como bien sabemos los órganos autónomos tiene personalidad jurídica y patrimonio propio así como autonomía en su gestión y desarrollan actividades propias de la administración pública, en el artículo anterior analizamos las designaciones de algunos órganos autónomos que son nombrados por el voto de las dos terceras partes del total de los Diputados integrantes del Congreso del Estado, pero existe una excepción en los casos: del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado cuyos nombramientos es competencia del Instituto Nacional Electoral conforme a lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y lo prescrito en el artículo 126 de esta Constitución y de los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero corresponde al Senado de la República su nombramiento, con plena observancia a lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que a continuación comentaremos.

En el año 2014 entro en vigor la reforma político electoral, en donde se modificó la forma en que deberían ser nombradas las autoridades administrativas y jurisdiccionales de los estados. Facultad que anteriormente era delegada a las legislaturas de los estados. Es ahora el Instituto nacional Electoral el INE, quien designa a los Consejeros Electorales Locales y el Senado de la Republica quien nombra a los Magistrados de los Tribunales Electorales de nuestras entidades federativas. Con esto se buscó garantizar la autonomía e independencia de los funcionarios frente a los poderes locales.

Este proceso tardo años para poder cambiar y designar prácticamente todas las autoridades de las 32 entidades federativas, resultado de un proceso que tiene grandes diferencias entre y uno y otro, ya que el INE, para designar consejeros electorales, lleva a cabo un procedimiento que dura alrededor de seis meses, a través de seis etapas, en las que se hace una revisión de los aspirantes que cumplan con todos los requisitos legales, sino que también se les aplica un examen y un ensayo, además de una entrevista ante los Consejeros Electorales del INE, además de estar sujetos a las observaciones de los partidos políticos en su evaluación curricular.

En el caso para la designación de Magistrados locales, es el Senado únicamente quien emite la convocatoria, por cada Tribunal electoral a integrar y quienes se registran se lleva a cabo los nombramientos sin una mayor revisión de la idoneidad del aspirante al cargo, son los magistrados quienes son la autoridad revisora de la legalidad de los actos realizados por los organismos públicos locales electorales, a través de los consejeros electorales.

Una crítica es que en el caso para la designación de consejeros, se realiza una evaluación y se toma un criterio es decir un promedio nacional que se mide en puntos derivado de un examen de conocimientos, a diferencia del proceso realizado en el Senado el cual el cual no realiza una evaluación a cada aspirante, para poder evaluar su idoneidad de perfil, más allá de su dictamen que emite la Comisión de Justicia.

Recordemos el caso de nuestro estado de Guerrero mediante Juicio de Protección de Derechos Políticos-Electorales promovido por Blanca María del Rocío Estrada Ortega, en contra de la Sexagésima Segunda legislatura de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión en contra de la designación, nombramiento y toma de protesta de Paulino Jaimes Bernardino, como magistrado integrante del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, resolviendo en la Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la SUSP-JDC-2642/2014 . En sus resolutivos señala: “PRIMERO. Se revoca en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo de designación de Magistrado Electoral del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. SEGUNDO. El Senado de la República deberá proceder a realizar el nombramiento de un nuevo Magistrado Electoral para el Estado de Guerrero, en los términos señalados en la presente ejecutoria”.

En cuanto a paridad de género, también existe una diferencia entre los grandes esfuerzos que realiza el INE y los del Senado, tal y como se desprende de los actuales nombramientos que se encuentran actualmente en los cargos de Consejeros y Magistrados Electorales, en el Tribunal electoral del Estado de Guerrero, solo una magistrada la Mtra. Hilda Rosa Delgado Brito, mientras que en el Instituto de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero hay tres mujeres Consejeras: Rocío Valdez Méndez, Cinthia Zitlalli Díaz Fuentes y recientemente nombrada mediante acuerdo INE/2019-CG94, Azucena Cayetano Solano.

Alma Berenice de la CRUZ RAMÍREZ y Jorge Armando TORRES CUEBAS

ARTÍCULO 113. Los integrantes de los Órganos Autónomos, deberán rendir la protesta constitucional de su encargo ante el pleno del Congreso del Estado, previo al inicio de sus funciones, con excepción de los miembros del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana y del Tribunal Electoral.

COMENTARIO:

Con la excepción de los miembros del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana y del Tribunal Electoral, todos los integrantes, de los Órganos Autónomos, deberán rendir la protesta constitucional de su encargo ante el pleno del Congreso del Estado, como inicio de sus funciones.

En el Derecho Constitucional en la mayoría de los Estados se establece el protocolo como acto solemne que hacen los Funcionarios Públicos al tomar posesión de su cargo. Mediante este acto llamando “Protesta”, se comprometen a realizar sus funciones siempre en cumplimiento de las leyes y de los intereses de su pueblo. A esta figura se le han dado diferentes y muy variados nombres dentro de diversas Constituciones de los Estados |, entre ellas se entran la Protesta constitucional, Juramento, Promesa y Declaración.

Consideramos al acto de protesta como un acto de naturaleza constitutiva. La protesta es la promesa de cumplir bien un cargo hecha en el momento de la toma de posición del mismo, de acuerdo con Pina Vara.

Alma Berenice de la CRUZ RAMÍREZ y Jorge Armando TORRES CUEBAS

ARTÍCULO 114. Procederá el retiro forzoso e improrrogable de los integrantes de los Órganos Autónomos al momento de cumplir setenta años, o por padecimiento incurable que los incapacite para el desempeño de su función. En caso de retiro forzoso o voluntario, enfermedad o vejez, tendrán derecho a un haber de retiro por los servicios prestados al Estado, en los términos de esta Constitución y de las leyes aplicables.

1. Los integrantes de los Órganos Autónomos permanecerán en el ejercicio de sus funciones hasta que hayan rendido la protesta constitucional quienes deban sustituirlos;

2. Los integrantes de los Órganos Autónomos no podrán ser removidos de su encargo sino exclusivamente por las causas graves estipuladas en esta Constitución y la Ley de la materia, con la misma votación requerida para su nombramiento, y previa audiencia del servidor público;

3. Los integrantes de los Órganos Autónomos recibirán una remuneración digna y adecuada, acorde a la naturaleza de su encargo. Podrá ser aumentada justificadamente, pero no procederá su disminución durante el periodo para el que fueron designados;

4. Durante el ejercicio de su encargo, los integrantes de los Órganos Autónomos:

I. No podrán formar parte de ningún partido político; y,

II. No podrán desempeñar un empleo, encargo, comisión o actividad remunerada que pueda implicar conflicto de intereses. Quedan exceptuadas las actividades docentes y los cargos honoríficos en asociaciones científicas, culturales o de beneficencia, siempre y cuando no sean remuneradas y no comprometan su imparcialidad o su desempeño profesional.

5. Los integrantes de los Órganos Autónomos no podrán ser perseguidos o reconvencidos por las opiniones emitidas en el ejercicio de su función, ni por el sentido de sus informes, observaciones, recomendaciones, votos o resoluciones;

6. Las ausencias temporales de los integrantes de los Órganos Autónomos serán suplidas en los términos que señalen las leyes y los reglamentos respectivos;

7. En caso de ausencia definitiva de un integrante de un Órgano Autónomo, el titular, representante o encargado del órgano autónomo que corresponda, deberá comunicarlo al Congreso del Estado para que se inicie el nuevo procedimiento de designación;

8. Si la ausencia definitiva de los integrantes de los Órganos Autónomos se produce en los recesos del Congreso del Estado, la Comisión Permanente deberá convocar a un periodo extraordinario para los efectos del párrafo anterior;

9. La ley regulará las causas y las modalidades por las que procederá la excusa o, en su caso, recusación de los integrantes de los Órganos Autónomos en el conocimiento de los asuntos de su competencia;

10. Los integrantes de los Órganos Autónomos gozan de inmunidad constitucional, que podrá ser confirmada o suspendida mediante declaración de procedencia del Congreso del Estado; y,

11. Los integrantes de los Órganos Autónomos se encuentran sujetos a responsabilidad política, penal, administrativa y civil, en los términos del Título Décimo Tercero de la presente Constitución y de las demás leyes aplicables.

COMENTARIO:

El retiro forzoso es la edad que establece la ley para la terminación del vínculo laboral con justa causa, de trabajadores oficiales y empleados públicos, y tiene como finalidad constituir una medida idónea para la retribución y renovación del personal al servicio del Estado.

Tal como lo establece el artículo comentado el retiro forzoso procederá de manera improrrogable de los integrantes de los Órganos Autónomos al momento de cumplir setenta años, o por padecimiento incurable que los incapacite para el desempeño de su función

En la Administración pública del Estado de Guerrero los órganos autónomos son: la Fiscalía General del Estado, la Comisión de los Derechos Humanos de Guerrero,

el Instituto de Transparencia, Acceso a la Invitación y protección de Datos Personales del Estado de Guerrero, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal de Justicia Administrativa y la Universidad Autónoma de Guerrero.

Un caso reciente de retiro forzoso es el del Licenciado Norberto Alemán Castillo como Magistrado del Tribunal del Justicia Administrativa.

Alma Berenice de la CRUZ RAMÍREZ y Jorge Armando TORRES CUEBAS

ARTÍCULO 115. La ley establecerá los derechos y obligaciones de los integrantes de los Órganos Autónomos.

Los órganos colegiados garantizarán los siguientes derechos de sus integrantes: a participar en la deliberación y votación de los asuntos; la igualdad en el valor de su voto, salvo cuando se establezca el voto de calidad en caso de empate; e igualmente, el derecho a postularse y elegir a su titular o presidente.

COMENTARIO:

La historia de los Órganos Constitucionales autónomos surge sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, aunque fueron ya teorizados por Georg Jellinek y Santi Romano, desde finales del siglo XIX. La existencia de dichos órganos supone un enriquecimiento de las teorías clásicas de la división de poderes que postulaban que dentro de un Estado solamente había tres funciones: Legislativa, ejecutiva y judicial.

En la actualidad se entiende que dentro de un Estado puede haber funciones distintas a las anteriores o tareas que deban ser llevadas cabo por órganos diferentes a los tradicionales. Esa es la realidad estatal contemporánea.

Manuel García Pelayo establece como características de los órganos constitucionales autónomos, que resultan centrales para la configuración del modelo de Estado y, en este sentido, se vuelven necesarios y defendibles en la medida de que si desaparecieran se vería afectada la globalidad del sistema constitucional o el buen funcionamiento del modelo de “Estado de Derecho”. Otra característica es que estos órganos participan en la dirección política del Estado, es decir, inciden en la formación de la voluntad estatal.

Los Órganos Constitucionales autónomos se ubican fuera de la estructura orgánica de los poderes tradicionales, no se pueden adscribir orgánicamente a ninguno de esos poderes.

Estos órganos colegiados deben garantizar los derechos de sus integrantes a participar en la deliberación y votación de los asuntos, así como su igualdad en voto, a excepción de un empate entonces existirá un voto llamado de calidad y tendrán la facultad de elegir a su presidente.

Alma Berenice de la CRUZ RAMÍREZ y Jorge Armando TORRES CUEBAS

CAPÍTULO I
Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero

SECCIÓN I
Función

ARTÍCULO 116. La función estatal de protección, promoción, defensa y difusión de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano se deposita en un órgano denominado Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero.

1. La Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero ejercerá su función mediante la investigación de quejas presentadas por la probable violación de derechos humanos, y la formulación de recomendaciones públicas, denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes;

2. Las recomendaciones de la Comisión de los Derechos Humanos no serán vinculatorias; y,

3. Toda autoridad o servidor público deberá responder formalmente y por escrito a las recomendaciones que se le presenten. Cuando no sean aceptadas o cumplidas, deberán hacer pública su negativa y, fundar y motivar su respuesta.

COMENTARIO:

La reforma a la Constitución del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 34, Alcance I, de fecha 29 de abril de 2014, precisa en el Título Octavo, Capítulo I, la función, integración, nombramiento de integrantes y atribuciones de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero (en adelante CDHEG), que mejora el contenido del artículo 76 BIS, de la Constitución estatal antes de su reforma, estableciéndose que su función es proteger, promover, defender y difundir los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el estado Mexicano sea parte y los incluidos en la propia Constitución local.

Respecto a la función de protección y defensa de los derechos humanos, la ejerce mediante la recepción e investigación de quejas presentadas por los peticionarios por escrito, vía telefónica, por correo electrónico o por otro medio digital o por redes sociales, o bien se inician de oficio, por la probable violación de derechos humanos por actos y omisiones de servidores públicos estatales o municipales. Al recibir la petición se inicia el procedimiento de queja, se solicita informe al servidor público señalado como probable responsable, recibándose las pruebas a las partes; si se desprenden probables violaciones a los derechos humanos del inconforme, la Comisión propone el medio alternativo de solución al conflicto, como la mediación y la conciliación, de lograrse un acuerdo satisfactorio, el asunto se termina y se envía al archi-

vo como asunto concluido; en caso contrario, se desahogan las pruebas y se procede a formular la resolución que proceda, recomendación u opinión y propuesta que se dirige al superior jerárquico del servidor público que viola derechos humanos. Estas resoluciones no son vinculatorias.

La autoridad destinataria de la recomendación tiene como obligación responder por escrito, estableciendo su postura de aceptación o su negativa, en este caso, deberá fundar y motivar su respuesta.

Ramón NAVARRETE MAGDALENO

SECCIÓN II

Integración y Nombramiento

ARTÍCULO 117. La Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero se integrará con un Presidente y con un Consejo Consultivo integrado por cinco consejeros. Los Consejeros tendrán el carácter honorífico.

1. El Presidente y los Consejeros serán designados por las dos terceras partes del total de los integrantes del Congreso del Estado, por un periodo de cuatro años, con posibilidad de ser ratificados por una sola vez;

2. La Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero contará, además, con Visitadores Generales especializados por materia y el personal necesario para el adecuado cumplimiento de sus funciones, de conformidad con lo dispuesto en su ley orgánica y su reglamento; y,

3. El presidente de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, lo será del Consejo.

COMENTARIO:

La CDHEG, se integra con un presidente, quien a la vez es presidente del Consejo Consultivo y un Consejo Consultivo integrado por 5 consejeros, con lo que se da oportunidad a que personas de la sociedad tengan participación en la función que desempeña la Comisión, lo que permite escuchar y tener diversas opiniones. Estos serán designados al igual que el presidente por las dos terceras partes del total de los integrantes del Congreso del Estado, por un periodo de cuatro años con posibilidad de ratificación por una sola vez. La reforma constitucional establece un término específico en el tiempo a ocupar el cargo por el Presidente, debido a que con anterioridad se establecía la inamovilidad del cargo hasta su jubilación o que incurriera en responsabilidad. El cargo de consejero consultivo tiene carácter de honorífico.

La CDHEG cuenta, de acuerdo a su Reglamento Interno, con tres visitadurías especializadas por materia: la primera en materia de derechos civiles y políticos; la segunda,

en materia de derechos económicos, sociales, culturales, ambientales y de la naturaleza y la tercera, en materia de desaparición forzada de personas. De conformidad con su ley orgánica y reglamento interno, cuenta además con una secretaría Ejecutiva, Secretaría Técnica, Dirección General de Orientación, Quejas y Gestión, Dirección General Administrativa, Secretaría Particular, Órgano Interno de Control, Unidad de Transparencia y seis delegaciones regionales que cubren la geografía guerrerense: Delegación Regional Acapulco, en Acapulco; Delegación Regional Costa Chica, en Ometepe; Delegación Regional Costa Grande, en Tecpan de Galeana; Delegación Regional Tierra Caliente, en Ciudad Altamirano; Delegación Regional Zona Norte, en Iguala de la Independencia; y Delegación Regional Montaña, en Tlapa de Comonfort; estas delegaciones realizan funciones similares a las oficinas centrales que se encuentran en la ciudad de Chilpancingo, tales como: procedimiento de queja, mediación y conciliación, e impartición de cursos sobre derechos humanos.

Ramón NAVARRETE MAGDALENO

ARTÍCULO 118. Para elegir al Presidente y a los integrantes del Consejo Consultivo se deberá expedir una convocatoria pública en términos de su ley orgánica, que contendrá, al menos, los requisitos de elegibilidad, los documentos para acreditarlos, los plazos de inscripción, el procedimiento para la realización de la consulta, los términos para realizar el dictamen respectivo y para elevar las propuestas definitivas al pleno del Congreso del Estado, así como el procedimiento que se seguirá para su designación.

Dichos nombramientos deberán recaer en personas que se hayan caracterizado por su compromiso en la defensa de los derechos humanos.

COMENTARIO:

Este precepto cambia totalmente con el artículo 76 BIS, antes de la reforma de esta Constitución local, resultando más precisa la redacción antes referida, toda vez, que anteriormente el gobernador del Estado proponía al Congreso del Estado a la persona que sería titular de la CDHEG.

Ramón NAVARRETE MAGDALENO

SECCIÓN III Atribuciones

ARTÍCULO 119. La Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero tiene las atribuciones siguientes:

I. Conocer e investigar las quejas presentadas por cualquier persona en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa que violen derechos humanos, pro-

venientes de cualquier autoridad o servidor público, excepto las que se refieran al ámbito electoral;

II. Formular recomendaciones públicas no vinculantes, propuestas, informes y denuncias ante las autoridades correspondientes;

III. Recibir y comunicar al Congreso del Estado las respuestas de las autoridades y de los servidores públicos en las que rechacen las recomendaciones formuladas;

IV. Solicitar al Congreso del Estado la comparecencia del o los titulares de las autoridades que no acepten o no cumplan alguna de sus recomendaciones;

V. Opinar sobre las leyes que en materia de derechos y libertades se discutan en el Congreso del Estado;

VI. Investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o cuando lo solicite el Gobernador o el Congreso del Estado;

VII. Interponer, con la aprobación del Consejo Consultivo, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por el Congreso del Estado que vulneren derechos humanos;

VIII. Conocer del procedimiento en materia de desaparición forzada de personas;

IX. Determinar, con la aprobación del Consejo Consultivo, las políticas de prevención y eliminación de la tortura y las prácticas discriminatorias;

X. Definir, con la aprobación del Consejo Consultivo, las políticas de protección de los derechos humanos de los grupos vulnerables, en particular de indígenas y afro-mexicanos, menores de edad, víctimas de la violencia, incapaces, adultos mayores, madres solteras, personas en pobreza extrema, desplazados internos y migrantes;

XI. Implementar, con la aprobación del Consejo Consultivo, programas de difusión, capacitación y actualización, y coordinarse con otras instituciones para el fortalecimiento de la educación y la cultura de los derechos humanos;

XII. Supervisar el cumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía de los derechos y libertades;

XIII. Conocer del recurso extraordinario de exhibición de personas en los casos de privación ilegal de la libertad o desaparición forzada conforme al procedimiento prescrito en la ley de la materia; y,

XIV. Las demás que determine la ley y su reglamento.

COMENTARIO:

Este precepto amplía las atribuciones de la CDHEG, además de conocer e investigar las quejas y formular recomendaciones públicas no vinculantes, propuestas, informes o

denuncias ante las autoridades correspondientes; conforme a la política nacional, el Organismo debe recibir y comunicar al Congreso del Estado las respuestas de las autoridades destinatarias que no acepten o no cumplan las recomendaciones que le son dirigidas; en estos casos, la CDHEG puede solicitar al Congreso del Estado, la comparecencia para que informen sobre su negativa. Una facultad importante es la de opinar respecto de leyes en materia de derechos humanos que se discuta en el Congreso del Estado; también puede investigar de oficio o cuando lo solicite el gobernador o el Congreso del Estado hechos que constituyan violaciones graves de derecho humanos; interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes expedidas por el Congreso del Estado que violen derechos humanos, con la aprobación del Consejo Consultivo; también le corresponde conocer del procedimiento en materia de desaparición forzada de personas.

En las atribuciones de la Comisión para determinar, definir e implementar actividades de prevención, protección y difusión de los derechos humanos, tiene preponderancia el Consejo Consultivo, a quien corresponde aprobar la realización de: las políticas de prevención, la eliminación de la tortura y las prácticas discriminatorias; las políticas de protección de los derechos humanos de los grupos vulnerables como de indígenas, afro-mexicanos, niñas, niños y adolescentes, víctimas de violencia, personas con discapacidad, personas mayores, madres solteras, personas en pobreza extrema, desplazados internos y migrantes; así como programas de difusión, capacitación y actualización, para generar educación y cultura en derechos humanos.

Una de las atribuciones más importantes es la de conocer del recurso extraordinario de exhibición de personas en los casos de privación ilegal de la libertad o desaparición forzada de personas; anteriormente su conocimiento y tramitación correspondía a los jueces de primera instancia, con la reforma constitucional, se facultó a la CDHEG para conocerlo y se reglamenta en la Ley número 696 de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, artículos 119 al 126, se trata de un Habeas Corpus, inclusive algunos lo consideran similar a un amparo estatal, el cual tiene carácter de extraordinario y consiste en que cualquier persona, incluso un menor de edad, solicite a la CDHEG, a efecto de que un visitador en su compañía se constituya ante la autoridad o servidor público estatal o municipal que sea señalada como responsable de tener privada de su libertad a una persona, a fin de que la presente a la vista y se pueda constatar su estado físico e integridad personal, debiendo la autoridad o servidor público, justificar la detención de quien se trate, garantizando la preservación de la vida y la salud física y emocional de la misma.

Este recurso, se puede hacer valer en cualquier momento, incluso de manera oral, cuando esté en riesgo la vida y la salud tanto física como emocional de una persona, de ahí su enorme trascendencia y utilidad para evitar actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes o cualquier otro que pueda afectar la integridad física, psíquica y emocional de la persona.

Ramón NAVARRETE MAGDALENO

CAPÍTULO II

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero

SECCIÓN I

Función

ARTÍCULO 120. La función de promover, proteger, garantizar, difundir y transparentar los actos de las autoridades estatales y municipales, el derecho a la información de las personas y sus datos personales, se deposita en un órgano denominado Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero.

1. El Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero ejercerá su función mediante la implementación de políticas de transparencia, la aplicación de los procedimientos de acceso a la información y protección de datos personales;

2. Son sujetos obligados por la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero y, en consecuencia, competencia del Instituto, cualquier autoridad, entidad, órgano u organismos de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, Órganos Autónomos, Órganos con Autonomía Técnica, los Ayuntamientos, partidos políticos, candidatos independientes, fideicomisos y fondos públicos, instituciones de educación básica, media, media superior, superior y de posgrado; centros de investigación, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos estatal y municipal;

3. La información en posesión de los sujetos obligados es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información;

4. Quedan igualmente obligados dichos sujetos por depósito y manejo de datos personales. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes;

5. La ley establecerá mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero;

6. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la informa-

ción completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos; y,

7. Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.

COMENTARIO:

El primer párrafo del artículo 120 de la Constitución Política del Estado de Guerrero plasma los dos grandes objetivos del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de dicho Estado: el primero de ellos, garantizar el acceso a la información; el segundo, el derecho a la protección de datos personales.

El Instituto de Transparencia guerrerense se instaure como un organismo constitucional autónomo, lo cual implica que el mismo es independiente de la administración pública, además de que cuenta con autonomía técnica y de gestión para llevar a cabo sus fines y atribuciones. De igual manera, grosso modo, se estatuye como el órgano garante de los derechos contenidos en el artículo 5°, fracciones XIV y XV, relativos al acceso a la información pública y a la protección y acceso a datos personales, respectivamente.

El numeral 1 del artículo en comento otorga la facultad, en un primer momento, al Instituto de Transparencia, a efecto de que determine aquellas políticas a través de las cuales podrá promover, incentivar y dar a conocer el derecho de acceso a la información, así como de protección de datos personales.

Dicha facultad resulta importantísima para el ejercicio de dichos derechos, toda vez que permite que el Instituto lleve a cabo actividades de acercamiento con la ciudadanía, promueva y se haga cargo de la edición de material impreso o digital, realice conferencias o eventos académicos, así como jornadas, ferias o actividades lúdicas o cualquier otra que tenga como finalidades que dicho órgano garante cumpla con sus atribuciones.

En cuanto a los procedimientos de acceso a la información y protección de datos personales, su regulación corresponde al Congreso del Estado, que es el órgano —principal— encargado de desarrollar los mandatos constitucionales. En este tesitura, es que el 6 de mayo de 2016 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado la Ley Número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, en la que se desarrollan los mecanismos a los que pueden acudir los ciudadanos a efecto de ejercer dichos derechos, así como los procesos y procedimientos que tienen, inexorablemente, que observar tanto los sujetos obligados como el propio instituto.

El numeral 2, por su parte, enlista a los sujetos obligados. En este sentido, dicho término —el de “sujetos obligados”— parecería ser confuso o ambiguo; no obstante, el mismo se refiere a aquellos entes que están, precisamente, obligados tanto a transparentar como a permitir el acceso a la información con la que cuenten, sin dejar de lado a los datos personales, en el caso de que sea aplicable.

El hecho de la amplia lista de sujetos obligados, sin duda, se debe a que los principios de acceso a la información y de transparencia deben aplicar a todas y cada una de las

instancias de gobierno, así como a aquellos entes que, por su naturaleza, hagan uso de recursos públicos. Esta explicación resulta también aplicable a los gobernados que encuadren en alguno de los dos supuestos recién señalados, pues si bien no tienen una relación directa con el aparato estatal, pueden llevar a cabo funciones que sí son competencia de éste o, en su caso, aplicar recursos provenientes de las arcas del Estado.

Por cuanto hace al numeral 5, la Constitución local delega al legislador local ordinario la facultad de establecer aquellos mecanismos a través de los cuales las personas puedan ejercer su derecho de acceso a la información, así como los procedimientos de revisión en caso de inconformidad con la respuesta dada por el sujeto obligado.

Bajo esta línea, la Ley Número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública de nuestro Estado señala, en su artículo 139, que es derecho de cualquier persona, sea por sí o a través de su representante, el presentar solicitudes de acceso a la información a los sujetos obligados, estableciendo diversos medios para ello.

Para tal efecto, bastará que el solicitante señale su nombre o los datos generales de su representante, el domicilio o medio para recibir notificaciones, la información que solicita así como los datos que puedan facilitar su localización, y la modalidad en la que desea obtener la información correspondiente. El sujeto obligado deberá desahogar la solicitud en un plazo no mayor a veinte días, que podrá ser ampliado en diez días más, siempre y cuando existan razones fundadas y motivadas.

Finalmente, el numeral 7 del artículo en comento establece el carácter de las resoluciones del Instituto de Transparencia, las cuales son vinculatorias, definitivas e inatacables.

La vinculatoriedad de las resoluciones implica que éstas deben ser cumplidas por los sujetos obligados, sin ningún tipo de excusa jurídica o de ninguna otra naturaleza; la definitividad se refiere a su carácter de últimas, de finales; el carácter de inatacables, implica que no existe recurso o medio de impugnación alguno que puedan hacer valer los sujetos obligados para intentar que se modifique o revoque la resolución.

Lo anterior, en cambio, no implica que dichas características sean aplicables a la persona que haya interpuesto el recurso, la cual, en caso de estar inconforme con la resolución, puede acudir tanto a instancias nacionales como federales —INAI y Tribunales Federales, respectivamente.

Aristides Rodrigo GUERRERO GARCÍA

SECCIÓN II

Principios, Integración y Nombramiento

ARTÍCULO 121. En la interpretación del derecho de acceso a la información y protección de datos personales deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

El Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero deberá adoptar aquélla que garantice su mayor eficacia.

Los procedimientos de acceso a la información y protección de datos personales se regirán por los principios de acceso universal, máxima publicidad, disponibilidad, simplicidad, rapidez y gratuidad.

COMENTARIO:

El artículo 121 de la Constitución local establece, al menos, seis principios que rigen en materia de derecho de acceso a la información y protección de datos personales.

El primer principio a los que dicho artículo hace alusión es el de máxima publicidad, el cual ha sido interpretado por el Poder Judicial de la Federación, en el sentido que “implica para cualquier autoridad, realizar un manejo de la información bajo la premisa inicial que toda ella es pública y sólo por excepción, en los casos expresamente previstos en la legislación secundaria y justificados bajo determinadas circunstancias, se podrá clasificar como confidencial o reservada, esto es, considerarla con una calidad diversa”.²⁵⁸

Arístides Rodrigo GUERRERO GARCÍA

ARTÍCULO 122. El Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales se integra con tres Comisionados, nombrados por las dos terceras partes del total de los integrantes del Congreso del Estado, mediante convocatoria pública y satisfechos los requisitos que establezca la presente Constitución y la ley de la materia.

1. Los Comisionados durarán en su encargo siete años.

2. El Comisionado Presidente será designado por los propios Comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de dos años con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Congreso del Estado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

3. El Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales funcionará exclusivamente en pleno y contará con el personal necesario para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones, de conformidad con lo dispuesto en su Ley y su reglamento.

4. El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por 3 Consejeros que durarán en el cargo 5 años de manera honorífica, nombrados por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes del Congreso del Estado. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por el propio Congreso del Estado.

²⁵⁸ Tesis “Acceso a la información. implicación del principio de máxima publicidad en el derecho fundamental relativo”, libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 3, décima época.

COMENTARIO:

El Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero (ITAIGro) tiene como objetivo garantizar el derecho de acceso a la información y la protección de datos de la ciudadanía guerrerense.

El Poder Reformador de la Constitución que nos ocupa, determinó que se integrara por tres Comisionados con el fin de garantizar la pluralidad de opiniones y que las decisiones se tomen, al menos, por una mayoría de dos personas.

Los Comisionados serán nombrados por el Congreso del Estado²⁵⁹, a través de una mayoría calificada, es decir, las dos terceras partes del total de las y los diputados²⁶⁰. Es necesario indicar que cuando se exige este tipo de votación para la aprobación de distintos asuntos, éstos obedecen a la importancia que la propia Constitución les confiere.

En el presente caso, se busca que los nombramientos de los Comisionados del ITAIGro, tengan el más amplio consenso de los Grupos Parlamentarios representados en el órgano legislativo y de las y los diputados sin partido o independientes.

Dada la naturaleza de las facultades que les corresponde ejercer a los Comisionados y sobre todo para mantener la autonomía del Instituto, es imprescindible que lleguen a ocupar el cargo con el mayor respaldo posible y esto se logrará al momento de que se garanticen perfiles idóneos en la materia y sin compromisos políticos, partidistas o de ninguna otra índole.

Esto podrá garantizarse al momento de que se emita la convocatoria pública, abierta a todas las personas interesadas que cumplan con los requisitos constitucionales y legales para ser Comisionados y se busca que exista una gran participación de la sociedad, de las universidades, institutos o centros de investigación especializados en los temas propios del ITAIGro. Su opinión es fundamental para que las y los diputados tengan mayores y mejores elementos que les permitan emitir su voto razonado y evitar que sea un voto en bloque partidista.

En cuanto al periodo para el cual son nombrados, la Constitución guerrerense, siguiendo las bases y principios que establece la Constitución Federal²⁶¹, señala que será por siete años el ejercicio de su encargo. Dicha temporalidad tiene como objetivo evitar cualquier tipo de compromiso o presión por parte de los legisladores o grupos políticos que eligieron a los Comisionados e incluso, también en el caso del Gobernador.

La autonomía, independencia e imparcialidad del Instituto de Transparencia y de sus Comisionados no debe estar sujeta a ninguna duda y debe de preservarse en todo momento. Por ello, se busca que el periodo del encargo vaya más allá de dos Legislaturas²⁶² del

²⁵⁹ El Congreso del Estado de Guerrero se integra por 46 diputadas y diputados, de los cuales 28 son electos por el principio de mayoría relativa y 18 por el principio de representación proporcional).

²⁶⁰ La mayoría calificada corresponde a 31 diputadas y diputados.

²⁶¹ Ver artículo 6º, apartado A, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* vigente, sobre el derecho de acceso a la información, la transparencia y la protección de datos personales.

²⁶² “El período de ejercicio del cargo dentro de la función legislativa será de tres años con la posibilidad de elección consecutiva hasta por 4 periodos que sumarán, de ser el caso hasta 12 años...”, artículo 50 de la *Cons-*

Congreso y de los seis años que dura en el ejercicio de sus funciones el titular del Ejecutivo local. Eso podría evitar que los Comisionados emitan sus resoluciones con parcialidad en favor de quienes los apoyaron para ocupar el cargo.

Por lo que hace a la titularidad del ITAIGro, habrá un Comisionado Presidente que será designado a través del voto secreto que emitan los propios Comisionados. Este ejercicio democrático es un elemento propio de la autonomía con la que cuenta el Instituto, al evitar que desde el Congreso del Estado se pudiera hacer la designación. Entre menos intromisión de algún órgano o dependencia externa, se tendrá una mayor independencia en la toma de decisiones.

Considerando que los Comisionados son nombrados por un periodo de siete años, la elección del Presidente será por dos años con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual y como parte de la rendición de cuentas que debe existir en el sector público, tendrá la obligación de presentar un informe de labores y resultados por escrito cada año ante el Congreso del Estado de Guerrero, en la fecha y en los términos que disponga la ley²⁶³.

La funcionalidad del ITAIGro recaerá en el Pleno -integrado por los tres Comisionados- y con el personal que realizará las tareas sustantivas y administrativas que permitan cumplir con los objetivos del Instituto, entre los que se encuentran el Secretario Ejecutivo, los órganos directivos, técnicos y de vigilancia que indica la ley.

El Instituto contará con un órgano colegiado y plural denominado Consejo Consultivo, integrado por tres Consejeros, de manera honorífica, con conocimientos y experiencia en la materia y durarán en el cargo cinco años. La ley determinará los requisitos que deberán cumplir y el procedimiento para la presentación de las propuestas ante el Congreso del Estado.

Para mantener la congruencia entre el nombramiento de los Consejeros y los Comisionados, se requiere que también sean electos por el órgano legislativo local mediante el voto de las dos terceras partes de las y los diputados, con la salvedad de que, en este caso, deben ser de los que se encuentren presentes en la Sesión Plenaria correspondiente.

La importancia del Consejo Consultivo del ITAIGro consiste en fungir como un órgano de consulta encargado de emitir recomendaciones u opiniones sobre el programa anual de trabajo del Instituto y su cumplimiento, así como de temas relevantes relacionados con la transparencia, acceso a la información, accesibilidad y protección de datos personales, que redundarán en el buen funcionamiento del Instituto.

Fuentes de consulta. Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1998. Burgoa Perea, Francisco y Julieta Morales Sánchez, *De-*

titución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

²⁶³ La Ley número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero el 5 de mayo de 2016, señala en su artículo 33 que el informe comprenderá el periodo del 1º de enero al 31 de enero y se presentará a más tardar en el mes de febrero de cada año.

recho humano de acceso a la información, México, CNDH-INEHRM, SEP, 2015. Carbonell Sánchez, Miguel, *El régimen constitucional de la transparencia*, México, UNAM, 2008. *Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus constituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2016, vol. VI. Fernández Ruiz, Jorge, *El Poder Legislativo*, México, Porrúa, 2010. López Ayllón, Sergio, *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6o. de la Constitución mexicana*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, 2010. Woldenberg Karakowsky, José, *Por una cultura de la transparencia en México*, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2017. **Legislación.** *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Ley número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero. Ley número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero.*

Francisco BURGOA PEREA

SECCIÓN III Atribuciones

ARTÍCULO 123. El Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero tiene las atribuciones siguientes:

I. Conocer, instruir y resolver las impugnaciones contra las autoridades que nieguen, obstaculicen o restrinjan el acceso a la información pública;

II. Sustanciar y resolver la acción de protección de datos personales;

III. Implementar políticas, lineamientos, instrucciones y recomendaciones en favor de la transparencia en el ejercicio de la función pública, y la adecuada y oportuna rendición de cuentas a través de la apertura informativa;

IV. Emitir criterios generales para determinar los supuestos de clasificación y desclasificación de la información pública;

V. Establecer normas y criterios para la administración, seguridad y tratamiento de los datos personales y vigilar que estos se encuentren efectivamente protegidos por los sujetos obligados;

VI. Elaborar lineamientos técnicos para crear, sistematizar, preservar y actualizar la información y los archivos públicos en resguardo de cualquier autoridad;

VII. Comprobar que los sujetos obligados publiquen a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos;

VIII. Verificar que la información pública de oficio de los sujetos obligados se dé a conocer en su portal electrónico;

IX. Sancionar la inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública en los términos que disponga la ley;

X. Expedir recomendaciones para eliminar los obstáculos que impidan la transparencia, el acceso efectivo a la información pública y la protección eficaz de los datos personales;

XI. Emitir su opinión sobre las leyes que en la materia de su competencia se discutan en el Congreso del Estado;

XII. Promover y difundir de manera permanente la cultura de la transparencia y acceso a la información pública, así como la protección de datos personales; y,

XIII. Las demás que determine la ley y su reglamento.

COMENTARIO:

A partir de la reforma constitucional publicada el 29 de abril de 2014 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, el artículo 123 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero regula las atribuciones del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero, como parte, precisamente, del capítulo relativo a ese instituto, dentro del título octavo, denominado órganos autónomos del Estado. Cabe mencionar que antes de dicha modificación constitucional, este numeral indicaba que “Los Funcionarios Públicos o empleados del Estado o de los Municipios, no podrán ser objeto de ningún género de descuento sin su consentimiento, excepto cuando lo determine la Ley o la autoridad judicial correspondiente.”, y se ubicaba en el capítulo único del título octavo, “De la Administración Pública”.

Por tanto, el contenido actual del artículo 123 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero es totalmente nuevo con motivo de la referida reforma constitucional de abril de 2014, mismo que a la fecha —abril de 2019— no ha tenido modificación alguna.

A diferencia de otras constituciones locales de entidades federativas diversas²⁶⁴ a Guerrero, esta Constitución establece en el artículo 123, de manera expresa, pero no limitativa²⁶⁵, doce atribuciones específicas para el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero, en su calidad de órgano garante de la transparencia, el acceso a la información pública y la protec-

²⁶⁴ Por ejemplo, en los estados de Chiapas, Chihuahua, Colima, Hidalgo, Michoacán, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Quintana Roo y Veracruz la constitución local no otorga, de la misma manera que lo hace la constitución guerrerense en el caso particular, atribuciones específicas al órgano garante de la transparencia, el acceso a la información pública y la protección de datos personales en la entidad federativa para lograr su función; situación diversa a lo que sucede en el caso de Oaxaca, donde la constitución de ese estado sí contiene un listado de atribuciones concretas para el ente correspondiente.

²⁶⁵ La fracción XIII indica que el Instituto posee las demás atribuciones que determine la ley y su reglamento.

ción de los datos personales en este estado suriano. Dichas atribuciones, desde luego, están encaminadas, siguiendo los parámetros plasmados en los artículos 6º y 116, fracción VIII, de nuestra Carta Magna y de lo que el propio pacto local establece, a lograr que se cumpla la función del referido instituto, consistente en promover, proteger, garantizar, difundir y transparentar los actos de las autoridades estatales y municipales, el derecho a la información de las personas y sus datos personales (artículo 120 de la Constitución guerrerense).

Las atribuciones específicas del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero, contenidas en el numeral 123 de la Constitución guerrerense, están encaminadas, precisamente, a regular, de manera general, los tres grandes ámbitos que justifican la existencia y funcionamiento de dicho ente: la transparencia, el acceso a la información pública y la protección de datos personales.

Así, tales atribuciones pueden clasificarse, según su contenido y alcance, en cuatro grandes grupos: las que se refieren a la transparencia, las que atañen al acceso a la información pública, las que conciernen a la protección de datos personales y las que abarcan estos tres ámbitos o funciones del Instituto.

En materia de *transparencia* (y rendición de cuentas) —aspectos que contribuyen de manera fundamental a que la población conozca cómo se ejerce la función pública por medio de poner a la vista de la colectividad el quehacer institucional o gubernamental, y a que la ciudadanía vigile y evalúe el desempeño de los servidores públicos—, el Instituto tiene la atribución de implementar políticas, lineamientos, instrucciones y recomendaciones, a fin de que se logre dicha transparencia y que la rendición de cuentas sea apropiada y oportuna, por medio de la apertura informativa (fracción III). Asimismo, el Instituto posee la atribución de comprobar que los sujetos obligados publiquen, en los medios electrónicos disponibles, información completa y actualizada respecto a sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos (fracción VII). También, el Instituto tiene la atribución de verificar que la información pública de oficio de los sujetos obligados sea dada a conocer en el portal electrónico correspondiente (fracción VIII).

En el ámbito del *acceso a la información pública*, y con el propósito de proteger el derecho que se tiene de acceder a dicha información, el Instituto posee las atribuciones de conocer, instruir el procedimiento respectivo y resolver las impugnaciones presentadas por los particulares contra actos u omisiones de las autoridades que nieguen, obstaculicen o restrinjan el acceso a dicha información (fracción I); emitir criterios generales a fin de establecer los supuestos de clasificación y desclasificación de la información pública (fracción IV); confeccionar lineamientos técnicos para la creación, la sistematización, la preservación y la actualización de la información y archivos públicos en resguardo de la autoridad (fracción VI), y sancionar la inobservancia de las disposiciones en materia de acceso a la información pública (fracción IX).

Respecto a la *protección de datos personales*, el Instituto tiene la facultad de sustanciar y resolver la acción de protección de datos personales (fracción II), y establecer normas y cri-

terios para la administración, seguridad y tratamiento de los datos personales y vigilar que éstos se encuentren protegidos de manera efectiva por los sujetos obligados (fracción V).

En cuanto a las atribuciones que no se refieren de manera concreta a alguno de los ámbitos o funciones generales del Instituto, sino que engloban las tres materias, el Instituto tiene a su cargo expedir recomendaciones para eliminar los obstáculos que impidan la transparencia, el acceso efectivo a la información pública y la protección eficaz de los datos personales (fracción X); emitir su opinión sobre leyes que en la esfera de su competencia se discutan en el Congreso local (fracción XI), y promover y difundir de forma permanente la cultura de la transparencia y acceso a la información pública, así como la protección de datos personales (fracción XII).

Como se puede apreciar del contenido de este artículo, la Constitución local otorga atribuciones específicas al Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero, tendentes a garantizar la transparencia, el acceso a la información pública y la protección de datos personales, las cuales incluyen, desde el punto de vista material, facultades jurisdiccionales (fracciones I y II), normativas (fracciones III a VI), de supervisión (fracciones VII y VIII), de sanción (fracción IX), de recomendación (fracción X), de opinión (fracción XI) y de promoción y difusión (fracción XII).

Finalmente, y trayendo a cuenta lo dispuesto en la fracción XI de este artículo, en el sentido de que el Instituto tiene la atribución de emitir opinión sobre las leyes que en la materia de su competencia se discutan en el Congreso del Estado, sería conveniente ampliar dicha atribución a efecto de que el referido órgano garante de la transparencia, el acceso a la información pública y la protección de los datos personales en Guerrero, no sólo pueda opinar sobre iniciativas de ley que conciernan a dichos ámbitos, sino que posea la atribución expresa de iniciar leyes o decretos en tales materias, lo cual implicaría reformar este artículo y numeral 65 de la Constitución guerrerense.

Eliseo René ALVARADO VILLALOBOS

CAPÍTULO III

Instituto Electoral Y De Participación Ciudadana Del Estado De Guerrero

SECCIÓN I

Función

ARTÍCULO 124. La función de garantizar el ejercicio del derecho a votar y ser votado en las elecciones y demás instrumentos de participación ciudadana, y de promover la participación política de los ciudadanos a través del sufragio universal, libre, secreto y directo, se deposita en un órgano denominado Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.

1. El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero ejercerá su función mediante la organización, desarrollo y vigilancia de elecciones periódicas, plebiscitos, referéndum y demás instrumentos de participación ciudadana; y,

2. En el ejercicio de sus funciones, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, deberá contribuir al desarrollo de la vida democrática, a la inclusión de eficacia de la paridad en los cargos electivos de representación popular, al fortalecimiento del régimen de partidos políticos y candidaturas independientes, al aseguramiento de la transparencia y equidad de los procesos electorales, a la garantía de la autenticidad y efectividad del sufragio, a la promoción y difusión de la educación cívica y la cultura democrática y, al fomento de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

COMENTARIO:

En el Estado de Guerrero, durante varios años la organización y calificación de las elecciones estuvo en manos del Poder Legislativo local, lo que, evidentemente, afectaba entre otros, la certeza de los resultados electorales, la equidad en la contienda y por supuesto los ganadores de la misma. Ante esto, se consideró necesario crear órganos que ayudaran al perfeccionamiento de la vida democrática en el Estado, con la capacidad y experiencia suficiente para garantizar una verdadera autenticidad de la organización y desarrollo de las elecciones.

De frente a las elecciones en el Estado de Guerrero de 1993, se fue ajustando la estructura de las instituciones de gobierno para responder eficazmente a las insuficiencias que se vivían y los retos que a diario surgían con la iniciación del régimen y el claro desarrollo de organizaciones políticas y una sociedad más activa y plural.

En virtud de que en el Congreso del Estado se encontraban representadas todas las corrientes políticas y le correspondía calificar las elecciones en el Estado, se consideró necesario crear en 1992 un Consejo Estatal Electoral (CEE), un nuevo órgano técnico dependiente del Congreso del Estado, responsable de organizar las elecciones en la entidad. La reforma a la Constitución Política del Estado —aprobada y publicada en 1992— establecía que la organización de las elecciones era una función estatal, que se realizaba con la participación y corresponsabilidad de los partidos políticos y ciudadanos, por tanto, el CEE era la autoridad en la materia y autónomo en sus decisiones, integrado por un Presidente, quien a la vez era el Coordinador del Congreso del Estado; por Consejeros Ciudadanos, quienes eran los representantes de los partidos políticos electos por el Congreso del Estado a propuesta del Coordinador del citado Congreso y una Secretaría Técnica; debiendo observar como principios rectores en su funcionamiento la certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad (Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, 17 de enero de 1992).

Desde su creación, la autoridad electoral administrativa local, ha transitado por distintas reformas electorales que han modificado su organización, atribuciones y amplia-

do sus tareas, todo esto, con la finalidad de lograr el perfeccionamiento en sus funciones, así como consolidarla, reconocer y fortalecer su autonomía e independencia institucional. Las principales reformas que han impactado en la institución electoral administrativa han sido las siguientes:

En 1996 surgió el Consejo Estatal Electoral (CEE), ya no depende del Poder Legislativo pero son designados por el Congreso del Estado, se le reconoce como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con independencia en sus decisiones, se concede únicamente al Consejero Presidente y a los ocho consejeros electorales, voz y voto en la toma de decisiones, ya que los representantes de los partidos políticos solamente tienen derecho a voz, aumentando en cierta forma la capacidad de decisión de los consejeros electorales (Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, 17 de mayo de 1996).

Con la reforma de 1998, se busca lograr perfeccionar la independencia y autonomía del CEE al dotarlo de más atribuciones (Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, 29 de enero de 1998).

En la reforma de 2007 desaparece el Consejo Estatal Electoral y en su lugar se crea el Instituto Electoral del Estado de Guerrero (IEEGRO), se fortalece su estructura orgánica y funcional y se le conceden atribuciones como entre otras, las referentes a la organización del referéndum y plebiscito, destaca así la creación de la Contraloría Interna (Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, 28 de diciembre de 2007).

La reciente reforma de 2014 desapareció al IEEGRO y en su lugar creó al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado (IEPC). La función básica del IEPC es la de organizar las elecciones en el estado.

El Consejo General del IEPC es el órgano superior de dirección, integrado por seis consejeros electorales y un Consejero Presidente. El procedimiento de nombramiento de los consejeros cambió, ya que ahora son designados (y podrán ser removidos, en su caso) por el Instituto Nacional Electoral (INE) a través de un proceso de selección previamente establecido, para un periodo de siete años y no podrán ser reelectos; esto, no significa que el IEPC se encuentre en un plano de subordinación, sino que debe mantenerse en permanente coordinación con el INE en los trabajos que tiene encomendados.

En cuanto a los procesos electorales en la entidad, el IEPC mantiene ciertas tareas que antes tuvo el IEEGRO, como la de organizar y vigilar el normal desarrollo de las elecciones locales, esto es, vigilar el cumplimiento de las reglas de la contienda electoral por parte de los partidos políticos, candidatos y demás actores políticos; así como también, las relacionadas con el referéndum, plebiscito, consulta ciudadana y elección de comités ciudadanos.

De la breve reseña antes realizada, vemos que siempre se ha buscado la autonomía y verdadera independencia de los órganos administrativos electorales, esto es, crear una institución tendiente a fortalecer el sistema democrático y darle la calidad que la sociedad demanda a los procesos electorales. Con la reforma de 2018, se han limitado las funciones de todas las autoridades electorales administrativas locales, para otorgar al INE un

cúmulo de tareas que les resulta difícil de llevar a cabo por sí solo, debe de tomarse en cuenta que, en razón de que la autonomía de los organismos locales es un elemento relevante para la democracia en nuestro país, debería trabajarse en lo relacionado a la aprobación de su presupuesto el cual está sometido a los poderes tradicionales de gobierno y pone en riesgo su independencia, por ello, debe legislarse adecuadamente para que el IEPC no sea un simple espectador y ejecutor de las reglas que emita el INE, sino que sea verdaderamente una autoridad en la materia y abone de manera efectiva en la organización y desarrollo de las elecciones en el estado.

Cuauhtémoc CASTAÑEDA GOROSTIETA

SECCIÓN II

Principios, Integración y Nombramiento

ARTÍCULO 125. La actuación del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero deberá regirse por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

1. La integración del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero garantizará la concurrencia de los ciudadanos y de los partidos políticos;

2. El órgano superior de dirección del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero se integrará con siete consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano;

3. Los consejeros electorales tendrán un período de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos; percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la ley;

4. El consejero Presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley y deberán satisfacer los siguientes requisitos:

a) Los consejeros electorales deberán ser originarios del Estado de Guerrero o contar con una residencia efectiva de, por lo menos, cinco años anteriores a su designación;

b) Cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley;

c) En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente atendiendo a

lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley de la materia, de la siguiente manera:

1° Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el período; y,

2° Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

5. El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero funcionará mediante un Consejo General, que actuará exclusivamente en Pleno.

COMENTARIO:

Inicialmente es de afirmarse que la entidad federativa de Guerrero, no forma parte de los estados fundadores del estado mexicano constituido desde 1824, sino que deviene su reconocimiento a partir del Decreto del 15 de mayo de 1849 emitido por el Congreso de la Unión, confirmado mediante Decreto del 27 de octubre del año citado, una vez que fuera ratificado aquel por las legislaturas de los estados integrantes de la Federación.

El decreto fundatorio de la nueva entidad federativa determinó que el gobernador provisional sería designado por el gobierno general, quien a su vez debía convocar a la elección de un congreso constituyente encargado de elaborar la primera constitución estadual y designar a un nuevo gobernador.

Es así que el 6 de enero de 1850, se elige el Primer Congreso Constituyente de Guerrero que aprueba la Ley Orgánica Provisional para el arreglo Interior del Estado de Guerrero, publicada el 16 de marzo de 1850, siendo éste el primer texto constitucional del estado, a partir de ahí se han emitido otras seis normas fundamentales, a saber las constituciones de 1851, 1862, 1874, 1880, 1917, incluyendo la última del 2014.

De manera paralela a la aprobación de las constituciones referidas se ha dado la evolución de la legislación electoral, contándose a la fecha con diez leyes electorales. En efecto, la legislación en materia electoral inicia con la Ley Electoral del 6 de octubre de 1851, promulgada en la ciudad de Tixtla, siendo gobernador el Gral. Juan Álvarez; Ley Orgánica Electoral del 25 de octubre de 1882, siendo gobernador Diego Álvarez Benítez; Ley Orgánica Electoral del 07 de octubre de 1920, siendo gobernador el Gral. Francisco Figueroa Mata; Ley Electoral del 25 de septiembre de 1946, siendo gobernador el Gral. Baltazar R. Leyva Mancilla; Ley Electoral del 30 de mayo 1956, siendo gobernador el Ing. Darío L. Arrieta Mateos; Ley Electoral del Estado de Guerrero Número 323 del 25 de enero de 1980, siendo gobernador el Ing. Rubén Figueroa Figueroa; Ley Electoral del Estado de Guerrero Número 486, del 29 de agosto de 1983, siendo gobernador el Prof. y Lic. Alejandro Cervantes Delgado; Código Electoral del Estado de Guerrero del 30 de abril de 1992, siendo gobernador el Lic. José Francisco Ruiz Massieu; Ley 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero del 28 de diciembre del 2007, siendo gobernador el CP. Carlos Zeferino Torreblanca Galindo y, la vigente Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos

Electoral del Estado de Guerrero del 29 de junio del 2014, siendo gobernador el Lic. Ángel Heladio Aguirre Rivero.

Ley Electoral del 6 de octubre de 1851, reconocida como la primera Ley Electoral del estado de Guerrero, cuya finalidad consistió en reglamentar las elecciones de Gobernador y Diputados, por mandato de la Ley Orgánica Provisional para el arreglo Interior del Estado de Guerrero y la Constitución local de 1851. La organización de las elecciones corría a cargo de las Juntas Primarias o Juntas Electorales, cuya designación era facultad de los Ayuntamientos y se integraba por un Presidente, dos secretarios y dos escrutadores, elecciones que se distinguían por ser indirectas, de las que se elegía a un elector municipal, mismo que en una Junta de Distrito elegían al diputado al Congreso del Estado. En términos similares se elegía al Gobernador por postulación de los electores.

Ley Orgánica Electoral del 25 de octubre de 1882, modificó el procedimiento de elección, incorpora la elección directa de Diputados y Gobernador. Se faculta a los Ayuntamientos la división de las secciones electorales, la ubicación de las mesas electorales y la designación del comisionado encargado de la elaboración del padrón. Correspondió a la Junta Revisora la calificación de la elección de Diputados, mientras que al Congreso erigido en Colegio Electoral la calificación de la elección de Gobernador. Incorporó causas de nulidad de elección y penas para quienes violentaran la Ley Electoral.

Ley Orgánica Electoral del 07 de octubre de 1920, reitera la elección directa de Gobernador, Diputados e incorpora a los Regidores y Comisarios. La calificación de la elección de Diputados corrió a cargo de la Junta Revisora y Computadora, como segunda instancia se creó la Junta Preparatoria del Congreso. La calificación de elección de Comisarios fue facultad de la Junta Electoral designada por el Ayuntamiento. Se estableció la nulidad del voto y elección, reconoce a los partidos y clubes políticos. El Registro de candidatos a Gobernador se realizaba ante la Secretaría de Gobierno, de Diputados y Regidores ante la Secretaría del Ayuntamiento. Se establece la representación de partidos políticos y candidatos.

Ley Electoral del 25 de septiembre de 1946, crea a la Comisión Estatal de Vigilancia, Comisiones Distritales y Comités Municipales Electorales. La Comisión Estatal se integró por el Secretario General de Gobierno, quien la presidió y el Notario Público de la capital del estado, facultada para expedir el reglamento interno, registro de candidatos a Gobernador, etc. Se facultó a las Comisiones Distritales para recibir la solicitud de candidatos a Diputados, designación de los Comités Electorales Municipales, etc. Los Comités Municipales, se facultaron para el registro de candidatos a Regidores, etc.

Ley Electoral del 30 de mayo 1956, determinó como organismos electorales a: Comisión Estatal de Vigilancia Electoral, Comités Distritales, Comités Municipales, Mesas Directivas de Casilla y Registro Municipal de Electores. La Comisión Estatal de Vigilancia Electoral se integró por comisionados del Poder Ejecutivo (Secretario de Gobierno, quien la presidía), del Poder Legislativo (dos), de Partidos Políticos (dos), y un Secretario (Notario Público de la Capital del Estado).

Ley Electoral del Estado de Guerrero Número 323, del 25 de enero de 1980, reconoce como organismos electorales a: Comisión Electoral del Estado, Comités Distritales Electorales, Comités Municipales Electorales y Mesas Directivas de Casilla. La Electoral del Estado se integró por dos comisionados del Poder Ejecutivo (Secretario de Gobierno, quien la presidía y Director de Gobernación), del Poder Legislativo (dos), Representantes de Partidos Políticos, y un Secretario (Notario Público más antiguo de la Capital del Estado). Estableció como medios de impugnación: protesta, inconformidad, queja y revocación.

Ley Electoral del Estado de Guerrero Número 486, del 29 de agosto de 1983, incorpora como comisionados al Director del Registro Estatal de Electores o al Delegado del Registro Nacional de Electores y un Secretario Técnico nombrado por el Presidente. Determinó que los comisionados de los partidos políticos solo tendrían derecho a voz. Se facultó al Congreso para conocer de los medios de impugnación²⁶⁶.

Código Electoral del Estado de Guerrero, del 30 de abril de 1992, reconoció a los partidos políticos estatales, incrementó a 28 Distritos Electorales, los partidos fueron representados por sus diputados, se vinculó las prerrogativas y los espacios en radio y televisión a su fuerza electoral. Se excluye al Poder Ejecutivo de la organización de las elecciones recayendo en el Poder Legislativo con la participación de los partidos y de los ciudadanos (un consejero por cada región socioeconómica del estado), con ello se inicia la ciudadanización de los organismos electorales en Guerrero. El Consejo Estatal Electoral era presidido por el Coordinador del Congreso, como órgano técnico responsable de coordinar, preparar, desarrollar y vigilar los procesos electorales, bajo los principios que rigen la materia electoral. Se crea el Tribunal Electoral del Estado e incluye los delitos electorales²⁶⁷.

Ley 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, del 28 de diciembre del 2007, crea el Instituto Electoral del Estado en sustitución del Consejo Estatal Electoral, como depositario de la autoridad electoral, reitera la ciudadanización excluyendo a los partidos políticos de la designación de los consejeros, mismos que eran seleccionados a partir de una convocatoria o concurso de evaluación por una institución educativa. Se incorporan distritos indígenas, las cuotas de género, se reducen regidurías, establece la concurrencia y homologación de las elecciones, se crea la Junta Estatal como instancia administrativa del Instituto, la Contraloría Interna y el Servicio Profesional de Carrera. Se incorporan mecanismos de participación ciudadana, el recuento de votos. Desaparecen los Consejos Municipales Electorales.

Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, del 29 de junio del 2014, inicia un nuevo modelo electoral e incorpora la coadyuvancia entre los órganos federal y local para organizar las elecciones, cuyas funciones se dan por delegación de la normativa federal, desaparecen los consejeros suplentes, se ho-

²⁶⁶ Pérez Bautista, Hugo, *Derecho Electoral Guerrerense, Historia del derecho electoral guerrerense*, periodo 1849-1993, México, Edipsa. 1993.

²⁶⁷ Vid, Villalpando Milian, Carlos, *Evolución del Consejo Estatal Electoral*, apuntes.

mologan las elecciones, se establece la paridad de género, se incorpora la reelección, se suprimen las regidurías de mayoría, se regulan las candidaturas tanto independientes y comunes, se reconoce la figura del diputado migrante o binacional, se establece la casilla única y el voto de los guerrerenses en el extranjero. Se establece la facultad sustanciadora de los procedimientos sancionadores y la facultad resolutoria del Tribunal Electoral del Estado e incorpora lo relativo al cambio de modelo de elección de autoridades municipales por sistemas normativos internos

Del contenido del fundamento constitucional en comento es de advertirse la injerencia de la federación a través del Instituto Nacional Electoral en la designación y separación de los consejeros del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, ello aunado a la asunción de facultades que en materia electoral han correspondido tradicionalmente a los Organismos Electorales Locales, a grado tal que hoy, éste solo ejerce facultades por exclusión, cuando debiera ser un fenómeno inverso. Esto es consecuencia de un exacerbado centralismo en la materia, que en nuestro concepto atenta contra los principios que enarbola el federalismo.

En ese contexto, no pasa inadvertido el hecho que existe una desafortunada estructura electoral que subordina al órgano local en detrimento de su autonomía, acompañada de leyes que no han sido homologadas, mismas que difieren en plazos y términos en la materia, lo que ha obligado a la emisión de acuerdos y convenios con el organismo federal a fin de hacer concordantes los mismos, de cuyo contenido es de advertir que las facultades en todos los casos los asume éste último y el instituto local asume menos facultades, corriéndose el riesgo de convertirse en corto tiempo en un apéndice del órgano federal y subordinado al mismo, circunstancias que han ido abonando a la percepción que la existencia de dicho órgano local carece de sentido, con lo cual no solo se difiere, sino en un sentido inverso, es plantearse la necesidad de fortalecer los OPLES, su autonomía e independencia.

Es de advertir que al permitirse la designación y remoción de los consejeros integrantes del órgano electoral local, por parte del órgano federal está dando margen a la centralización y/o concentración de las atribuciones en favor de la federación, con lo que se desnaturaliza al órgano constitucional autónomo estatal. Lo anterior, no conlleva el desconocer que la designación en antaño de los consejeros electorales, se llevó a cabo a partir de lo que se conoció como un principio de las cuotas y cuates, circunstancia que menguaba la credibilidad e independencia de sus actos, quien asegura que esto haya quedado en el pasado.

De continuar esa dinámica, llegará el momento en que el órgano electoral federal asuma toda la responsabilidad en materia electoral, desplazando de facto y aún de jure al órgano local, como ha acontecido en otras entidades federativas, circunstancia que está aconteciendo en el estado de Puebla, con el proceso electoral de gobernador, en el que no queda claro con que reglas se desarrolla el proceso electoral local, siendo una elección local organizada por el órgano federal.

Pareciera que el objetivo de la federación es claro, la desaparición de los órganos electorales locales, a partir de una visión de carácter economicista y no de operatividad o capacidad, ya que en ningún caso se ha planteado la incapacidad de los OPLES en la organización de los procesos electorales, cuando en un sentido inverso, éstos han sido ejemplo en muchos casos de como operar un proceso electoral, circunstancia que no ha sido valorada y se pretende su supresión con una visión reduccionista a la cuestión económica, sin que se desconozca el hecho que existe propuesta legislativa para la supresión de los organismos electorales locales.

En ese contexto, se hace necesaria la homologación entre la legislación local y la federal a fin de hacer concordantes los plazos y términos en la materia, con lo que se dejará de depender de los acuerdos interinstitucionales a fin de hacer coincidentes ambas legislaciones.

Es de considerarse una nueva forma de designación de los consejeros integrantes del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, la cual debe rescatar la evaluación de los aspirantes en los términos establecidos en la Ley 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, del 28 de diciembre del 2007, cuyos resultados no deben estar a criterio de algún órgano distinto a la institución educativa a la que se recurra para su implementación.

Finalmente, se debe pugnar porque cada órgano electoral deba organizar de manera independiente la elección de su competencia en todas y cada una de sus fases, si partimos del hecho que en los procesos electorales inmediatos se ha detectado problemas de operatividad al no haber una correcta coordinación entre ambos organismos, sin desconocer que el organizar las elecciones es finalidad primordial, todo ello con estricto respeto al sistema federalista, en caso contrario y de continuar como hasta hoy se está en camino de la desaparición del órgano local.

Saul BARRIOS SAGAL

ARTÍCULO 126. Los consejeros electorales y demás servidores públicos que establezca la ley, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.

COMENTARIO:

Esta disposición es una reiteración expresa de lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 4º, de la Constitución federal. Por lo cual, ante la visible identidad de la restricción de derechos prevista en la norma local con la federal, es obvia su conformidad

con la constitución federal²⁶⁸. Esta situación tiene, entre otras consecuencias prácticas, la de impedir a los tribunales declarar en juicio algún tipo de incompatibilidad del texto normativo o de los fines perseguidos por la norma frente a la Constitución. Obviamente, también contribuye a limitar la posibilidad de declarar la inconveniencia de la restricción constitucional, aunque ello no impide realizar una eventual interpretación *pro homine*.²⁶⁹

De la citada norma se pueden distinguir dos restricciones al derecho genérico de ocupación laboral²⁷⁰: **a) Incompatibilidades laborales**. Restricción para ejercer coetáneamente empleos, cargos o comisiones a los funcionarios electorales mientras estén en ejercicio de la función y **b) Impedimentos laborales** que consiste en un plazo de impedimento para ejercer ciertos cargos públicos una vez concluido el encargo electoral.

En cuanto a las **incompatibilidades laborales**, al resolver el caso de un consejero electoral al que se le señalaba de recibir remuneración por actividades docentes en una universidad, la Sala Superior se refirió a esta norma como una prohibición, cuyo propósito es proteger la independencia e imparcialidad y la subordinación a terceros que puede presentarse cuando la fuente de ingresos tiene un origen distinto a la del instituto electoral de que forma parte y proteger con ello el carácter democrático de las elecciones en las entidades federativas. (SUP-JDC-805/2017).

La legislación prevé una restricción similar para los magistrados electorales locales, por lo cual es útil señalar que para la Sala Superior la restricción es absoluta, protege la autonomía e independencia y además es una garantía de los ciudadanos, por lo cual asumió que se trataba de una regla y que, por ende, debería cubrirse un salario a los supernumerarios dado que estaban impedidos para ejercer otro empleo, cargo o comisión remunerados. (SUP-JDC-2613/2014 y SUP-JDC-44/2015).

Al respecto, es importante señalar que la doctrina judicial mexicana no explicitado el concepto de restricciones, ni tiene postura uniforme al respecto, además de que utiliza el concepto de limitaciones, restricciones y prohibiciones de derechos fundamentales²⁷¹ en

²⁶⁸ Por tal razón, se trata de una válida restricción legal de derechos fundamentales, en términos de la jurisprudencia 1a./J. 2/2012 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, p. 533 del rubro: “RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS”.

²⁶⁹ La posibilidad de realizar una interpretación *pro homine* de una restricción constitucional ha sido admitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia del rubro: “RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. SU CONTENIDO NO IMPIDE QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LAS INTERPRETE DE LA MANERA MÁS FAVORABLE A LAS PERSONAS, EN TÉRMINOS DE LOS PROPIOS POSTULADOS CONSTITUCIONALES”. Tesis 2a./J. 163/2017 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 49, Tomo I, Diciembre de 2017, p. 487.

²⁷⁰ Esta nomenclatura no pretende precisión conceptual, sino solo es una forma de abreviar la referencia.

²⁷¹ Aunque en este aspecto es más puntual la tesis del rubro “DERECHOS FUNDAMENTALES. SUS LÍMITES INTERNOS Y EXTERNOS”, en la que se hace un buen esfuerzo por exponer ideas básicas de

forma indistinta o como sinónimos.²⁷² Esta indefinición podría resultar inofensiva, aunque esclarecer algunos conceptos podría mejorar el tratamiento de estos temas. Por ejemplo, Borowski²⁷³ recuerda que al menos en el ámbito civil existen dos tipos de teorías de las restricciones, la externa y la interna. La teoría externa de las restricciones supone la existencia de dos normas diferentes. El primero contiene el derecho *prima facie*, o derecho ilimitado, mientras que la segunda norma es el derecho restringido, de tal manera que como resultado de la norma de restricción se obtiene el derecho definitivo o limitado.

En cambio, en la teoría interna de los derechos, solo se concibe a la norma con su derecho limitado. Desde esta perspectiva, la restricción de un derecho es inmanente, es decir, solo existe la versión reducida del derecho.

Borowski señala que, en la actual dogmática alemana de derechos fundamentales, para analizar la constitucionalidad de las restricciones, se distingue la estructura de los diversos derechos fundamentales, esto es, si se trata de derechos de defensa, de prestación o de igualdad. También se analiza si se trata de derechos que se protegen por medio de reglas o de derechos que se protegen en forma de principios. Estas distinciones todavía no penetran en la dogmática judicial mexicana, ni tampoco se puede decir que se haya creado una solución propia.

No obstante, puede resultar esclarecedor señalar que en los casos denominados como *restricción laboral e incompatibilidad laboral*, se trata de disposiciones configuradas en forma de reglas y no de principios, por lo cual, de entrada, se puede deducir que siguiendo la teoría externa de las restricciones, se trata de limitaciones a otros dos derechos fundamentales que no son absolutos: el de libre profesión y el de ejercer cargos públicos.

Los sujetos a los que se imponen estas incompatibilidades son los consejeros electorales estatales²⁷⁴ y a los demás servidores públicos que establezca la ley, aunque respec-

la teoría de las restricciones. Tesis I.4o.A.17 K (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 3, p. 2110.

²⁷² En la doctrina se encuentran distinciones entre derechos limitables y no limitables, para lo cual se utiliza en forma diferente el concepto de restricciones y limitaciones. En diferentes sentencias, tesis y jurisprudencias de tribunales mexicanos se puede encontrar el uso indiferenciado de restricciones, limitaciones y hasta prohibiciones, aunque aquí solo se citan un par de ejemplos: “DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUELLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL”. Jurisprudencia P/J. 20/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, p. 202. También la tesis del rubro “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OPINIÓN EJERCIDAS A TRAVÉS DE LA RED ELECTRÓNICA (INTERNET). RESTRICCIONES PERMISIBLES”. Tesis 2a. CV/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 43, Junio de 2017, Tomo II, p. 1439.

²⁷³ BOROWSKI, Martin, *La estructura de los derechos fundamentales*, Primera Edición, Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 66.

²⁷⁴ El artículo 39, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé una restricción similar para los Consejeros del INE y expresamente para el Secretario Ejecutivo del Consejo General.

to de esto último es preciso señalar que en la ley local no se precisa cuáles son los demás servidores públicos y por tanto, al tratarse de una restricción a un derecho fundamental, no es posible extenderla a casos que no están expresamente señalados. En cuanto a esta restricción cabe señalar que presenta diversas problemáticas prácticas, por ejemplo: 1. La incompatibilidad no incluye el desarrollo de otras actividades compatibles con el cargo electoral, por ejemplo, cobro de regalías por obra intelectual o actividades remuneradas en un negocio o empresa propia; 2. El trabajo permisible, por compatibilidad, puede ejercerse sin recibir *remuneración*, pero no se define esto último, lo cual podría resultar problemático, por ejemplo, para quien tiene un tiempo completo en alguna universidad puede renunciar al pago de las percepciones, pero no necesariamente de todo lo que ello le remunera, por ejemplo, los derechos de antigüedad y prestaciones adicionales como becas o estancias de investigación.

En cuanto a los **impedimentos laborales** vale la pena mencionar que también se trata de una limitación al derecho fundamental de libertad de trabajo y de ejercer cargos públicos, la cual tiene por objeto evitar que el funcionario aproveche su posición para comprometer la imparcialidad y objetividad del ejercicio del cargo, evitando que, al hacer su labor, intente pactos maliciosos de recompensa con los triunfadores de una elección.

Bajo la misma lógica, la restricción busca evitar el riesgo de buscar favores en un futuro inmediato, máxime si se parte de la premisa de que estos nombramientos tienen un cierto plazo de vigencia.

Sergio Arturo GUERRERO OLVERA

ARTÍCULO 127. El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, contará con un Órgano Interno de Control, que ejercerá su responsabilidad en coordinación con la Auditoría Superior del Estado de Guerrero; tendrá autonomía técnica y de gestión; será competente para fiscalizar los ingresos y egresos del Instituto.

El titular del Órgano Interno de Control del Instituto será designado por el Congreso del Estado, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a propuesta de instituciones de educación debidamente acreditadas o de organizaciones de la sociedad civil del Estado, en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la Auditoría Superior del Estado de Guerrero. La Ley establecerá los requisitos que deberán reunirse para la designación del titular del Órgano Interno de Control del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.

COMENTARIO:

Los controles del ejercicio de recursos públicos son necesarios en todas las instancias que tienen asignados recursos públicos y la esencia del artículo constitucional en análi-

sis, está encaminada a la revisión de dicho ejercicio financiero y el debido desempeño de los funcionarios y personal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana a través de la designación de un Contralor Interno, en coordinación con la Auditoría Superior del Estado sin embargo, actualmente la actuación de este órgano de Control Interno y de la propia Auditoría Superior del Estado está limitada a la supervisión de los recursos únicamente destinados para actividades ordinarias propias del órgano electoral local escapando de su competencia auditar el financiamiento de partidos políticos, de precandidatos y candidatos respecto a precampañas y campañas electorales, no obstante que el presupuesto del Instituto Electoral Local engloba el financiamiento de los Partidos Políticos para las elecciones locales siendo la función esencial del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana.

Lo anterior no obstante que en el artículo 107 de esta Constitución local dispone, para el cumplimiento de sus funciones el Instituto Electoral de la entidad elaborará un proyecto de presupuesto el cual remitirá al Poder Ejecutivo; ejerciendo el presupuesto de manera autónoma conforme a los principios previstos en el primer párrafo del artículo 106 de la misma Constitución, presupuesto en el que está incluido el financiamiento de los Partidos Políticos; aunado de que en términos de los artículos 131 y 132 de la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales de Guerrero (LIPEG) se dispone que:

Los partidos políticos locales y nacionales tienen derecho a recibir, financiamiento público para el desarrollo de sus actividades, el cual se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo previsto en el artículo 41, Base II de la Constitución Federal, así como lo dispuesto en la Constitución local.

El financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público, y además, tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en la Ley General de Partidos.

Es de resaltar que en el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo local, el Congreso del Estado y los ayuntamientos, a cada partido político Federal y local que participan en el proceso electoral se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente *al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año*. En el año de la elección en que se renueven solamente el Congreso del Estado y los ayuntamientos, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente *al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año*. **Vid.** Arts. 51, inciso b), fracciones I y II, de la LGPP; y 132, párrafo primero, inciso b) fracciones I y II, de la LIPEG.

En relación a lo antes comentado se reafirma que el manejo de los recursos económicos destinados a las precampañas y campañas electorales está sujeto a nuevas reglas, por lo que corresponde al Instituto Nacional Electoral, la fiscalización de los recursos que ejercen los partidos políticos, relativos a los procesos electorales federal y local y lo hará

a través del Consejo General del INE, la Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización del mismo. En consecuencia, todos los partidos políticos y candidatos que participen en proceso electoral local, deberán apegarse de manera irrestricta a las disposiciones relativas a la materia, a fin de evitar sanciones.

El modelo implementado por el INE, relativo a la vigilancia de las operaciones ingreso-gasto de campaña, es demasiado estricto, exige la presentación de la información momento a momento, es decir, se tiene la obligación de subir la información al **sistema único de fiscalización**, en el momento que se realice la operación, con un plazo de tres días para realizarlo, en el supuesto caso de no hacerlo, el INE envía oficios de notificación solicitando argumentos válidos relativos a la falta de atención a esta nueva normatividad, de ahí la importancia de que los partidos políticos y candidatos emprendan acciones encaminadas a contar con la infraestructura humana y tecnológica para dar respuesta inmediata a esta obligación.

En este sentido es de precisarse que la cantidad de los **\$163, 882, 650.00** (Ciento sesenta y tres millones, ochocientos ochenta y dos mil, seiscientos cincuenta pesos 00/100 M. N.) que mediante **ACUERDO NÚMERO 133/SE/01-06-2018**, aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, en su Vigésima Quinta Sesión Extraordinaria, de fecha primero de junio de 2018, para actividades ordinarias y para la obtención del voto de Partidos Políticos federales y locales así como para candidatos independientes participantes en el proceso electoral de ayuntamientos y diputados 2018; no fue competencia de fiscalización por parte del Órgano Interno a que se refiere el artículo Constitucional en análisis sino, más bien fue fiscalizado y sancionado en todos sus términos por el área de Fiscalización del INE y en consecuencia, la competencia del Contralor Interno se centrará a fiscalizar el uso de los recursos otorgados al Organismo Electoral Local para sus autoridades administrativas y a regular, en su caso, el buen desempeño de los funcionarios y demás personal del mismo.

Román JAIMEZ CONTRERAS

SECCIÓN III Atribuciones

ARTÍCULO 128. El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero tiene las atribuciones siguientes:

- I. Preparar y organizar los procesos electorales;
- II. Lo relativo a los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
- III. Educación cívica;
- IV. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
- V. Escrutinio y cómputos en los términos que señale la ley;

VI. Declaración de validez y otorgamiento de constancias en la (sic) elecciones de ayuntamientos, de diputados locales;

VII. Cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo;

VIII. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral y conteos rápidos, conforme a los lineamientos del Apartado B, de la Base V, del artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IX. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los casos de referéndum, plebiscito, revocación de mandato, consulta ciudadana y demás instrumentos de participación ciudadana.

X. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral; y

XI. Las demás que determine la Ley.

COMENTARIO:

Cabe destacar que el Instituto Electoral y de Participación ciudadana del Estado de Guerrero, es un organismo público, autónomo, de carácter permanente e independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonios propios, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y reglamentarias en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, ordenen todas las actividades de los órganos electorales; siendo el encargado de coordinar, preparar, desarrollar, así como de vigilar los procesos electorales estatales y municipales, ordinarios y extraordinarios, en los términos de su competencia.

La participación ciudadana que se adjudica al Instituto Electoral es la vía principal para lograr la democracia, donde los procesos electorales se deben de caracterizar por ser libres, periódicos, participativos, competitivos e imparciales, caracterizando la legitimidad de los resultados de la elección.

Así pues, las atribuciones que se conceden al Instituto de referencia, son las facultades que dispone una institución de gobierno, de acuerdo a las normas que rigen su funcionamiento, pues concede u otorga dicha facultad a un ente gubernamental, asumiendo los derechos y obligaciones que la ley de otorga, en otros términos se trata de un asunto atribuido a una persona moral donde debe asumir las causas y consecuencias, en este caso es la propia Constitución la que dispone el contenido de la actividad fundamental que corresponde realizar al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, con lo que se otorga certeza jurídica a la actividad que realiza el órgano público, pues sus acciones se realizarán conforme a derecho, que de no darse de esa manera, la propia ciudadanía puede manifestarse en caso de arbitrariedad.

Además, las atribuciones resultan ser las tareas, los trabajos que la institución de gobierno realiza, constituyendo los objetos de su actividad, teóricamente se afirma que son la coacción que comprende los actos necesarios para el mantenimiento y protección

del Estado, la seguridad y el orden público regulando las actividades y crear los servicios públicos.

Así, Gabino Fraga sostiene que el concepto de atribución puede y debe servir de base para la sistematización del derecho administrativo. Destaca que ese concepto compagina las nociones de poder y servicio público. Por lo que sostiene que el concepto de atribución comprende el contenido de la actividad del Estado; que es lo que el Estado puede o debe hacer. El concepto de función, por su parte, se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones.²⁷⁵

Por consiguiente, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, acorde a disposiciones de esta Constitución Local, prevé la función que le corresponde desarrollar, para garantizar el ejercicio del derecho a votar y a ser votado en las elecciones y demás instrumentos de participación ciudadana, así como promover la participación política de los ciudadanos a través del sufragio universal, libre, secreto y directo, tal como lo prevé el artículo 124 de éste ordenamiento constitucional y que se ajustará además a la ley reglamentaria.

Al respecto la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, en su libro tercero, del Instituto Electoral y de Participación ciudadana del Estado de Guerrero, en sus disposiciones preliminares, como autoridad en materia electoral y como responsable de la función estatal de organizar las elecciones locales y los procesos de participación ciudadana, le corresponde garantizar el ejercicio del derecho de votar y ser votado en las elecciones y demás instrumentos de participación ciudadana, así como promover la participación política de los ciudadanos a través del sufragio universal, libre, secreto y directo; y, en su caso asumirá las funciones que el Instituto Nacional le delegue, ajustándose a sus fines, apegándose a las reglas, lineamientos y criterios que la legislación federal y local le otorgue, considerando desde luego sus funciones en todo el territorio estatal.

Es de observarse en el párrafo que antecede, que se incluye lo que refiere la fracción I del dispositivo que se comenta, como atribución del Instituto, al tratar la preparación y organización de los procesos electorales, lo que contribuye al desarrollo de la vida democrática del Estado, interviniendo desde luego los partidos políticos que están al tanto de sus derechos, así como de los derechos de los electores y de sus candidatos, tal como se señala en la fracción II del artículo que se ilustra.

Lo señalado lleva a una educación cívica no tan solo a los electores, instituciones y partidos políticos, sino a toda la población, la que debe considerarse como una tarea para la formación y orientación de los jóvenes que deben estar aptos para actuar con convicción y acierto en el ejercicio de la vida ciudadana, por lo que al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana le corresponde impulsar a los votantes de ejercer su derecho de votar, con lo que se transfiere a la familia el derecho político que debe ejercerse.

²⁷⁵ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 39ª ed., rev. y act. Manuel Fraga, México, Porrúa, 1999, p. 13.

Esto, favorece la inclusión de la eficacia de la paridad de género en los cargos electivos y dará lugar a que se genere mayor volumen en la producción de materiales electorales, que es otra de las atribuciones del Instituto Electoral, con lo que se generará el escrutinio y cómputos en los términos que señale la Ley, y con lo que se declarará en su momento la validez de las elecciones del titular del Poder Ejecutivo del Estado, de los diputados y de los H. Ayuntamientos Municipales, otorgando las constancias correspondientes.

Así mismo, corresponderá al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, las encuestas, sondeos de opinión, observación electoral y conteos rápido para conocer la declaración de resultados preliminares, de los que el electorado estará al pendiente para la declaración de resultados finales.

Para lo anterior, el citado Instituto, dentro de sus fines está el garantizar las elecciones que se lleven a cabo de manera pacífica y en los tiempos que corresponda, de manera transparente, rigiéndose por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad e independencia, apoyándose con las instancias pertinentes, del municipio, del Estado e incluso federales.

Juan SILVA SANTANA

ARTÍCULO 129. El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, podrá celebrar convenios con el Instituto Nacional Electoral para que éste asuma la organización de los procesos electorales locales, en los términos que disponga la ley.

COMENTARIO:

El artículo 129 de la Constitución Política del estado libre y soberano de Guerrero, se encuentra ubicado en la Sección Tercera del Capítulo III, que regula al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Guerrero (IEPCGro) como Organismo Público Local, en lo relativo a sus funciones, principios, integración, modalidad de nombramiento y las atribuciones que le compete desarrollar, en el contexto institucional democrático de nuestra entidad.

A reserva de que el Organismo Público Local encargado de la preparación de las elecciones en Guerrero, tiene previstas sus funciones para asumir la responsabilidad en la conducción de los procesos electorales locales por mandato de esta constitución; el artículo 129 prevé la celebración de firma de convenios con el Instituto Nacional Electoral para delegar en éste, la organización de algún proceso electoral de manera específica.

Lo anterior, con base en los criterios establecidos en las disposiciones constitucionales y reglamentarias derivadas de las últimas reformas, que convierten al Instituto Nacional Electoral en un ente institucional articulador de las funciones electorales a nivel nacional y a nivel local en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Es conveniente puntualizar que, de manera conjunta, en los artículos 129, 130 y 131 de nuestra constitución política local, se sientan las bases por las que habilita al Institu-

to Nacional Electoral su participación en la organización de las elecciones locales, en correspondencias con las disposiciones establecidas en el artículo 41, base V, apartado A; así como apartado B incisos a, b y párrafo 1, y; apartado C, párrafo 2, incisos a, b y c, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta disposición constitucional es pertinente, toda vez que forma parte de las adecuaciones constitucionales y reglamentarias en materia electoral, que corresponden a las realizadas en el último ciclo de reformas impulsadas por el presidente Enrique Peña Nieto, discutidas y aprobadas por la LXII legislatura, y publicadas en el Diario Oficial de la Federación en febrero del 2014; que incluyeron, la expedición de la Ley General de Delitos Electorales, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos, y; la modificación y ajuste de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Todos los cambios constitucionales en el orden federal, realizados en la reforma político-electoral promovida en 2014, tuvieron un efecto reformador en las constituciones locales en todas las entidades federativas; particularmente en la reforma guerrerense, puede observarse una clara definición de competencias electorales tanto de nuestro Organismo Público Local, como las del Instituto Nacional Electoral en la materia.

Nuestra democracia procedimental sigue la ruta del perfeccionamiento de sus mecanismos para la selección de nuestras autoridades y representantes políticos en los tres órdenes de gobierno. Si bien es cierto que en este componente nuestra democracia se ha consolidado, queda manifiesta también la perspectiva de que las transformaciones sociales, los cambios en las dinámicas políticas de las fuerzas que concurren en la arena político-electoral, la aparición de nuevas tecnologías y otras formas de comunicación política, hacen necesaria la revisión y eventual modificación —de manera periódica y regular— de nuestras normas y reglas del juego, en materia de competencia electoral.

En materia electoral, hemos transitado de la incertidumbre en la aplicación y observancia de las normas y reglas, a la certidumbre y objetividad en su aplicación; de los límites formalmente mal definidos del régimen político a la existencia de un andamiaje institucional y normativo claro que es respetado por la ciudadanía y desde luego por los actores políticos relevantes; hemos transitado de la certidumbre en los resultados electorales en una competencia simulada a la incertidumbre en los resultados electorales en una competencia electoral de la que puede distinguirse un órgano autónomo e independiente para su realización, con medios de comunicación alternativos, partidos políticos que presentan de manera libre sus plataformas electorales que compiten efectiva y periódicamente, y una ciudadanía que participa activamente en la selección de sus representantes y autoridades políticas.

Todos los avances en materia electoral tienen significancia, partiendo del supuesto de que la democracia no es un ideal político inalcanzable, sino un modelo de distribución del poder político que puede ser tan perfectible como la ciudadanía y la pluralidad de ac-

tores que inciden en la vida pública lo determinen; desde luego, bajo la premisa de que óptimamente es mejor otorgar mayor poder a todas y todos los ciudadanos de una comunidad y conculcar ningún poder a nadie, tal como el prestigiado politólogo Roberth Dhal lo afirmó de manera categórica en una de sus más conocidas obras; a saber, la Poliarquía.

Para quienes coincidimos en los preceptos de la democracia no sólo como mecanismo para elegir a nuestros gobernantes, sino como forma de vida civilizada que se traduce en el imperio de la ley que garantiza bienestar, mayor igualdad y libertades, con gobiernos transparentes que rinden cuentas, seguirá siendo una aspiración legítima perfeccionar el entramado de nuestras instituciones políticas, pero también el de nuestras normas y reglas del juego; desde luego todo en el contexto los valores y mentalidades propios de la democracia que deben permear no sólo en la comunidad política sino en la ciudadanía en su conjunto.

Walfred Geovanni MANRIQUE PASTOR

ARTÍCULO 130. En las elecciones locales corresponde al Instituto Nacional Electoral, lo dispuesto en el artículo 41, Base V, Apartado B, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

COMENTARIO:

Sobre las elecciones locales. Por sus características geográficas, idiosincrasia, usos, costumbres e intereses en la elección de los gobiernos locales que privan en la entidad; el estado de Guerrero reviste particularidades suigeneris en comparación con las demás entidades estatales.

Desde la lectura del artículo en cuestión (130, CPEG) y al remitirnos al artículo 41, base V, apartado B, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De inmediato, muestra la ausencia de un marco normativo secundario que considere todos los aspectos que influyen para la elección de los órganos de gobierno electoral.

Por otra parte, la elección de sus autoridades es influenciada por el líder natural o el cacique, quien con prebendas, influyen en la decisión de los votantes, pues existen municipios con sectores económicos en extrema pobreza, inmersos en el olvido total, tales como Cochoapa el Grande, Metlatono, Acatepec y Malinaltepec, entre otros, los cuales tienen costumbres muy arraigadas, y que dan prioridad a los patrones de conducta que les fueron heredados de sus antepasados, carentes, además de una educación e información apegada a los avances tecnológicos;

Existen otras regiones y sus municipios medianamente informados y con cierta cultura electoral, mismos que cuentan con algunos medios de comunicación y carreteras que les permiten acceso al beneficio de algunos satisfactores básicos. Entre los municipios beneficiados son: Acapulco, Zihuatanejo, Taxco, Chilpancingo E. Iguala y especialmente estos, son regulados y reglamentadas las elecciones locales en la entidad por un orden jurídico perfectamente establecido, cuyo propósito debe ser la elección de sus represen-

tantes el objetivo a lograr, sobre todo debe estar apegado a la realidad imperante en las comunidades y con limitaciones y candados para evitar la intervención de intereses empresariales y caciquiles los cuales actualmente predominan en la mayoría de los municipios.

Al remitir la constitución local del estado de Guerrero al artículo 41, apartado B, inciso a, define en este numeral las diversas funciones inherentes al proceso electoral, mismas que llevan implícitas una serie de acciones importantes, como requisito básico para la celebración de las elecciones; cabe mencionar que de acuerdo a la comunidades guerrerenses y a su clasificación sociológica, se pudiera asegurar que faltan aspectos por considerar tomando en cuenta la idiosincrasia de la ciudadanía, pues en la entidad existen prácticas muy arraigadas así como usos y costumbres en la elección de sus autoridades electorales, habiendo necesidad en algunas regiones de hacer uso de intérpretes para la diversidad de dialectos que se utilizan en ciertas áreas geográficas.

No menos importante, resulta lo contemplado en el punto quinto del apartado B, ya que, por las consideraciones geográficas del estado, resulta difícil el establecimiento de criterios y lineamientos, para los resultados preliminares o conteos rápidos. Así mismo, en relación con los ingresos y egresos²⁷⁶ de los partidos locales y a su fiscalización es otro tema que debe dársele tratamiento especial, ya que en la mayoría de los negocios de ciertas regiones carecen de la emisión de facturas.

La misma norma jurídica, refiere en uno de sus numerales que la ciudadanía en general, tiene el derecho de ser permanentemente observadores del inicio de la elección, así como de su organización y desarrollo de la misma. Sin embargo, es preciso puntualizar que solo en algunos casos la ciudadanía se interesa, especialmente, cuando algún candidato es familiar, amigo o conocido y con el cual existe la posibilidad de recibir alguna ayuda o beneficio de éste. Triste su realidad pues ya estando en el puesto se hace el desconocido o simplemente es imposible localizarlo, en caso contrario, la ciudadanía muestra apatía, desinterés y poco le importa, quien quede de candidato o en su caso resulte electo para determinado puesto de elección popular.

Aunque la ley establece igualdad de oportunidades de los ciudadanos para ejercer influencia en el tema de decisiones públicas sin discriminación de carácter político, religioso, racial, ideológico, de género o de ninguna otra especie, la realidad demuestra que este tipo de anomalías se dan en todos los niveles sociales, lo que ha permitido un estancamiento en y el poco avance para mejorar el bienestar social, económico y cultural del pueblo.

Ante tan triste realidad, sugerimos a los Diputados locales tengan a bien proponer iniciativas e incluir dentro de la agenda legislativa una reglamentación que regule las elecciones considerando las peculiaridades, usos y costumbres de los sectores sociales de cada municipio.

Álvaro ADAME ARCOS

²⁷⁶ Art. 41, apartado B, inciso A) núm. 5 y 6. De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTÍCULO 131. Acorde a lo prescrito en el artículo 41, base V, Apartado C, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral asumirá las elecciones locales.

COMENTARIO:

En la literatura especializada, la discusión respecto al cambio político y las transiciones democráticas se ha enfocado en dos dimensiones centrales, la *liberalización* y la *democratización*. La liberalización política entendida como el “proceso de apertura gradual y controlada de un régimen autoritario, puesto en marcha por la propia élite en el poder como respuesta institucional a la emergencia que ha puesto en riesgo la estabilidad o la propia continuidad del régimen” (Cansino, 2017:63), mientras que, por otro lado, la democratización “constituye un proceso de efectiva ampliación de derechos políticos y civiles, producto de acuerdos o negociaciones entre prácticamente todas las fuerzas políticas actuantes, y cuyo desenlace lógico lo constituye la instauración de un arreglo institucional, normas y valores reconocidamente democráticos” (Cansino, 2017:64).

El caso del cambio político en México constituye un ejemplo de la coexistencia de los procesos de liberalización y democratización. Lo anterior, considerando que el tránsito a la democracia se inició como un proceso de liberalización y de respuesta paulatina a exigencias sociales democráticas, y concluyó como un proceso de democratización en el que participaron los partidos políticos que culminó con la transición democrática del año 2000. En ese sentido, entre 1977 y el 2000 se aprobaron seis reformas constitucionales en materia político electoral, y dos más a partir de entonces, en 2007 y en 2014.

La Reforma Constitucional en Materia Político-Electoral publicada el 10 de febrero del 2014 en el Diario Oficial de la Federación (CPEUM, 2014), constituyó un cambio fundamental en la estructura de organización electoral en México, configurado hasta entonces, como un modelo de federalismo electoral en la década de 1990 con la creación del Instituto Federal Electoral, encargado de los procesos electorales federales, y la integración de Institutos Electorales Locales autónomos, con miembros nombrados por las legislaturas locales, encargados de la organización y del arbitraje de los procesos electorales locales.

En contraste, en la reforma de 2014 se planteó un modelo de centralismo electoral, en donde los Consejeros de los Institutos Electorales Locales fueran nombrados sin la intervención de actores políticos locales —vía los Congresos de las entidades—, lo que les dotaría de autonomía real para el ejercicio de sus funciones. Así, como resultado de la reforma se modificó el mecanismo de integración de los Institutos Electorales Locales, convertidos en Organismos Públicos Locales, que a partir de entonces son designados mediante un proceso de selección por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mismo que, además, tiene facultades nacionales de asunción, atracción y/o delegación de los procesos electorales de los estados.

Es en el artículo 131° de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en donde se reconoce la atribución del Instituto Nacional Electoral de asun-

ción de la función electoral local, según lo señalado en el artículo 41, base V, Apartado C, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEL-SG, art.131, 2018). Misma que se encuentra reglamentada en el título quinto, capítulo I, artículos del 120° al 123° de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE, art. 120-123, 2017).

Según la reglamentación contenida en la LGIPE, la atribución de asunción constituye la capacidad del INE para asumir directamente la realización de actividades propias de la función electoral que correspondan a los OPLEs, capacidad que puede ser ejercida total o parcialmente. Es decir, a partir de 2014 el INE posee la capacidad de asumir la realización de todas o de una serie específica de actividades propias de, en el caso de Guerrero, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, en detrimento de la autonomía estatal. Asunción que, en el caso de ser total, está condicionada a la demostración fehaciente de dos supuestos: 1) La existencia de graves factores sociales que afecten la paz pública y que comprometan los principios de la función electoral, y/o; 2) La presencia de injerencias o intromisiones de los poderes públicos estatales, que potencialmente afecten la imparcialidad de los procesos electorales.

Para el ejercicio de la atribución de asunción, es necesario que exista una petición fundada y respaldada por al menos cuatro de los miembros del Consejo General, o la mayoría de los integrantes del IEPC-Gro. Y que, una vez desahogada una investigación de la argumentación, la asunción sea aprobada por una mayoría de al menos ocho de los miembros del Consejo General del INE.

Desde la incorporación el 30 de junio de 2014 del texto actual del artículo 131° de la CPELSG, no se ha registrado petición alguna de asunción total de las atribuciones del órgano electoral local. Por otro lado, respecto a la asunción parcial, el 27 de abril de 2017 el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero acordó, bajo el argumento de imposibilidades técnicas, solicitar al INE la asunción de la implementación y operación del Sistema de Resultados Electorales Preliminares para el proceso electoral ordinario de Diputados locales y Ayuntamientos 2017-2018, misma que fue declarada improcedente por el Consejo General del INE al considerar que no asumir la implementación y operación del PREP no arriesgaba el pleno ejercicio de los principios rectores de la función electoral.

Esta nueva facultad del INE, aunque no ha sido efectivamente ejercida en Guerrero, evidencia que con la reforma electoral de 2014 y su impacto en lo contenido en el artículo 131° de la CPELSG, se han dado pasos hacia un modelo de centralismo en México, en este caso electoral, pero que junto a otras reformas emprendidas en el sexenio 2012-2018 trascienden a otras esferas de las competencias federales de las entidades, y ha abierto el debate en torno al federalismo mexicano.

Fuentes de consulta: CANSINO, César, “Democratización y Liberalización”, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática* México, 14, 2016, Instituto Nacional Electoral, http://biblio.ine.mx/janium/Documentos/cuaderno_14.pdf Constitución Política

CAPÍTULO IV

Tribunal Electoral del Estado de Guerrero

SECCIÓN I

Función, Principios, Integración y Nombramiento

ARTÍCULO 132. La función de proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos, y garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se deposita en un órgano denominado Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

1. El Tribunal Electoral del Estado de Guerrero ejercerá su función mediante un sistema de medios de impugnación que brinde certeza y definitividad a los procesos electorales y demás instrumentos de participación ciudadana;

2. El Tribunal Electoral del Estado de Guerrero será la máxima autoridad jurisdiccional del Estado en materia electoral, sus resoluciones serán definitivas e inatacables y contará, para su debido y expedito cumplimiento, con los medios de apremio necesarios; y,

3. La interposición de medios de impugnación en materia electoral no producirá efectos suspensivos sobre el acto o resolución impugnados.

COMENTARIO:

El ejercicio de la función jurisdiccional del Tribunal Electoral del Estado, la autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, encuentra su fundamento en el artículo 116, fracción IV, inciso c) e i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece: que las Constituciones y leyes de los Estados en materia Electoral garantizarán, el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales, se sujeten invariablemente al principio de legalidad, sea en el ámbito administrativo o jurisdiccional.

Congruente con el texto constitucional local y federal, en nuestro Estado se cuenta con la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley del Sistema de Medios de Impugnación de Materia Electoral del Estado, en las que se establecen los supuestos y las reglas para realización de los actos electorales en el ámbito administrativo y jurisdiccional, la falta de observancia de esas reglas, trae como consecuencia que las parte involucradas hagan valer sus inconformidades a través de los medios de defensa que prevé el artículo 5 de la Ley Adjetiva Electoral, que este caso son: Recurso de Apelación, Juicio de Inconfor-

midad, Juicio Electoral Ciudadano y Juicio para dirimir los conflictos o diferencia laborales, entre el Instituto Electoral y el Tribunal Electoral y sus respectivos servidores Públicos.

En relación a que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional del Estado, se refiere a que no existe en el ámbito local otro órgano superior que revise la constitucionalidad o legalidad de sus actos o resoluciones, toda vez que en la ley adjetiva local no se prevé un medio de defensa para tal efecto, de ahí que se consideren firmes y definitivas.

Sin embargo, esa firmeza y definitividad solo aplica en cuanto a la instancia local, ya que de acuerdo al artículo 99, fracción IV y V, de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le corresponde resolver en definitiva las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios electorales; así como las impugnaciones de actos y resoluciones que violen derechos políticos electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Solo en el caso de que las partes, no impugnen los actos y resoluciones del Tribunal local, en el plazo que prevé el artículo 11 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación del Estado -Cuatro días-, adquieren definitividad y firmeza por falta de acción procesal.

Jorge MENDOZA HERNÁNDEZ

ARTÍCULO 133. La actuación del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero deberá regirse por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

1. Se integrará con cinco Magistrados electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley;

2. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para el adecuado cumplimiento de sus funciones, de conformidad con lo dispuesto en su ley orgánica y su reglamento, así como con servidores públicos investidos de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley; y,

3. El Tribunal Estatal Electoral actuará en forma Colegiada.

COMENTARIO:

La certeza en la actuación, se refiere a la calidad de aplicación de la norma en sus actos y resoluciones, que otorgue al individuo veracidad y certidumbre de que sus derechos no serán vulnerados o que, si esto llegara a suceder, se le proteja con la reparación de aquellos.

La **imparcialidad** de los integrantes del Tribunal Electoral, debe reflejarse en el ejercicio de sus funciones, lo cuales no deberán ser influenciados por intereses personales, de partidos políticos o, de cualquier otra índole.

La **independencia** se refiere a que sus decisiones se realicen con absoluta libertad y apego a las disposiciones que la regulan, sin coacción alguna.

La **legalidad**, es el principio que exige que todos los actos que emitan estén siempre apegados a derecho, observando la puntual aplicación de las disposiciones constitucionales y la ley de la materia.

La **objetividad** es la obligación que tiene el Tribunal, de que sus resoluciones sean objetivas y desinteresada a partir de la valoración de los elementos y hechos acreditados en el expediente.

Este precepto constitucional fue homologado a partir de la reforma -político-electoral del 2014- al artículo 116, fracción IV, inciso c) numeral 5, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de magistrados nombrados por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. Así en nuestra Constitución se establece que el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, se integra por cinco magistrados.

Antes de la reforma, la facultad de designar a los magistrados de los Tribunales Electorales estaba reservada a los congresos locales, sin embargo, mucho se cuestionaba sobre la imparcialidad en sus funciones o determinaciones, por ello en las iniciativas de reformas constitucionales se resaltó que uno de los principales motivos era mejorar y consolidar las instituciones jurisdiccionales en materia electoral de las entidades federativas e impedir la injerencia de otros poderes públicos en sus determinaciones, principalmente la del poder ejecutivo de los Estados.

Sin embargo, el hecho de que se haya privado a los congresos estatales y otorgado al Senado de la Republica la facultad de asignar a los magistrados electorales de las entidades federativas, por sí solo, no garantiza la no injerencia de otros poderes públicos en sus determinaciones, puesto que la designación la realiza precisamente uno de los poderes del Estado -Poder Legislativo Federal- que al ser conformada por representantes populares propuestos por diversos partidos políticos, pudiesen en algún momento incidir en la determinaciones de quienes fueron favorecidos en la designación, lo cual es poco probable, pero no se descarta, tomando en cuenta que la Cámara de Senadores es integrada por representantes de los Estados que en algún momento vuelven a competir en la elección local.

La integración de los poderes de los estados, así como de los órganos autónomos son temas concernientes al régimen interior del Estado de Guerrero, por tanto, esa capacidad decisoria constituye una forma de soberanía, que se centralizó con la reforma constitucional del 2014, al aniquilar el federalismo en la designación de los magistrados electorales de entidades federativas, de ahí que se considere que el actual texto constitucional del artículo 116 fracción IV, inciso c) numeral 5, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano y, 133 párrafo 1, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, es contrarios a lo dispuesto por el artículo 40 y 41 del Pacto Federal.

Conforme al artículo 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado; 4, 5, 6 y 7 del Reglamento Interior del Tribunal, prevén que el Tribunal Electoral funcionara en pleno y en única instancia como órgano colegiado con cinco magistrados.

Se establece, que cada uno de ellos será titular de una ponencia y encargados de sustanciar y formular los proyectos de resolución de los medios de impugnación previstos en la ley que serán sometidos para su discusión y en su caso, aprobación del pleno del tribunal.

Asimismo, se prevé que el Tribunal Electoral del Estado permanecerá, además de los magistrados, con los Servidores públicos siguientes: Secretario General, Secretaria de Administración, titular de la Centro de Capacitación Investigación y Difusión; Secretario Instructor; Secretario Técnico de Ponencia; Secretario de Estudio y Cuenta, Secretarios Auxiliares; Coordinador de informática; Coordinador de estadística y jurisprudencia; Secretaria de Administración, Coordinación de recursos financieros y Materiales; Coordinador de Contabilidad y Recursos Humanos, titular del Órgano de Control, Coordinador de Difusión Electoral, Coordinador de la Unidad de Transparencia, Coordinador del Servicio Profesional de Carrera, Coordinador de Comunicación Social, Capacitadores e investigadores y personal auxiliar y de intendencia.

Jorge MENDOZA HERNÁNDEZ

SECCIÓN II

Atribuciones

ARTÍCULO 134. El Tribunal Electoral del Estado de Guerrero tiene las atribuciones siguientes:

I. Resolver las impugnaciones que se presenten en las elecciones de ayuntamientos, diputados y Gobernador del Estado, excepto aquellas que organice el Instituto Nacional Electoral conforme lo prescrito en la base V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

II. Resolver las impugnaciones en contra de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos, previo agotamiento del principio de definitividad;

III. Conocer de los medios de impugnación relacionados con los instrumentos de participación ciudadana;

IV. Resolver los medios de impugnación en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral del Estado que violen normas constitucionales o legales;

V. Resolver las impugnaciones en contra de la declaración de validez y el otorgamiento de las constancias de mayoría en las elecciones de Gobernador, Diputados de

mayoría relativa y Ayuntamientos, así como la asignación de Diputados y Regidores de representación proporcional;

VI. Declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes;

VII. Determinar, dentro de los medios de impugnación de su competencia, la inaplicación de normas electorales contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los tratados internacionales;

VIII. Revisar la determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero a quienes infrinjan las disposiciones de esta Constitución y de las leyes respectivas;

IX. Ordenar la realización de recuentos totales o parciales de la votación, en los supuestos y bajo las condiciones establecidos (sic) en la ley;

X. Conocer y resolver los conflictos y diferencias laborales entre el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero y sus respectivos servidores públicos;

XI. Emitir jurisprudencia obligatoria en la materia, en los términos de su ley orgánica;

XII. Comunicar al Congreso del Estado y al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, las resoluciones en las que declare la nulidad de una elección; y,

XIII. Las demás que determine la ley y su reglamento.

COMENTARIO 1:

En este artículo destaca la evolución y ampliación de las facultades conferidas al Tribunal Electoral del Estado como forma de armonización entre las normas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las de la presente Constitución, ambas emanadas de las reformas referentes a “derechos humanos y político-electoral” efectuadas en los años 2011 y 2014 .

Sin duda, su fracción primera, en apego al federalismo, deja clara la competencia y jerarquía del máximo órgano jurisdiccional electoral del Estado pero a su vez reconoce la facultad que tiene el Instituto Nacional Electoral para atraer a su conocimiento cualquier asunto que se encuentre dentro de la competencia del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado incluyendo la organización de elecciones locales.

A la fecha este caso de excepción no se ha materializado en el Estado; no obstante sientan precedente los casos materia de las resoluciones: INE/CG1307/2018, INE/CG40/2019, INE/CG90/2019 e INE/CG124/2019 .

Su fracciones II, III y IV, se destinan a la protección a los derechos político-electorales de los ciudadanos, obligando al Tribunal Electoral a proporcionar la tutela judicial efectiva en procesos electivos de índole constitucional para renovar los poderes ejecutivo y legisla-

tivo; los administrativos, cuando se trata de regular la equidad en la contienda o para integrar un órgano electoral que comprende consejerías; así como los eminentemente vecinales refiriéndose a los que se enmarcan en la Ley Orgánica del Municipio Libre y la Ley número 684 de Participación Ciudadana del Estado, con procedimientos diferenciados como los que se fundamentan en los usos y costumbres de los pueblos originarios del Estado.

Estas atribuciones se patentizan en resoluciones cuya argumentación y razonamiento jurídico se construye a partir de principios de derecho entre los que se encuentra el principio “pro homine”, que obliga a los juzgadores a analizar todo el marco jurídico aplicable para que, sin llegar a ser un estudio de derecho comparado porque su objetivo no es categorizar la supremacía de una norma con respecto a otra, sí permita establecer una concatenación o coherencia a fin de aplicar la norma de protección más amplia para el ciudadano o la ciudadana que interponga un medio de impugnación, así como la interpretación máxima para favorecer la participación política o la interpretación más restringida cuando se limite el ejercicio de los derechos político-electorales.

La atribución conferida mediante el contenido de la fracción V del mismo artículo, que implica la competencia para conocer de los medios de impugnación interpuestos por inconformidad en la validez de las elecciones, el otorgamiento de constancias de mayoría y la asignación de diputaciones y regidurías por el principio de representación proporcional, siendo en este último rubro donde se ha registrado la evolución más significativa por la preeminencia de principios constitucionales como el de proporcionalidad y el de paridad de género; mismos que casuísticamente hasta ahora, han llevado al Tribunal Electoral Local y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a variar el concepto de Lista Cerrada y Bloqueada como se identificaba la forma de candidaturas dentro del Sistema Electoral vigente, porque atendiendo al principio de Certeza, no se debía alterar el orden de aparición de los candidatos de las listas registradas; como puede observarse en las resoluciones: TEE/JEC/102/2018 y acumulados; SCM/JRC/149/2018 y acumulados y SUP/REC/1041/2018 y acumulados.

En su fracción VII, se explicita el control constitucional difuso al prever la posibilidad de inaplicación de normas electorales que sean contrarias a la Constitución Federal o a los Tratados Internacionales; esto es, que de ningún modo los juzgadores electorales locales ante una colisión de normas puedan erigirse en revisores constitucionales o tengan facultades para declarar la inconstitucionalidad de alguna; su facultad se constriñe a la valoración de las normas locales en la materia y en caso de disonancia con la ley suprema o el orden jurídico internacional, conforme al principio de supremacía, solo dejan de aplicarse.

Por último, una facultad que a diferencia de las antes comentadas persiste; se trata de la contenida en la fracción X, referida al conocimiento y resolución de conflictos y diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus propios servidores públicos.

Lejos de conflictos de interés por ser el órgano que dirime las controversias internas, la carrera judicial electoral sigue representando una garantía de imparcialidad en el quehacer jurisdiccional con un significativo aporte a la autonomía del órgano en virtud de que

el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera publicado en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero número 19 el 6 de marzo de 2009, regula las condiciones generales de trabajo, los derechos y obligaciones de sus integrantes así como los criterios para los procedimientos de ingreso, capacitación, promoción, evaluación y permanencia, entre otros.

Hilda Rosa DELGADO BRITO

COMENTARIO 2:

De acuerdo a los datos recabados de los archivos del Tribunal Electoral del Estado, además de las impugnaciones relacionadas con las elecciones que prevé la fracción I, los ciudadanos han presentado ante el Tribunal de la materia, medios de impugnación relacionados con la elección de comisarios municipales e integrantes de los comités de barrios y colonias.

Sin embargo, en base los criterios jurisprudenciales sustentados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el tribunal electoral local, solo se ha declarado competente para resolver juicios relativos a la elección de comisarios municipales, no así, lo concerniente al proceso electivo de comités de Barrios y Colonias, al considerarse que son de naturaleza administrativa.

Conforme a lo expuesto, se considera necesario reformar el texto constitucional en análisis, en virtud de que las elecciones constitucionales que se mencionan , como en las elecciones de los comisarios municipales y comités de barrios y colonias, interviene el voto directo de los ciudadanos, por lo que la vulneración del derecho constitucional del voto pasivo o activo tiene íntima relación con el derecho político electoral de acceso a una representación vecinal, más aun cuando la Ley número 684 de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, establece que estos son órganos de representación ciudadana en los municipios del Estado . Y que uno de los derechos de los ciudadanos es integrar los órganos de representación para participar activamente en la vida democrática de la entidad .

La fracción II se refiere exclusivamente al Juicio Electoral del cual disponen los ciudadanos con interés legítimo para impugnar la vulneración de su derechos políticos electorales, de ser votados, de asociarse individual y libremente para formar parte en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente; o cualquier vulneración a sus derechos de militancia partidistas, con la obligación de que agoten previamente los recursos que establezcan las normativas intrapartidaria, atendiendo al principio de definitividad .

La fracción III sustenta la competencia que tiene el tribunal como órgano jurisdiccional en la materia, para resolver lo concerniente al procedimiento para llevar a cabo el Plebiscito; Referéndum; Iniciativa Popular Legislativa; Consulta Ciudadana; Colaboración Ciudadana; Rendición de Cuentas; Difusión Pública; Audiencia Pública; Recorridos de los Presidentes Municipales; y Asamblea Ciudadana, las cuales de acuerdo el dictamen de la Ley número 684 de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, son los instrumentos medulares para que los ciudadanos participen en los asuntos públicos, con la finalidad de verificar y evaluar las políticas públicas.

Respecto de la fracción IV, esta disposición que habla de la facultad que tiene el Tribunal de resolver los medios de defensa con cuentan los ciudadanos, partidos políticos, coaliciones y candidatos, para impugnar actos o resoluciones que emita el Consejo General o Consejo Distrital del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado, por considerar que las mismo son contrarios a la normas constitucionales o legales.

Respecto de la competencia plasmada en la fracción V, esta competencia, se refiere exclusivamente a la facultad que tiene el tribunal para resolver el Juicio de inconformidad, puesto que este recurso solo es procedente para impugnar la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones a que se hace alusión, cuando presuntamente se vulneren las normas constitucionales o legales .

Respecto de la fracción VI, debe señalarse que las causas de nulidad de elección, se detallan en los artículos 64, 65 y 66 de la ley del Sistema de Medios de Impugnación del Estado de Guerrero.

Por cuanto hace a la fracción VII, debemos decir que la facultad de inaplicar leyes de todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, nace a partir de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve la consulta a trámite Varios 912/2010, en donde determino los parámetros para el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos y estableció que todos los jueces del país, al igual que todas la autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, deben interpretar el orden jurídico conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte, favoreciendo a las personas con la protección más amplia, en todo tiempo.

Lo anterior dio motivo para que en el 2011 se llevaran a cabo la reforma constitucional en materia de derechos humanos, ajustando el texto del artículo 1, en forma similar a lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En conclusión, el Tribunal Electoral tiene facultad para decidir la inaplicación de un artículo de la ley local o federal que considere es contrario al derecho tutelado por la constitución y los tratados internacionales.

La fracción VIII se refiere a la facultad que tiene el Tribunal para revisar la constitucionalidad y legalidad de las determinaciones que se emitan en los procedimientos ordinarios sancionadores instaurados por las unidades del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.

La fracción IX se ocupa del recuento jurisdiccional que está reservado al Tribunal Electoral del Estado, cuando el partido, coalición o candidato lo haya solicitado oportunamente y cumplido los requisitos y presupuestos legales ante el órgano administrativo y este se lo haya negado injustificadamente.

La fracción X se refiere a la facultad que tiene el tribunal de resolver los medios de impugnación que presenten los trabajadores del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana y los trabajadores de mismo tribunal.

Desde luego que esta materia no es de naturaleza electoral sino laboral, por tanto, desde mi punto de vista, considero que indebidamente se le doto al tribunal de esta facultad, ya que al ser los trabajadores del tribunal quienes también tienen el derecho de presentar el medio de impugnación ante el Tribunal Electoral, este se convierte en juez y parte al ser patrón del trabajador sancionado o despedido de su cargo, lo que genera dudas fundadas respecto a la imparcialidad de sus resoluciones, de ahí que debe analizarse la posibilidad de quitar al tribunal esta facultad, valorando desde luego la exposición de motivo que la originó.

En la fracción XI se habla de la jurisprudencia obligatoria electoral. Al respecto, podemos señalar que la obligatoriedad de la jurisprudencia sustentadas por el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, solo es aplicable para las autoridades electorales administrativa y jurisdiccionales del Estado.

En lo relativo al mandato contenido en la fracción XII, considero que el texto de esta fracción no debe estipularse en la Constitución Local, al tratarse de una regla procedimental y no una facultad, por tanto, dicha disposición debe estipularse en algunas de las Leyes secundarias de la materia, como la Ley Orgánica del Tribunal Electoral y como una Potestad del Presidente.

Asimismo, por cuanto hace a la fracción XIII, como puede leerse, la fracción I, del presente artículo establece de forma generalizada la facultad del tribunal, lo cual considera acertado, sin embargo, creo conveniente ampliar la gama de facultades en todos los procesos electivos en donde intervenga el voto directo de la ciudadanía.

Las fracciones subsecuentes establecen facultades específicas que pueden válidamente formar parte de las leyes reglamentarias, pues son precisamente estas las encargadas de desmenuzar la facultad constitucional generalizada.

Jorge MENDOZA HERNÁNDEZ

CAPÍTULO V

Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero

SECCIÓN I

Función

ARTÍCULO 135. La función de tutelar los derechos de las personas contra actos u omisiones de la administración pública estatal o municipal y de impartir justicia en materia administrativa, se realizará a través de un órgano denominado Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, dotado de autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, los recursos para impugnar sus resoluciones. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, en ejercicio de sus atribuciones:

1. Ejercerá su función mediante un sistema de medios de impugnación para dirimir las controversias suscitadas entre la administración pública, los servidores públicos y los particulares, y garantizará el principio de legalidad de la administración;

2. Será la máxima autoridad jurisdiccional del Estado en materia fiscal y administrativa;

3. Será la máxima autoridad jurisdiccional del Estado en materia administrativa y sus resoluciones serán definitivas;

4. Contará con los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus resoluciones.

COMENTARIO:

El artículo que se comenta prevé la existencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, hoy Tribunal de Justicia Administrativa, misma que debe considerarse como una institución fundamental para el Estado de Derecho.

Este órgano jurisdiccional fue creado el 26 de junio de 1987 e instalado formalmente el 26 de agosto de 1987. Se concibe como un órgano de control de la legalidad de los actos de la administración pública estatal y municipal, así como de los organismos públicos descentralizados con funciones de autoridad. Es el resultado de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas en el Diario Oficial de la Federación, por las cuales se mandató que las entidades federativas debían establecer sistemas locales anticorrupción, los cuales actuarían en forma coordinada con el Sistema Nacional Anticorrupción.

De lo anterior, surge la obligación de los Estados de instituir Tribunales de Justicia Administrativa, de ahí que los Tribunales Fiscales o cualquiera que fuese su denominación cambiaron su nombre a Tribunal de Justicia Administrativa.

Órganos jurisdiccionales dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y con plena jurisdicción.

Así el Congreso del Estado el 9 de marzo de 2017, aprobó el Decreto número 433, por el que se reforman y adiciones diversas disposiciones de la Constitución Política Local.

De ahí la transformación y modernización del Tribunal de lo Contencioso Administrativo a Tribunal de Justicia Administrativa, constituyéndose en un Tribunal que conoce y resuelve de las controversias que se susciten entre la administración pública estatal, municipal y órganos autónomos y paraestatales con los particulares y de las resoluciones que se dicten por autoridades competentes en la aplicación de las leyes en la materia; con facultades para imponer en los términos que dispongan las leyes de Responsabilidades Administrativas aplicables las sanciones a los Servidores Públicos Estatales, Municipales y de Órganos Autónomos por responsabilidad administrativa grave, así como a los particulares que intervengan en actos vinculados con estas faltas, independientemente de otro tipo de responsabilidades, sanciones económicas; inhabilitación para participar en

adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; conocerá también de suspensión de actividades, disolución o intervención de las sociedad cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública de los entes públicos del Estado de los Municipios.

Como se dijo con antelación es un Órgano Jurisdiccional dotado con autonomía y plena jurisdicción que cuenta con los medios de Apremio para hacer cumplir sus resoluciones.

Silviano MENDIOLA PÉREZ

SECCIÓN II

Nombramiento E Integración

ARTÍCULO 136. Los Magistrados de la Sala Superior y de las Salas Regionales del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero serán designados por el Gobernador del Estado y ratificados por el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes del Congreso del Estado. Durarán en su encargo 7 años a partir de que rindan protesta de ley, y podrán ser ratificados para un segundo periodo de 8 años improrrogables.

Los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, deberán reunir los requisitos establecidos en el artículo 96 y aplicarse en lo que corresponda lo establecido en el artículo 97 de la presente Constitución.

Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves previstas en el Título Décimo Tercero de la presente Constitución y las que señale la Ley.

La ley garantizará que en la designación de Magistrados se respete el principio de igualdad de género.

COMENTARIO:

El artículo que se comenta refiere a la designación de los Magistrados que integran el Tribunal de Justicia Administrativo; quienes deberán cumplir los requisitos que establece el artículo 96 de este ordenamiento, y que sujetándose al procedimiento previsto en el artículo 97 de esta Constitución. Los mencionados artículos son los relativos al nombramiento de integrantes del Tribunal Superior de Justicia.

Para ampliar sobre este tema remitimos a la lectura de los comentarios a dichos artículos.

Silviano MENDIOLA PÉREZ

ARTÍCULO 137. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero contará con una Sala Superior y con las Salas Regionales necesarias para el adecuado cumplimiento de sus funciones, de conformidad con su Ley Orgánica.

1. La Sala Superior se integrará con cinco Magistrados y las salas regionales con un Magistrado;

2. La Sala Superior funcionará exclusivamente en Pleno;

3. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para el adecuado cumplimiento de sus funciones, de conformidad con lo dispuesto en su ley orgánica y en su reglamento interior; y

4. Al Tribunal de Justicia Administrativa, le corresponderá la resolución de los procedimientos señalados en la fracción II del artículo 138 de esta Constitución.

COMENTARIO:

El precepto que se comenta habla sobre la integración del Tribunal de Justicia Administrativa. Actualmente dicho órgano jurisdiccional funciona con una Sala Superior integrada con cinco magistrados, con residencia en la Capital del Estado. Cuenta además con ocho salas regionales ubicadas en las siete regiones del Estado, distribuidas de la siguiente manera:

- Chilpancingo de los Bravo - Región Centro
- Iguala de la Independencia – Región Norte
- Ciudad Altamirano – Región Tierra Caliente
- Ometepe – Región Costa Chica
- Zihuatanejo – Región Costa Grande
- Tlapa – Región Montaña
- Acapulco con dos salas regionales, para la Región Acapulco

Estas salas regionales son de carácter unitario, con un magistrado y personal profesional necesario para proporcionar el servicio solicitado por la ciudadanía.

Silviano MENDIOLA PÉREZ

SECCIÓN III

Atribuciones

ARTÍCULO 138. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, tendrá la siguiente competencia:

I. Resolver las impugnaciones de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública del Estado, los municipios, Órganos Autónomos, los Órganos con Autonomía Técnica, los organismos descentralizados y los particulares;

II. Impondrá en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos a nivel estatal y municipal por las responsabilidades administrativas graves, y a

los particulares que incurran en actos vinculados con dichas responsabilidades; así como determinar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos estatales o municipales.

III. Conocer los recursos que se promuevan en contra del silencio administrativo, la omisión o la negativa de las autoridades estatales o municipales de dar respuesta a los particulares en los plazos estipulados en la ley, o de los que se dirijan contra la afirmativa ficta;

IV. Resolver los medios de impugnación sobre la nulidad o modificación de un acto favorable a un particular;

V. Revisar el recurso de queja, ante el incumplimiento de la suspensión otorgada o de las sentencias firmes;

VI. Emitir jurisprudencia obligatoria en la materia, en los términos dispuestos en su ley orgánica; y,

VII. Las demás que determine la ley y su reglamento.

COMENTARIO:

En el artículo que se comenta se establece la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa, el cual como ya se dijo, con motivo de la instauración del Sistema Nacional Anticorrupción hoy forma parte del Sistema Estatal Anticorrupción por lo que de acuerdo a lo que establece su propia Ley Orgánica su ámbito de competencia es mayor. De acuerdo con la normativa que rige el actuar de este órgano jurisdiccional, encontramos entre sus atribuciones y competencias, las siguientes:

I. Conocer y resolver de las controversias que se susciten entre la administración pública estatal centralizada y paraestatal, municipal y paramunicipal, órganos autónomos o con autonomía técnica y los particulares; II. Conocer y resolver de las resoluciones que se dicten por las autoridades competentes en la aplicación de la ley general o estatal de responsabilidades administrativas aplicables y provenientes de autoridades fiscales; III. Conocer de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas graves promovidas por la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental y los órganos internos de control de los entes públicos estatales o municipales, o por la Auditoría Superior del Estado, para la imposición de sanciones en términos de lo dispuesto por las Leyes General y Estatal de Responsabilidades Administrativas. Así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal, municipal o al patrimonio de los entes públicos. Bajo ninguna circunstancia se entenderá que la atribución del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero para imponer sanciones a particulares por actos u omisiones vinculadas con faltas administrativas graves se contrapone o menoscaba la facultad que cualquier ente público posea para imponer sanciones a particulares en los términos de la legislación aplicable; IV. Conocer y

resolver de los juicios que se originen por fallos en licitaciones públicas, interpretación y el cumplimiento de contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública estatal centralizada y paraestatal, municipal y paramunicipal, órganos autónomos, con autonomía técnica, y las empresas productivas del Estado; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos estatales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del Tribunal; V. Conocer y resolver de las controversias que surjan con motivo al pago de garantías a favor del Estado, o los municipios, así como de sus entidades paraestatales y las empresas productivas del Estado; VI. Conocer y resolver de las controversias que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código de Procedimiento de Justicia Administrativa o las disposiciones aplicables; VII. Conocer y resolver de las controversias que surjan con motivo de la negativa de la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias; VIII. Conocer y resolver de los juicios de lesividad en el que se pida la nulidad o modificación de un acto favorable a un particular; IX. Conocer y resolver de las resoluciones que imponga el Órgano Interno de Control del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado, que impongan sanciones administrativas no graves a sus servidores públicos; X. Conocer y resolver los recursos de revocación, reclamación, apelación y revisión que establece la Ley de Responsabilidades Administrativas; XI. Conocer y resolver de las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior del Estado, en términos de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado; XII. Imponer en los términos que disponga la ley de responsabilidades administrativas aplicable, las sanciones a los servidores públicos estatales y paraestatales, municipales y paramunicipales, de órganos autónomos o con autonomía técnica, por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que estén vinculados con dichas faltas; XIII. Fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública o el patrimonio de los entes públicos estatales y paraestatales, municipales y paramunicipales, órganos autónomos o con autonomía técnica; XIV. Sancionar a las personas morales cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de una persona moral y en beneficio de ella; así como resolver sobre la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos estatales y paraestatales, municipales y paramunicipales, órganos autónomos o con autonomía técnica, siempre que la persona moral respectiva, obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada para vincularse con faltas administrativas graves; y XV. Conocer y resolver las controversias señaladas en esta y otras leyes como competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero.

Silviano MENDIOLA PÉREZ

CAPÍTULO VI
Fiscalía General del Estado de Guerrero

SECCIÓN I
Función y Atribuciones

ARTÍCULO 139. El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General del Estado de Guerrero, como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios, que se regirá en su actuación por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

1. Corresponde al Ministerio Público la investigación de los delitos y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función, así como la representación social de los guerrerenses en materia penal;

2. Corresponde al Ministerio Público, la persecución ante los tribunales de los delitos del orden común en materia penal, para tal fin solicitará las medidas cautelares contra los imputados, recabará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes prevean como delitos; garantizará que los juicios estatales se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; asimismo, pedirá la aplicación de las penas;

3. El ejercicio de la acción penal ante los Tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial;

4. El Ministerio Público procurará que los juicios en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita, atendiendo a lo previsto en el artículo 92 de esta Constitución;

5. Pedirá la aplicación de las penas e intervendrá en todos los asuntos que la ley de la materia determine;

6. El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad; así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso;

7. Tendrá bajo su mando y conducción a la policía investigadora del delito; y,

8. La ley establecerá los medios de impugnación a través de los cuales las víctimas u ofendidos del delito podrán recurrir, por la vía jurisdiccional, las omisiones de la Fiscalía General, las resoluciones sobre la reserva de las investigaciones preliminares,

y las resoluciones que dicten sobre el derecho a no ejercer la acción penal, así como su desistimiento.

COMENTARIO:

En este apartado se organiza lo relativo al Ministerio Público, institución que se encuentra también regulada en el artículo 21 de la Constitución federal y que se corresponde con la función de procuración de justicia. Como sabemos, hay una institución que se ocupa de este tema a nivel federal, siendo la Fiscalía General de la República y la que tiene competencia en la entidad, denominada Fiscalía General del Estado. En este artículo se encuentra la base jurídica para la promulgación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, el 1º de agosto de 2014.

Su contexto, naturaleza jurídica, su objetivo, definiciones, autonomía, funciones y principios de actuación, entre otras que otorgan facultades para el funcionamiento del ministerio público de los estados, se prevén en el código nacional, así como en las leyes generales a que se refiere el artículo 73 fracción XXI, apartado A, de la Constitución federal, así como todos aquellos ordenamiento que facultan a los estados a investigar los delitos, así como las relativas legislaciones en materia de víctimas, entre otras que limitan y respaldan la actuación del ministerio público en las entidades federativas, como es el caso de Guerrero.

Además de las facultades y atribuciones que se le reconocen, se puede decir que esta institución tiene entre sus características las de:

Autonomía. A la Fiscalía se le reconoce autonomía, la cual tiene que ver tanto con su gestión como en el ámbito técnico, en el ejercicio de sus funciones encomendadas, así como en la aplicación del gasto público que le asigna el Congreso del Estado. La existencia de esta autonomía institucional, coloca a la Fiscalía en una posición de privilegio, pues le permite también actuar con imparcialidad, con lo cual se pretende que no pueda ser influenciada y menos restringida por autoridad alguna, con la intención de obtener una actuación ad hoc a intereses distintos de los mandatados constitucional y legalmente. En lo que respecta a recursos humanos, materiales y financieros también dispone de autonomía para administrar, dirigir, organizar, disponer, distribuir y suministrar los mismos. Tiene una autonomía técnica para expedir sus propias normativas que no rebasen otras atribuciones, es decir, deberá de observar y respetar en todo momento la Constitución tanto federal como estatal, así como el marco normativo emitido por el Congreso local.

Funciones. La función primordial de la Fiscalía General del Estado de Guerrero es la investigación efectiva de los hechos que las leyes señalan como delitos del fuero común, así como promover el ejercicio de la acción penal y la defensa de los intereses de la sociedad a través del ministerio público, así como el respeto de los derechos humanos, especialmente de quienes han sido víctimas del delito y aquellos a quienes se imputa la comisión de un delito.

Al Ministerio Público le compete la persecución de todo delito del orden común, lo cual se da en el proceso de investigación para poder llevar a los responsables ante los tri-

bunales como para sostener la acusación en los procesos correspondientes. Para lograr lo anterior la institución deberá solicitar las medidas cautelares contra los imputados, de los cuales buscará, recabará y presentará las pruebas que acrediten el delito que señala la ley; luego procurará que los juicios en materia penal se sigan con regularidad para esclarecer los hechos, brindará protección a los inocentes y buscará que el culpable sea sancionado, además de que se otorgue la reparación del daño causado por la comisión del delito. En ese tenor, solicitará la aplicación de las penas, participará en lo relativo a la ejecución de las sanciones penales, intervendrá en los asuntos determinados en esta ley y en lo dispuesto en las demás normativas que sea aplicable, así como en la solución de controversia en el aspecto penal, mediante la aplicación de mecanismos alternativos.

Principios de actuación. Los servidores públicos adscritos a la Fiscalía General del Estado de Guerrero, se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos que son reconocidos por la Constitución General. Con ello se busca proteger la inocencia mediante la realización del esclarecimiento de los hechos, investigando a cargo y descargo debidamente para procurar la inocencia o culpabilidad de quienes participan en actos delictivos. Tal actuación busca por encima de todo lograr que la sociedad encuentre un clima de paz y tranquilidad propicio para el desarrollo de la personalidad de cada uno de sus miembros.

Este objetivo resulta de suma importancia, baste decir que, en la actualidad, los resultados en la medición de la impunidad, el estado de Guerrero tiene una lectura muy negativa ya que como lo indican los resultados del IGI-MEX, Guerrero tiene una cifra de 95.8 rebasando la medida nacional que fue de 92.8, señalando que esto es ocasionado por la baja cultura de utilizar los instrumentos de denuncia y muy alto el índice de desconfianza en las instituciones de seguridad pública.

Esto está en relación con la incidencia de eventos delictivos en la sociedad guerrerense. En cuanto al registro de los cinco delitos del fuero común más recurrentes en la entidad, éstos fueron: 1. Robo de vehículos; 2. Otros robos; 3. Lesiones; 4. Homicidio y 5. Daño a la propiedad.

Con referencia a las Fiscalías Especiales, éstas serán creadas a partir de la importancia de algún hecho delictivo, así como por su trascendencia social y a juicio del Congreso del Estado, esté decretara la creación de una fiscalía especial del ministerio público, para la actuación con independencia, imparcialidad y autonomía, tanto jerárquica, técnica y operativa.

Según cifras emitidas por el censo de Gobierno, Seguridad Pública y Sistemas penitenciarios estatales del año 2014; Guerrero tuvo la tasa más alta a nivel nacional con un registro de 28,905 casos, de los cuales solo 6,762 pasaron a proceso penal, un 23% del total, y, de éstos solo 1,768 (6%) alcanzó sentencia condenatoria. Lo cual indica que el sistema penal tiene una alta debilidad en la función de la seguridad e infraestructura en el proceso de la impartición de la justicia y con la medición de 35 indicadores que se utilizaron para medirle, en el año 2014, los cuales fueron desde presuntos delitos registrados por cada 100 mil habitantes, personal en las fiscalías, agentes del ministerio público,

personal penitenciario, carcelario, entre otros. Lo cual arrojó una deficiencia caracterizada por el natural rebase de la infraestructura y personal, ocasionando una considerable deficiencia en la impartición de la justicia en el Estado de Guerrero, lo cual se ha mantenido inclusive al tiempo de efectuar este comentario.

Gerardo MUÑIZ VALADEZ

SECCIÓN II Integración

ARTÍCULO 140. La Fiscalía General del Estado se integra con:

I. Un Fiscal General nombrado por el Congreso del Estado;

II. Un Consejo de la Fiscalía General;

III. Fiscalías especializadas que, cuando menos, serán las que se prevén y que, amén de la custodia de la legalidad en sus respectivas materias, tendrán las facultades que les confiera la ley orgánica:

a) Fiscalía de Delitos Electorales;

b) Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; y

c) Fiscalía especializada en materia de desaparición forzada y búsqueda de personas desaparecidas.

IV. Fiscalías especiales y regionales;

V. Agencias del Ministerio Público;

VI. Una policía investigadora del delito, confiable y profesional;

VII. Un órgano de servicios periciales.

La Fiscalía General contará con el personal jurídico y administrativo necesario para el adecuado cumplimiento de sus funciones, de conformidad con lo dispuesto en su ley orgánica y en su reglamento interior.

COMENTARIO:

Como consecuencia de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del año 2008, en materia penal, el gobierno del estado de Guerrero a través del poder ejecutivo presentó la iniciativa para la creación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Guerrero. Número 500, publicada en el periódico oficial del Estado el viernes primero de agosto de dos mil catorce.

Lo que motivó al H. Congreso del Estado de Guerrero en aprobar esta ley, con la finalidad de rediseñar en gran medida el papel que desempeña el Ministerio Público y la Procuraduría hoy fiscalía en el entorno mexicano, derivado de la evolución del sistema

penal inquisitivo al nuevo sistema penal acusatorio para lanzar nuevas propuestas en beneficio de la ciudadanía, proponiendo una reingeniería institucional, con un ejercicio ágil de sus funciones apegado al Estado de Derecho.

La Fiscalía cuenta con un Fiscal General el cual ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Fiscalía, además participará, en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como en las conferencias a que se refiere la Ley General del sistema, teniendo la participación que dicha ley prevé.

La Fiscalía General para el mejor desempeño y por la peculiaridad de los diversos asuntos, se integrará por un consejo de la fiscalía general; fiscalías especializadas en delitos electorales, combate a la corrupción, materia de desaparición forzada y búsqueda de personas desaparecidas; fiscalías especiales y regionales; agencias del ministerio público; policía investigadora del delito, confiable y profesional y un órgano de servicios periciales.

Humberto MANZO RUANO

ARTÍCULO 141. El Consejo de la Fiscalía General se integrará con cinco consejeros, que serán:

I. El Fiscal General, quien será su Presidente;

II. Un consejero elegido entre los fiscales, por votación libre y directa de todos sus integrantes;

III. Un consejero designado entre los agentes del Ministerio Público de la Fiscalía General;

IV. Un consejero designado a propuesta de la policía de investigación del delito; y,

V. Un consejero designado a propuesta de las barras, colegios u organizaciones de abogados que tengan reconocimiento oficial.

1. Los consejeros serán designados, con excepción del Fiscal General, por un periodo de cuatro años, con posibilidad de ser ratificados por una sola vez;

2. El Consejo de la Fiscalía General tendrá a su cargo la creación, gestión y supervisión de la carrera ministerial, por lo tanto la selección, nombramiento, capacitación, promoción, permanencia, prestaciones, estímulos y responsabilidades de los servidores públicos de la Fiscalía General y de conformidad a lo previsto en su ley orgánica.

Los Fiscales especiales y regionales, Ministerios Públicos, Policías, Peritos y demás personal jurídico y administrativo de la Fiscalía General serán nombrados en los términos establecidos en la ley orgánica, y en los reglamentos correspondientes;

3. El Consejo de la Fiscalía General contará con el personal jurídico, técnico y administrativo necesario para el adecuado cumplimiento de sus funciones, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica y su reglamento interior; y,

4. La Ley Orgánica de la Fiscalía General establecerá disposiciones adicionales con relación a la integración, organización, funcionamiento, procedimientos y ámbito competencial del Consejo, así como las correspondientes a la carrera ministerial.

COMENTARIO:

Nuestra constitución local fundamenta con claridad la forma en que se puede establecer puntualmente las personas responsables y las direcciones encargadas de la calidad de nuestros policías y órganos ministeriales, este artículo lleva más allá de la responsabilidad administrativa en el ejercicio de la función pública del Consejo de la fiscalía General si no que lo coloca como parte del control constitucional ya que el estado lo delega voluntariamente en este, y por consecuencia puede imponerse al no ser eficiente su proceder como ha sucedido sistemáticamente a lo largo de los años, por ello es tiempo entonces de actuar en consecuencia y hacer valer las responsabilidades de los servidores públicos frente a sus encargos, teniendo en cuenta que existen mecanismos, y que para ello es nuestra responsabilidad hacerlo en beneficio de todos, en el cumplimiento de nuestros deberes, en el ejercicio de nuestras libertades, por el triunfo de la razón y la dignidad humana, consagradas en nuestra carta de derechos local.

Humberto MANZO RUANO

SECCIÓN III Nombramiento

ARTÍCULO 142. El Fiscal General durará en su encargo 6 años improrrogables.

1. A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Congreso del Estado, contará con 20 días para integrar una lista de al menos 10 candidatos al cargo previa convocatoria pública, aprobada por las dos terceras partes del total de sus miembros, que enviará al Gobernador del Estado, en un plazo no mayor de 10 días;

2. Si el Gobernador no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Congreso del Estado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo. En este caso, el Fiscal General designado podrá formar parte de la terna;

3. Recibida la lista a que se refiere el numeral 1, dentro de los 10 días siguientes el Gobernador formulará una terna y la enviará a la consideración del Congreso del Estado;

4. El Congreso del Estado con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros en el plazo de 10 días;

5. En caso que el Gobernador no envíe la terna a que se refiere el numeral anterior, el Congreso del Estado tendrá 10 días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala el numeral 1 del presente artículo;

6. Si el Congreso del Estado no hace la designación en los plazos que establecen los numerales anteriores, el Gobernador del Estado designará al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva;

7. El Fiscal General podrá ser removido por el Gobernador del Estado por las causas graves previstas en esta Constitución y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero. La remoción podrá ser objetada por el voto de las dos terceras partes del total de los miembros del Congreso del Estado dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Congreso del Estado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción;

8. En los recesos del Congreso del Estado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General;

9. Las ausencias del Fiscal General serán suplidas en los términos que determine su ley orgánica; y,

10. El Fiscal General nombrará a los fiscales especializados con el visto bueno de las dos terceras partes del Congreso del Estado, dentro del plazo perentorio de 30 días, en caso de no pronunciarse se entenderá que aprueba dichos nombramientos.

COMENTARIO 1:

La historia Guerrerense, es la prueba más fehaciente, que la otra PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO, en sus antecedentes, fue un sistema inquisitivo que no satisfizo las necesidades de la procuración de justicia a la sociedad, este sistema duró por lo menos cien años, el cual tuvo características como procedimientos lentos, secrecía exagerada, en la búsqueda de la verdad se justificaba cualquier medio de violencia , admitiendo formas crueles de coerción basados en la presuposición de la culpabilidad del probable responsable, quien no era otra cosa que el objeto del proceso, a quien no se le reconocía el derecho a la defensa, pues si era culpable no merecía tal derecho y si era inocente no importaba, pues el inquisidor al fin de cuentas lo descubriría, debido a que las facultades de acusar y juzgar recaían en manos de una sola persona el juez y el órgano acusador trabajaron a la par, perdiendo neutralidad.

La hoy denominada FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, lleva una vertiginosa devaluación insostenible, por falta de credibilidad y confianza, debido a que actualmente todavía, los operadores de la procuración de justicia, no han perdido la práctica de la corrupción, ineficiencia e impunidad, siguen haciendo averiguaciones previas en lugar de carpeta de investigación, utilizan los medios alternativos de solución de conflic-

tos, para engañar a las partes en la conciliación, y mucho menos saben realizar un trabajo como medidores, ahora hay más corrupción, más impunidad debido a la falta de conocimientos y experiencia para manejar la investigación en el sistema penal acusatorio, por lo que prefieren no detener a los probables responsables y si los detienen al no contar con los datos o medios de prueba porque desconocen cómo obtenerlos, los liberan sin ningún antecedente de que hayan sido detenidos.

Las reformas Constitucionales del 2008 relativas a la implantación del Sistema Penal Acusatorio y la del año 2011, relativa a los Derechos Humanos, exigen la creación de una Fiscalía General del Estado independiente y autónoma, con estructura adecuada al más alto nivel de competitividad, que cuente con capacitación real para la investigación de los delitos, con las herramientas necesarias para desarrollar esa actividad, con la infraestructura que se necesita para atender de manera eficaz el Sistema Acusatorio, contar con la tecnología digital avanzada.

En atención a que el procedimiento penal acusatorio significa un profundo **cambio radical** en el actuar de las autoridades operadoras del sistema como son las Policías, Ministerios Públicos, Peritos, Defensoría Pública, Fiscales regionales, Jueces de control y Magistrados, quienes en el ejercicio de su función **deben de modificar profundamente su forma de pensar, actuar y atender a los usuarios**, nada parecido a como actuaban en el sistema tradicional, sino todo lo contrario y nada será igual que antes.

Con el sistema penal acusatorio, no hay manera de obtener confesiones por medio de la tortura o violencia, no hay manera de negociar entre los detenidos con los policías, Ministerios Públicos, Jueces ni Magistrados, por la estructura jurídica que protege los derechos humanos, en este sistema no se fabrican delincuentes a través de los informes de investigación de los policías, las pruebas como testigos, periciales, necropsias, etc. son rigurosas en su admisión y además frente a un Tribunal de juicio oral, se desahogan contando con los requisitos apegados a la ley del procedimiento.

Luego entonces para lograr el funcionamiento óptimo del sistema acusatorio es necesario que el personal de la Fiscalía se organice, coordine y tenga la capacitación integral adecuada y bajo ninguna circunstancia debe de olvidarse que **los mismos servidores públicos** que hoy operan el sistema penal acusatorio, **fueron los que trabajaron durante 100 años el sistema penal tradicional o mixto**, por consecuencia debe garantizarse que los operadores cambien las prácticas de corrupción, ineficiencia, impunidad entre otras, y que el propósito de esa Institución cumpla con la representatividad del Gobierno del Estado de forma moderna, abierta, clara y a la vista de todo mundo, laborando con transparencia, rendición de cuentas y garanticen el respeto a los derechos humanos.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha reconocido la garantía de la independencia judicial como un derecho humano en el artículo XXVI de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al establecer que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, “por un juez o tri-

bunal competente, independiente e imparcial”. En esa misma línea, en el Sistema Universal, se inserta el artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La independencia e imparcialidad de los operadores de la procuración e impartición de justicia, debe contar con la garantía de independencia, desde el punto de vista institucional, los fiscales que hacen parte de la función de investigación de los delitos deben ejercer sus funciones sin ser objeto de injerencias indebidas por parte de los poderes ejecutivo y legislativo, las partes del proceso, los actores sociales, y otros órganos vinculados a la procuración y administración de justicia.

Existen estándares internacionales sobre la independencia y autonomía de las fiscalías, así como diversos organismos que comparten la idea como lo es la ONU y la CNDH para garantizar la defensa del interés público, por ello la reforma constitucional debe contemplarla como un órgano público, autónomo, dotada de personalidad pública y patrimonio propio que debe asegurar la independencia, imparcialidad, profesionalismo, objetividad y rendición de cuentas, como lo demandan diversos actores políticos y sociales.

No se debe olvidar que la autonomía es un atributo que protege la función del Fiscal en la investigación y persecución de los delitos, frente a influencias indebidas, tanto externas como internas, puesto que constituye, además, una garantía específica protegida por la Convención Americana sobre Derechos Humanos para garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas, especialmente cuando las conductas antijurídicas calificadas como delitos constituyen, a su vez, graves violaciones a los derechos humanos. No sólo es importante que la Fiscalía pueda actuar de manera independiente, sino también que su teoría del caso y líneas de acción no estén determinadas por presiones o injerencias ilegítimas externas, más allá de la prueba y lo que marca la ley.

Los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7, del artículo 142 de la Constitución se propone derogarlos. Los numerales 8, 9 y 10, quedarían como están pasando a ser numerales 6, 7 y 8.

Bajo esta tesitura, propongo la reforma constitucional en la forma siguiente:

Artículo 142. El Fiscal General durará en su encargo 6 años improrrogables.

Redacción anterior:

1. Para el nombramiento del Fiscal General, el Congreso del Estado, por la votación de las dos terceras partes del total de sus miembros y previa selección de los candidatos por convocatoria pública, integrará una lista de cuando menos 10 candidatos, que enviará al Gobernador del Estado en un plazo no mayor de 10 días....

Propuesta de redacción:

1. Para el nombramiento del Fiscal General, el Congreso del Estado, emitirá la convocatoria para que todo aquel profesionista en Derecho, que quiera participar en la elección, deberán contar con los siguientes requisitos:

- a) Tener fama pública de honestidad.
- b) Contar al momento de la elección con un mínimo de diez años en el ejercicio de la profesión.

c) Tener experiencia probada de al menos tres años en áreas de procuración de justicia, y ser perito en el Sistema Penal Acusatorio.

d) No estar activo en el servicio público al momento de la convocatoria. De haber tenido algún cargo público este tendrá que haber sido con dos años antes de participar en la convocatoria.

e) No haber estado inhabilitado por la contraloría federal, y la contraloría general del Estado.

f) No contar con antecedentes penales.

2. El poder legislativo, someterá a exámenes a todos los aspirantes a la Fiscalía, y una vez examinados por los diputados, se escogerán a los diez mejores, haciendo público los resultados de estos.

a) Los diputados que examinen a los participantes para ocupar el cargo de Fiscal General, deberán de tener conocimiento en el ámbito del Derecho Penal, y Procuración de Justicia; con el objeto de garantizar a la ciudadanía, que el Fiscal que sea designado, garantice probidad en la investigación de los delitos.

b) El ejecutivo Estatal, no tendrá injerencia en ningún momento en la designación del titular de la Fiscalía, porque está debe ser un órgano autónomo para la investigación.

3. Los legisladores una vez que previó a los exámenes de los aspirantes, se vayan seleccionando por sus capacidades, quedará una terna de la cual será elegido el que haya demostrado mayor experiencia y capacidad jurídica para el desempeño de este nombramiento.

4. Una vez designado el Fiscal General, el Presidente de la Comisión de Justicia del Congreso, le hará saber al Ejecutivo, al Poder Judicial, y a la ciudadanía de la entidad, el nombre del Fiscal General.

5. Cuando el Fiscal General Estatal así como los Vice- Fiscales e integrantes de este órgano autónomo incurran en actos de corrupción, negligencia, abandono indebido del servicio público y/o incurran en algún delito que merezca la destitución del cargo; se les iniciara proceso penal.

El presidente de la comisión de justicia y los legisladores que integren dicha comisión, previa investigación y comprobación del o los delitos, destituirán de su cargo al Fiscal y en su caso a los vice fiscales o directores de la Fiscalía.

6. En los recesos del Congreso del Estado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General;

7. Las ausencias del Fiscal General serán suplidas en los términos que determine su ley orgánica; y,

8. El Fiscal General nombrará a los fiscales especializados con el visto bueno de las dos terceras partes del Congreso del Estado, dentro del plazo perentorio de 30 días, en caso de no pronunciarse se entenderá que aprueba dichos nombramientos.

La Fiscalía debe ser garante de transparencia de la aplicación de la Ley y la Justicia, sin más compromiso que servir a la ciudadanía. Sin distingos de credo, raza, color o re-

ligión, pues la verdadera aplicación de la Ley hará libre al pueblo en el desarrollo armónico de la paz social y el desarrollo de Guerrero.

Martha Elva GARZÓN BERNAL

COMENTARIO 2:

La Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado no establece, motivo circunstancia o razón en la cual el Titular de la Fiscalía General del Estado deba fundar su renuncia, lo cual sería conveniente que, el titular saliente antes de tiempo, tenga motivo, razón o que exista una circunstancia que tenga como consecuencia su salida y sea expuesta ante el congreso del Estado.

En relación con el artículo 142, fracción I, correlacionado con el artículo 111 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, establece en las fracciones II y VI Tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la designación; Poseer al día de su nombramiento, título y cédula profesional de licenciado en áreas afines a las de su competencia, expedidas por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

Lo más viable sería, que para ser Fiscal General del Estado tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de su designación, poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada, esto con la finalidad de quienes aspiren a este cargo de basta responsabilidad cuenten con una mayor preparación, a través de la práctica jurídica y de estudios de posgrado, que les permita contar con mayor respaldo intelectual y académico para la toma de decisiones.

Humberto MANZO RUANO

TÍTULO NOVENO

Órganos con Autonomía Técnica

SECCIÓN I

Principios Comunes

ARTÍCULO 143. Los Órganos con Autonomía técnica son instituciones adscritas y dependientes de los Poderes del Estado, tienen la finalidad de coadyuvar con ellos en el adecuado desempeño de las funciones de su competencia.

1. Los Órganos con Autonomía técnica tendrán a su cargo:

I. El ejercicio de la función de fiscalización superior, competencia del Poder Legislativo;

II. La planificación de políticas públicas para el desarrollo del Estado, competencia del Poder Ejecutivo; y,

III. La administración, vigilancia y disciplina de los funcionarios judiciales y los servicios de defensoría pública, competencia del Poder Judicial.

2. Es aplicable a los Órganos con Autonomía técnica lo dispuesto, en lo conducente, en los artículos 105, primer párrafo y numeral 2; 106, fracciones I, III y IV, 107, numerales 2 y 4; 108 y 109 de esta Constitución.

COMENTARIO:

Los órganos con autonomía técnica son la Auditoría Superior del Estado, Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Guerrero e Instituto de la Defensoría Pública del Poder Judicial del Estado, tal y como lo indica el presente artículo, son instituciones adscritas y dependientes de los Poderes del Estado y tienen como finalidad la de coadyuvar con ellos en el adecuado desempeño de las funciones de su competencia.

En el caso de la Auditoría Superior del Estado, que cambio de denominación a través de una reforma denominada “Anticorrupción”, es el órgano técnico dependiente del Poder Legislativo que se encarga de realizar la fiscalización superior de las cuentas públicas, evalúa la gestión financiera de todas las entidades fiscalizables de una forma imparcial, especializada, profesional, transparente y publica.

Este órgano con autonomía técnica, es el encargado de informar de manera pronta y oportuna los resultados de la fiscalización del Estado de Guerrero al Honorable Congreso del Estado de Guerrero del cual depende.

Otro órgano con autonomía técnica, es el Consejo de la Judicatura Estatal que cuenta con independencia técnica y de gestión y que depende del Poder Judicial del Estado,

para emitir sus dictámenes y resoluciones; y tiene a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial del Estado, con excepción del Pleno, las Salas y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

Sus principales funciones están establecidas en el artículo 76 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Guerrero número 129.

Este Consejo de la Judicatura del Estado, se integra por cinco miembros; uno de ellos es el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo es del Consejo; dos consejeros nombrados por el Gobernador y aprobados por el Congreso del Estado, y dos Consejeros designados por el Pleno del Tribunal, uno de entre los Magistrados del Tribunal, y otro de entre los Jueces de Primera Instancia. Los Consejeros, salvo el Presidente del Consejo, durarán en sus cargos tres años, con posibilidad de ser ratificados por única ocasión. Serán sustituidos de manera escalonada.

Para ser Consejero de la Judicatura Estatal, se requiere según el artículo 77 Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Guerrero número 129:

ARTÍCULO 77.- Para ser Consejero de la Judicatura Estatal, se requiere:

I.- Ser Ciudadano Mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II.- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

III.- Poseer el día de la designación con antigüedad mínima de diez años, Título y Cédula Profesional de Licenciado en Derecho, expedidos por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la fama en el concepto público lo inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena; y

V.- haber (sic) residido en el Estado durante los dos años anteriores al día de su nombramiento.

No podrán ser consejeros las personas que sean o hayan sido titulares de alguna dependencia, entidad u organismo de la administración pública estatal o municipal, o representante popular federal o estatal, durante los dos años previos a su designación, y quienes sean o hayan sido dirigentes de algún partido político o postulado para cargo de elección popular dentro de los tres años anteriores a su designación. Tampoco los ministros de algún culto religioso.

Los nombramientos de los Consejeros serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Tratándose de los Consejeros designados por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia y por los jueces de primera instancia, deberán gozar, además, con reconocimiento en el ámbito judicial.

El Instituto de la Defensoría Pública, es otro órgano con autonomía técnica adscrito y dependiente en este caso del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Guerrero, cuya función es de procurar el derecho a una defensa y asesoría integral, ininterrumpida, oportuna y especializada ante los órganos jurisdiccionales del Estado, observando los principios de gratuidad, probidad, independencia técnica, calidad profesionalismo y obligatoriedad. Su estructura interna del área es la siguiente:

1. Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Guerrero
2. Defensor General
3. Coordinador Administrativo
4. Coordinador General zona sur
5. Coordinador General zona centro
6. Coordinador Regional en materia civil y familiar “región Acapulco”
7. Coordinador Regional en materia penal tradicional “región Acapulco”
8. Coordinador Regional en el Sistema Acusatorio “región Acapulco”
9. Coordinador Regional “región costa chica”
10. Coordinador Regional “región Tecpan de Galeana”
11. Coordinador Regional “región Zihuatanejo”
12. Coordinador Regional “región Chilpancingo”
13. Coordinador Regional “región Chilpancingo en justicia para adolescentes”
14. Coordinador Regional “región Iguala”
15. Coordinador Regional “región tierra caliente”
16. Coordinador Regional “región montaña”

Cuenta con 98 defensores públicos distribuidos en todo el Estado de Guerrero, con las atribuciones siguientes del Instituto de la Defensoría Pública de acuerdo su Ley número 848 de Defensa Pública del Estado de Guerrero.

Artículo 14. Atribuciones

Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto tendrá las atribuciones que le señalen la Constitución Estatal y Ley Orgánica, así como las siguientes: (Reformado, P.O. 65, 12 de agosto de 2016)

I. Brindar el servicio de defensoría pública en el Estado de Guerrero, en las materias y bajo los supuestos plasmados en esta ley y las demás que resulten aplicables;

II. Apoyar la prestación de sus servicios en la técnica idónea para la defensa de los intereses del usuario;

III. Promover y llevar a cabo programas, proyectos y actividades de investigación e innovación que se relacionen con los servicios de defensoría pública; (Reformada, P.O. 65, 12 de agosto de 2016)

IV. Evaluar permanentemente la calidad y pertinencia de sus programas y en su caso, hacer las adecuaciones correspondientes;

- V. Fomentar convenios con instituciones públicas y privadas, locales, nacionales o internacionales, incluyendo las dedicadas a la protección de los derechos humanos para el cumplimiento de su objeto;
- VI. Desarrollar servicios de sistematización y disseminación de información especializada que contribuyan al fortalecimiento de las actividades en materia de defensoría pública;
- VII. Impulsar iniciativas y desarrollar proyectos para la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación en el servicio de defensoría pública;
- VIII. Coadyuvar en el desarrollo de estándares y en la transformación y perfeccionamiento de las prácticas de la defensoría pública;
- IX. Promover y organizar modalidades de difusión y vinculación entre la sociedad y el Instituto, de acuerdo con los objetivos de sus programas;
- X. Administrar sus recursos económicos asignados de conformidad con los ordenamientos legales aplicables;
- XI. Proponer al Consejo de la Judicatura mecanismos para diversificar y fortalecer sus fuentes de financiamiento;
- XII. Realizar toda clase de actos jurídicos que requiera para el logro de sus fines,
- XIII. Promover ante el Consejo de la Judicatura la capacitación, formación, actualización y especialización de los defensores públicos y demás personal técnico y administrativo con estricto apego a los principios que rigen el servicio civil de carrera;
- XIV. Fortalecer el respeto al derecho a una defensa y asesoría adecuadas, con especial prioridad en los defensores públicos y asesores bilingües;
- XV. Impulsar la profesionalización del servicio de defensoría pública, con perspectiva de género e interculturalidad; y
- XVI. Las demás que le confieran la Constitución Estatal, la Ley Orgánica; la presente Ley, los reglamentos que se prevén en la misma y los demás ordenamientos legales aplicables a la materia.

Alma Berenice de la CRUZ RAMÍREZ

ARTÍCULO 144. Cada Órgano con Autonomía Técnica elaborará su proyecto de presupuesto con los recursos necesarios para cumplir, adecuadamente, con su función, objetivos y metas.

El proyecto de presupuesto será remitido por su titular al Poder al que estén adscritos, para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado.

COMENTARIO:

En principio, es conveniente señalar que la adición a este artículo se publicó en el Periódico Oficial el veintinueve de abril de dos mil catorce, como parte de las innovaciones y nuevas instituciones jurídicas que se consagraron en la Constitución local.

Ahora, para poder comprender el alcance del artículo en estudio, es menester considerar integralmente lo previsto en otros preceptos de esta Constitución, a saber, 143 y 105, primer párrafo.

Efectivamente, dichos preceptos constitucionales delimitan lo que debe entenderse por cada uno de los conceptos del artículo en análisis, en virtud de que señalan que los órganos con autonomía técnica son instituciones adscritas y dependientes de los Poderes del Estado, los cuales tienen la finalidad de coadyuvar con éstos en el adecuado desempeño de las funciones de su competencia [artículo 143].

Las funciones de dichos órganos son las siguientes [artículo 143]:

- A. La fiscalización superior (competencia del Poder Legislativo);
- B. La planificación de políticas públicas para el desarrollo de la Entidad Federativa (competencia del Poder Ejecutivo); y,
- C. La administración, vigilancia y disciplina de los funcionarios judiciales y los servicios de defensoría pública (competencia del Poder Judicial).

Bajo ese orden de ideas, es preciso puntualizar que la autonomía técnica debe entenderse como la facultad de realizar o ejercer atribuciones sin injerencia alguna; empero, esa característica no significa independencia total, ya que la administración pública cuenta con vínculos que mantienen el control sobre los órganos que tienen esta cualidad.

Esto es, dicha autonomía consiste en que los órganos de mérito no estén sometidos a las reglas de la gestión administrativa que son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado, pues lo que se busca es la independencia suficiente respecto de los clásicos Poderes del Estado, para estar en aptitud de cumplir con sus finalidades para las cuales fueron creados.

Así, tales órganos son instituciones que en la actualidad no podrían concebirse sin autonomía, pues es precisamente su fundamento más importante [cuando menos en un Estado de Derecho], en virtud de que requieren tomar decisiones sin la interferencia de los poderes públicos, pues —en el ámbito de sus competencias— fiscalizan, planifican, administran, vigilan y disciplinan a fin de lograr las tareas estatales para los cuales fueron creados.

Con base en ello, podemos concluir que este artículo concibe la posibilidad de que los órganos [cuya característica es la autonomía técnica] puedan, a través de la elaboración de su propio proyecto de presupuesto destinar los recursos precisos para cumplir con tales funciones de fiscalización, planificación, administración, vigilancia y disciplina dentro de cada uno de los Poderes de la Entidad Federativa a los cuales estén adscritos.

La elaboración de ese proyecto debe realizarse conforme a los principios rectores de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad, eficiencia, racionalidad presupuestaria, profesionalismo, responsabilidad, transparencia, máxima publicidad y rendición de cuentas, así como aquellos principios consustanciales a su específica función en el marco de las leyes orgánicas y secundarias respectivas [artículo 105, primer párrafo].

Ahora, justamente uno de los vínculos que tiene la administración pública —a los que se hizo referencia en párrafos precedentes— para mantener el control sobre tales órganos, se materializa a través de la remisión de la propuesta de presupuesto [que se prevé en el artículo que se analiza] por su titular al Poder al que estén adscritos, para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de egresos del Estado.

Silvia ALCARAZ HERNÁNDEZ

ARTÍCULO 145. Los Órganos con Autonomía Técnica tendrán autonomía de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan esta Constitución y en las leyes aplicables.

COMENTARIO:

Como resultado de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido al sistema jurídico mexicano, a través del tiempo diversas reformas constitucionales, que tienen como finalidad la de reconocer a nivel constitucional, la existencia de órganos dotados de autonomía que cumplan de manera fundamental con funciones de carácter técnico y de control, buscando con ello dejar atrás la idea y práctica del ejercicio del monopolio del poder.

La creación de organismos autónomos, cuya actuación no está supeditada ni atribuida a los depositarios tradicionales del Poder Público, Legislativo, Ejecutivo o Judicial, que tienen funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender de manera ágil y oportuna las demandas sociales, sin que esto implique alterar o destruir la tradicional doctrina de la división de poderes, dado que la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su función principal radica en atender las necesidades esenciales del propio Estado, así como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales y que tienen un papel de suma importancia en nuestro sistema mexicano. La aparición de estos órganos, lamentablemente está ligada a un desprestigio por la actuación ineficiente de los órganos centralizados del Estado, es por ello, que la autonomía constitucional ha sido una solución recurrente en nuestro país, ya que con ello se ha considerado que por la importancia de dichos órganos, sus funciones requieren de contextos constitucionales distintos a los de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En este contexto, estos organismos son entes públicos que ejercen una función primordial del Estado, creados de manera ex profesa en los textos constitucionales y, por tanto, tienen relaciones de coordinación con los demás poderes tradicionales, sin que esto signifique que estén supeditados a algunos de ellos.

Dentro de algunas características que deben de tener estos organismos públicos, podemos mencionar las siguientes:

I. Deben estar establecidos y contemplados directamente en la Constitución, con lo cual tienen independencia jurídica de los poderes clásicos del Estado, lo que se traduce en autonomía orgánica y funcional. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes, dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial); debe considerarse como una distribución de funciones, haciendo eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado;

II. Tienen atribución para ejecutar una o varias funciones primordiales del Estado, lo cual implica autonomía técnica, es decir, deben atender eficazmente asuntos primordiales del Estado en beneficio de la sociedad. En el texto constitucional se les dotó de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen sus fines, que ejerzan una función del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía;

III. Facultad para expedir las normas que los rigen (autonomía normativa);

IV. Capacidad para definir sus necesidades presupuestales y para administrar y emplear los recursos económicos que les sean asignados (autonomía financiera-presupuestal y administrativa); y

V. Deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación y comunicación.

Con la finalidad de evitar y limitar los excesos en que incurrieron los poderes tradicionales y los factores reales de poder, lo cual genera desconfianza social en los gobernados, que se traduce en la falta de credibilidad gubernamental, se vio en la necesidad de crear estos órganos constitucionales, encargados ya sea de fiscalizar, vigilar, supervisar o controlar a las instituciones, para que no violenten la legalidad y el estado de derecho. Son considerados como una vía para conciliar la democracia de partidos, de los poderes tradicionales y grupos económicos y sociales.

Estos órganos deben contar con la especialización en su área, y su funcionamiento debe apegarse a un marco estricto de legalidad. En la medida en que un órgano tenga independencia financiera respecto de los poderes tradicionales y se evite cualquier injerencia gubernamental o de otra índole, se asegura y garantiza su autonomía técnica, siempre en estricto apego al principio de constitucionalidad, pues la limitante de la autonomía radica precisamente en que sus actos se encuentren apegados a dicho principio.

Su capacidad técnica para decidir en los asuntos propios de la materia específica que les ha sido asignada, mediante procedimientos especializados, con personal calificado para atenderlos, es cuando los órganos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que son aplicables a los servicios centralizados del Estado.

En relación al ámbito financiero, el artículo 143 numeral 2, de nuestra Carta Magna Local, ha establecido que los órganos con autonomía técnica, tendrán la misma autonomía presupuestaria que los órganos autónomos, y que por ello le son aplicables los numerales 105, primer párrafo y numeral 2; 106, fracciones III, 107, numeral 2; 108 y 109 de la propia Constitución, que en términos generales garantizan la gestión y ejecución del presupuesto de los órganos; sin embargo, en la práctica tanto los órganos autó-

nomos como los técnicos, difícilmente tienen libertad de manejar su propio presupuesto, incumpléndose con ello, lo dispuesto en nuestra Constitución Local, así como su delimitación en cuanto a su actuación, funcionamiento y organización para lo que fueron creados, toda vez que no debe perderse de vista que la asignación presupuestaria, al ser dinero público, se deben de ejercer de manera directa por el ente que la constitución establece su tutela de administración.

Por ultimo por citar un ejemplo, si el actual Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado, en un futuro próximo, se determinara que fuese un órgano autónomo, esto lo revestiría de ser un órgano jurisdiccional, dotado de autonomía plena para emitir sus resoluciones, con el manejo y ejercicio de su propio presupuesto suficiente para cubrir cada una de sus necesidades de funcionamiento, sin estar supeditado a ninguno de los poderes tradicionales, lo que se traduciría en recobrar la credibilidad de los gobernados, como un órgano laboral, que imparte justicia de manera pronta, expedita, gratuita e imparcial; ya que en la actualidad no se encuentra contemplado en ningún artículo de la Constitución del Estado ni en leyes secundarias, simplemente no tiene vida jurídica.

Bernardo ORTEGA LEÓN

ARTÍCULO 146. Cada Órgano con Autonomía Técnica tendrá un titular, designado por el plazo establecido en esta Constitución, a quien corresponderá la representación legal e institucional del mismo órgano, su administración y gobierno interior.

1. Las leyes definirán la forma y las modalidades de la designación de los titulares, así como, las responsabilidades, los derechos y las obligaciones; y,

2. Los titulares de los Órganos con Autonomía Técnica deberán rendir un informe anual de actividades ante el Poder al que estén adscritos orgánicamente y comparecer, cuando sea el caso, ante estos o ante el Congreso del Estado previa solicitud fundada y motivada, en los términos dispuestos en la ley.

COMENTARIO:

Para comprender la importancia de los Órganos con Autonomía Técnica a que se refiere el artículo 146 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, es importante hacer mención que la centralización del poder, que ha caracterizado a los gobiernos latinoamericanos, se ha visto mermada por la Tercera Ola Democratizadora que se extendió por toda América Latina a principios de la década de los ochenta impulsando la participación ciudadana en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

En este sentido, los gobiernos debían diseñar e implementar modelos flexibles de gestión y administración pública, además de reducir el aparato burocrático y crear espacios de atención ciudadana, no obstante, la desconfianza del individuo ante las instituciones formalmente establecidas, dio paso a la creación de Órganos Autónomos con la finalidad de recuperar el descrédito perdido a través de la vinculación con los sectores sociales, facilitando su integración y atención de demandas apremiantes de la sociedad.

En el caso de México, el pasado autoritario, dio paso para que la sociedad civil exigiera mayores espacios de participación, favoreciendo con ello la creación de órganos autónomos durante el proceso de transición democrática (Ackerman, 2007: 40), los cuales han tenido la difícil tarea de cumplir los principios rectores de autonomía en la toma de decisiones, al mismo tiempo que debe prevalecer una relación de inclusión con la ciudadanía, sin embargo, no todos los órganos autónomos guardan esa relación con la sociedad civil, en la mayoría de los casos, estas instituciones esperan que las personas sean las que busquen el acercamiento, a través de las solicitudes de información como sucede con los encargados de garantizar la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública, donde su función se reduce a la intermediación entre el sujeto obligado y el ciudadano.

Por otro lado, Luis Aguilar analiza el problema de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos apuntando que los Organismos Públicos Autónomos han sido creados para dar respuesta a los problemas sociales (Aguilar, 2015: 07), es decir, en ellos recae la gobernabilidad efectiva en temas de derechos humanos, procesos electorales, transparencia, rendición de cuentas y fiscalización.

La inclusión de Órganos Autónomos se ha convertido en una necesidad social, en ese sentido, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero precisa cuales son los Órganos con Autonomía Técnica, los cuales son: a) Auditoría Superior del Estado de Guerrero, b) Consejo de Políticas Públicas, c) Consejo de la Judicatura y d) Instituto de la Defensoría Pública del Estado de Guerrero.

El artículo 146 de la citada constitución local, dispone que cada Órgano con Autonomía Técnica tendrá un titular, designado por el plazo que se establece en cada uno de ellos, quien tendrá la representación legal e institucional del mismo, haciendo hincapié en que la autonomía técnica radica en la facultad que tendrán para dirigir su administración y gobierno interior. Al respecto, el citado numeral reconoce la autonomía técnica, pero omitió la de gestión para el ejercicio de sus atribuciones, en tanto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 79, reconoce la autonomía técnica y de gestión para la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados. De igual forma, en el artículo 100 constitucional está reconocida para el Consejo de la Judicatura Federal. No obstante, la constitución local omitió esta característica para los órganos con autonomía técnica, reconociéndola únicamente para órganos autónomos.

En seguida, el citado artículo 146 señala que “Las leyes definirán la forma y las modalidades de la designación de los titulares, así como, las responsabilidades, los derechos y las obligaciones”. Es importante que la constitución local señale de manera específica que leyes son las que definirán la designación de los titulares, en virtud que estas especificaciones pueden caer en contradicción si se deja abierto, en este caso, en la propia constitución local se marcan estos lineamientos.

Por último, el mismo artículo también precisa que “Los titulares de los Órganos con Autonomía Técnica deberán rendir un informe anual de actividades ante el Poder al que estén adscritos orgánicamente y comparecer, cuando sea el caso, ante estos o ante

el Congreso del Estado previa solicitud fundada y motivada, en los términos dispuestos en la ley”. Es decir, la rendición de cuentas horizontal que se da entre órganos del Estado (Sosa, 2011:108) es una responsabilidad para los titulares de los órganos autónomos, no así la rendición de cuentas vertical, aquella que se da entre órganos del Estado y Ciudadanos, donde la Constitución en mención no obliga a los titulares de los órganos con autonomía técnica, a pesar de la creación de comités de consulta y participación ciudadana, tanto a nivel municipal como estatal, estos no tienen el derecho reconocido para hacer comparecer a las personas que están al frente de los espacios que deben garantizar a la ciudadanía el acceso a la información pública gubernamental.

La creación y reconocimiento legal de organismos públicos con plena autonomía y autonomía técnica, tienen una función importante para coadyuvar a la consolidación democrática del país, en ese sentido, deben ser los principales garantes de establecer una estrecha relación con la sociedad civil, al mismo tiempo que le informan de manera periódica de su actuar, con la finalidad de recobrar la confianza y fomentar la participación ciudadana.

Fuentes de consulta: ACKERMAN, Jonh M. 2007, *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, México, Siglo XXI. AGUILAR, Luis, 2015, *Los retos y desafíos de los órganos autónomos en la nueva gobernanza*. Paper presentado en el Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Las reformas constitucionales: Retos y desafíos de los organismos públicos autónomos, Guadalajara. Disponible en http://www.opam.org.mx/wp-content/uploads/2014/12/luis_f_aguilar.pdf (30/marzo/2019). SOSA, José, 2011, *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Siglo XXI.

Olivia LEYVA MUÑOZ

SECCIÓN II

Estatuto Jurídico de sus Integrantes

ARTÍCULO 147. Esta Constitución garantiza la objetividad, imparcialidad, especialización y el profesionalismo de los integrantes de los Órganos con Autonomía Técnica, en el marco de las leyes orgánicas y secundarias respectivas y de los reglamentos expedidos por cada uno de ellos.

COMENTARIO:

Por primera ocasión con las reformas de abril del 2014, se establecen en nuestro texto constitucional, en su TÍTULO NOVENO. ÓRGANOS CON AUTONOMÍA TÉCNICA, los Órganos con Autonomía Técnica del Estado de Guerrero: Auditoría General, Consejo de Políticas Públicas, Consejo de la Judicatura, y el Instituto de la Defensoría Pública; dependientes de los correspondientes Poderes.

Análisis. El artículo 147 constitucional es parte del Título Noveno constitucional, en donde en su sección I nos refiere los principios comunes de los Órganos con Autonomía Técnica y en su Sección II el Estatuto Jurídico de sus Integrantes (en donde se localiza

nuestro artículo 147), y en sus capítulos I al IV, que nos refieren por cada uno de los Órganos sus objetivos, designaciones y requisitos de sus respectivos integrantes, y sus funciones.

El artículo en análisis tiene por objeto fundamental el garantizar la “objetividad, imparcialidad, especialización y el profesionalismo” de los integrantes de los Órganos con Autonomía Técnica.

Consideraciones. Los Órganos con Autonomía Técnica son instituciones adscritas y dependientes de los Poderes del Estado.

No tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio, sin embargo, si tienen facultades para elaborar sus presupuestos anuales y mandarlos a los poderes de su adscripción para que se integren a los Presupuestos de Egresos respectivos.

Por otro lado, tienen facultades de proponer sus reglamentos para su organización y funcionamiento a los poderes de su adscripción.

La propia constitución establece en la propia sección II, en los Capítulos I al IV los requisitos para poder ser nombrados como integrantes de los Órganos con Autonomía Técnica, también se sujetarán los nombramientos a los requisitos establecidos en los artículos constitucionales: 105 primer párrafo, numeral 2; artículo 106 fracciones I, III y IV; artículo 107 numerales 2 y 4; artículo 108, artículo 109; artículo 111 fracción VIII; artículo 112 numerales 3 y 4 y artículo 115.

Los titulares de los Órganos con Autonomía técnica tendrán la obligación de presentar un informe anual al Poder al cual estén adscritos y tendrán la obligación de concurrir al Congreso del estado cuando este lo cite.

Finalmente se establece en el propio artículo 147 que la operación misma de los Órganos con Autonomía Técnica se sujetará “en el marco de las leyes orgánicas y secundarias respectivas y de los reglamentos expedidos por cada uno de ellos”. Al efecto la misma constitución refiere que las leyes que al efecto se emitan con base en todo lo anterior, podríamos concluir desde mi punto personal lo siguiente.

Interpretación y alcance. Por lo que hace a la “objetividad e imparcialidad” considero que a pesar que se refiere que en las leyes y reglamentos respectivos garantizarán las mismas, hay dos factores fundamentales que habría que ponderar, “el elector”, “el presupuesto” y la “organización”.

En el primer factor “el elector” corresponde la designación de los titulares de los Órganos con Autonomía Técnica, por el Poder Ejecutivo al Gobernador, por el Poder Legislativo al Congreso del Estado, y al Poder Judicial a jueces, magistrados, Gobernador y Congreso, de acuerdo al poder de su adscripción.

De lo anterior se deriva que en la mayoría de los casos si existe una subordinación jerárquica relativa, ya que el titular del poder respectivo los nombra, y puede suponerse tendrá una alta influencia sobre las decisiones que tomen los titulares de los Órganos.

Por otro lado, en relación al “presupuesto”, si es bien cierto los Órganos con Autonomía Técnica, tienen facultades para elaborar sus presupuestos anuales y mandarlos a los

poderes de su adscripción para que se integren a los Presupuestos de Egresos respectivos, también es cierto que quienes autorizan sus presupuestos en principio son los poderes de adscripción respectivos, así como administran dichos recursos, sus ministraciones y registros, por lo que si hay una subordinación relativa.

En cuanto a la “organización”, los Órganos tienen facultades de proponer sus reglamentos para su organización y funcionamiento a los poderes de su adscripción, lo cual es claro que quienes definen son los poderes y no los Órganos, por lo que también podemos observar una subordinación relativa.

Lo anteriores factores podrían influir para que no se dé el supuesto de “objetividad e imparcialidad” a que se refiere el artículo 147 constitucional.

Por otro lado, por lo que hace a la “especialización y el profesionalismo de los integrantes”, está suficientemente regulado los mecanismos para acreditar conocimiento, experiencias e idoneidad de acuerdo con la naturaleza de cada Órgano con Autonomía Técnica”, como se desprende de las disposiciones referidas en nuestro párrafo cuarto de antecedentes; es importante que estos requisitos queden claramente plasmados en las convocatorias para aspirantes a los cargos, y que se revise por los poderes respectivos de la adscripción su cabal cumplimiento.

Propuesta. Si realmente se quiere dotar de “objetividad, imparcialidad, especialización y el profesionalismo” de los integrantes de los Órganos con Autonomía Técnica”, considero que el nombramiento de los integrantes de los órganos, no debería participar o presidir sus órganos colegiados el poder de adscripción respectivo, así como en sus presupuestos y sus reglamentos de organización, no debería participar en las autorizaciones el poder de su adscripción respectiva.

Fuentes de consulta: Constitución Política del estado libre y soberano de Guerrero, publicada en el periódico oficial del gobierno del estado el 17 de noviembre de 1917 y 5 de enero de 1918. Decreto número 453 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del estado libre y soberano de Guerrero, publicado en el periódico oficial del gobierno del estado de fecha 29 de abril de 2014. Las constituciones del estado de Guerrero, David Cienfuegos Salgado (comp.), México, Fundación Académica Guerrerense, 1996.

Mario Alejandro MENDOZA CASTAÑEDA

ARTÍCULO 148. Para ser Auditor Superior, consejero del Consejo de Políticas Públicas, consejero del Consejo de la Judicatura o defensor general del Instituto de la Defensoría, se requiere cumplir los requisitos generales establecidos en el artículo 111 de esta Constitución, y los especiales que para cada uno se señalen.

COMENTARIO:

Antecedentes. Previo a comentar el artículo 148 de nuestra Constitución, estudiemos algunos antecedentes para después abordar su interpretación. La Constitución Políti-

ca local, vigente, fue reformada y adicionada en su totalidad por el decreto 453 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero el 29 abril de 2014²⁷⁷. Antes de esta fecha no existía antecedente alguno en ninguna de las Constituciones Políticas anteriores sobre *órganos autónomos del Estado* ni *órganos con autonomía técnica*.

El decreto de reformas y adiciones citado menciona un conjunto de “innovaciones y nuevas figuras jurídicas”²⁷⁸. Entre éstas menciona el establecimiento de los “órganos autónomos y la ciudadanización de sus nombramientos”. Asimismo, como innovaciones del nuevo texto constitucional se menciona que el mismo otorga autonomía a las siguientes entidades: Comisión de los Derechos Humanos, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, Tribunal Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo (hoy Tribunal de Justicia Administrativa), y Fiscalía General. El decreto de reformas y adiciones menciona, asimismo, que se establecen como órganos con autonomía técnica, dependientes de los correspondientes Poderes del Estado de Guerrero, a la Auditoría General (hoy Auditoría Superior), al Consejo de Políticas Públicas, al Consejo de la Judicatura y al Instituto de la Defensoría Pública.

De esta manera, en síntesis, la regulación constitucional de los *Órganos Autónomos del Estado* y de los *Órganos con Autonomía Técnica* es de factura reciente en el orden constitucional local habiendo operado la reforma en dos vías. Primero, mediante el otorgamiento de la autonomía a las entidades listadas líneas arriba (previstas en el artículo 105 de manera general, y a partir del 116 y siguientes de manera particular) y, segundo, mediante el establecimiento de órganos con autonomía técnica (listados a partir de la naturaleza de sus funciones en el artículo 143 y regulados cada uno a partir del 150).

Ejercicio de interpretación. La interpretación del artículo 148, a partir de una lectura distraída de este precepto, no ofrece ninguna dificultad. Se encuentra en el Título Noveno, Sección II. Ésta se refiere al “estatuto jurídico de los integrantes” de los *Órganos con Autonomía Técnica* que, como vimos, son de nueva creación. La Sección I contiene los “principios comunes” a dichos órganos.

El artículo 148 se refiere, mediante una referencia al artículo 111, a los requisitos o calidades de carácter general que deben cumplir aquellos que sean designados como titulares de los órganos con autonomía técnica. El artículo 156 dispone calidades especiales como contar con experiencia de al menos cinco años dentro de la administración pública.

En este sentido, el auditor superior, el consejero del Consejo de Políticas Públicas, el consejero del Consejo de la Judicatura y el defensor general del Instituto de la Defensoría Pública, deberán cumplir con las siguientes calidades: I. Ser ciudadano mexicano, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos; II. Tener cuando menos treinta años cum-

²⁷⁷ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, número 34, alcance I, 29 de abril de 2014, disponible en la dirección <http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/?m=20140429> (última consulta el 3 de abril de 2019).

²⁷⁸ *Ibidem*, p. 186 y 187.

plidos al (sic) día de la designación; III. Gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal, ni estar inhabilitado para el desempeño de cargos públicos; IV. Haber residido en el Estado durante cinco años anteriores al (sic) día de su nombramiento; V. Contar con conocimientos especializados y con experiencia debidamente comprobados en el ámbito de su competencia; VI. Poseer al (sic)²⁷⁹ día de su nombramiento, título y cédula profesional de licenciado en áreas afines a las de su competencia, expedidas por autoridad o institución legalmente facultada para ello; VII. No ser ministro de ningún culto religioso; VIII. No haber sido titular de ninguna dependencia, entidad u organismo de la administración pública estatal o municipal, o representante popular federal o estatal, durante dos años previos a su designación; y, IX. No haber sido dirigente de algún partido político ni postulado para cargo de elección popular dentro de los tres años anteriores a su designación. El precepto busca probidad, independencia política y religiosa así como experiencia y conocimientos con trayectoria en la administración pública.

El requisito de residencia de la fracción IV tiene problemas de constitucionalidad ya que contiene una limitación al derecho previsto en el artículo 5 de la Carta Magna. Nada impide que una persona elegible al cargo pero que no tiene su residencia en el Estado de Guerrero pueda desempeñarlo si tiene todas las calidades, sobre todo los conocimientos y la experiencia en las áreas de competencia del puesto. La residencia vendría a ser un elemento *ex post* del contrato de trabajo para el debido desempeño y cumplimiento de los deberes que el cargo conlleva, pero no un requisito *ex ante* que lo convertiría en inconstitucional²⁸⁰.

Crítica. El caso del Consejo de Políticas Públicas. Una lectura cuidadosa del artículo 148 lleva a una crítica del conjunto de disposiciones contenidas en los títulos octavo y noveno de la Constitución Política guerrerense. A partir de esta lectura se identifica una antinomia entre las instituciones reguladas en el Título Octavo (“órganos autónomos del Estado”, artículos 105 a 142) y las previstas en el Título Noveno (“órganos con autonomía técnica”, artículos 143 a 169).

La oposición estaría dada por el sentido que el concepto *autonomía* tiene en los títulos octavo y noveno, así como a partir de otras discrepancias del texto constitucional local que se advierten a partir del análisis de ciertas disposiciones de ambos títulos y de la literatura jurídica sobre los *órganos constitucionales autónomos*.

²⁷⁹ Considero que el uso de la preposición **al** está mal usada en el artículo 111 de la Constitución Local antes transcrito. La preposición *a*, seguida del artículo *el*, se contrae en la forma *al*. *Voy al médico*. Debió usarse la preposición **en** que denota en qué lugar, tiempo o modo se realiza lo expresado por el verbo a que se refiere. Tener treinta años cumplidos *en el* día de la designación. Diccionario de la Real Academia Española, <https://dle.rae.es/?id=EuPaWdO> (última consulta el 3 de abril de 2019).

²⁸⁰ LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 50., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). Tesis de jurisprudencia 1001565. Pleno. Novena Época. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Tercera Sección-Libertad de trabajo y de profesiones, Pág. 908.

En primera instancia, llama la atención el uso de la terminología, ya que el carácter “autónomo” de los órganos del título octavo no es el mismo respecto de la “autonomía” técnica de las entidades del noveno. Las diferencias entre unos y otros sugieren una revisión sobre la pertinencia normativa de los órganos con autonomía técnica en la constitución local.

El artículo 105 de la Constitución Política local atribuye dos características a los “órganos autónomos” del Estado de Guerrero, su *autonomía e independencia* respecto de los Poderes Públicos Estatales. La literatura jurídica en la materia los llama *órganos constitucionales autónomos* y su regulación data de 1990 como “producto de necesidades sociales, políticas y jurídicas de la sociedad mexicana que quizás no fueron adecuadamente atendidas por la administración pública federal o que, por el grado de especialización, requieren de un cuerpo ajeno a otro tipo de dinámicas políticas”.²⁸¹ En los últimos años, sobre todo a partir de 2012, la creación de los órganos constitucionales autónomos está asociada a las reformas estructurales implementadas por la administración del presidente Enrique Peña Nieto.²⁸²

Se entiende, entonces, que el “otorgamiento” de autonomía al Tribunal de Justicia Administrativa y al Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero, entre otros, haya sido un acto consecuencia de las reformas constitucionales a la Carta Magna que se aprobaron en la época de la promulgación del Decreto 453 de abril de 2014. Pero la creación de órganos con autonomía técnica no se entiende a partir de lo dicho con anterioridad o bien se llevó a cabo a partir de una técnica legislativa deficiente.

Los órganos constitucionales autónomos responden a determinadas características. Son creados directamente en la Constitución, son independientes de los Poderes Públicos constitucionales, gozan de autonomía e independencia funcional y financiera, ejercen funciones técnicas, primordiales del Estado, y tienen personalidad jurídica.²⁸³ Mantienen, asimismo, relaciones de coordinación con otros poderes y órganos del Estado. A este tipo de órganos se refiere el artículo 105 de la Constitución Política local.

Ahora bien, el simple hecho de que un órgano haya sido creado por mandato constitucional no es suficiente para considerarlo un órgano constitucional autónomo. Se trata de “órganos de relevancia constitucional” que se encuentran en un espacio intermedio entre los órganos autónomos y los entes públicos federales.²⁸⁴ Los órganos con autonomía técnica del artículo 143 de la constitución guerrerense están adscritos y son dependientes de los Poderes del Estado. Adicionalmente, no tienen personalidad jurídica según lo dispone

²⁸¹ Labardini Inzunza, Adriana, Conferencia magistral presentada en el Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Las reformas constitucionales: retos y desafíos de los organismos públicos autónomos, Guadalajara, Ememorias, 2015, p. 195.

²⁸² Fabián Ruiz, José, *Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, número 37, julio-diciembre de 2017, p. 98.

²⁸³ *Ibidem*, p. 93.

²⁸⁴ *Ibidem*, p. 89.

el apartado 2. del artículo 143 citado. Estas notas los separan y los distinguen, en consecuencia, de los órganos autónomos del Estado. La autonomía técnica de los órganos que describe el artículo 143 de la constitución guerrerense es su justificación.

¿Era necesario crear un título aparte en la Constitución Política del Estado de Guerrero para regular a detalle los principios, fines, integración, nombramiento y competencia de los órganos con autonomía técnica? Bastaba, desde mi punto de vista, con una técnica legislativa adecuada, tan sólo decir que los órganos a que se refiere el artículo 143 tendrán autonomía técnica y de gestión; y que para el ejercicio de sus atribuciones, organización interna y funcionamiento *se atenderá a los términos que disponga la ley*.

El caso del Consejo de Políticas Públicas es especialmente raro, ya que está regulado como órgano con autonomía técnica en los artículos 154 al 159 y, por otra parte, dicho Consejo está previsto en el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero número 08 como una entidad de la administración pública centralizada. Aparte de las implicaciones constitucionales en torno a la competencia y legalidad de los actos de esta entidad, para el nombramiento del consejero ¿qué norma aplica? ¿El artículo 15 de la LOAPEGRO, el 148 o el 156 constitucionales? ¿Qué normas se aplicarán para el órgano asesor?

Luis Raúl LEYVA MONTAÑO

ARTÍCULO 149. Los integrantes de los Órganos con Autonomía Técnica serán nombrados en los términos dispuestos en esta Constitución y en las leyes, las cuales determinarán los mecanismos para verificar y constatar sus conocimientos, experiencia e idoneidad para el cargo.

Es aplicable a los integrantes de los Órganos con Autonomía Técnica lo dispuesto en los artículos 112 numerales 3 y 4, 114 y 115 de esta Constitución.

COMENTARIO:

El precepto Constitucional en análisis, garantiza que quienes integren los Órganos con Autonomía Técnica, tengan la especialización y preparación técnica que deriva de la evolución de la teoría tradicional de la división de poderes en la que descansa la organización del Estado y sus tres poderes tradicionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) que sin perder su esencia, ahora se considera como una distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado, como condición indispensable para permitir su existencia.

Conforme al régimen republicano, democrático y federal que establece la norma fundamental, los estados de la República pueden establecer, como órganos de poder, no solo a los señalados en la ley suprema, ya que en uso de la libertad soberana de que gozan en su régimen interior pueden, según sus necesidades, crear cuantos órganos consideren indispensables para su desarrollo, así como para atribuirles facultades y consignar las limitaciones pertinentes, siempre y cuando no contravengan las estipulaciones del Pacto Federal.

La existencia de múltiples instancias autónomas solo muestra la fragilidad y la falta de credibilidad del Estado en su conjunto y de los Gobiernos en particular. Países caracterizados por su gran desarrollo (Suiza, Suecia, Finlandia, entre otros) no cuentan con tantos entes autónomos como en México. Sus Gobiernos tienen credibilidad electoral, estadística y en el acceso a la información; en un Estado con prácticas democráticas bien asentadas no se necesitan órganos autónomos para que haya contrapesos. En cambio, dado que en México se vive una democracia incipiente, el fortalecimiento de las instituciones, se da desde el diseño constitucional para garantizar la autonomía de órganos especiales con tareas públicas que no sean manoseadas por intereses políticos.

El control parlamentario es una de las clases de control político que existe entre los órganos estatales como parte del diseño de frenos y contrapesos. Se despliega mediante los instrumentos antes referidos con el objetivo de fiscalizar la actividad institucional, otorgando publicidad a determinadas acciones que no se conocían a detalle a través del debate legislativo; sus efectos son de carácter difuso e influyen principalmente en las decisiones futuras del sujeto controlado, en la opinión pública y en el electorado.

En ese sentido, y conforme a lo expuesto por nuestro Máximo Tribunal Judicial, la naturaleza y características de los organismos constitucionales autónomos son las siguientes:

- 1) Se establecen directamente por la Constitución;
- 2) Atienden funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad;
- 3) Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder;
- 4) Son parte de la evolución de la teoría tradicional de la división de poderes que abandona la concepción de la organización del Estado en los tres tradicionales —Ejecutivo, Legislativo y Judicial—;
- 5) Son parte de la distribución de funciones o competencias del Estado;
- 6) Mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación;
- 7) Cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera;
- 8) Se les dota de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica a fin de que alcancen los fines para los que fueron creados;
- 9) Ejercen una función propia del Estado que, por su especialización e importancia social, requería autonomía de los clásicos poderes del Estado;
- 10) Su creación no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes;
- 11) Guardan autonomía e independencia de los poderes primarios, lo que no significa que sean ajenos al Estado mexicano;
- 12) Su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general; y
- 13) Se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

Arturo LIMA GÓMEZ

CAPÍTULO I

Auditoría Superior del Estado de Guerrero

SECCIÓN I

Fines

ARTÍCULO 150. La función de fiscalización superior del Poder Legislativo se realizará a través de un órgano adscrito y dependiente de éste, denominado Auditoría Superior del Estado de Guerrero.

La Auditoría Superior del Estado de Guerrero ejercerá su función mediante la fiscalización imparcial, especializada y profesional de los recursos públicos del Estado a través de auditorías, visitas, inspecciones, ejercicios de revisión y evaluación; asimismo, garantizará la efectiva rendición de cuentas de las entidades fiscalizables a los ciudadanos guerrerenses.

COMENTARIO:

Los actos más importantes del gobierno son aquellos que se relacionan con el tesoro público, y, por tanto, deben ofrecer a los contribuyentes, que sacrifican parte de sus riquezas en beneficio del Estado, la seguridad de que los dineros se recaudan legalmente y se invierten en sus verdaderos destinos.

Camilo Paolo F. G. Benso, conde de Cavour.

Exordio. Siempre ha sido tema de preocupación constante de los ciudadanos el establecimiento de mecanismos efectivos y eficaces que tengan por objeto el control en el manejo, custodia y destino de los recursos financieros del Estado, toda vez que la historia ha identificado a la corrupción de los servidores públicos como uno de los peligros más importantes y latentes que dañan gravemente el progreso de la sociedad; de ahí que, se han creado diversos sistemas de rendición de cuentas con el propósito de prevenirla y combatirla.

En ese sentido, el control en el manejo de los recursos públicos es un mecanismo que va ligado al de rendición de cuentas, la cual es característica indispensable en todo Estado democrático que se jacte de serlo; en vista de lo anterior y tomando en cuenta las reformas hechas a los artículos 79, 108, 109, 113, 114 y 116 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 26 y 27 de mayo de 2015 en materia de combate a la corrupción, la cual tiene como uno de sus principales objetivos el regular la actividad económica y encauzarla hacia la realización de un proyecto de nación,²⁸⁵ se incorpora en julio de 2017 a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, dentro de las fracciones XIII y XIV del artículo 61 como facultad atribuida al Congreso del Estado, la referente a la revisión y fiscalización de

²⁸⁵ Cfr, Ruiz Massieu, José Francisco, *La empresa pública. Un estudio de derecho sobre México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980, p. 105.

las cuentas públicas de las entidades fiscalizables, por conducto de la Auditoría Superior del Estado; así como el coordinar y evaluar, con independencia de su calidad de órgano con autonomía tanto técnica como de gestión, el trabajo realizado por aquella con base en el informe que resulte de la fiscalización de la cuenta pública anual hechas a las entidades fiscalizables a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación.

Fue así que se incorporó dentro del Título Octavo, Capítulo I, secciones I y II de la máxima Ley Estatal, a la Auditoría Superior del Estado bajo el diseño de órgano con personalidad y patrimonio propios, la cual llevara a cabo su encomienda conforme a lo establecido tanto en la propia Constitución, como en lo dispuesto en la Ley Número 468 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, número 57 Alcance II, el 18 de julio de 2017.

Breve referencia histórica. Los primeros antecedentes relacionados a la función del control patrimonial o fiscalización de los recursos como función pública, se remontan a la Edad Media con el Tribunal de Cuentas. En 1388 se crea la figura de los Contadores Mayores en la Corte castellana y en Toledo la Casa de Cuentas de Valladolid en 1436, así como las Ordenanzas otorgadas por Juan II en 1437 y 1442 a la Contaduría Mayor de Cuentas, las cuales fueron esenciales para el surgimiento del Tribunal de Cuentas.

En cuanto a los antecedentes del control interno de la Administración Pública en México, se tiene que la necesidad de verificar y garantizar el adecuado manejo de los recursos públicos data desde la época del virreinato, ya que con motivo de la conquista española Hernán Cortés obligó a los indígenas a pagar tributos con entrega de animales, metales preciosos, joyas y con trabajo en diversas minas, haciendas y granjas. En 1524, los reyes españoles decidieron crear en la Nueva España un Tribunal Mayor de Cuentas con facultades en materia de auditoría. Para 1573 se instaura la alcabala y posteriormente el peaje y en 1605 se instituye el Tribunal Real Audiencia de Cuentas, quien se encargaba de recaudar y administrar las cuentas de los oficiales reales, entre otras facultades.

Durante el movimiento armado de Independencia y tras la instauración en la ciudad de Chilpancingo de la Asunción -hoy Chilpancingo de los Bravo, Guerrero- del Congreso de Anáhuac, se emitió en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, mejor conocido como Constitución de Apatzingán, el cual pese a su escasa vigencia de aproximadamente seis meses, se torna de mucha importancia ya que fue en ella en donde por primera vez se le da a nuestra patria el nombre de “México” y ya no el de América Septentrional cuyo contenido fue muy adelantado para su época toda vez que,²⁸⁶ dentro del capítulo VIII, en el artículo 114 se encuentra el primer antecedente constitucional mexicano sobre la facultad de examinar

²⁸⁶ Si desea conocer más acerca de dicho Decreto Constitucional sugiero a usted lea a Flores Sánchez, Ulises, *De la Constitución de Apatzingán de 1814. Su análisis histórico-jurídico desde la perspectiva actual de la teoría constitucional*, México, Porrúa, 2014; en donde se realiza un completo y pormenorizado análisis acerca de su vigencia, validez, aplicación práctica y demás aspectos relevantes sobre los que por desgracia se ha polemizado en forma amplia con ataques furibundos y hasta, en ocasiones, sin sustento lógico-jurídico.

y aprobar la cuenta pública por parte de un órgano distinto e independiente del Poder Ejecutivo, al establecer lo siguiente:²⁸⁷

Capítulo VIII. De las atribuciones del Supremo Congreso. Al Supremo Congreso pertenecen exclusivamente:

Artículo 114. Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública.

Así entonces, a partir de esta primera Constitución creadora del Estado mexicano, todas las leyes fundamentales de México hasta la actual promulgada 1917, encomiendan a los órganos de representación popular la aprobación del ejercicio del gasto público, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda. Desde la vigencia de la Constitución queretana, los organismos públicos federales empezaron a contar, además con órganos propios encargados de llevar a cabo auditorías internas, los cuales fueron regulados por la Ley Orgánica del Departamento de la Contraloría de la Federación.

Posteriormente durante la administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, el 30 de julio de 1999, se promulga Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y la Contraloría Mayor de Hacienda que fue sustituida por la actual Auditoría Superior de la Federación, la cual no solo realiza las auditorías sobre el manejo de los recursos federales, sino que además califica el cumplimiento de los planes y programas federales autorizados, e incluso tiene facultades sancionadoras. El 20 de diciembre de 2000, en el sexenio de Vicente Fox Quezada se crea la Ley de Fiscalización Superior de la Federación Reglamentaria de los artículos 73 fracción XXIV, 74, fracción IV, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De la Auditoría General del Estado de Guerrero. Naturaleza y fines (artículo 150). Por principio debemos recordar que el vocablo “Auditar” proviene del inglés *to audit, an official examination of records*, es decir, llevar a cabo un examen general de los registros. Dicha palabra a su vez deriva del latín *audīre* que significa oír, de lo que se deduce que se trata de aquella actividad encaminada a examinar la gestión económica de una entidad con el objeto de comprobar si se ajusta a lo establecido por la ley o la costumbre.

En otras palabras, la auditoría es la actividad profesional encaminada a la revisión y verificación de las cuentas anuales, así como de los estados financieros o documentos contables, confeccionados conforme al marco legal aplicable en materia financiera y que siempre culminara tal revisión y verificación con la emisión de un informe sobre la fiabilidad de dichos documentos que pudieren tener efectos *erga omnes*.

Pues bien, conforme a la tendencia de establecer límites institucionales a las facultades no tanto constitucionales, sino metaconstitucionales del Ejecutivo, es de destacar la

²⁸⁷ Texto tomado de la copia fotográfica del original que aparece en el libro de Moguel, Julio y Cienfuegos Salgado, David, *La Constitución de Apatzingán. Carta Libertaria de las Américas*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados / LXII Legislatura-Juan Pablos Editor, 2014, p. 11 .

creación de diversos órganos autónomos —algunos con autonomía constitucional y otros con autonomía técnica, jurídica y presupuestal— que han ido reduciendo enormemente las facultades y margen de maniobra discrecional del Poder Ejecutivo mediante la sustracción de su esfera de competencia de ciertas funciones.²⁸⁸

A lado de los órganos con autonomía constitucional —tales como el Banco de México, el Instituto Nacional Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos junto con sus correspondientes Comisiones Estatales de Derechos Humanos—, se encuentran otros a nivel local que persiguen de igual forma el limitar institucionalmente la actuación del Ejecutivo mediante la fiscalización y vigilancia de la misma. En ese sentido, aunque con distintos grados de autonomía e independencia, se encuentra en el estado de Guerrero la Auditoría General como órgano técnico del Poder Legislativo encargado de revisar la cuenta pública.

En efecto, la Auditoría General del Estado es un órgano especializado de fiscalización con autonomía técnica y de gestión de la Cámara de Diputados del Congreso del Estado de Guerrero, cuya función es de suma importancia para la vida económica del estado, ya que se encarga de controlar la actividad del Gobernador del Estado y de sus Secretarios de Despacho, en lo que concierne tanto a la formulación del presupuesto anual de egresos, como lo relativo a los gastos públicos que se hayan realizado en el año inmediato anterior. El ejercicio de dicha encomienda nos deja ver que, en el aspecto esencialmente constitucional, el Ejecutivo Local no es un órgano hegemónico que pueda disponer a su antojo de la economía del estado, sino que su conducta en este aspecto se encuentra sometida a la vigilancia del Congreso del Estado con forme a las facultades comprendidas en las fracciones XIII y XIV del artículo 61, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en relación con lo establecido en la Ley Número 468 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Guerrero.

Ahora bien, la autonomía técnica y de gestión de la Auditoría General del Estado conforme a su naturaleza contable debe entenderse en relación con otro ente público, toda vez que de acuerdo a lo establecido tanto en las Declaraciones de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización, como en la Declaración de México sobre Independencia de la EFS,²⁸⁹ un órgano fiscalizador es autónomo en razón de que es independiente de los sujetos que fiscaliza, y a pesar de que se coordine con el Poder Legislativo, éste no puede tener injerencia que implique subordinación o mando jerárquico, lo cual genera que se lleve a cabo un trabajo técnico e imparcial regulado siempre por la ley y apartado de los intereses partidistas o políticos.

Cabe aclarar que no debe confundirse la autonomía técnica con la de gestión. La primera se refiere a que es la propia Auditoría quien determina qué áreas o entes públicos

²⁸⁸ Vid, Ackerman, John M., *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*, México, Siglo XXI / UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 24.

²⁸⁹ Vid, INTOSAI, disponibles en la página electrónica: www.intosai.org/es/portal/documents/intosai/general/lima_declaration y www.intosai.org/es/portal/documents/intosai/general/mexicodeclaration, respectivamente.

van a ser auditados, la muestra a revisar, y el enfoque o tipo de auditoría al que se le someterá, es decir, es la capacidad de dicho órgano para regular su actuar bajo criterios de especialización, lo cual es propio de los órganos constitucionales autónomos que en el caso cuenta con conocimientos especializados en materia de auditoría.²⁹⁰ En cambio la segunda, o sea la autonomía de gestión, implica que conforme a la Constitución del Estado Libre y Soberano de Guerrero, así como con la Ley Número 468 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Guerrero, la Auditoría decide libremente sobre la forma de administrar su propio presupuesto, políticas de contratación y la definición o modificación de su estructura orgánica.

Actualmente, la autonomía técnica es una de las características esenciales dentro de la autonomía de gestión. Lo anterior es así, ya que debido al nivel de especialidad de cierta acción administrativa se procede a crear una entidad que tenga una específica actividad estratégica y prioritaria, la cual no puede ser desarrollada por la Administración Pública Centralizada debido a su naturaleza y necesaria especialidad tanto técnica como científica requerida.

Finalmente es de aclarar, que la autonomía de la Auditoría General no quiere decir que el Legislativo tenga el control financiero sobre el Ejecutivo al ser aquél depositario de la soberanía popular dentro de la teoría de los pesos y contrapesos, sino más bien implica que existe una relación objetiva entre ambos, toda vez que de los resultados obtenidos de la información que la Auditoría proporcione al Congreso respecto al manejo de la cuenta pública dependerá en la toma de decisiones presupuestarias encaminadas para el control político de la gestión financiera del sector público.

Fuentes de consulta: a. Bibliografía. 1. Ackerman, John M., *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*, México, Siglo XXI / UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007. 2. Flores Sánchez, Ulises, *De la Constitución de Apatzingán de 1814. Su análisis histórico-jurídico desde la perspectiva actual de la teoría constitucional*, México, Porrúa, 2014. 3. Moguel, Julio y Cienfuegos Salgado, David, *La Constitución de Apatzingán. Carta Libertaria de las Américas*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados / LXII Legislatura-Juan Pablos Editor, 2014. 4. Ruiz Massieu, José Francisco, *La empresa pública. Un estudio de derecho sobre México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980. b. Documentos institucionales. 1. INTOSAI, “*Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización*”, 1977. “*Declaración de México sobre Independencia de la EFS*”, 2007. c. Legislación. 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, de abril de 2019. 2. Constitu-

²⁹⁰ Cabe mencionar que la autonomía técnica de ninguna forma significa independencia, pues ello es característico de los denominados órganos constitucionales autónomos como el Poder Judicial de la Federación, el Banco de México o la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sino que en la especie se trata de que la administración pública cuenta con relaciones constantes que tienen por objeto mantener un control sobre la institución u organismo público de que se trate. La autonomía técnica se encuentra estrechamente vinculada con las finalidades de cada entidad o unidad política; en consecuencia, los aspectos técnicos se van modificando dependiendo de las características que tenga cada entidad de la Administración Pública Centralizada del Estado de Guerrero.

ción Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero vigente, de abril de 2019. 3. Ley Número 468 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Guerrero.

Ulises FLORES SÁNCHEZ y Ana Ley FLORES SÁNCHEZ

SECCIÓN II

Principios, Integración y Nombramiento

ARTÍCULO 151. La actuación de la Auditoría Superior del Estado de Guerrero deberá regirse por los principios de legalidad, imparcialidad, definitividad, confiabilidad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

1. La Auditoría Superior del Estado de Guerrero contará con un titular denominado Auditor Superior del Estado, nombrado por las dos terceras partes de los diputados presentes en sesión del Congreso del Estado; así mismo, con la votación requerida para su nombramiento, podrá ser removido exclusivamente por las causas graves que la ley de la materia señale y conforme a los procedimientos establecidos en esta Constitución;

2. El Auditor Superior durará en su encargo 7 años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez;

3. (Derogado)

4. La Auditoría Superior del Estado de Guerrero contará con un servicio civil de carrera y con el personal jurídico y administrativo necesario para el adecuado cumplimiento de sus funciones, de conformidad con lo dispuesto en su ley de la materia y en su reglamento interior;

5. La ley de la materia y el reglamento interior de la Auditoría Superior del Estado de Guerrero, establecerán disposiciones adicionales con relación a la integración, organización, funcionamiento, procedimientos y ámbito de competencia de la Auditoría Superior.

COMENTARIO:

El contenido de este artículo merece destacar algunas cuestiones:

La **Auditoría Superior del Estado de Guerrero** deberá regirse por los principios de legalidad, entendiéndose que toda su función fiscalizadora del gasto público deberá regirse por el mandato constitucional y la ley de fiscalización superior y rendición de cuentas, principalmente.

Dicha actuación deberá ser de manera imparcial, es decir fiscalizar a todos los entes públicos que reciben recursos públicos sin preferencia alguna.

El titular de la Auditoría Superior del Estado, deberá comprobar experiencia en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

La finalidad de que el auditor superior dure en su encargo 7 años, es que su periodo no coincida principalmente con el periodo del gobernador del estado y mantenga su independencia.

Se privilegiará los conocimientos y aptitudes de los servidores públicos para su promoción.

Ignacio RENDÓN ROMERO

ARTÍCULO 152. Además de los requisitos generales establecidos en el artículo 111 de esta Constitución, para ser Auditor se deberá:

I. Contar con experiencia de al menos cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades; y,

II. Poseer al día de su designación, título y cédula profesional en Contaduría Pública, Economía, Derecho, Administración u otra área afín a la gestión y control de recursos públicos, expedidos por autoridad o institución legalmente facultada para ello.

COMENTARIO:

Del contenido de este artículo merece destacar algunas cuestiones:

Dicha experiencia se deberá comprobar con documentos que acrediten la práctica de auditorías financieras y de responsabilidades, así como la experiencia en la implementación de controles internos y en el manejo de los recursos públicos.

Además del título profesional, la certificación en su profesión es una herramienta que permite acreditar el desarrollo profesional continua para ocupar este puesto.

Ignacio RENDÓN ROMERO

SECCIÓN III Competencia

ARTÍCULO 153. La Auditoría Superior del Estado será competente para:

I. Fiscalizar las cuentas públicas de las entidades fiscalizables señaladas en la ley de la materia, evaluar los informes financieros y entregar el Informe de Resultados de la revisión de la Cuenta Pública al Congreso del Estado;

II. Realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los planes de desarrollo estatal y municipales, y en los programas gubernamentales que derivan de estos;

III. Revisar de manera casuística y concreta, información y documentos relacionados con conceptos específicos de gasto, correspondientes a ejercicios anteriores al de

la cuenta pública en revisión, cuando el programa o proyecto contenido en el presupuesto aprobado abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales;

IV. Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, activo, pasivo, patrimonio, custodia, administración y aplicación de fondos y recursos públicos;

V. Emitir recomendaciones vinculantes, pliegos de observaciones y pliegos de cargos vinculados con la fiscalización de la cuenta anual de la hacienda pública estatal y municipales;

VI. Determinar los daños y perjuicios que afecten a las haciendas públicas estatal y municipales o al patrimonio de las entidades fiscalizables, y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones administrativas previstas en la ley;

VII. Promover las acciones que correspondan ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes;

VIII. Llevar un registro de la deuda pública del Estado y de los municipios;

IX. Vigilar que los procedimientos de licitación, adquisición y obra pública se desarrollen en apego a las disposiciones legales que correspondan;

X. Iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deban referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública;

XI. Solicitar, por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos;

XII. Fiscalizar en coordinación con la Auditoría Superior de la Federación, las participaciones federales que administre el Estado y los municipios;

XIII. Revisar, previa autorización de su titular, durante el ejercicio fiscal a las entidades fiscalizadas, así como con respecto de ejercicios anteriores, en las situaciones que determine la ley y las que deriven de denuncias;

XIV. Entregar al Congreso del Estado, el último día hábil de los meses de junio, octubre y hasta el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, los informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo. Asimismo, en esta última fecha, entregar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se someterá a la consideración del Pleno de dicha Cámara. El Informe General Ejecutivo y los informes individuales serán de carácter público y tendrán el contenido que determine la ley; estos últimos incluirán como mínimo en el dictamen de su revisión, un apartado específico con las observaciones de la Auditoría Superior del Estado de Guerrero, así

como las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

Para tal efecto, de manera previa a la presentación del Informe General Ejecutivo y de los informes individuales de auditoría, se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la Auditoría Superior del Estado de Guerrero para la elaboración de los informes individuales de auditoría.

El titular de la Auditoría Superior del Estado de Guerrero, enviará a las entidades fiscalizadas los informes individuales de auditoría que les corresponda, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que haya sido entregado el informe individual de auditoría respectivo al Congreso del Estado, mismos que contendrán las recomendaciones y acciones que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes; en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones establecidas en la Ley. Lo anterior, no aplicará a las promociones de responsabilidades ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.

La Auditoría Superior del Estado de Guerrero deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

En el caso de las recomendaciones, las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la Auditoría Superior del Estado de Guerrero las mejoras realizadas, las acciones emprendidas o, en su caso, justificar su improcedencia.

La Auditoría Superior del Estado de Guerrero deberá entregar al Congreso del Estado, a más tardar los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, correspondientes a cada uno de los informes individuales de auditoría que haya presentado en los términos de esta fracción. En dicho informe, el cual tendrá carácter público, la Auditoría incluirá los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Estatal o al patrimonio de los entes públicos estatales y municipales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero.

La Auditoría Superior del Estado de Guerrero deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes individuales de auditoría y el Informe General Ejecutivo al Congreso del Estado, a que se refiere esta fracción; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición; y

XV. Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes, ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan, a los servidores públicos estatales, municipales y a los particulares.

COMENTARIO:

El problema de los recursos y gastos consiste en el reparto no sólo de los primeros sino también de los segundos, entre las entidades públicas de los distintos niveles; de modo tal que se pueda asegurar el mejor cumplimiento de las funciones de la organización estatal.

Dino Jarach²⁹¹

Evolución histórica. El surgimiento a nivel estatal de este órgano técnico de fiscalización de las finanzas públicas, surge mediante la publicación del Decreto No. 453 en el Periódico oficial del Estado, de veintinueve de abril de dos mil catorce, por el que se adicionaron a la Constitución estatal aquéllos que dieron fuente a lo que entonces se denominó “Auditoría General del Estado de Guerrero”, hoy día, Auditoría Superior.

Del comparativo que se puede realizar entre las atribuciones con que fue dotado este organismo autónomo de gestión en su nacimiento, con las que actualmente cuenta, se advierten cambios significativos encaminados al logro de su principal tarea: que es la de ser el guardián del sano y estricto manejo de los recursos públicos (con independencia de donde provengan), por parte de los órganos gubernamentales a quienes son entregados para el desarrollo de sus funciones.

Ello, debido a que inicialmente si bien se le consignaron aquéllas atinentes a la fiscalización de las cuentas públicas de los entes fiscalizables (fracción I); realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos trazados en los planes de desarrollo estatal y municipal (fracción II); revisar casuísticamente la documentación correspondiente a los conceptos específicos de gasto respecto a ejercicios anteriores al de la cuenta pública cuando el programa gubernamental a que fue destinado abarque varios de ellos (fracción III); investigar dentro de su competencia actos u omisiones que impliquen irregularidades en el manejo de los recursos públicos (fracción IV); emitir recomendaciones vinculantes, pliegos de observaciones y/o de cargos respecto a la fiscalización efectuada anualmente en la hacienda pública estatal y municipal (fracción V); determinar daños y perjuicios que afecten a las haciendas públicas de que se traten y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones correspondientes (fracción VI); llevar un registro de la deuda pública general -Estado y Municipios- (fracción VIII); y, vigilar que los procedimientos de licitación, adquisición y obra pública se desarrollen con apego a las disposiciones respectivas (fracción IX).

Lo cierto es que, por reforma publicada en el periódico oficial en comento, de fecha catorce de julio de dos mil diecisiete, se adicionaron a las así mencionadas, aquéllas rela-

²⁹¹ Cfr. Jarach, Dino, *Finanzas públicas y derecho tributario*, 3a. ed., Buenos Aires, Argentina, Abeledo-Perrot, p. 134.

tivas a la naturaleza de las autoridades que conocerían del fincamiento de responsabilidades que se efectuaran cuando se detectara alguna anomalía en la materia de que se habla, así como de presentar las denuncias y querellas penales correspondientes (fracción VII); para especificarse en su actual redacción, que sería el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes, los que conocerían de las irregularidades advertidas en el ejercicio de fiscalización de la Cuenta Pública.

En esa tónica, se suprimió aquella atribución contenida en la última de sus primigenias fracciones que suelen identificarse como la puerta trasera del constituyente para sumar otras que de origen secundario (ley o reglamento) sirven para reglamentar su actividad competencial (fracción X); para dar paso propio no sólo a las atribuciones que establecen la logística en que se habrá de llevar a cabo la fiscalización de los entes gubernamentales correspondientes, como lo serían los plazos, periodos a revisar, entre otros; sino también, las relativas a la coordinación que con la Auditoría Superior de la Federación deben efectuar para la revisión de las participaciones federales que administre el Estado y los municipios, así como la de revisar —previa autorización del titular—, durante el ejercicio fiscal tanto a las entidades fiscalizadas como con relación a ejercicios anteriores en las situaciones que determine la ley y las que deriven de denuncias (actuales fracciones XII y XIII).

Fases que integran el proceso de fiscalización. En efecto, en las subsecuentes fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XV se establecen otras facultades de la Auditoría Superior del Estado para llevar a cabo el procedimiento de fiscalización.

Así, en la primera de tales fracciones, se precisa que el proceso de trato deberá iniciar a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deban referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública; esto significa que, aun cuando recién esté iniciando el proceso de revisión de los recursos públicos respecto del ejercicio fiscal que se compruebe, todos aquellos aspectos que detecte a modo de observación o recomendación, de presentarse, deberán ser reflejados en el informe final de la Cuenta Pública. Lo que, por su parte, es complementado por la legislación secundaria, esto es, la Ley Número 468 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Guerrero, en su artículo 18, fracción I, cuando especifica que una vez entregada la Cuenta Pública a la Auditoría, ésta podrá realizar las modificaciones al programa anual de auditorías que se requieran haciéndolo del conocimiento de su propia Comisión de Vigilancia y Evaluación.

En la segunda fracción (XI), se le faculta para que solicite, por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos; esto se armoniza en la legislación secundaria cuando se prescribe que ello se efectuará sin perjuicio de la revisión y fiscalización que se haga de las situaciones irregulares que se denuncien respecto al ejercicio fiscal en curso o a anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión (artículo 18, fracción XXI, de la mencionada Ley Número 468); por lo que se estima que esa posibilidad no implicará la reapertura de la Cuenta Pública a la que pertenezcan esas anomalías, sino, sólo se percibe con la

finalidad de que aquélla esté en la aptitud de emprender las acciones legales ante las autoridades correspondientes.

En la siguiente de las mencionadas fracciones (XII), como se adelantó, se contempla la posibilidad de que el citado organismo se coordine con la Auditoría Superior de la Federación para la vigilancia, inspección, comprobación y buen manejo de los recursos de origen federal que se administren a nivel estatal y municipal, en congruencia con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo cual resulta de trascendencia, de tomar en cuenta que si en términos generales, la Cuenta Pública es el documento a través del cual anualmente el ente fiscalizado presenta los resultados de la gestión financiera de su gobierno con objeto de que se puedan comprobar que los recursos proporcionados fueron gastados en los programas y en la forma aprobada en el presupuesto de egresos;²⁹² es claro que la fiscalización que sobre ella recaerá se constreñirá precisamente a todos los tipos de recursos públicos con diferenciación de su origen, para lo cual, resulta necesaria la intervención de la Auditoría Superior de la Federación por incluirse en éstos aquéllos de naturaleza federal.

Máxime que así se ve corroborado cuando la propia legislación secundaria, en su artículo 51, aclara que la Auditoría Superior del Estado “podrá” llevar a cabo las auditorías sobre las participaciones federales, a través de los mecanismos de coordinación que implemente; interpretándose de ello que la intervención de la autoridad auditora local sobre esos *sui generis* recursos dependerá sólo de lo que al respecto disponga la homóloga federal, pues el antes mencionado párrafo segundo, del artículo 79 de la Carta Fundamental, establece que la Auditoría Superior de la Federación “podrá” fiscalizar, en coordinación con las entidades locales de fiscalización, o de manera directa, las participaciones federales.

En cuanto a la siguiente fracción (XIII), la misma se constriñe a que la Auditoría estatal revisará, previa autorización de su titular, durante el ejercicio fiscal a las entidades fiscalizadas, así como con respecto de ejercicios anteriores, en los casos que determine la ley y las que deriven de denuncias. Esta hipótesis constituye una situación extraordinaria del órgano autónomo técnico y de gestión, pues en la fiscalización que emprenda al ente gubernamental a revisar respecto de determinado ejercicio, deberá analizar hechos presentes o pasados que se hubieren identificado, pertenecientes o no al período que se fiscalice, que hayan sido denunciados, con el objetivo de materializar el contenido de lo previsto en la fracción VI del propio numeral que se analiza.²⁹³

Ahora, en la fracción XIV, se dispone la fecha en que la Auditoría estatal habrá de entregar al Congreso Local los informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo (último día hábil de los meses de junio, octubre y hasta el 20 de febre-

²⁹² Cfr. Carpizo, Jorge, “Cuenta pública” en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tómo A-C, 2a Reimpresión, México, Porrúa-UNAM, 2016, p. 943.

²⁹³ Vid, Artículo 59, Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Guerrero.

ro del siguiente año al de la presentación de la Cuenta Pública); así también deberá entregar el informe general ejecutivo del resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública, el cual será sometido a la consideración del Pleno de dicha Cámara. Ambos documentos cuentan con el carácter público, que en esencia deberán contener tanto las observaciones hechas por la autoridad auditoria estatal como las justificaciones y aclaraciones vertidas por los entes fiscalizados.

De ahí que para que las entidades revisadas puedan exponer esas justificaciones, la Auditoría estatal de forma previa a la rendición de los informes de que se hablan, dará a conocer a aquéllas los resultados de la revisión que les fuere practicada, a fin de que tales aclaraciones sean valoradas por la autoridad auditora al momento en que emitan sus informes individuales; una vez entregados éstos, serán hechos del conocimiento de los organismos fiscalizados dentro de los 10 días hábiles siguientes, con la expresión de las recomendaciones o acciones que correspondan, para que en el plazo de 30 días hábiles presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, debiendo precisar las mejoras realizadas, las acciones emprendidas o justificar su improcedencia²⁹⁴; excepción hecha a las promociones de responsabilidad que se insten ante el Tribunal de Justicia Administrativa, ya que éstas se sujetarán a los procedimientos que al respecto se establezcan en la legislación relativa.

Una vez contestadas las observaciones o recomendaciones por parte del ente fiscalizado, la Auditoría Superior del Estado deberá pronunciarse sobre su eficacia dentro del plazo de 120 días hábiles, de no hacerlo, se presumirán atendidas²⁹⁵; además de ello, deberá entregar al Congreso Local a más tardar los día uno de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe de carácter público sobre la situación que guarden las observaciones, recomendaciones o acciones promovidas respecto de los informes individuales que se rindan, en los que se incluirá el monto del resarcimiento hecho a la hacienda pública estatal o municipal como resultado de la acciones de fiscalización ante las autoridades administrativas competentes.

Por otro lado, se impone a la Auditoría la obligación de guardar sigilo y reserva de sus actuaciones y observaciones hasta en tanto rinda los respectivos informes individuales y general ejecutivo, de lo contrario, se establecerán las sanciones aplicables a quienes infrinjan esa secrecía, lo que encuentra su reflejo en los párrafos penúltimo y último de la fracción XI, del artículo 18, de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Guerrero.

Esto último encuentra congruencia con la fracción XV del dispositivo que se comenta, porque de no observarse la reserva a que se alude, se impedirá el ejercicio de las responsabilidades procedentes ante el Tribunal de Justicia Administrativa local y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de la sanciones que co-

²⁹⁴ *Vid, Ibidem*, Artículo 40.

²⁹⁵ *Vid, Ibid.*, Artículos 42 y 43, segundo párrafo.

respondan a los entes públicos o privados fiscalizados, en términos de lo previsto en las ya mencionadas fracciones VI y VII de la referida norma constitucional local.

Fuentes de consulta: a) Bibliografía. 1. CARPIZO, Jorge, “Cuenta pública” en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo A-C, 2a. Reimpresión, México, Porrúa-UNAM, 2016. 2. GONZÁLEZ DE ARAGÓN ORTÍZ, Arturo, *La Auditoría Superior de la Federación*, 1ª Edición, México-España, Nostra Editores, 2009. 3. JARACH, Dino, *Finanzas públicas y derecho tributario*, Tercera Edición, Buenos Aires, Argentina, Abeledo-Perrot. 4. SOLARES MENDIOLA, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, 1ª Edición, México, IIJ-UNAM, 2004. b) Legislación. 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, de abril de 2019. 2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero vigente, de abril de 2019. 3. Ley Número 468 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Guerrero.

Ulises FLORES SÁNCHEZ y Ana Ley FLORES SÁNCHEZ

CAPÍTULO II

Consejo de Políticas Públicas

SECCIÓN I

Integración, Fines y Funcionamiento

ARTÍCULO 154. La función de planificación de las políticas públicas para el desarrollo social del Estado y de los Municipios, se realizará a través de un órgano adscrito y dependiente del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero denominado Consejo de Políticas Públicas.

COMENTARIO:

Los Consejos como toda noción es evolutiva, tiene precedentes históricos remotos en las formas de organización desarrolladas en los consejeros de los emperadores o reyes en Roma, Grecia y Castilla, eran hombres sabios en interpretar asuntos de la ley, guerra, tributos y tierras para el más acertado gobierno de su reino, su evolución es muy importante ya que los Consejeros en la actualidad deben ser especialistas en temas de diseño de planes, reglas y acciones para solucionar problemas de interés social e **intervenir en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas**. La incorporación constitucional de un Consejo de Políticas Públicas brinda mayor confianza por el análisis y planeación para que las decisiones estatales tengan mayor eficacia.

Constitucionalmente el Consejo se crea como un órgano dependiente del Poder Ejecutivo, para asesorar y brindar propuestas de solución a problemas de rezago económico, social, político, y diversos temas que permitan desarrollar políticas públicas en el Estado de Guerrero con una misión y visión basada en la democracia y derechos humanos que

cohesionen los objetivos de una sociedad moderna con nuevas estrategias de crecimiento, distribución del ingreso y participación social.

La importante función institucional de este Consejo, parte de la evolución del concepto de desarrollo social, considerando el avance en torno al problema de la seguridad, el progreso y paz, revisando enfoques sobre el crecimiento económico y proponiendo nuevas concepciones de desarrollo social, en virtud que el proceso de globalización ha generado incertidumbre de la situación política y económica marcado por cambios constantes e impredecibles, ante ello es importante la cohesión social, proponiendo estudios locales, nacionales e internacionales, diagnósticos por iniciativa gubernamental, académico, las comunidades, estudios a profundidad en una escala que permitan el conocimiento y reconocimiento de dinámicas y relaciones de orden histórico, político, económico y sociocultural, que de una u otra forma influyan en los cambios e instituciones gubernamentales dentro de los procesos de descentralización y/o desconcentración político administrativa, transformaciones en las estructuras internas del Estado para tener mayor protagonismo de la sociedad para la toma de decisiones en las políticas públicas, optimizando recursos humanos y financieros, tarea sustantiva de este Consejo que debe brindar las directrices de orientación que garanticen el respeto y el cumplimiento de los derechos humanos en el Estado de Guerrero.

Alberto SIERRA ABRAJÁN

ARTÍCULO 155. El Consejo de Políticas Públicas se integrará con:

- I. Un consejero presidente designado por el Gobernador del Estado; y
- II. Cuatro consejeros de políticas públicas designados por el voto de las dos terceras partes del total de los integrantes del Congreso del Estado.

En el ejercicio de su función contará con un órgano asesor integrado por académicos, profesionistas, organizaciones gremiales y de la sociedad civil, con el carácter de honoríficos, en el número y con las atribuciones que les señale la ley orgánica respectiva.

COMENTARIO:

Este Consejo de Asesores del Ejecutivo del Estado de Guerrero, tiene diversas tareas, una fundamental es impactar de manera positiva en las relaciones con los poderes legislativo y judicial, al mismo tiempo elevar los niveles de crecimiento de políticas públicas ante la desigualdad social e incidir en la aprobación de reformas que mejoren el desarrollo en la entidad, la figura de este Consejo forma parte de un mecanismo participativo de académicos, gremiales y sociedad civil cuyo objetivo es indicar puntos clave en los programas del gobierno del Estado, con impacto social que aumenten las posibilidades de acción en el avance de los cambios y estrategias del Ejecutivo en las políticas públicas de desarrollo con eficiencia, incorporando todos los sectores clave que articulen las perspectivas de la ciudadanía como un colectivo, que anticipen las consecuencias de las decisiones de gobierno en distintos plazos o escenarios para definir e instrumentar una

estrategia de derechos humanos y desarrollo integral, entre el gobierno y actores políticos, económicos y sociales, coordinando al interior del gobierno del Estado para alcanzar los objetivos trazados de forma oportuna y con calidad, analizando los resultados de la gestión dentro de la relación con la sociedad.

Las acciones públicas toman cuerpo en un marco institucional, social y político del Estado y el resto de los actores sociales que interrelacionan e influyen entre sí, coordinadas en un sentido estratégico, para promover determinados resultados en su conjunto, con un principio de realidad estableciendo las prioridades del desarrollo estatal y nacional en los diversos programas gubernamentales, como reto de un gobierno moderno. El Consejo propone definir y negociar las políticas sectoriales, formulando directrices, supervisa y evalúa resultados, establece prioridades, para hacer posible la planificación estratégica, que conduzca a una asignación de recursos eliminando las inercias y rutinas existentes que producen corrupción y atraso.

Alberto SIERRA ABRAJÁN

ARTÍCULO 156. Para ser consejero de políticas públicas se requiere, además de los requisitos que con excepción de la fracción VIII establece el artículo 111 de esta Constitución, contar con experiencia de, al menos, cinco años dentro de la administración pública.

Los consejeros de políticas públicas durarán en su encargo tres años con posibilidad de una sola ratificación.

COMENTARIO:

¿Qué es el Consejo de Políticas Públicas? Es una dependencia que de acuerdo con lo que establece la Constitución local está encargada de planificar el desarrollo social del Estado y de los municipios y es un órgano adscrito y dependiente del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, que se integrara de un Consejero Presidente que designara el Gobernador y cuatro consejeros que serán designados por el voto de las dos terceras partes del total de los integrantes del Congreso del Estado.

Requisitos para ser Consejero de Políticas Públicas. Para ser consejero de políticas públicas se requiere contar con experiencia de al menos, cinco años dentro de la administración pública y una serie de requisitos que contempla el artículo 111 de la Constitución política local y el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero.²⁹⁶

Respecto del texto constitucional los requisitos exigidos son los que corresponden a los titulares de los órganos autónomos:

²⁹⁶ *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero número 08*, Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, [Consultado 05/06/2019]. Disponible en: «<http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2015/11/LORGADPUBEG08-8.pdf>».

- I. Ser ciudadano mexicano, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II. Tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la designación;
- III. Gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal, ni estar inhabilitado para el desempeño de cargos públicos;
- IV. Haber residido en el Estado durante cinco años anteriores al día de su nombramiento;
- V. Contar con conocimientos especializados y con experiencia debidamente comprobados en el ámbito de su competencia;
- VI. Poseer al día de su nombramiento, título y cédula profesional de licenciado en áreas afines a las de su competencia, expedidas por autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- VII. No ser ministro de ningún culto religioso;
- VIII. No haber sido titular de ninguna dependencia, entidad u organismo de la administración pública estatal o municipal, o representante popular federal o estatal, durante dos años previos a su designación; y
- IX. No haber sido dirigente de algún partido político ni postulado para cargo de elección popular dentro de los tres años anteriores a su designación.

Por su parte, el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración del Estado de Guerrero, establece los siguientes requisitos para ser titular de las dependencias, entidades y demás órganos administrativos del Ejecutivo:

- I. Ser ciudadano mexicano, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II. Ser mayor de veintiún años;
- III. Poseer al día de su nombramiento, título y cédula profesional de licenciado en áreas afines a las de su competencia, expedidas por autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal, ni estar inhabilitado para el desempeño de cargos públicos; y
- V. No ser ministro de ningún culto religioso.

Adicionalmente, se establece que

En el nombramiento que otorgue el Titular del Poder Ejecutivo, se observarán los principios de idoneidad, experiencia, honorabilidad, especialización, profesionalismo, equidad de género e igualdad de oportunidades, los cuales deberán ser debida y fehacientemente acreditados en el primer año de ejercicio del cargo.

De igual manera, se adelantan algunas limitaciones para el desempeño de dichos empleos:

Los titulares de las dependencias y entidades a que se refiere esta Ley no podrán desempeñar otro puesto, empleo, cargo o comisión, a excepción de los relacionados con la docencia y la beneficencia y los que por estar directamente relacionados con las funciones que les correspondan, sean expresamente autorizados por el Gobernador del Estado. Igualmente, podrán hacerlo cuando ello tenga como propósito apoyar la descentralización de facultades y programas federales con sujeción a las Leyes y acuerdos de coordinación.

Continuando con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero, en su artículo 42 indica que este Consejo tiene como principal función la planificación, diseño, seguimiento de las políticas públicas para el desarrollo del Estado y de los municipios, para poder superar la pobreza en nuestra entidad en coordinación con la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional.

Los actuales titulares del Consejo fueron designados por decreto número 212²⁹⁷ publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero* de fecha 14 de junio del 2016 para el período del 14 de junio de 2016 al 14 de junio del 2019.

El Consejero Presidente del Consejo de Políticas Públicas de acuerdo con el artículo 6 del Reglamento de Sesiones del Consejo de Políticas Públicas del Estado de Guerrero,²⁹⁸ tiene las atribuciones siguientes:

- I. Presidir, dirigir y conducir la sesión y participar en sus debates con voz y voto.
- II. Convocar a las sesiones ordinarias y extraordinarias.
- III. Instruir al Secretario para la elaboración del orden del día.
- IV. Convocar a sesión extraordinaria cuando lo estime necesario o a petición de la mayoría de los Consejeros.
- V. Declarar el inicio y clausurar la sesión; además, decretar los recesos que sean necesarios.
- VI. Conducir los trabajos y tomar las medidas necesarias para el adecuado funcionamiento del Consejo.
- VII. Conceder el uso de la palabra a los consejeros y a los integrantes de los comités cuando sean requeridos para emitir sus opiniones, en el orden que sea solicitado.
- VIII. Consultar a los integrantes del Consejo si los temas del orden del día han sido suficientemente discutidos.
- IX. Someter a votación de los integrantes del Consejo los acuerdos y demás asuntos de la competencia del Consejo.
- X. Instruir al Secretario qué asuntos deberán incluirse en el orden del día.
- XI. Vigilar el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el Consejo.
- XII. Garantizar el orden en los términos que marca la Ley y este Reglamento.
- XIII. Emitir voto de calidad en caso de empate.
- XIV. Las demás que le otorguen la Constitución y la Ley Orgánica.

²⁹⁷ Decreto número 212 mediante el cual se designan a los ciudadanos Rosalba Marcelo Pani, Javier Gerónimo Morales Burgart, Arturo Solís Felipe y Verónica Olimpia Sevilla Muñoz, como Consejeros del Consejo de Políticas Públicas del Estado de Guerrero, [Consultado 05/06/2019]. Disponible en: <http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2016/06/PERIODICO-48.pdf>

²⁹⁸ Reglamento de Sesiones del Consejo de Políticas Públicas del Estado de Guerrero, Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, [Consultado 05/06/2019]. Disponible en: <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2017/07/RSESCONSEJOPUB17.pdf>

En conclusión, este Consejo debe velar por las políticas públicas y en el logro de sus propósitos, debiendo conocer y tener contacto necesariamente con los fundamentos legales, las dependencias y la ciudadanía, para poder definir los alcances y logros de dichas políticas. Su pertinencia de acuerdo con las necesidades que le dieron origen y las estructuras que la crean, permiten considerarla como parte de una política operativa consecuencia de la visión política del gobernante en turno.

La labor de este Consejo puede llevar a que las líneas de acción y gobierno marcadas por el Ejecutivo se concreten en logros demostrables, en los plazos esperados y con los recursos necesarios. Con ello, sin duda, se fortalecería nuestra entidad y respondería a la necesidad de que, tratándose de la formulación y ejecución de políticas públicas, éstas transiten de un deseo o aspiración que aún no se ha cumplido hacia una realidad de efectos positivos demostrables.

Alma Berenice de la CRUZ RAMÍREZ

ARTÍCULO 157. El Consejo de Políticas Públicas ejercerá su función mediante la planificación, diseño, seguimiento y verificación de resultados de políticas públicas dirigidas al desarrollo social del Estado, a través de la consulta y asesoría al Gobernador y a la administración pública estatal y municipal, procurando que la acción del gobierno se dirija al cumplimiento de objetivos y metas verificables en su eficacia y eficiencia.

1. En el ejercicio de su función deberá observar los principios de objetividad, especialización, profesionalismo, ética, transparencia y máxima publicidad; y,

2. El Consejo coordinará sus actividades, en los términos que disponga la ley, con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

COMENTARIO:

Este precepto plantea que el Consejo actuará con principios éticos y profesionalismo dando propuestas de un mayor alcance en las políticas públicas que incidan en el desarrollo del Estado de Guerrero, y contribuyan a la inclusión social desde el enfoque de los derechos humanos, favorezcan la colaboración de diversos órdenes de gobierno para alcanzar objetivos de transversalidad y afirmar el cumplimiento de todos los derechos, además de contar con guías para monitorear, evaluar, ubicar los avances o retrocesos para rendir cuentas y transparentar el uso de recursos.

Propone planes y objetivos con una profunda interconexión entre la realización de los derechos humanos y el desarrollo económico incorporando la noción de igualdad de oportunidades para todas y todos con inclusión social y desarrollo intergeneracional, como un nuevo paradigma que atienda el bienestar material de las personas al grado de potenciar todas las dimensiones del desarrollo humano donde las instituciones cumplan plenamente los derechos fundamentales.

Este Consejo debe convocar políticas en favor de la sociedad, sobre todo de aquellos menos favorecidos, y hacerlo a la luz del cristal, de manera que la sociedad reciba el beneficio, pero también el ejemplo de honradez, valor de credibilidad y confianza que el Estado puede hacer bien lo que se propone, este Consejo debe generar planeación estratégica que permita al servicio público tener ética y transparencia en cualquier cargo, debiendo evaluar sistemáticamente las operaciones o impacto de un programa o política pública, con estándares para contribuir a su mejoramiento, verificando los resultados sobre el cumplimiento de políticas generales, sectoriales y sociales, establecer el balance de lo planeado, mejorar el desempeño y el funcionamiento de programas en beneficio de la población, considerando la importancia de resultados públicos significativos, obtenidos con probidad, eficiencia en el uso de los recursos, el logro de estándares o metas de parte de los directivos a través de una gestión estratégica, considerando el proceso presupuestario y mecanismos de articulación a través de indicadores de desempeño para establecer el Plan Estatal de Desarrollo, armonizado con el Plan Nacional de Desarrollo, en las prioridades nacionales y estatales basadas en indicadores del PIB, pobreza, creación de empleos, seguridad, vivienda, educación, salud, justicia por citar algunos, lo que determinará los planes sectoriales institucionales y presupuestarios. Este Consejo debe apoyar para que la formulación de las políticas públicas sean más robustas, a base de evidencias fundadas en un proceso colectivo de concertación en las metas de desarrollo social.

Como directrices en el campo de análisis y trabajo que tiene el Consejo la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo, que en su objetivo busca establecer y orientar todo el trabajo que realizarán en el servicio públicos en el sexenio, para lograr el desarrollo del país y el bienestar de las y los mexicanos, la visión es hacer de México un país más próspero, justo e incluyente para todas y todos, con ejes generales de justicia y estado de derecho, bienestar y desarrollo económico; *igualdad de género, no discriminación e inclusión, combate a la corrupción y mejora de la gestión pública, territorio y desarrollo sostenible*.

El Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guerrero, establece la hoja de ruta de un amplio ejercicio democrático que permite orientar las políticas y programas del gobierno durante su gestión mediante las consultas ciudadanas y el respaldo social traza los objetivos de las políticas públicas y establece las acciones específicas para alcanzarlos y precisa los indicadores que permitirán medir los avances obtenidos.

Como ejemplo del comentario de las Secretarías del Estado Mexicano, la SEDESOL, su objetivo general establece planear, coordinar, ejecutar, dirigir y evaluar programas y acciones en materia de desarrollo social en el Estado, con el propósito de revertir las condiciones de pobreza, marginación y vulnerabilidad de las personas, para promover su desarrollo, así como el mejoramiento de su calidad de vida.

En el ámbito internacional la Asamblea General de la ONU adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia.

La Agenda 21 de la ONU es un plan estratégico, un documento que establece las pautas para aproximarnos hacia un mundo más respetuoso con el medio ambiente.

Por lo que el Consejo de Políticas Públicas del Estado de Guerrero, debe reunir diversos instrumentos nacionales e internacionales para establecer un perímetro de mayor protección de los derechos humanos.

Alberto SIERRA ABRAJÁN

ARTÍCULO 158. El Consejo Directivo actuará exclusivamente en pleno.

1. Contará con los comités internos y el personal técnico y administrativo necesario para el adecuado cumplimiento de sus funciones;
2. En sus deliberaciones, los consejeros de políticas públicas tendrán voz y voto; los miembros del órgano asesor únicamente voz; y,
3. La ley orgánica y su reglamento interior establecerán disposiciones adicionales con relación a la integración, organización y funcionamiento del Consejo de Políticas Públicas.

COMENTARIO:

El Reglamento de Sesiones del Consejo de Políticas Públicas del Estado de Guerrero, se ocupa en su artículo 3, fracciones XI y XII, de los integrantes y la eficacia de los acuerdos y resoluciones que emite en ejercicio de sus atribuciones, distinguiendo entre recomendaciones y opiniones.

Recomendación. Es un pronunciamiento público que expresa el resultado final de una investigación o análisis realizado por el Consejo de Políticas Públicas, dirigido a una o varias dependencias de la administración pública estatal o a los municipios, en el que se expresa una corrección, ajuste, modificación, planificación, diseño, seguimiento y verificación de resultados de políticas públicas dirigidas al desarrollo social del Estado y de los Municipios, dirigida a para efecto de que la acción del gobierno se dirija al cumplimiento de objetivos y metas verificables en su eficacia y eficiencia. La recomendación deberá contener una serie de lineamientos para que se realicen las acciones necesarias para mejorar la instrumentación de las políticas públicas.

Opinión. Es un pronunciamiento que expresa el dictamen o juicio que se tiene sobre un asunto en específico de la planificación, diseño, seguimiento y verificación de resultados de políticas públicas del desarrollo social del Estado emitida por el Consejo de Políticas Públicas, respecto a un tema que le es consultado por el Gobernador del Estado, las secretarías de la administración pública estatal o los municipios.

El Consejo se pronunciará y opinará para la articulación de una visión de políticas públicas de Estado, en la construcción y participación ciudadana en el centro de las demandas más sentidas de la población de temas sensibles vinculados a los derechos huma-

nos como salud, educación, justicia, seguridad, medio ambiente sano, cultura, vivienda digna, acceso al agua, beneficios del progreso científico, igualdad de género, trabajo con salarios justos, servicios públicos de calidad, desarrollo económico rural y urbano, por citar algunos que reformulen una nueva relación más comprometida con la sociedad, establecer en las deliberaciones nuevos temas que impulsen el derecho al desarrollo y a otros derechos humanos fundamentales relacionados y dependientes del desarrollo como un proceso fraterno que envuelve un mejoramiento sustentable del bienestar económico, social y político de todas las personas donde se prevea el respeto a la dignidad humana estas decisiones serán tomadas acorde a lo dispuesto al Reglamento de Sesiones del Consejo de Políticas Públicas del Estado de Guerrero, que establece:

ARTÍCULO 12. Para la celebración de las sesiones, el Presidente deberá convocar por escrito a cada integrante del Consejo y al Secretario.

ARTÍCULO 13. La convocatoria deberá contener, el lugar y fecha de expedición, tipo de sesión, lugar, fecha y hora de la celebración. Deberá ser acompañada del proyecto del orden del día formulado por el Secretario y firmado por el Presidente, así como de los documentos, dictámenes, acuerdos o resoluciones que se ventilarán en la sesión, con ese fin se podrá utilizar los medios electrónicos e informáticos necesarios para hacerles llegar los documentos digitalizados.

ARTÍCULO 23. Para que el Consejo pueda sesionar válidamente, es necesario que estén presentes la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar la o el Presidente. Cuando no se reúna la mayoría, la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes, con los consejeros que asistan. Los consejeros tendrán la obligación de asistir a todas las sesiones y permanecer en ellas desde el inicio hasta su conclusión.

El desarrollo de una comunidad humana debe ser relacionado al progreso económico político, social, cultural y ambiental, por lo que para concretar acciones de gobierno encausadas hacia objetivos deseados el Consejo de Políticas Públicas establece una planeación mediante recomendaciones y opiniones como guías o instrumentos de la autoridad estatal que delimita políticas y estrategias, sistematizando el proceso de formulación aprendiendo de errores cometidos como vivencias significativas que no se deben repetir, tomando en cuenta tiempos de ejecución para la solución del desarrollo social de Guerrero, haciendo eficaz y eficiente la administración pública moderna.

Alberto SIERRA ABRAJÁN

SECCIÓN II

Competencia

ARTÍCULO 159. El Consejo de Políticas Públicas será competente para:

I. Coadyuvar en la planeación estratégica del desarrollo estatal y determinar las prioridades de políticas públicas en cada una de las ramas de la administración, de conformidad con los objetivos y metas del Estado en el corto, mediano y largo plazo;

II. Constituirse en órgano de consulta del Gobernador del Estado y de la administración pública estatal y municipal para el diseño, evaluación y seguimiento de políticas públicas;

III. Proponer al Gobernador del Estado iniciativas legislativas para establecer las bases, lineamientos y criterios a que deberán ajustarse las políticas públicas del Estado;

IV. Formular opiniones y recomendaciones para el diseño, elaboración, implementación, seguimiento y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, los planes y programas sectoriales y municipales;

V. Formular a la administración pública estatal y municipal las recomendaciones necesarias para promover y eficientar el desarrollo económico y social del Estado de Guerrero;

VI. Verificar las políticas, planes, programas y proyectos públicos para determinar su sujeción al Plan Estatal de Desarrollo;

VII. Vigilar que la formulación de políticas públicas se realice observando los enfoques transversales de género, perspectiva generacional, pertenencia étnica, equilibrio geográfico, interculturalidad, discapacidad y desarrollo sustentable;

VIII. Promover políticas públicas encaminadas al desarrollo sustentable y equilibrado entre los municipios del Estado; y,

IX. Las demás que determine la ley y su reglamento.

COMENTARIO:

El Consejo fue concebido como mecanismo consultivo del Ejecutivo del Estado, para orientar y profundizar las políticas públicas que consoliden la calidad de la democracia y los derechos humanos en los diversos sectores de la sociedad guerrerense a través de la participación ciudadana o académicos distinguiéndose en este aspecto los comités asesores del ejecutivo.

Asesora en el diseño de algunas, planes, programas y reformas clave de alto nivel dirigidas a la administración pública que impacten amplios sectores de la sociedad guerrerense, labor que es muy importante y constituye una innovación en el diseño, planeación y diagnósticos de las políticas públicas. Este Consejo permite un método de análisis y diálogo social, es un apoyo de consulta muy usado en democracias desarrolladas en la búsqueda de consensos de continuidad, crecimiento en políticas sociales realizadas por los gobiernos, observando y concentrando la atención del Estado en la elaboración y perfeccionamiento jurídicos de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, lo anterior como lo prescribe la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de

los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Como también es importante remitir a la Declaración Universal de Derechos Humanos, como ruta para el respeto de los derechos humanos en el mundo que debe centrar en su parte orientadora del Consejo de Políticas Públicas en la planeación para una correcta ejecución de políticas, ya que dentro del sistema Nacional, Regional Interamericano, y Universal de Derechos Humanos, existen mecanismos de protección, supervisión y evaluación de cumplimiento del respeto a los mismos.

Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía

Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

El Consejo debe recomendar y opinar al Ejecutivo Estatal sobre las políticas públicas como elemento coadyuvante para desarrollo de Guerrero de los bienes culturales, materiales y eleven los niveles en la calidad de vida de la población, como un vínculo indisoluble de los derechos humanos, la democracia, desarrollo y paz.

Alberto SIERRA ABRAJÁN

CAPÍTULO III Consejo de la Judicatura

SECCIÓN I Fines

ARTÍCULO 160. La función de administrar, vigilar, disciplinar y profesionalizar al Poder Judicial del Estado de Guerrero se realizará a través de un órgano adscrito y dependiente de él, denominado Consejo de la Judicatura.

1. El Consejo de la Judicatura ejercerá su función mediante:

I. La selección, nombramiento, capacitación, promoción, permanencia e imposición de responsabilidades a los servidores públicos del Poder Judicial; garantizará el derecho de los ciudadanos a contar con una justicia de calidad, confiable, transparente y de excelencia; y,

II. La administración y vigilancia de los bienes muebles e inmuebles del Poder Judicial del Estado de Guerrero, procurando su adecuada utilización.

2. Las decisiones del Consejo de la Judicatura deberán ser adoptadas por las dos terceras partes de sus integrantes y podrán ser recurridas de conformidad con los recursos establecidos en su ley orgánica;

3. Los actos y decisiones del Consejo de la Judicatura respetarán el principio de independencia jurisdiccional de los Jueces; y,

4. El Consejo de la Judicatura deberá elaborar y presentar su presupuesto conjuntamente con el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero.

COMENTARIO:

El Consejo de la Judicatura Estatal, es un órgano del Poder Judicial del Estado, que a su vez, tienen la responsabilidad de administrar justicia para garantizar a los gobernados en el Estado de Guerrero, el acceso a la justicia conforme a lo que señala la carta magna; este consejo es un órgano de administración que debe asegurar los medios para dar certeza jurídica; con independencia técnica y de gestión; así como para emitir sus dictámenes y resoluciones; quien tiene a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción del Pleno, las Salas y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

El Consejo se integra por cinco miembros; uno de ellos es el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo es del Consejo; dos consejeros son nombrados por el Gobernador y aprobados por el Congreso del Estado y dos Consejeros son designados por el Pleno del Tribunal, uno de entre los Magistrados del Tribunal y otro de entre los Jueces de Primera Instancia.

Literalmente refiere el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española²⁹⁹ en relación a estos verbos establecidos en esta disposición en sus primeras líneas, donde refiere que las funciones del Consejo de la Judicatura estatal, son *administrar*, *vigilar*, *disciplinar* y *profesionalizar*; implica que este órgano colegiado tendría actividades importantes como planear, organizar, dirigir, controlar, administrar recursos pertenecientes al Tribunal Superior de Justicia; vigilar al personal y jueces, enseñarles e instruirles y profesionalizarles en distintas áreas del derecho penal, civil, familiar, mercantil, de manera constante para poder otorgar una administración de justicia de calidad. Lo que realiza el Consejo de la Judicatura del Estado de Guerrero, recibir, tramitar y resolver quejas de carácter administrativo por faltas en el despacho de los asuntos que se tramitan ante las Salas del Tribunal Superior de Justicia, Juzgados, dependencias a su cargo, excepto cuando se trate de quejas³⁰⁰ contra Magistrados; de igual manera procederá por cuanto a la responsabilidad de los Servidores Públicos del Poder Judicial,³⁰¹ atendiendo la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, la propia Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero y supletoriamente el Código de Justicia Administrativa, pudiendo imponer sanciones cuando así se justifique según sea el caso.

Asimismo, tiene la obligación de capacitar de manera permanente a su personal, para hacer eficientes las actividades administrativas y jurisdiccionales en bien de la sociedad; lo que efectivamente se realiza de manera constante a través de su Instituto para el Mejoramiento Judicial, la capacitación en las ramas del derecho penal, civil, familiar, mercantil y justicia de adolescentes en el Estado de Guerrero, actualizando profesionalmente al personal perteneciente a esa institución.

El Consejo de la Judicatura también tiene como función primordial el administrar y vigilar los bienes muebles e inmuebles del Poder Judicial del Estado de Guerrero, procurando su adecuada utilización, pues cuenta con órganos auxiliares y unidades administrativas para el cumplimiento de sus funciones, con una Dirección General de Administración y Finanzas; y que a través de una dirección de control patrimonial y auditoría interna vigilan y controlan los bienes que en caso de irregularidades dan vista al Consejo de la Judicatura, Un Instituto para el Mejoramiento Judicial, Una Coordinación General de Peritos entre otras, donde precisamente estos órganos auxiliares ayudan al cumplimiento de las atribuciones del citado consejo.

También merece apuntar, que las decisiones del Consejo de la Judicatura en cuanto al procedimiento que prevé la LOPJEG contra servidores públicos, no existe recurso ordinario alguno³⁰², pero aplicando el Código de Justicia Administrativa podría aplicarse contra las resoluciones definitivas procediendo el amparo indirecto.

²⁹⁹ <https://dle.rae.es/?id=UHzI4j5>, Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, visita 13/03/2019.

³⁰⁰ Su trámite art. 122- 139 LOPJEG con consecuencias jurídicas —sanción— desde apercibimiento hasta inhabilitación temporal para desempeñar cargo en el Poder Judicial.

³⁰¹ Ver artículo 70 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero.

³⁰² Art. 140 de la LOPJEG.

Un siguiente fin del consejo de la Judicatura, es que sus actos y decisiones deberán respetar el principio de independencia jurisdiccional de los jueces, no sólo al interior del Poder Judicial; lo que implicaría que el juez no debería en ningún caso, tener presiones o compromisos que le obliguen a resolver contra sus propios criterios o arbitrio judicial; incluso que la independencia también debería ser externa; que los jueces deberían someter sus criterios conforme a las leyes estatales y federales - *que el juez*- no puede resolver conforme al criterio de un integrante de cualquier poder, llámese Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sólo así, podría existir administración de justicia de calidad.

Esta disposición señala también que el Consejo de la Judicatura deberá elaborar y presentar su presupuesto conjuntamente con el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero, que este último, de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero, está integrado por 19 Magistrados Numerarios y 3 supernumerarios. Uno de los numerarios será el Presidente del Tribunal y no integrará sala, donde una de las facultades del Pleno del TSJEG, *es elaborar el proyecto anual* de egresos para integrarlo del Poder Judicial y remitirlo al Poder Ejecutivo, por conducto del Presidente del Tribunal para los efectos que señala el artículo 89 fracción VII párrafo primero de la Constitución Política Local.

Lo que en definitiva se considera que con la existencia de un órgano colegiado como lo es el Consejo de la Judicatura Estatal, debería implicar mayor confianza, seguridad y certeza jurídica en la administración de justicia de mayor calidad, porque al menos en cuanto a los contenidos jurídicos sobre la existencia del mismo órgano, se cuenta con una serie de legislaciones que tendrían que hacer posible esos fines y demás contemplados en la propia Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero. Lo demás, ¿si tiene efectividad o no?, somos los gobernados quienes deberíamos tener esas respuestas.

Fuentes: Constitución Política del Estado del Guerrero. Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero. Reglamento Interior del Tribunal Superior de Justicia, Juzgados de Primera Instancia y de Paz del Estado. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Código de Procedimientos de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, número 763.

Azucena PINEDA GUILLERMO

SECCIÓN II

Integración, Nombramiento y Competencias

ARTÍCULO 161. El Consejo de la Judicatura se integrará con cinco consejeros:

I. El presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero, quien también lo será del Consejo;

II. Un consejero elegido entre los Jueces de primera instancia por votación libre y directa de todos sus integrantes;

III. Un consejero designado por el Pleno del Tribunal del Estado de Guerrero de entre sus Magistrados;

IV. Un consejero designado por el Gobernador del Estado; y,

V. Un consejero designado por las dos terceras partes del total de los miembros del Congreso del Estado.

1. Durante el ejercicio de su encargo, los consejeros provenientes del Poder Judicial del Estado de Guerrero no realizarán funciones jurisdiccionales. Al término del encargo se reincorporarán a sus respectivas adscripciones;

2. El Consejo de la Judicatura contará con los órganos, unidades administrativas y el personal necesario para el adecuado cumplimiento de sus funciones, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica y en su reglamento interior.

3. El Consejo de la Judicatura funcionará en Pleno o en comisiones, en los términos dispuestos en su ley orgánica; y,

4. La ley orgánica y el reglamento interior del Consejo de la Judicatura establecerán disposiciones adicionales con relación a la integración, organización, funcionamiento, procedimientos y de su ámbito competencial.

COMENTARIO:

La integración del Consejo de la Judicatura es muy importante, por las funciones que desempeña. Su integración y nombramiento deben ser clave para su trabajo.

El Presidente del Tribunal Superior de Justicia es también del Consejo de la Judicatura y esta figura no debería ser así, para tener un contrapeso a la dependencia que tiene el poder Judicial del Estado de Guerrero.

El segundo de los consejeros es nombrado entre los jueces de primera instancia. El tercero es elegido de entre los mismos magistrados, hasta aquí existe una pluralidad del Tribunal. En las designaciones del cuarto y quinto consejero comienzan los problemas, uno de ellos nombrado por el Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero y el otro por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, ante ello estas últimas designaciones no deberían ser de esa forma, ya que el ejecutivo y el legislativo local podrían interponer interés propios en las decisiones de los consejeros de quienes los calificaron, designaron y/o votaron. Se violentan la división de poderes al existir insistir inferencia de dos poderes en uno. También el consejo de la judicatura no debe ser dependiente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero. Este Consejo debería tener autonomía propia.

Los consejeros que provengan del Tribunal Superior de Justicia, no podrán realizar funciones jurisdiccionales hasta que termine su cargo como consejeros. Esto es con la finalidad de que no se distraigan y solo se enfoquen a las actividades del Consejo de la Judicatura.

Jorge Armando TORRES CUEBAS

ARTÍCULO 162. En el nombramiento de los consejeros que competen al Gobernador y al Congreso del Estado deberá observarse lo dispuesto en los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 112 de esta Constitución.

1. Los consejeros, con excepción del presidente del Consejo, durarán en su cargo tres años con posibilidad de ser ratificados por única ocasión; y,

2. Los consejeros no representan a quien los designa. Ejercerán su función con independencia e imparcialidad.

COMENTARIO:

En los nombramientos que competen a los poderes Legislativo y Ejecutivo se sujetarán a ciertas bases del artículo 112, de la misma Constitución en los numerales 1, 2, 3 y 4.

Nos menciona la convocatoria hecha por órganos autónomos o por el Congreso del Estado.

Mecanismos de evaluación, para la selección si son candidatos idóneos a ocupar el cargo. Como sería el procedimiento teniendo principios de transparencia, máxima publicidad, pluralismo, equilibrio geográfico, generacional y étnico. Para la selección es importante tener especialización, así como también honorabilidad, eficacia y probidad, que lo defienda ante una crítica que ponga en duda el desempeño de sus labores.

El Presidente del Consejo está sujeto a la permanencia y durabilidad que tenga en el Tribunal Superior de Justicia, los demás consejeros serán a tres años con la posibilidad a reelegirse, aquí existe una garantía de permanencia si el desempeño de su labor como consejeros fue con los principios que menciona este artículo.

La imparcialidad e independencia estarán en las funciones de sus consejeros quienes no deben representar el interés por quienes los designan.

Concepto de Imparcialidad. Significa “la posición neutral o trascendente de quienes ejercen la jurisdicción respecto de los sujetos jurídicos afectados por dicho ejercicio”.

Concepto de Independencia judicial.

Potestad conferida a los jueces en virtud de la cual se encuentra en la posibilidad de administrar justicia de acuerdo con su ciencia y su conciencia, sin que estén sujetos a consignas o directrices de los órganos de los demás poderes del estado, o de los órganos superiores del poder a que pertenece.

Jorge Armando TORRES CUEBAS

ARTÍCULO 163. El Consejo de la Judicatura es competente para:

I. Proponer, previo dictamen, el nombramiento de jueces al Pleno del Tribunal Superior de Justicia;

II. Adscribir, suspender y remover a los Jueces y demás personal jurisdiccional, conforme al procedimiento establecido en su ley orgánica;

III. Los procedimientos de nombramiento de los Jueces deberán considerar preferentemente a los miembros provenientes del servicio judicial de carrera, atendiendo en su sustanciación a los principios de apertura, transparencia, pluralismo, acceso en condiciones de igualdad e idoneidad de los aspirantes;

IV. Nombrar al personal de confianza y administrativo del Consejo, en los términos previstos en la ley orgánica;

V. Expedir por sí, o a solicitud del Pleno del Tribunal del Estado de Guerrero, acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones o de la función jurisdiccional;

VI. Aprobar el Reglamento del Sistema de Carrera Judicial;

VII. Establecer las bases de evaluación para el ingreso, formación, profesionalización, capacitación, actualización y especialización del personal jurisdiccional del Poder Judicial y de quienes aspiren a pertenecer a él;

VIII. Dictar disposiciones generales para el ingreso, estímulos, capacitación, ascenso, promoción y remoción del personal administrativo del Poder Judicial del Estado de Guerrero;

IX. Dictar las bases generales, políticas y lineamientos para la correcta administración y vigilancia de los bienes muebles e inmuebles del Poder Judicial del Estado de Guerrero;

X. Implementar programas para la capacitación, actualización, especialización, certificación, desarrollo y profesionalización permanentes de los servidores públicos del Poder Judicial del Estado de Guerrero;

XI. Establecer mecanismos de vigilancia y disciplina del personal jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial del Estado de Guerrero, y cuidar que su actuación se apegue a los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, especialización e imparcialidad;

XII. Imponer a los servidores públicos judiciales, previa garantía de audiencia y defensa, las sanciones que procedan conforme a la ley;

XIII. Ordenar visitas e inspecciones para evaluar el desempeño del personal administrativo y jurisdiccional del Poder Judicial del Estado de Guerrero;

XIV. Investigar la conducta de los servidores públicos del Poder Judicial del Estado de Guerrero, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica;

XV. Implementar políticas, lineamientos, instrucciones y recomendaciones en favor de la transparencia, el acceso a la información y la protección de los datos personales en el ejercicio de la función judicial;

XVI. Administrar, transparentar e informar lo relativo al Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia. La Auditoría Superior del Estado de Guerrero fiscalizará lo conducente; y,

XVII. Las demás que determine la ley de la materia y su reglamento.

COMENTARIO:

El mandato constitucional en comento tiene suma importancia, ya que en él se establecen unas series de facultades a las cuales se le denominan competencia del Consejo de la Judicatura. Este término tiene íntima relación con el párrafo primero del artículo 16 de nuestra Carta Magna, esto es, con la Súper Garantía de Legalidad, como la señalaba el Dr. Ignacio Burgoa, ya que el acto de molestia debe ser emitido “por Autoridad Competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

En una primera parte la fundamentación, significa que en las normas (constitucionales, reglamentarias u orgánicas), se dote de competencia a los Órganos de Gobierno o Autoridades para que realicen determinados actos de Autoridad; así tenemos que la palabra competencia significa: “...Der. Conjunto de funciones atribuidas por un ordenamiento a un órgano de una persona jurídica de la administración del estado...”

Para el autor Juan Palomar de Miguel nos ilustra con diversas connotaciones:

Competencia: (lat. *Competentia*.) f. Contienda o disputa entre dos o más individuos sobre alguna cosa. || Rivalidad u oposición entre dos o más que pretenden conseguir la misma cosa. || Incumbencia. || Idoneidad, aptitud. || Der. Atribución legítima a un juez u otra autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto. || -común. Der. La que corresponde a cuestiones del derecho común. || -constitucional. Der. Capacidad de un tribunal de determinado fuero, conferida por la constitución, para juzgar de ciertas materias. || -de no conocer. Der. La que tiene lugar cuando dos o más jueces se niegan a conocer determinado negocio. || -desleal. Der. Delito contra la libertad de trabajo, configurado por el empleo de maquinaciones fraudulentas o cualquier medio de propaganda aviesa, con el fin de desviar en propio provecho la clientela de un establecimiento comercial o industrial. || -exclusiva. Der. La de un tribunal para conocer determinado negocio, excluyendo la de cualquier otro tribunal. || -jurisdiccional- facultad o facultades que tienen una autoridad, conferidas por la ley ordinaria...

De lo anteriormente señalado podemos concluir que el Consejo de la Judicatura es competente para realizar los actos o actividades señalados en este numeral.

En ese orden de ideas podemos agrupar las facultades del Consejo de la Judicatura de acuerdo a la función de Administrar: entre otras, nombrar al personal de confianza y administrativo de consejo, así como al Defensor General del Instituto de la Defensoría Pública y a todo su personal de ésta; dictar las bases generales, políticas y lineamientos para la correcta administración y vigilancia de los bienes muebles e inmuebles y administrar y transparentar lo relativo al Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia. En el rubro de vigilancia establecer mecanismos para el personal jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial y cuidar que su actuación se apegue

a los principios de excelencia y profesionalismo; investigar la conducta de los servidores públicos del Poder Judicial.

En el rubro de la función de disciplina, entre otras facultades está la de suspender y remover a los Jueces y demás personal jurisdiccional, imponer a los servidores públicos jurisdiccionales previa garantía de audiencia las sanciones que procedan conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Y por cuanto a la profesionalización podemos citar, implementar programas para la capacitación, actualización, especialización, certificación, desarrollo y profesionalización permanente así como establecer las bases de valuación para el ingreso, formación del personal jurisdiccional del Poder Judicial y de quienes lleguen a pertenecer a él, y proponer previo dictamen, el nombramiento de Jueces al Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

Julio Lorenzo JÁUREGUI GARCÍA

CAPÍTULO IV

Instituto de la Defensoría Pública del Estado de Guerrero

SECCIÓN I

Fines e Integración

ARTÍCULO 164. La función de procurar el derecho a una defensa y asesoría integral, ininterrumpida, oportuna y especializada ante los órganos jurisdiccionales del Estado, competencia del Poder Judicial del Estado de Guerrero, se realizará a través de un órgano adscrito y dependiente del Consejo de la Judicatura, denominado Instituto de la Defensoría Pública del Estado de Guerrero.

En el ejercicio de su función, el Instituto de la Defensoría Pública del Estado de Guerrero deberá observar los principios de gratuidad, probidad, independencia técnica, calidad, confidencialidad, profesionalismo y obligatoriedad.

COMENTARIO:

El presente artículo fue resultado de la reforma integral a la Constitución Política del Estado de Guerrero del mes de abril del año 2014, la cual constituyó lo que comúnmente se denomina una sustitución constitucional, pues el alcance de la modificación conllevó la completa transformación de la estructura de la Norma Fundamental guerrerense, ampliando el catálogo de derechos, sus garantías y la distribución de competencias entre las distintas instituciones que forman parte de los poderes públicos de dicha entidad federativa. Cambios que responden a la dinámica de perfeccionamiento y evolución propia de las constituciones actuales.

Así, el artículo 164 de la Constitución de Guerrero, más allá de establecer la competencia de un órgano perteneciente al Poder Judicial para procurar la defensa y asesoría

legal integral, ininterrumpida, oportuna y especializada de toda persona ante los órganos jurisdiccionales, constituye en sí mismo una garantía al derecho de defensa adecuada que se encuentra reconocido tanto la Constitución General de la República como en los tratados internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano.

El órgano referido en la disposición constitucional de análisis es el actual Instituto de Defensoría Pública del Estado de Guerrero adscrito al Consejo de la Judicatura. Institución que no es del todo una novedad, pues a lo largo de la historia de México podemos identificar diversos antecedentes que sirvieron de referencia para la consolidación de dicha institución. La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, las Bases de la Organización Política de la República Mexicana de 1843, la Constitución de 1857, la Ley Orgánica del Ministerio Público de 1903, la cual reguló por primera vez la defensoría de oficio y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, son documentos jurídicos que en mayor o menor medida previeron obligaciones de hacer y de no hacer a cargo del Estado para la garantía del derecho de las personas a contar con una defensa jurídica adecuada.³⁰³

Este derecho ha sido vinculado en mayor medida a los procesos penales, sin embargo, el alcance del mismo no debe entenderse limitado a una materia en específica, pues de ser así no estaríamos ante un derecho en sentido estricto, ya que como es bien sabido, los derechos humanos contienen intrínsecamente los principios de universalidad, interdependencia, progresividad e indivisibilidad y no pueden limitarse a materias o actividades específicas.³⁰⁴ Asimismo, la garantía, respeto y promoción de los derechos humanos obligan a los Estado a adoptar medidas y acciones tendientes a dichos fines, las cuales pueden ubicarse en el campo de la acción o de la inacción (obligaciones de *hacer* y de *no hacer*).

Habiendo mencionado algunos antecedentes de la defensoría pública y/o de oficio en nuestro País, así como realizada una presentación del derecho a la defensa adecuada, consideramos que el análisis del artículo 164 de la Constitución guerrerense puede dividirse en los siguientes rubros:

- Como garantía del derecho a la defensa adecuada;
- Como disposición ilustrativa del principio de división de poderes; y
- Como reflejo de la dimensión del principio de división de poderes en el régimen federal.

A continuación, se abordarán brevemente los rubros mencionados a fin de esbozar ciertas consideraciones sobre los mismos. Los primeros dos rubros de análisis reposan en dos rasgos distintivos propios de los Estados constitucionales y del contenido de las

³⁰³ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Informe especial sobre la Defensoría de Oficio del Distrito Federal. 2006, México, 2007, pp. 29-33. Disponible para su consulta en: «https://piensadh.cdhdh.org.mx/images/publicaciones/Informe_especial/2007_informe_esp_Defensoria_de_Oficio.pdf».

³⁰⁴ El artículo 5 de la Ley número 848 de Defensa Pública del Estado de Guerrero, cuya última reforma fue publicada en el Periódico Oficial el 12 de agosto de 2016, dispone que los servicios de defensoría pública, orientación, asesoría y representación jurídica se prestarán en los asuntos del orden penal, familiar, justicia penal para adolescentes, civil, mercantil, laboral, justicia administrativa y de amparo.

constituciones actuales, a saber, el catálogo de derechos humanos y el principio de división de poderes que toda Norma Fundamental de un Estado se que jacte de constitucional debe prever. Asimismo, el tercer rubro atiende a una clasificación de la propia teoría constitucional que tiene que ver con la forma en la que los Estados determinan su composición interna y distribuyen las competencias, facultades y atribuciones que derivan del ejercicio del poder público. En el caso mexicano, históricamente hemos sido un país que ha optado por el arreglo federal por influencia de nuestro vecino del norte y su longeva Constitución de 1776; salvo por el breve periodo centralista establecido por las Leyes Constitucionales de 1836.

Abordando el primer rubro del cual parte el presente análisis, nos remitimos al texto mismo del artículo 164 de la Norma Fundamental de Guerrero, el cual consideramos que constituye una garantía al derecho a una defensa adecuada del que gozan todas las personas, pues al establecer un órgano adscrito al Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, se ilustra perfectamente el modo en que la entidad federativa cumple con su obligación *de hacer*, al dotar a las personas de una institución que garantice la asistencia legal, ininterrumpida, oportuna y especializada en caso de que se encuentren involucradas en algún procedimiento ante cualquier órgano jurisdiccional.

De esta forma, el Estado de Guerrero a través de su Ley Suprema, reconoce y garantiza a favor de toda persona el derecho a la defensa adecuada, armonizando su régimen constitucional interno al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual reconoce el derecho a la defensa adecuada en sus artículos 2o. (en el caso de indígenas), 16, 17 (defensoría pública), 18 (acceso al defensor como excepción de restricción de comunicaciones en casos de delincuencia organizada), entre otros. Asimismo, la Norma Fundamental guerrerense mediante su artículo 164, acoge los compromisos internacionales en materia de derechos humanos asumidos por el Estado mexicano a través de distintos instrumentos en relación con el derecho a la defensa adecuada. Por mencionar algunos de estos instrumentos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, establece en su artículo 10 el derecho de toda persona de ser oída públicamente en condiciones de plena igualdad y con justicia por un tribunal independiente e imparcial. Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé en su artículo 8 como unas de tantas garantías mínimas de las que gozan las personas involucradas en un juicio, la asistencia gratuita de un traductor o intérprete, en caso de que no comprenda el idioma del tribunal, y el derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado. Asimismo, el derecho a la defensa adecuada se reconoce en el artículo 14.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas y entrado en vigor el 23 de marzo de 1976.

Por otra parte, el contenido de dicho derecho ha sido establecido progresivamente por la jurisprudencia tanto nacional como internacional. Así, los tribunales mexicanos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre todo a partir de la reforma de la Consti-

tución Federal en materia de derechos humanos de 2011, han construido paulatinamente una línea jurisprudencial específica en relación con el derecho a la defensa adecuada.

La Primera Sala ha determinado la forma y modalidades mediante las cuales el derecho a la defensa adecuada debe ser protegido, respeto y garantizado por el Estado, indicando, entre muchos otros supuestos, su ejercicio por personas indígenas a través de la asistencia de un intérprete, en caso de necesitarlo, y de un defensor. En cuanto a su relación con la valoración del material probatorio, la Primera Sala del Máximo Tribunal de nuestro país ha sostenido que toda prueba obtenida con violación a dicho derecho se entiende ilícita, lo cual incluye toda declaración rendida sin asistencia jurídica de por medio. Asimismo, la jurisprudencia ha dispuesto que el derecho a una defensa adecuada debe garantizarse en todas y cada una de las etapas del proceso y en el caso de los extranjeros, la notificación y asistencia consular forman parte de su contenido. Por último, es de especial relevancia el carácter especializado del derecho a la defensa adecuada, pues se ha señalado que la asistencia jurídica debe proporcionarse por un licenciado en derecho.³⁰⁵

En el ámbito supranacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también se ha pronunciado sobre el contenido, modalidades y forma de garantía del derecho a la defensa adecuada y el sentido de la defensa pública, considerando que este derecho no se limita únicamente a aquellos casos de falta de recursos, al mismo tiempo, coincide en el carácter técnico de los defensores públicos en cuanto a que estos deben ser profesionales del derecho, y considera que la simple designación de un defensor para cumplir con las formalidades procesales sin que este cuente con el perfil técnico para proporcionar los servicios de manera diligente y efectiva, equivaldría a no haber garantizado el ejercicio del derecho. Asimismo, la defensa pública, en consideración de la Corte Interamericana, corresponde a una función estatal o servicio público, por lo que los defensores públicos deben contar con garantías de autonomía para ejercer adecuadamente sus funciones. Adicionalmente, la jurisprudencia de este tribunal supranacional establece que el derecho a la defensa surge desde el momento mismo en que se inician los actos de investigación o se somete a la persona a un procedimiento administrativo sancionatorio, es decir, desde que se ejecutan actos que de cualquier manera impliquen afectación de derechos.³⁰⁶

³⁰⁵ Véanse los siguientes criterios jurisprudenciales siguientes: Tesis 1a./J. 12/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, julio de 2012, p. 433; Tesis 1a./J. 61/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, diciembre de 2013, p. 285; Tesis 1a./J. 34/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, mayo de 2015, p. 267; Tesis 1a./J. 27/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, mayo de 2015, p. 242; Tesis 1a./J. 26/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, mayo de 2015, p. 240; Tesis 1a./J. 96/2017, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, noviembre de 2017, p. 204; Tesis 1a./J. 61/2018, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, diciembre de 2018, p. 211.

³⁰⁶ Sobre el particular, véanse las siguientes resoluciones: Caso Ruano Torres y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Párrafos 155, 157 y 163; Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Párrafo 155; Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparacio-

Por otra parte, como ya se ha mencionado, la presente disposición es una muestra clara del principio de división de poderes y la distribución de competencias entre los mismos dentro del marco constitucional del Estado de Guerrero, toda vez que de acuerdo al propio texto del artículo 164, la función de procurar el derecho de las personas a contar con una defensa y asesoría jurídica dentro de un proceso jurisdiccional se deposita en el Poder Judicial, a través de un órgano adscrito al Consejo de la Judicatura, este es, el Instituto de la Defensoría Pública. De esta forma, la Constitución guerrerense salvaguarda el principio de división de poderes que a su vez constituye un elemento esencial de las constituciones actuales. Situación que a su vez refleja la evolución de dicho principio en cuanto a la supervisión y vigilancia de las funciones que desarrollan los poderes públicos en el ámbito de sus respectivas competencias, pues el Consejo de la Judicatura del Estado de Guerrero, en términos del artículo 160 de la Constitución estatal tiene la función de administrar, vigilar, disciplinar y profesionalizar al Poder Judicial. Por lo tanto, el hecho de que la Ley Suprema guerrerense deposite la procuración del derecho a la defensa adecuada del que gozan las personas en el órgano escrutador de uno de los poderes del Estado, es reflejo de la actualidad de su texto.

Por último, de acuerdo al sistema federal adoptado por nuestro país, Guerrero es un Estado libre y soberano, con plena capacidad para configurar su régimen jurídico interno bajo los términos de lo previsto en el artículo 124 de la Constitución General de la República, por lo que la libertad configurativa con la que cuenta le permite diseñar su marco constitucional y legal interno, conforme a las directrices emanadas de la propia Norma Fundamental mexicana.

De esta forma, más allá del cuestionable contenido obligatorio que deben observar las entidades federativas en términos del artículo 116 de la Ley Suprema de la federación, los cual no es materia de las presentes líneas, dentro de dichos contenidos obligatorios no se prevé el establecimiento de un consejo de la judicatura al interior de los estados de la República, por lo que Guerrero, en ejercicio pleno de su autonomía y libertad configurativa, optó por su conformación atendiendo a la necesidad de escrutinio y vigilancia del Poder Judicial, y adicionalmente le encomendó a dicho órgano la función de garantía, promoción y respeto del derecho humano a la defensa adecuada, el cual es por sí mismo uno de los mejores instrumentos para limitar el poder coercitivo del Estado.

Ma. de Lourdes GARDUÑO REBOLLEDO

ARTÍCULO 165. El Instituto de la Defensoría Pública del Estado de Guerrero tendrá como titular a una persona denominada Defensor General nombrado por el Consejo de la Judicatura.

1. El Instituto de la Defensoría Pública del Estado de Guerrero contará con un

nes y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Párrafo 132; Caso Galindo Cárdenas y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de octubre de 2015. Párrafo 209.

Consejo Consultivo de carácter honorífico, nombrados en el número y competencias, conforme lo prescriba la Ley Orgánica del Poder Judicial;

2. El Instituto de la Defensoría Pública del Estado de Guerrero tendrá los defensores públicos y asesores jurídicos, así como el personal jurídico y administrativo necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, en el Estatuto y en su Reglamento Interior del Instituto.

COMENTARIO:

La Defensoría Pública es un organismo que forma parte de la función judicial y tiene como misión garantizar de manera gratuita el acceso pleno a la justicia en condiciones de igualdad de las personas que, por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural, no pueden contratar los servicios privados de defensa legal para proteger, defender y reclamar sus derechos.

En México, en su calidad de institución jurídico política, la Defensoría de Oficio surgió en la constitución de 1857³⁰⁷ como parte de las acciones tendentes a concretar la orientación liberalista social de la flamante Constitución federal, en cuyo artículo 20 aparece como garantía del acusado en asuntos del orden criminal: “[...] 5ª. Que se le oiga en defensa por sí, ó por persona de su confianza, ó por ambos, según su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio para que elija el que, ó los que le convengan [...]”.

En el mismo sentido garantista, la constitución de 1917³⁰⁸ mantuvo el texto, aunque precisó el contenido:

Se le oirá en defensa por sí o por persona de su confianza, o por ambos, según su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará la lista de los defensores de oficio para que elija el que o los que le convengan. Si el acusado no quiere nombrar defensores, después de ser requerido para hacerlo, al rendir su declaración preparatoria, el juez le nombrará uno de oficio [...].

Cinco años después, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero y 25 de septiembre de 1922 respectivamente, la Ley de Defensoría de Oficio Federal y su Reglamento, siendo reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) el 18 de octubre del año siguiente. En dichos ordenamientos se establecía que el titular y los defensores adscritos formaban parte de ese alto tribunal y por lo mismo este contaba con atribuciones para nombrarlos y removerlos. El titular de los defensores tomaba protesta ante la SCJN, los defensores del Distrito Federal ante

³⁰⁷ *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1857*, «<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>».

³⁰⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma a la de 5 de febrero de 1857*, texto original, versión facsimilar, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana, tomo V, 4ª época, número 30, 5 de febrero de 1917.

el titular de la Dependencia y los foráneos ante los Tribunales Superiores de Justicia de cada entidad federativa.

Siete décadas después, como parte de las importantes reformas constitucionales de 1993³⁰⁹, el artículo 20 constitucional en su fracción IX (ahora Apartado “B”, fracción VIII) evolucionó en su redacción, precisando esta garantía de defensa para el acusado del orden penal:

Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que en su favor consigna esta Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera...

A partir del profundo proceso de reformas al sistema de justicia, iniciado en 1994, se modificó el 26 de mayo de 1995 la Ley Orgánica del Poder Judicial, incorporándose la *Unidad de Defensoría del Fuero Federal* al flamante *Consejo de la Judicatura* como órgano auxiliar; y en 1996, la fracción X del mismo artículo 20 del Código Supremo extendió formalmente la garantía de defensa jurídica a las víctimas:

En todo proceso penal, la víctima o el ofendido por algún delito, tendrá derecho a recibir asesoría jurídica, a que se le satisfaga la reparación del daño cuando proceda, a coadyuvar con el Ministerio Público, a que se le preste atención médica de urgencia cuando la requiera y, los demás que señalen las leyes.

El 28 de mayo de 1998 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley de la Defensoría Pública Federal, que actualiza las normas garantes del derecho a la defensa en materia penal, pero también amplía su espectro hacia la orientación, asesoría y representación jurídica en las materias administrativa, fiscal y civil y para instrumentar esta disposición, se crea el Instituto de la Defensoría Pública Federal como organismo dotado de independencia técnica y administrativa, cuyas bases de organización y funcionamiento se publicaron el 9 de febrero de 2002 y fueron revisadas 13 de septiembre de 2004 y 19 de mayo de 2008.

Como parte de su reforma en materia procesal penal, la constitución federal de 2008 en el penúltimo párrafo de su artículo 17 obliga a las entidades federativas a reformar la “defensoría de oficio” a fin de proporcionar un servicio de calidad, universal y gratuito:

La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

³⁰⁹ *Constitucion Política de los Estados Unidos Mexicanos*. «<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>».

El 29 de enero de 2016, se reformó el penúltimo párrafo del artículo 17 constitucional estableciendo la Defensoría Pública ya no solo como un derecho sino ahora como una garantía constitucional, al abordar los aspectos primordiales para su correcta operación:

La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

De lo expuesto con anterioridad, puede apreciarse que la Defensoría Pública desde su nacimiento en la Constitución desde 1857 ha venido evolucionando hasta concebirse en la actualidad como una garantía que lejos de visualizarse como elemento subsidiario al sistema de justicia, se erige en uno de sus elementos sustanciales en términos de establecer el derecho a la igualdad jurídica y su correlativa garantía de equidad, sentando las bases para avanzar hacia una verdadera justicia social, no solo en el aspecto retórico o axiológico, sino como un instrumento tangible, capaz de producir resultados objetivos.

No obstante, si bien en el ámbito federal, desde su creación hasta la fecha la Defensoría Pública se ha concebido como una Dependencia de la SCJN y como tal ha tenido avances jurídicos importantes para institucionalizarla, cabe mencionar que a nivel de las entidades federativas hace falta mucho por hacer, pues en muchas de ellas sigue teniendo que afrontar los avatares del positivismo jurídico y el centralismo político que se aprecia aun en la actualidad a pesar de los cambios teóricos, legislativos, jurisdiccionales y administrativos tendentes a la implantación del Estado Constitucional y su nuevo sistema de justicia.

En la práctica aún falta mucho por hacer para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 17 constitucional³¹⁰, pues en lo operativo se padece de escasez de personal, estrategias y programas de capacitación y actualización adecuado, así como limitaciones de recursos financieros, materiales y tecnológicos, que le son necesarios para atender con eficiencia y eficacia a una ciudadanía cada vez más demandante de servicios asociados a la administración e impartición de justicia, debido esto sobre todo a factores como el crecimiento poblacional, el aumento de la incidencia y las ya sistemáticas y crecientes restricciones presupuestales.

En el estado de Guerrero, jurídicamente, la Constitución ha seguido en términos generales la línea marcada por el artículo 20 de la Carta Magna, aunque resalta la publicación en el periódico oficial del estado el 5 de agosto de 1988 de la *Ley de Servicio de Defensoría de Oficio*, como parte de un esfuerzo de transformación integral de los sistemas de seguridad pública y de administración e impartición de justicia en la entidad impulsado por el entonces gobernador José Francisco Ruiz Massieu, con el cual se amplió la cobertura de esta garantía a grupos vulnerables como las mujeres, los indígenas y los menores infractores.

³¹⁰ Fix Fierro, Héctor y Abad Suárez Avila, Alberto, "Hacia una defensa pública de calidad, El nuevo diseño institucional de las defensorías públicas en las entidades federativas de la República mexicana", revista *Cuestiones Constitucionales*, n° 32 México, ene.-jun.-2015, «http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932015000100006».

En lo administrativo, la Defensoría Pública dependió del ejecutivo estatal a través de la Secretaría General de Gobierno hasta el segundo semestre de 2015, cuando en cumplimiento a las reformas a la Constitución política del estado llevadas a cabo en 2014 se procedió a formalizar su traslación hacia el poder judicial.

En cuanto al artículo 165 de la Constitución guerrerense que nos ocupa, cabe mencionar que este no define la naturaleza ni las características, objetivos y alcances de la Defensoría Pública, limitándose únicamente a establecer el Instituto de la Defensoría Pública y a mencionar la denominación de su titular (Defensor General) que será nombrado por el Consejo de la Judicatura, lo que técnicamente nos parece impreciso, pues si bien como estructura del poder judicial estatal, administrativamente se entiende que esta dependencia debe estar vinculada al Consejo, jurídicamente su titular debería ser nombrado por los magistrados del Tribunal Superior de Justicia estatal, por ser una dependencia íntimamente ligada a la actividad jurídica operativa del poder judicial del estado, además de un factor determinante para la realización del nuevo modelo constitucional y su reciente sistema de justicia acusatorio adversarial, que exige ante todo igualdad y equidad entre las partes.

El apartado número “1” del mismo numeral que establece un *Consejo Consultivo para la Defensoría*, debería de mejorar su redacción a fin de precisar su naturaleza, objetivos y alcances y que son sus miembros, no el organismo, quienes tienen carácter honorífico y cuyo nombramiento y competencias deberán darse en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial vigente en la entidad.

Por su parte, el apartado “2” debería de actualizarse para disponer que los órganos del poder público estatal involucrados den cumplimiento a lo ordenado por el artículo 17 de la Constitución Federal, pues en la actualidad se limita a remitir al Estatuto y Reglamento del Instituto de la Defensoría Pública exclusivamente para definir lo relativo a la suficiencia de su personal jurídico y administrativo, omitiendo otros temas cruciales para su buena operación, como la necesidad de que esos recursos humanos se especialicen mediante programas y acciones de capacitación y actualización; además de que cuenten con los recursos materiales, financieros y tecnológicos necesarios para cumplir con su función.

José Ramón GONZÁLEZ CHÁVEZ

ARTÍCULO 166. La selección, nombramiento, adscripción, capacitación, promoción, permanencia, prestaciones, estímulos y responsabilidades de los defensores públicos y asesores jurídicos estarán a cargo del Consejo de la Judicatura; asimismo lo relativo a la creación, gestión y supervisión del servicio civil de carrera.

COMENTARIO:

Esta disposición constitucional otorga al Consejo de la Judicatura atribuciones para la selección, nombramiento, adscripción, capacitación, promoción, permanencia, prestaciones, estímulos y responsabilidades de los defensores públicos, lo que permite un ma-

por control y vigilancia tanto en las responsabilidades como en el desempeño de estos trabajadores, procurando siempre la mejor calidad en el servicio profesional desarrollado, pero también vigilando que sus derechos sean debidamente respetados y observados.

Respecto a lo relativo al servicio civil de carrera, cabe decir que en nuestro país, se han sentado las bases para su desarrollo, en específico, el Apartado B del artículo 123 Constitucional que establece lo siguiente:

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública.

VIII. Los trabajadores gozaran de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.

El Estado tiene la necesidad de aumentar la efectividad social del aparato administrativo, haciendo sus actuaciones productivas, ejerciendo un control adecuado que garantice el pleno ejercicio de los recursos asignados.

Sin embargo, para lograr esto también se considera la necesidad de profesionalizar a los servidores públicos y de esta manera garantizar que su desempeño se lleve a cabo con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que permitan contar con las personas adecuadas en el lugar idóneo.

Es importante señalar, que en congruencia con lo establecido en la referida disposición constitucional, debe procurarse la implementación de normativas laborales que contemplen un sistema de profesionalización de los servidores públicos generales, en cuyo contenido destaque:

- a. La definición de un catálogo de puestos por dependencia, que debe contener el perfil, requisitos, y nivel salarial que corresponda.
- b. La implementación de un régimen escalafonario
- c. Estructuración de programas de capacitación con los requisitos y perfiles adecuados a cada caso.

Desde 1934 que por primera vez se creó el Servicio Exterior por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se reconoció la importancia de contar con profesionales en la materia que tuvieran la posibilidad de desarrollar una carrera, profesionalizando con ello su trabajo y dejando un importante precedente que no tardó en ser replicado por otras dependencias, dejando clara la importancia y la necesidad de contar con el servicio civil de carrera, que traiga como consecuencia la capacitación y el mejoramiento de los servicios prestados.

Hoy se plantea en diversos foros la conveniencia o no de involucrar a las universidades públicas en la instauración de una mayor profesionalización que pueda conducir a la instauración de un servicio civil de carrera. Otras voces recomiendan ser más mesurados debido a los cambios que están sufriendo los servicios civiles de carrera en el mundo, en un contexto de mayor apertura económica, mayor pluralidad política, mayor atención y

participación social en los asuntos públicos, lo que ha implicado someter a un proceso de revisión y evaluación los esquemas de servicio civil hasta hoy vigentes.

Lo cierto es que en el ámbito académico ha habido innumerables señalamientos sobre su importancia y necesidad, aunque poco se ha logrado en cuanto a la instauración de un servicio civil en el ámbito federal, en cambio, ha habido importantes avances en la instauración de sistemas de carrera en organismos especializados, lo cual, si bien es limitado ha demostrado la eficacia de los servicios civiles como instrumentos para profesionalizar la función pública, mejorar los resultados y asegurar la rendición de cuentas.

Ángel ASCENCIO ROMERO

ARTÍCULO 167. Las percepciones de los defensores públicos y asesores jurídicos no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

La ley y su reglamento interior establecerán disposiciones adicionales con relación a la integración, organización, funcionamiento, procedimientos y ámbito competencial del Instituto de la Defensoría Pública del Estado de Guerrero.

COMENTARIO:

El 18 de junio de 2008 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el cual se implanta el sistema de justicia acusatorio y oral para dejar a un lado el inquisitorio.

El 5 de marzo de 2014 en el Diario oficial de la Federación se publicó el Código Nacional de Procedimientos Penales y a partir del 2016 y acorde con la reforma constitucional de 2008 se impone el modelo acusatorio como obligatorio para todo el país; dejando abrogadas el Código Federal de Procedimientos penales de 1934 y el de las entidades federativas.

Con la Reforma Constitucional de 2008 la figura del imputado se dignifica, en este nuevo Proceso Penal Acusatorio siempre se presumirá su inocencia hasta que sea demostrado lo contrario, situación que tendrá que probar el Ministerio Público o quien realice la acusación, ya que en esta nueva forma de justicia penal existe una figura jurídica denominada “acción penal privada”, consistente en la posibilidad de que toda persona, ante cierto tipo de delitos, pueda acudir ante un juez a efecto de iniciar un proceso penal en contra de otro sujeto.

En 2008 y 2011 se promulgaron dos reformas que han sido fundamentales para nuestro país, la primera en materia penal y la segunda enfocada en el reconocimiento y plena vigencia de los derechos humanos. Ambas modificaciones constitucionales implicaron el resurgimiento de nuestro sistema jurídico.

La intervención de los defensores públicos es obligatoria en el nuevo proceso penal, cuando el inculcado no designe a un defensor particular, el juez le deberá asignar un de-

fensor según lo establece el artículo 20, inciso B fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Defensor Público tiene como responsabilidad proteger de manera gratuita a los supuestos de indefensión de las personas que carezcan de recursos económicos, culturales o se encuentren en condiciones de marginación social que les imposibilite hacer una adecuada defensa de sus derechos. En nuestro país en el ámbito penal a partir de la adopción del sistema penal acusatorio, se ha dejado atrás la denominación de defensor de oficio en su lugar al abogado defensor que el Estado proporciona al imputado, cuando éste no puede nombrar un defensor privado se le identifica como defensor público.

La obligación del defensor público una vez designado, es asesorar jurídicamente al imputado para su debida y oportuna defensa. El nuevo sistema faculta al defensor público a realizar incluso, investigaciones para ayudar y consolidar la defensa.

El penúltimo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política Mexicana, a la letra dice: “La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio civil de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público”. El artículo en comento, retoma lo dispuesto por la norma constitucional.

El Código Nacional de Procedimientos Penales, expone de manera clara las funciones y responsabilidades de los defensores públicos. En sus artículos 3 fracción V, 17, y 113 fracción XI y en todo el capítulo IV, se proporcionan información relevante sobre el tema y establece con claridad el derecho del imputado a contar con una representación jurídica gratuita y adecuada.

Para cumplir con los principios de igualdad entre las partes y el de presunción de inocencia en el nuevo Sistema de Justicia Penal, se hace necesario dar cumplimiento a lo dispuesto en los dos ordenamientos anteriores. Considerando que el defensor es quien hará posible el cumplimiento entre otras cosas del contenido de los principios procesales referidos.

Para efecto del tema que nos ocupa, en el artículo 2 fracción VII de la Ley Número 848 de Defensoría Pública del Estado de Guerrero se establece; **Defensor Público:** El servidor público que presta el servicio de defensoría pública en los términos de esta Ley y en el artículo 5 señala:

El Instituto prestará los servicios de defensoría pública, orientación, asesoría y representación jurídica en los asuntos del orden penal, familiar, justicia penal para adolescentes, civil, mercantil, laboral, justicia administrativa y de amparo, en los términos de los artículos 18 y 20 de la Constitución Federal, y 164 y 169 de la Constitución Estatal.

Para fomentar el ingreso y permanencia de abogados de alto perfil en la Defensoría Pública, la Constitución Política Mexicana y la propia Constitución Política del Estado de Guerrero ordenan que no haya diferencia entre los sueldos de defensores y agentes del Ministerio Público, entendiendo que unos y otros son fundamentales para garantizar el acceso a la justicia.

Es tarea impostergable en el Estado de Guerrero el cumplimiento de la disposición constitucional, homologar el salario de los Defensores Públicos con la categoría administrativa más alta de los Ministerios Públicos y considerar por la importancia que representan en el nuevo sistema de justicia penal y dada su dependencia administrativa del Tribunal Superior de Justicia, que la remuneración salarial de estos se iguale en su momento a la que reciben los Secretarios de Acuerdos de los Juzgados de Primera Instancia en la Entidad.

Sumado a lo anterior y dando cumplimiento a la disposición constitucional, deberá establecerse para ellos, el Servicio Profesional de Carrera.

José Luis TRUJILLO SOTELO

SECCIÓN II Nombramiento

ARTÍCULO 168. Para el nombramiento del Defensor General, el presidente del Consejo de la Judicatura presentará al Pleno una terna de licenciados en derecho, de reconocida capacidad, ética y profesionalismo.

1. Una vez verificados los requisitos de elegibilidad de los candidatos a Defensor General, el Pleno citará a comparecer a las personas propuestas y procederá a aprobar o rechazar el nombramiento dentro del término improrrogable de diez días hábiles;

2. Será designado Defensor General quien obtenga el voto aprobatorio de 3 Consejeros del Consejo de la Judicatura;

3. Si ninguno de los candidatos obtiene la votación señalada en el párrafo anterior, la terna será rechazada; al efecto, el Presidente del Consejo presentará una nueva terna y en caso de ser rechazada, hará el nombramiento de manera directa en favor de persona distinta a las rechazadas en ambas ternas;

4. El Defensor General durará en su encargo cuatro años, y podrá ser ratificado por un periodo igual; y,

5. Los visitadores, defensores públicos, asesores jurídicos y demás personal jurídico y administrativo serán nombrados en los términos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero, en el estatuto y en los reglamentos correspondientes.

COMENTARIO:

Antecedentes. A lo largo de la historia México ha tenido cambios trascendentales, uno de ellos ha sido las reformas a nuestra Carta Magna y a las leyes que de ella emanan, por ello fue que desde que se estableció el Consejo de la Judicatura, tuvo la obligación de la creación del Instituto Estatal de la Defensoría Pública; por ello es que con fecha 12 de enero de 2010, en el Congreso del Estado tomó conocimiento de la iniciativa de Ley de

Defensoría Pública del Estado de Guerrero, para garantizarle al Ciudadano una defensa responsable, técnica y adecuada, dándole así valor a los preceptos 17 y 20 Constitucional.

El Consejo de la Judicatura tiene la obligación de designar un Defensor General que cumpla con los lineamientos exigidos constitucionalmente. Además de lo establecido en los numerales que anteceden, es recomendable que se dé cumplimiento a otras disposiciones. Por ejemplo, que quien vaya a ser designado, tenga la experiencia como abogado postulante; es decir que cuente con conocimiento en el ámbito de derecho constitucional, amparo, derecho civil, derecho mercantil, derecho fiscal, derecho procesal relativo a las materias en todos y cada uno de los ámbitos. Asimismo, se debe tener presente que el Defensor tiene la obligación de apegarse a lo establecido en la Carta magna y las leyes que de ella emanan, ya que son de orden público y de interés social, y por obvias razones de observancia obligatoria en el Estado. Por supuesto, el Defensor General vigilara que todos los defensores públicos, asesores jurídicos y todo el personal al administrativo de la institución trabaje con apego a los principios de legalidad y certeza jurídica; para cumplir con una defensa técnica y adecuada que pueda otorgar a los guerrerenses una justicia pronta y expedita, dando por descontado que debe respetarse el Reglamento de la Defensoría Pública que al efecto se expida.

A lo anterior debe aunarse que se busca contar con un modelo de defensor cercano a las clases vulnerables, que haga eco de las políticas públicas en materia de justicia y seguridad y que se comprometa a coadyuvar con todos los defensores públicos; recordando siempre porque y para que se crea la figura de Defensor General.

El Defensor General tiene a su cargo coordinadores para cubrir las necesidades del servicio público de defensoría pública en el Estado de Guerrero, los cuales son 14 Coordinadores: Un Coordinador Administrativo, Coordinador General zona sur, Coordinador General zona centro, Coordinador Regional en materia civil y familiar “región Acapulco”, Coordinador Regional en materia penal tradicional “Región Acapulco”, Coordinador Regional en el Sistema Acusatorio “región Acapulco”, Coordinador Regional “región costa chica”, Coordinador Regional “región Tecpan de Galeana”, Coordinador Regional “Región Zihuatanejo”, Coordinador Regional “Región Chilpancingo”, Coordinador Regional “Región Chilpancingo en justicia para adolescentes”, Coordinador Regional “Región Iguala”, Coordinador Regional “Región Tierra Caliente”, Coordinador Regional “Región Montaña”. Actualmente, el Defensor tiene a su cargo 98 defensores públicos y una Oficialía de Partes.

Diana DE LA O JIMÉNEZ

SECCIÓN III Competencia

ARTÍCULO 169. El Instituto de la Defensoría Pública del Estado de Guerrero será competente para:

I. Prestar servicios de defensoría pública, orientación, asesoría y representación jurídica en asuntos del orden penal, familiar, justicia para adolescentes, civil, mercantil, laboral, justicia administrativa y de amparo, en los términos dispuestos en la ley;

II. Velar por la observancia del principio de igualdad ante la ley, por los derechos del debido proceso y por el respeto a la dignidad humana de sus representados;

III. Establecer los lineamientos y estándares básicos que en el ejercicio de su función deben cumplir los defensores y asesores;

IV. Vigilar y evaluar periódicamente el desempeño de los servidores públicos del Instituto, cualquiera que sea su asignación o adscripción;

V. Implementar programas para la capacitación, actualización, desarrollo y profesionalización permanentes de los servidores públicos del Instituto;

VI. Ordenar visitas e inspecciones para evaluar el desempeño de los defensores públicos y asesores jurídicos;

VII. Implementar políticas, lineamientos, instrucciones y recomendaciones a favor de la transparencia, el acceso a la información y la protección de los datos personales; y,

VIII. Las demás que determine la ley y su reglamento.

COMENTARIO:

El derecho universal a la justicia garantiza el acceso a los mecanismos jurisdiccionales de resolución de controversias así como el derecho a la defensa en condiciones de igualdad ante un juez independiente, autónomo, imparcial, profesional e inamovible con motivo de sus determinaciones, sin embargo, este derecho se ve limitado en la realidad, por la capacidad económica del imputado para contratar los servicios de profesionistas para ejercer o defender sus derechos e intereses, en ese sentido los sectores económicamente más vulnerables o desprotegidos tienen el riesgo, que con frecuencia ocurre de que su derecho de acceso a la justicia quede vulnerado ante la incapacidad de ejercer eficientemente su derecho a la defensa, así que con la finalidad de garantizar la igualdad procesal el Estado ha creado un sistema de defensa pública enfocado a la representación legal y protección de la población que se encuentra en condiciones de pobreza proveyéndoles de servicios jurídicos de calidad, lo anterior quedó evidenciado con las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos dirigidas al Estado Mexicano en 2010 respecto de las indígenas Mephá Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú que fueron agredidas sexualmente por militares.

En general, la defensoría pública en México opera de manera poco eficiente y la mayoría de las defensorías locales están sobrecargadas de asuntos generalmente complejos a los cuales no dedican ni la técnica ni el recurso necesario para su defensa adecuada como lo marca la Constitución Política y laboran en condiciones técnicas y materiales

muy precarias,³¹¹ lo que redundaba en una defensa inadecuada e ineficaz, el sistema de defensa pública en el Estado de Guerrero, ha transitado por procesos legislativos que han delimitado sus capacidades operativas con la asignación de competencias y funciones específicas de acuerdo a la adscripción institucional, en ese sentido se observa que el proceso de reforma del marco normativo coloca a los servicios de defensoría de oficio, en posición de subordinación jerárquica y dependientes del Poder Ejecutivo, más específicamente en las secretarías de gobierno, como organismos desconcentrados del Gobierno pero subordinados jerárquicamente sin personalidad jurídica ni patrimonio propio.³¹²

A partir de la reforma constitucional de junio de 2008 en materia penal, el Estado de Guerrero tiene la obligación de armonizar su legislación en materia penal y reformar su sistema de defensoría de oficio, con la finalidad de proporcionar un servicio de defensa pública de calidad, universal y gratuito, a fin de cumplir con ese compromiso que exigen los estándares internacionales, mediante el decreto número 453, de fecha 29 de abril de 2014, se reforma el texto constitucional y se agrega el Capítulo IV mediante el cual se crea el Instituto de la Defensoría Pública del Estado de Guerrero y desaparece la Dirección de la Defensoría Pública del Gobierno del Estado, al elevar a rango constitucional los servicios de defensoría pública en carácter de órgano con autonomía técnica, se elimina su subordinación jerárquica al Poder Ejecutivo y adquieren la independencia necesaria para cumplir con su función. Dicho en otras palabras, se otorga a la Defensoría Pública los mismos atributos de la figura del juez natural.³¹³

Previo a la reforma constitucional, los servicios de defensa pública se encontraban regulados por la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero de fecha 26 de enero de 1977, la Ley número 30 que crea la Defensoría de Oficio de fecha 12 de agosto de 1981 y la Ley de servicio de Defensoría de oficio de fecha 5 de agosto de 1988, de acuerdo a lo que establecían esas normas, la defensoría pública prestaría sus servicios en materia penal en los casos de detenidos, consignados o inculcados en situación de vulnerabilidad económica que no cuentan con recursos suficientes para el pago de su defensa; patrocinio en materia civil y familiar y en los casos de tenencia de la tierra y juicios de desahucio, siempre y cuando se trate de personas de notoria pobreza y que carezcan de recursos económicos para pagar un defensor particular, como se puede observar, la protección de personas en situación económica vulnerable es prioritaria pero limitada a las materias penal, civil y familiar, con la reforma constitucional los servicios de defensoría pública proporcionan orientación, asesoría y representación jurídica en asuntos del orden penal, civil, familiar, justicia para adolescentes, mercantil, laboral, contencioso administrativo y de amparo.

³¹¹ Fix Fierro, Héctor, Suárez Ávila, Alberto A., Hacia una defensa pública de calidad. El nuevo diseño institucional de las defensorías públicas en las entidades federativas de la república mexicana., en: *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2015.

³¹² Véase artículo 1º de la Ley número 30 que crea la defensoría de oficio. 1981, Gobierno del Estado de Guerrero.

³¹³ Independiente, imparcial, autónomo, profesional e inamovible con motivo de sus intervenciones.

Al ampliar los servicios de asesoría y representación en un mayor número de materias, la actividad de la Defensoría Pública adquiere mayor relevancia y se consolida como una institución que salvaguarda los derechos individuales y colectivos de toda la población en los procesos jurisdiccionales,³¹⁴ sin embargo es importante hacer notar, que en materia de protección de derechos humanos no se contemplan los medios no jurisdiccionales de carácter administrativo, como lo serían la Comisión de los derechos humanos del Estado de Guerrero o la Comisión nacional de derechos humanos, en el ámbito de sus respectivas competencias, y por actos ejecutados por cualquier autoridad o servidor público que impliquen violaciones a los derechos humanos reconocidos por las constituciones federal y local e instrumentos internacionales.

Por otra parte, la constitución estatal señala que el Estado de Guerrero “*sustenta su identidad multiétnica, plurilingüística y pluricultural en sus pueblos originarios indígenas particularmente los nahuas, mixtecos, tlapanecos y amuzgos, así como en sus comunidades afromexicanas*”³¹⁵ sin embargo entre las competencias conferidas al Instituto de defensoría pública, no se establecen mecanismos que aseguren que los integrantes de los pueblos originarios indígenas puedan acceder al sistema jurisdiccional estatal y mucho menos que en la resolución de los conflictos que someta a la jurisdicción del Estado, le serán tomados en cuenta sus usos, costumbres y especificidades culturales, si bien la propia constitución señala que para ese fin contará con la “*asistencia de traductores, intérpretes y defensores calificados para tales efectos*”³¹⁶, no se trata de una competencia u obligación que la constitución imponga al Instituto.

La progresividad y evolución de los derechos humanos y los sistemas de protección afines, han colocado al ser humano en el centro de la acción Estatal, de manera que el derecho a la defensa se integra como una garantía dentro del debido proceso que obliga al Estado a proporcionar una defensa técnica y efectiva, así el derecho al debido proceso se establece como un sistema de garantías que condicionan o limitan el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, a fin de que las decisiones de la autoridad no obedezcan a criterios o razones arbitrarias y que en caso contrario, la persona afectada pueda defenderse adecuadamente ante cualquier acto de autoridad que implique una afectación a sus derechos, la defensoría pública nace originalmente como un sistema de defensa en materia penal sin embargo al final, todos los actos que provengan de las autoridades de carácter jurisdiccional o administrativas deben respetar el debido proceso, independientemente de que se trate del sujeto demandado o imputado que tiene el riesgo de sufrir una afectación directa a sus derechos, o del sujeto que recurre al sistema jurisdiccional para reclamar o demandar un derecho, el debido proceso brinda seguridad y certeza jurídica a las personas involucradas en condiciones de

³¹⁴ De acuerdo al artículo 5º de la Ley número 848 de defensa pública del Estado de Guerrero, en el caso de las materias: civil, familiar, mercantil, justicia penal para adolescentes, laboral, justicia administrativa y de amparo, los solicitantes deben acreditar con un estudio socio-económico, condiciones de vulnerabilidad, escasez de recursos o desprotección para que el servicio les sea otorgado.

³¹⁵ Cfr. Artículo 8º de la Constitución política del Estado libre y soberano de Guerrero.

³¹⁶ Cfr. Artículo 11 fracción VI de la Constitución política del Estado libre y soberano de Guerrero.

igualdad y respeto a su dignidad humana, precisamente en los casos que la persona carece de los medios económicos para contratar un defensor particular que garantice su derecho a un debido proceso, es la defensoría pública quien lo garantiza.

Fuentes de consulta: Fix Fierro, Héctor, Suárez Ávila, Alberto A., Hacia una defensa pública de calidad. El nuevo diseño institucional de las defensorías públicas en las entidades federativas de la república mexicana., en: Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2015. Herencia Carrasco, Salvador, El derecho de defensa en la jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos, en *Sistema interamericano de protección de los derechos humanos y derecho penal internacional*, Konrad Adenauer Stiftung, 2010. Montero, Diana. Salazar, Alonso, Derecho de defensa en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r32676.pdf> Acuerdo que autoriza a la dirección general del servicio de defensoría de oficio, visitar centros de reclusión o detención. Acuerdo que crea la defensoría de oficio adscrita a la procuraduría general de justicia del Estado de Guerrero. Constitución política del Estado libre y soberano de Guerrero. Declaratoria por medio de la cual se hace del conocimiento general que, a partir del día 01 de enero del año 2015, el instituto de la defensoría pública, como órgano con autonomía técnica, se transfiere al poder judicial del Estado de Guerrero y sus actividades continuaran una vez agotado el procedimiento de entrega-recepción, mientras tanto dicha dependencia seguirá dependiendo del ejecutivo del estado a través de la secretaría general de gobierno, el cual empieza a partir de la publicación de la presente declaratoria. Ley número 30 que crea la defensoría de oficio del Estado libre y soberano de Guerrero. Ley orgánica del poder judicial del Estado de Guerrero número 87. Ley orgánica del poder judicial del Estado libre y soberano de Guerrero número 129. Ley de servicio de defensoría de oficio del Estado libre y soberano de Guerrero.

Alejandro CARLOS ESPINOSA

TÍTULO DÉCIMO

Municipio Libre

SECCIÓN I

Disposiciones Generales

ARTÍCULO 170. El Estado de Guerrero se divide en los municipios que señala el artículo 27 de la presente Constitución.

1. Cada municipio constituye un orden de gobierno y administración propia;
2. El municipio tiene personalidad jurídica y patrimonio propios; y,
3. La distribución de recursos que asigne el Congreso del Estado a los municipios se realizará conforme a los principios de equidad y justicia social, con base en su densidad poblacional y carencias económicas, con atención preferente a los municipios con población mayoritariamente indígena o afromexicana y con evidente atraso social.

COMENTARIO:

La figura del municipio ha estado presente en nuestro país desde la fundación en 1519 de la Villa Rica de la Vera Cruz; sin embargo, durante los años del Virreinato Español no fue una institución muy favorecida, cuestión que prevaleció durante el siglo XIX, pues aunque “los municipios debieran haber merecido atención de los regímenes federales y que la libertad municipal figurarían en los ideales de la ideología liberal, sin embargo no fue así, ya que las Constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las Constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida”.³¹⁷

Esta situación también imperó en Guerrero, ya que tanto en la *Ley Orgánica Provisional para el Arreglo Interior del Estado de Guerrero* como las Constituciones de 1851, 1862, 1874 y 1880 el tema municipal estuvo vinculado a una forma de dividir el Estado para llevar a cabo su organización y gobierno interior. Durante los años del Presidente Porfirio Díaz la cuestión se agudizó en Guerrero, así como en el resto del país, sobre todo porque “el papel autónomo de los municipios quedó totalmente relegado, estableciéndose un control directo del gobierno central a través de la Secretaría de Fomento, de este modo la centralización del poder fue lo distintivo”.³¹⁸

³¹⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1984, p. 10.

³¹⁸ Pineda Ochoa, Fernando, “Municipio: origen, vigencia y perspectiva” en Álvarez Ramírez, Roberto y García Martínez, Arturo (comps.), *Derecho municipal: una visión del artículo 115 constitucional*, México, H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, Editora Laguna, 2001, p. 225.

Ante esta realidad, entre las diversas banderas enarboladas por el movimiento revolucionario mexicano estuvo la del *municipio libre*, siendo ejemplo de ellos el Programa del Partido Liberal Mexicano y las adiciones al Plan de Guadalupe, del 23 de diciembre de 1914; en el caso del primero, el punto 45 establecía la “supresión de los Jefes Políticos”, mientras que el 46, la “reorganización de los municipios que han sido suprimidos y [robustecer] del poder municipal”.³¹⁹ Respecto al Plan de Guadalupe, en su texto original no se abordó el tema del municipio, pero en las adiciones citadas, se dispuso que el Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expediría y pondría “en vigor, durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas [al] establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional”.³²⁰

Así pues, el Proyecto de Constitución presentado el 06 de diciembre de 1916 por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, consagró en su artículo 115 al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, siendo aprobado en la sesión del 25 de enero de 1917, no sin una previa y muy apasionada discusión. Por otra parte, el 29 de junio de 1917 se instaló en el Puerto de Acapulco —en ese momento capital provisional de Guerrero— la XXIII Legislatura Constitucional, la cual tendría el carácter de Constituyente durante un período extraordinario. Una vez presentado el proyecto de Constitución, la discusión de la Ley Fundamental de la Entidad se realizó durante el mes de septiembre, tocando el turno al artículo 17 el día 18, fecha en la cual sin discusión de declaró con lugar a votar.³²¹

Entonces, haciendo eco de la Constitución General de la República, en la Ley Fundamental se indicó que el territorio guerrerense toma como base la división municipal, y se reitera en el artículo 17 como base de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.³²² Esta situación se mantuvo en términos similares durante gran parte del siglo XX, incluso con la reforma de 1950, en donde solamente cambio de numeral, ahora pasando al artículo 21; sin embargo, en la siguiente reforma integral del texto constitucional guerrerense, esto es la de 1975, se establecería la personalidad jurídica del Municipio, replicando lo señalado en la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal.³²³

A través de la reforma constitucional de 1984 se unió a la personalidad, el elemento presupuestario al municipio guerrerense, pues de acuerdo con dicha modificación el

³¹⁹ PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL MEXICANO Y MANIFIESTO A LA NACIÓN, en línea, [consultado 29/02/2019], Disponible en Internet: «https://inehrm.gob.mx/es/Constitucion1917/Los_precursores2».

³²⁰ Carranza, Venustiano, *Documentos constitucionalistas*, México, Cámara de Diputados, Pámpano Servicios Editoriales, 2014, p. 53.

³²¹ Véase Cienfuegos Salgado, David, *Guerrero. Historia de las instituciones jurídicas*, México, UNAM, Senado de la República, 2010, p. 77.

³²² Calvo Barrera, Raúl y Cienfuegos Salgado, David, *La Constitución guerrerense. Una visión histórica y político-institucional*, México, Fundación Académica Guerrerense, Editora Laguna, 2003, p. 45.

³²³ Véase González Oropeza, Manuel y Cienfuegos Salgado, David, *Digesto Constitucional Mexicano. Guerrero*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, p. 688.

Municipio manejaría su patrimonio conforme a la Ley. Asimismo, se incorporaron entre sus facultades las de expedir los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones; prestar con el concurso del Ejecutivo del Estado cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, los servicios públicos que tienen a su cargo; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcción; entre otras.³²⁴

En 2002 y 2004 se realizaron reformas a las facultades municipales (artículo 93) con la finalidad de incorporar al texto constitucional guerrerense el catálogo general de facultades para ejercer y prestar, de origen, las funciones y servicios públicos que dispone la fracción III del artículo 115, así como para determinar los supuestos en que por disposición del Congreso y a solicitud de las dos terceras partes de un ayuntamiento, el Estado debe hacerse cargo de una función o servicio público ante la imposibilidad del ayuntamiento.³²⁵

Con la actual configuración constitucional se busca alcanzar un verdadero *Municipio Libre* en Guerrero como reza la denominación del Título Décimo de la Constitución estatal, dejando atrás

[...] la idea de que el municipio es una instancia menor y subordinada al gobierno del estado o a la Federación, y dar paso a la creación de una verdadera conciencia entre los ciudadanos y órganos del poder, de que el municipio es un ente autónomo regido por los límites y competencias que le asigna la Constitución, las leyes que de ellas emanan, y la Constitución de su estado y las leyes que de ella derivan, y no es un tercer nivel de gobierno, sino un orden de gobierno instaurado de forma horizontal junto al gobierno estatal y federal.³²⁶

Sin embargo, la cuestión hacendaria es fundamental para lograr un verdadero municipio libre, pues “una de las formas de control político en México, es a través del presupuesto”;³²⁷ esto se puede corroborar, en el caso de Guerrero, al revisar cómo se integra la Hacienda Pública Municipal, de donde se pueden destacar dos rubros o conceptos: i) las participaciones federales cubiertas por la Federación a los Municipios conforme a las reglas que anualmente determine el Congreso del Estado, y ii) las aportaciones estatales.³²⁸ Además, la propia Constitución omite señalar algún aspecto relacionado con la autonomía económica de los municipios, limitándose a enlistar una serie de elementos a considerar en la distribución de recursos que asigne el Congreso del Estado a los municipios, entre ellos la densidad poblacional y las carencias económicas.

³²⁴ *Ibidem*, pp. 755-756.

³²⁵ *Ibidem*, pp. 947 y 984.

³²⁶ Torres Estrada, Pedro, *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección. Estudio comparado de los supuestos español y mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005, p. 79.

³²⁷ Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *La autonomía municipal en México*, 2ª ed., México, Porrúa, 2004, p. 64.

³²⁸ Fracciones IV) y V) del artículo 123 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero.

De esta manera, en tanto no se dote al municipio de un patrimonio que le dé la suficiente independencia financiera para hacer frente a sus necesidades, estará sujeto al control, ya sea de la Entidad Federativa o de la Federación. Así, parece vigente la afirmación realizada por el maestro Jorge Carpizo, para quien al municipio “se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba base de la división territorial y la base política y administrativa del estado, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo”.³²⁹

Gonzalo SANTIAGO CAMPOS

ARTÍCULO 171. Los municipios ejercerán sus competencias a través de un órgano representativo de elección popular directa y deliberante denominado Ayuntamiento y, excepcionalmente, por concejos municipales, en los términos dispuestos en la ley;

1. Los Ayuntamientos ejercerán el gobierno municipal y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y los Poderes del Estado;
2. Los Ayuntamientos se instalarán el 30 de septiembre del año de la elección; y
3. La administración pública municipal se conformará y organizará según determine la ley respectiva.

COMENTARIO:

La figura de los ayuntamientos ha estado presente de manera permanente en la historia constitucional guerrerense, siendo a partir de 1917, por medio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, que deroga la del 29 de noviembre de 1880, que toma su configuración actual, pues en ese momento los artículos 18 y 19 dispusieron que cada Municipio sería “administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, sin que haya ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado”.³³⁰

Dicha mención acerca de autoridades intermedias entre el gobierno del Estado y los Ayuntamientos deriva de la figura de las *jefaturas políticas*, las cuales formaron todo un sistema de control político caracterizado por:

- a. Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y los ayuntamientos.
- b. Estaban sujetas a la voluntad de los gobernadores.
- c. Centralizaban y maniataban toda la actividad municipal.
- d. Eran de carácter distrital.

³²⁹ *Estudios constitucionales*, 4ª ed., México, UNAM, Porrúa, 1994, p. 511.

³³⁰ Calvo Barrera, Raúl y Cienfuegos Salgado, David, *La Constitución guerrerense. Una visión histórica y político-institucional*, México, Fundación Académica Guerrerense, Editora Laguna, 2003, p. 45.

e. Residían en las cabeceras de distrito o de partido, controlando a los ayuntamientos de su circunscripción.³³¹

A la par de los Ayuntamientos, en artículo en comento da la posibilidad de que los municipios ejerzan sus competencias, excepcionalmente, por concejos municipales, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley. En ese sentido, el año pasado “miembros de la asamblea general representativa del municipio de Ayutla de los Libres eligieron, mediante usos y costumbres, a seis integrantes de un nuevo órgano de gobierno denominado Concejo Municipal Comunitario”.³³² Este Concejo Comunitario de Ayutla quedó “integrado por cuatro hombres y dos mujeres. Dos de ellos son los indígenas del pueblo Na savi (mixteco), Longino Julio Hernández y su suplente Juan Ceballos Morales. También participan dos Me’phaa (Tlapanecos), Isidro Remigio Cantú, y su suplente Raymundo Nava Ventura; así como dos mestizas: Patricia Ramírez Bazán y su suplente Sara Olivera Tomás”.³³³

La vigente Ley del Municipio Libre del Estado de Guerrero no contempla la figura de los concejos municipales, como órgano principal de gobierno en los municipios; pese a ello, en el municipio de Ayutla “el representante del pueblo Na savi asumirá el control del área de Gobierno; la mujer mestiza coordinará el área de Seguridad y Justicia, y el representante del pueblo Me’phaa se encargarán del área de finanzas, según acordaron ayer los 275 integrantes de la asamblea general de representantes de las 108 localidades y 28 colonias del municipio de Ayutla”.³³⁴

En 1987 se establece por primera vez en la Ley Fundamental del estado una fecha para la instalación de los Ayuntamientos, siendo el 08 de abril del año correspondiente; dos años más tarde, en 1989, el día se cambió al 02 de diciembre del año en que debían renovarse los Ayuntamientos. En 2005, considerando que los Ayuntamientos inician su ejercicio fiscal el 1º de enero y culmina el 31 de diciembre del mismo año, se propuso ajustar el marco normativo, en lo relativo al periodo constitucional de los Ayuntamientos para que los mismos iniciaran con el ejercicio del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, quedando el 1º de enero del año siguiente al de la elección de los Ayuntamientos.

Para el año de 2007, en atención a la reforma electoral federal y su adecuación en el ámbito local, el calendario electoral trajo como consecuencia que el periodo de la legislatura y de los Ayuntamientos a elegirse en el año 2008 fuera afectado. De tal manera, los Ayuntamientos que se elegirían el primer domingo de octubre de dos mil ocho, tomarían posesión el primer día de enero de dos mil nueve y concluirían su periodo el veinti-

³³¹ Valencia Carmona, Salvador, *El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHR, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 84.

³³² Flores Contreras, Ezequiel, “Ayutla, primer municipio de Guerrero regido por usos y costumbres; participan civiles armados”, en línea, [consultado el 27/III/2019], Disponible en Internet: <<https://www.proceso.com.mx/543120/ayutla-primer-municipio-de-guerrero-regido-por-usos-y-costumbres-pticipan-civiles-armados>>.

³³³ *Idem.*

³³⁴ *Idem.*

nueve de septiembre de dos mil doce. En tal sentido, la instalación de los Ayuntamientos se realizaría el día del natalicio de José Ma. Morelos y Pavón, esto es, el 30 de septiembre,³³⁵ día que permanece vigente.

El tercer numeral del artículo en comento se refiere a la administración pública municipal, la cual aparece mencionada por primera vez en el texto constitucional en 2002, al considerar como una facultad de los municipios el expedir los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal.³³⁶

El texto actual de la constitución deja a la legislación secundaria el conformar y organizar la administración pública municipal; así pues, en la Ley del Municipio Libre del Estado de Guerrero la administración pública municipal está integrada por: el Presidente Municipal, los Síndicos, los Regidores, la Secretaría del Ayuntamiento, el Oficial Mayor o un Jefe de la Administración, la Tesorería Municipal, la Unidad de Obras Públicas, la Unidad u Oficina de Atención a la Juventud, la Dirección Municipal de la Mujer, la Unidad de Atención a las Personas con Discapacidad, la Policía Municipal, las Comisarias y Delegaciones; los Concejos Consultivos de Comisarios Municipales; Concejos Consultivos de Ciudadanos de las Delegaciones Municipales; los Concejos Consultivos de Presidentes o Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales; los Concejos de Colaboración Municipal; los Concejos de Presidentes de Colonias; los Concejos Consultivos de la Ciudad; los Concejos de Urbanismo; el Fondo Social de Obras; el Cronista Municipal, los Comités de Desarrollo Indigenista, los Centros Micro-regionales de Servicios Públicos y el Órgano de Control Interno Municipal.

Gonzalo SANTIAGO CAMPOS

ARTÍCULO 172. Los Ayuntamientos se integrarán por un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, en los términos dispuestos en la ley y abrirán válidamente sus sesiones con la mayoría de sus integrantes.

1. Satisfecho el quórum de asistencia, las resoluciones del Ayuntamiento se tomarán conforme al principio de mayoría, salvo cuando esta Constitución o la ley determinen una votación distinta;

2. Con sujeción a la Ley y siempre que se reúnan los requisitos que la misma establezca, en las localidades más importantes de cada municipio, habrá comisarias municipales de elección popular directa.

Los Ayuntamientos también contarán con Consejos de Participación Ciudadana, que coadyuvarán a la mejor atención de las materias de interés vecinal;

³³⁵ González Oropeza, Manuel y Cienfuegos Salgado, David, *op. cit.*, pp. 1048-1049.

³³⁶ *Ibidem*, p. 950.

3. La seguridad pública estará a cargo de una policía preventiva bajo el mando del Presidente Municipal en los términos de la ley estatal correspondiente, con excepción de los convenios celebrados en la materia con los gobiernos Federal y Estatal. La policía acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en los casos que juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público;

4. Los Presidentes municipales rendirán ante el Ayuntamiento un informe anual sobre el estado que guarda la administración pública municipal. El informe tendrá carácter público; y,

5. Una ley orgánica regulará lo relativo a la organización, integración, funcionamiento y ámbito de competencia de los municipios y sus Ayuntamientos.

COMENTARIO:

En 1917 se determinó que los Ayuntamientos estarían integrados por un número de miembros, en relación con el censo de la municipalidad y que en ningún caso sería menor de cinco, sin incluir los supernumerarios que se necesitaren. El período de sus funciones será de un año y no podrán ser reelectos.³³⁷ En razón del aumento en la densidad poblacional de los municipios del Estado, el número de miembros a integrar el Ayuntamiento estuvo sujeto a una cifra determinada de habitantes. Asimismo, el período de sus funciones aumento en 1950 y 1955, pasando a dos y tres años, respectivamente, y en ambos casos, sin la posibilidad de ser reelectos para el período inmediato.³³⁸

En 1975 se establece un andamiaje constitucional más amplio a la integración y elección de los ayuntamientos, pues éstos estarían encabezados por un Presidente Municipal, que se configuro como el órgano de ejecución y comunicación de las decisiones de aquéllos. Asimismo, los ayuntamientos fueron concebidos como cuerpos colegiados deliberantes y autónomos, en donde por cada miembro propietario se elegiría un suplente, manteniendo la prohibición de ser electos para el período inmediato, incluyendo a los suplentes cuando hayan estado en ejercicio. Por su parte, el ayuntamiento se integraría por un Presidente Municipal, un Síndico Procurador y tres o cinco Regidores, en atención a si contaban con sesenta mil habitantes o más.³³⁹

Si bien el principio de representación proporcional, en la integración de los ayuntamientos, había sido incorporado en la Carta Magna guerrerense en 1978, al disponer, en la fracción IV del artículo 98, que “en aquéllos Municipios cuya población exceda de los

³³⁷ Calvo Barrera, Raúl y Cienfuegos Salgado, David, *La Constitución guerrerense. Una visión histórica y político-institucional*, México, Fundación Académica Guerrerense, Editora Laguna, 2003, p. 45.

³³⁸ Cienfuegos Salgado, David, *Guerrero. Historia de las instituciones jurídicas*, México, UNAM, Senado de la República, 2010, p. 149.

³³⁹ González Oropeza, Manuel y Cienfuegos Salgado, David, *Digesto Constitucional Mexicano. Guerrero*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, p. 689.

300 mil habitantes, habrá además un Regidor de representación proporcional”;³⁴⁰ será hasta el año de 1984 cuando los principios de mayoría relativa y representación proporcional sean incorporados plenamente en el texto constitucional, dejando a la Ley Electoral del Estado la determinación del porcentaje mínimo de votos necesarios para la asignación de los Regidores de representación proporcional.

Sin embargo, hasta casi una década después (en 1992) fue incorporado más adecuadamente el principio de representación proporcional, al señalar en el artículo 97 que las regidurías se distribuirían tomando como base la votación obtenida, otorgando el 50% al partido triunfador, el 25% al partido que haya obtenido el segundo lugar de la votación y el otro 25% se distribuiría entre los otros partidos participantes, pero que hubieren obtenido el 1.5% o más de la votación total, en orden decreciente.³⁴¹

Con base en la reforma de 2014, la Constitución remitió a la legislación secundaria la forma en que quedarían integrados los ayuntamientos; en consecuencia, la legislación orgánica del municipio determina las bases a partir de las cuales quedarán integrados los Ayuntamientos, abandonando el sistema de porcentaje de votación obtenida y regresando a las regidurías de representación proporcional asignadas atendiendo a la densidad poblacional, es decir, por el número de habitantes en con que cuente el Municipio; aunque, en ningún caso un partido político o coalición podrá tener más del 50% de regidurías.³⁴²

Por otra parte, aunado a los Ayuntamientos, en el Estado han existido otras formas de representación propias de la democracia guerrerense, como las comisarias electas “periódicamente por el pueblo en las principales localidades destinadas a las cabeceras municipales”,³⁴³ tales comisarias municipales fueron incorporadas al texto constitucional local en 1987, aunque solo podían ser elegidas en las localidades más importantes de cada municipio y sus facultades serían conferidas por las leyes del Estado, así como los bandos y ordenanzas municipales.

La Ley del Municipio Libre del Estado de Guerrero vigente define a las comisarías municipales como “órganos de desconcentración administrativa de los Ayuntamientos y de la administración municipal y de participación de la comunidad, de integración vecinal y de carácter honorífico”.³⁴⁴ Así, los Municipios se dividirán en comisarías municipales, las que contarán con un mínimo de 1,000 habitantes e infraestructura para las funciones administrativas, pero para que un núcleo de población pueda erigirse en comisaría municipal, la solicitud debe ser realizada por dos terceras partes de los vecinos ante el Congreso del Estado a través del Ayuntamiento; el Congreso del Estado resolverá emitiendo

³⁴⁰ González Oropeza, Manuel y Cienfuegos Salgado, David, *Digesto Constitucional Mexicano. Guerrero*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, p. 697.

³⁴¹ *Ibidem*, p. 875.

³⁴² Véase artículo 46 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero.

³⁴³ Cienfuegos Salgado, David, *op. cit.*, p. 195.

³⁴⁴ Artículo 197. Por su parte, el artículo 30 de la propia legislación los concibe como “órganos de desconcentración territorial de la Administración Pública Municipal”.

la declaración correspondiente, teniendo en cuenta la opinión del Gobernador y el parecer de la comisaría o comisarías afectadas.

De igual forma, a través de esa reforma de 1987 se pretendió “acelerar el proceso de construcción de la democracia guerrerense dando cauce y estímulo a la democracia participativa, expresión [...] de la democracia moderna representativa”,³⁴⁵ llevando al texto constitucional la figura de los Consejos de Participación Ciudadana, la cual se ha mantenido vigente en la Norma Suprema del Estado, siendo la Ley (número 684) de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero la encargada de regular a estas instancias de colaboración.

En cuanto a la seguridad pública municipal se refiere, fue en 1994 cuando se adicionó la Constitución del Estado con “un último párrafo al artículo 94, con el fin de establecer que la policía preventiva municipal estará bajo el mando del Presidente Municipal y que el Gobernador del Estado, podrá emitir órdenes a esa policía en casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público”.³⁴⁶ Actualmente la Policía Municipal forma parte del Sistema Estatal de Seguridad Pública y tiene un doble carácter: preventiva y de investigación; aunque tal vez el aspecto más relevante es la atención que deben brindar a víctimas y ofendidos de algún delito, tratando de evitar los tratos inhumanos, degradantes y humillantes con la finalidad de evitar la revictimización.

Por ello, la vigente Ley (número 777) del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero entre sus consideraciones menciona que los parámetros para las nuevas Policías Municipales están diseñados bajo las políticas y directrices de las Naciones Unidas, precisando al efecto su origen y destino en la ciudadanía, a la que protegerá, servirá y con quienes se articulará en acciones recíprocas. Asimismo, la Carrera Policial tendrá carácter obligatorio y permanente, conforme al cual se establecen los lineamientos que definen los procedimientos de Planeación, Ingreso, Profesionalización, Permanencia y Promoción, así como el procedimiento de Separación y Terminación de la Carrera Policial de los Integrantes de la Policía Municipal.

La Ley Fundamental guerrerense mandata a los Presidentes Municipales para rendir al Ayuntamiento un informe anual sobre el estado que guarda la administración pública municipal; sin embargo, la vigente Ley del Municipio Libre del Estado de Guerrero lo plasma aún mejor, pues de acuerdo con la fracción II de su artículo 73, es obligación de los Presidentes Municipales *rendir al pueblo* en Sesión Solemne, en la primera quincena del mes de Septiembre, el informe anual pormenorizado sobre el estado que guarda la administración municipal del cual enviará copia al Ejecutivo y al Congreso del Estado; esta fecha puede variar, ya que en el último año del mandato podrá rendirlo en la Sesión Solemne en que el Ayuntamiento entrante rinda protesta o en Sesión Solemne anterior a la fecha de celebración de ésta.

³⁴⁵ Cienfuegos Salgado, David, *op. cit.*, p. 195.

³⁴⁶ González Oropeza, Manuel y Cienfuegos Salgado, David, *op. cit.*, 948.

El Poder Legislativo del Estado tiene, entre sus rezagos, la expedición de una legislación orgánica encargada de reglamentar la organización, integración, funcionamiento y ámbito de competencia de los municipios y sus Ayuntamientos, pues de acuerdo con el artículo tercero transitorio de la reforma publicada el 29 de abril de 2014, el Congreso del Estado debía aprobar y reformar, a más tardar el día 15 de marzo del año 2017, las Leyes que sean pertinentes para hacer concordar la legislación con las nuevas disposiciones constitucionales, siendo ese el caso de la Ley del Municipio Libre, toda vez que la actual legislación en la materia data del año de 1990.

Gonzalo SANTIAGO CAMPOS

SECCIÓN II

Estatuto Jurídico de sus Integrantes

ARTÍCULO 173. Para ser Presidente Municipal, Síndico o Regidor de un ayuntamiento se requiere cumplir con los requisitos previstos en el artículo 46 de esta Constitución, ser originario del municipio que corresponda o con una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

COMENTARIO:

Este numeral remite a los requisitos contemplados para ser diputado local, mismos que deben ser tomados en cuenta para determinar la elegibilidad de quienes pretendan formar de parte de los cuerpos edilicios en alguno de los 81 municipios guerrerenses. En el caso, el mencionado artículo 46 señala que para ser diputado al Congreso del Estado de Guerrero se requiere: ser ciudadano guerrerense, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, y tener veintiún años de edad cumplidos el día de la elección. Además de los requisitos “positivos”, también se deben considerar las prohibiciones contenidas en el artículo 46, a saber: “No podrán ser electos diputados los titulares de las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, los representantes populares federales, estatales o municipales; los Magistrados de los Tribunales Superior de Justicia, Electoral y de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero; los Jueces, los titulares de los órganos autónomos y con autonomía técnica; así como los demás servidores públicos que señala la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero número 08 y los servidores públicos que manejen recursos públicos o ejecuten programas gubernamentales, a no ser que se separen definitivamente de sus empleos o cargos noventa días antes de la jornada electoral”.

Dado que la institución municipal se concibe como el gobierno más cercano a la gente, la exigencia de la oriundez municipal o en su caso una residencia efectiva de cinco años, están en línea con la idea que en el Cabildo se encuentren personas que conozcan los problemas locales de manera precisa, lo cual les permitirá tomar acciones que estén acordes con las necesidades y con los recursos con que se cuentan en el municipio. De

esta manera, tales exigencias buscan que los gobiernos municipales sean efectivos y eficaces en su actuar.

Al respecto, debe señalarse que la reiteración de la oriundez o residencia no contiene la expresión que sí se reconoce en el caso de los diputados: “con las excepciones que establezcan las leyes de la materia”, lo que supone la imposibilidad de que tales extremos puedan dispensarse en el análisis de la elegibilidad. De igual manera, el texto en comento, al enfatizar el tema de la residencia efectiva, presenta el problema de interpretación sobre si un migrante puede ser munícipe, pues el artículo 46 señala que “en caso de ser migrante, acreditar la residencia binacional, en los términos estipulados en la ley”, sin embargo, la exigencia de una residencia efectiva de al menos cinco años contradice esta opción de ejercicio del voto pasivo para ser munícipe guerrerense.

No obviamos que en nuestra entidad, en el caso del municipio de Ayutla de los Libres, las elecciones se rigen por un sistema normativo interno, que ha sido reconocido, primero judicialmente y después en la normativa local, lo cual exige una serie de requisitos adicionales, resultado de la deliberación y consulta a los pueblos y comunidades de dicha municipalidad. La integración misma del Cabildo obedece a una lógica política y jurídica distinta.

David CIENFUEGOS SALGADO

ARTÍCULO 174. La elección de los miembros del Ayuntamiento será mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, en los términos que disponga la ley electoral respectiva.

1. La jornada electoral para la elección de miembros del ayuntamiento se llevará a cabo el primer domingo de junio del año que corresponda;
2. En la jornada electoral se elegirá un Presidente Municipal y los Síndicos y Regidores que poblacionalmente se establezca en la ley de la materia;
3. Los Regidores serán electos mediante el principio de representación proporcional;
4. En ningún caso un Ayuntamiento se integrará con menos de seis regidores; y,
5. Cada candidatura se integrará con un propietario y un suplente del mismo género.

COMENTARIO:

Después de la erección del estado de Guerrero, llevada al cabo el 27 de octubre de 1849, el primer congreso constituyente fue electo el 6 de enero de 1850, donde se eligieron a los primeros diputados al congreso del estado; el 30 de enero de ese mismo año se instituye el Tribunal Superior de Justicia; publicando en la ciudad de Iguala (entonces ciudad Iturbide) la ley orgánica provisional para el arreglo interior del estado de Guerrero el 16 de marzo de 1850 la cual constaba de 6 títulos, 31 capítulos, 218 artículos y 1 transitorio.

La primera ley electoral fue promulgada el 6 de octubre de 1851, donde se establecía un Tribunal Superior de Justicia y un abogado de los pobres, nombrado por el gobernador, así como la reelección indefinida de alcaldes, regidores, síndicos y jueces de paz y un sistema de elección indirecta para gobernador y diputados.

Actualmente, en el estado de Guerrero para elegir a los integrantes de los ayuntamientos de manera democrática se hace por medio del sufragio con las características de *universal, libre, secreto y directo*, mismas que se disponen en los artículos 45 (Elección de Diputados) y 77 (Elección de Gobernador) de esta misma Constitución, las características consisten en lo siguiente: **universal**, porque para emitir el sufragio no existen restricciones discriminatorias motivadas por origen étnico, el género, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil; sin embargo existen requisitos mínimos como la ciudadanía donde se incluye la mayoría de edad, estar inscrito en el padrón electoral y contar con credencial para votar; **libre**, el sufragio debe emitirse de acuerdo con la preferencia que cada ciudadano tenga sobre un partido político o candidato sin que medie intimidación o coacción en su decisión; **secreto**, cada ciudadano tiene derecho a que no sea revelada la preferencia de su voto y **directo** porque la elección la hacen los ciudadanos sin intermediarios.

La ley electoral respectiva a que se refiere este artículo en comento, actualmente se denomina *Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero*.

En el numeral 1 de este artículo se dispone la fecha en que deberá llevarse a cabo la jornada electoral para la elección de Ayuntamientos, siendo está el primer domingo de junio del año que corresponda; esto en concurrencia con la elección de Diputados locales (art. 45 CPEL y S Gro.) y de Gobernador del Estado (art. 77 CPEL y S Gro.), puesto que antes de la reforma a esta Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, del 29 de abril de 2014, la elección de Diputados locales y Ayuntamientos no coincidía con la elección para Gobernador del Estado, llevándose a cabo primero la elección de Gobernador, el primer domingo del mes de febrero y al año siguiente la elección de Diputados locales y Ayuntamientos, el primer domingo del mes de octubre.

Sin embargo, cabe mencionar que debido a la reforma constitucional del 2011 en el Estado, las elecciones de Diputados locales y Ayuntamientos, fueron, por primera vez, elecciones concurrentes con las Elecciones Federales de Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales, el primer domingo del mes de julio de 2012.

Posteriormente con la reforma del 29 de abril de 2014, realizada para armonizar con la reforma a la Constitución Federal, de 10 de febrero de 2014, mediante la cual se expidió la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el ámbito estatal se reforma la Constitución local en materia político- electoral y producto de esta, el 30 de junio de 2014, se publicó la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, en la que refiere en su artículo 268 cuarto párrafo, que “La etapa de la Jornada Electoral, se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de junio. . .” haciendo concurrentes entre sí, las elec-

ciones locales de Gobernador, de Diputados locales y Ayuntamientos y de igual forma coincidentes con las elecciones Federales de Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales, en concordancia con el artículo 22 primer párrafo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que dispone: “Las elecciones ordinarias deberán celebrarse el primer domingo de junio del año que corresponda, para elegir: a) Diputados Federales, cada tres años; b) Senadores, cada seis años, y c) Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cada seis años.”

Siendo las elecciones 2014-2015, coincidentes la de Gobernador del Estado, Diputados locales y Ayuntamientos en el ámbito local y con la elección intermedia de Diputados Federales.

Sin embargo las elecciones del 2017-2018 se llevaron a cabo el primer domingo del mes de julio de 2018, debido a la excepción incluida en el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”, publicado en el diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, dicha excepción se encuentra en el artículo **transitorio** segundo, fracción II, inciso a) que dice: “La celebración de elecciones federales y locales el primer domingo de junio del año que corresponda, en los términos de esta Constitución, a partir del 2015, salvo aquellas que se verifiquen en 2018, las cuales se llevarán a cabo el primer domingo de julio;...” En atención a esta observación cabe resaltar que cuando se consulte la Constitución Federal o Local es importante revisar los artículos transitorios de los Decretos por los que se reforman, adicionan y derogan los artículos constitucionales.

La Ley de la materia a que se refiere el **numeral 2 y 4** de este artículo, actualmente es la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, que en su artículo 14 se dan las bases a considerar para designar el número de Síndicos y Regidores que corresponden a los municipios de acuerdo a la densidad poblacional.

...a partir de las siguientes bases:

I. En los municipios con más de 300 mil habitantes, los Ayuntamientos se integrarán por un Presidente Municipal, dos Síndicos y 20 regidores de representación proporcional;

II. En los municipios con población de 115 mil a 299,999 habitantes, los Ayuntamientos se integrarán por un presidente Municipal, dos síndicos y 12 regidores de representación proporcional;

III. En los municipios con población de 75 mil a 114,999 habitantes, los Ayuntamientos se integrarán por un Presidente Municipal, un síndico y 10 regidores de representación proporcional.

IV. En los municipios con población de entre 25 mil y 74,999, los Ayuntamientos se integrarán por un Presidente Municipal, un Síndico y 8 regidores de representación proporcional; y

V. En los municipios con población menor de 25 mil habitantes, los Ayuntamientos se integrarán por un Presidente Municipal, un Síndico y 6 regidores de representación proporcional...

Ese mismo ordenamiento hace referencia al principio de representación proporcional, principio mediante el cual se hace el reparto de las Regidurías entre los candidatos postulados en las diferentes listas presentadas para tal efecto por los partidos políticos y candidaturas independientes, como lo estipula el **numeral 3** del artículo que se comenta:

La figura de los regidores de representación proporcional se estableció por primera vez en Guerrero en junio de 1925, por decreto que reformó la ley del Municipio Libre Al respecto *véase* decreto Núm.8, de veintinueve de mayo de 1925, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, no.24, de 6 de junio de 1925.

En los artículos 20, 21 y 22 de la Ley electoral del Estado se precisa la fórmula de asignación de regidurías, bajo este principio. Con la intención que todos los partidos y candidaturas independientes participantes que obtengan un mínimo de votación, puedan encontrarse constituidos en el órgano de representación del Municipio.

El numeral 5 hace referencia al concepto de paridad de género, principio que se utiliza para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a puestos de representación política. En caso de persistir el incumplimiento a esta norma, en los listados de Regidores, previa corrección solicitada por el Instituto Electoral correspondiente, se negará su registro.

Dentro del capítulo Cuarto, artículo 19 de los lineamientos para garantizar el cumplimiento Del principio de paridad de género en la Postulación de candidaturas en el proceso Electoral ordinario de diputaciones locales y Ayuntamientos 2017-2018, emitido por el Instituto Electoral y de participación ciudadana (IEPC) del estado de Guerrero se establece para los ayuntamientos: inciso II. Alternancia de género: La planilla de candidaturas será considerada como una lista, en la cual se integrará de manera descendente, colocando una mujer, seguida de un hombre o viceversa, iniciando desde el cargo de presidencia, siguiendo por la sindicatura o sindicaturas y hasta la última regiduría, para ello, en términos del artículo 114 de la ley electoral, el candidato a síndico deberá ser de género distinto al del presidente, continuando la alternancia en la lista de regidores que se iniciará con un candidato de género distinto al síndico o segundo síndico. Inciso III. Paridad de género vertical. El partido político, coalición o candidatura común deben postular candidaturas de un mismo Ayuntamiento para la presidencia, regidurías y sindicaturas municipales en igual proporción de géneros. Inciso IV. Paridad de género horizontal en presidencias municipales. El partido político, coalición o candidatura común deberá postular cincuenta por ciento de candidatas propietarias y cincuenta por ciento de candidatos propietarios al cargo de presidencia municipal.

Para eternas memorias, es cuanto.

Jorge Alberto VALLE BASILIO

ARTÍCULO 175. Cuando la elección de ayuntamientos no se realice, sus integrantes no concurran a su instalación, cuando se declare su desaparición, no se haya

calificado la elección o se haya declarado su nulidad, el Congreso del Estado notificará inmediatamente al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero o, en su caso, al Instituto Nacional Electoral para que convoque a una elección extraordinaria.

COMENTARIO:

El Estado de Guerrero se concibe como un estado democrático y social. Este anclaje en la noción de Estado de Derecho, y la exigencia del modelo democrático, explican que se busque que las instituciones del gobierno representativo, como lo es el Cabildo, se encuentren siempre legitimadas por el voto popular. Ese voto popular debe expresarse en las urnas con cierta periodicidad, en el caso de Guerrero, cada tres años, que es el periodo de duración de los gobiernos municipales, o los que se adopten en el caso de los municipios que tienen un sistema normativo interno diferente. En nuestra entidad, desde 2015 el municipio de Ayutla de los Libres ha elegido a sus representantes municipales conforme con lineamientos que resultaron de las consultas comunitarias y que fueron reconocidos y validados por la autoridad electoral. Se trata del primer municipio que sustituyó el modelo electoral basado en los partidos políticos o candidaturas independientes para acogerse a un sistema normativo interno, también llamado de “usos y costumbres”.

La convocatoria a una elección extraordinaria se encuentra reconocida en los casos en que la elección no se realice, es decir, no haya un proceso electoral, pero especialmente la jornada electoral que permita a los ciudadanos optar entre diversas opciones políticas para elegir a sus gobernantes. Otro caso distinto es que, habiéndose celebrado las elecciones, éstas no sean calificadas por el órgano competente o, en el extremo, sea declarada su nulidad. Este último caso es el que aconteció en el municipio de Tixtla de Guerrero, en 2015, cuando no se pudo instalar un porcentaje suficiente de casillas de votación para que se considera válida la elección. Por ello se tuvo que convocar a una elección extraordinaria, luego de que se generaran las condiciones para que la ciudadanía expresara su preferencia por alguna de las ofertas política.

Otro supuesto es el de que a pesar de que hubo proceso y jornada electorales, y el resultado se consideró válido, los integrantes del Cabildo no se presenten en el número suficiente para que pueda instalarse. En ese caso, de manera provisional se nombrará un órgano directivo municipal y se convocará a elección extraordinaria.

También es ocasión de convocar a una elección extraordinaria cuando se declara la desaparición del Cabildo, por alguna de las causales reconocidas en la *Ley Orgánica del Municipio Libre*.

En suma, ante algún supuesto que impida el correcto desempeño de los munícipes que hayan surgido de las elecciones respectivas o que éstos no puedan mantenerse en el desempeño de su encargo, el Congreso del Estado deberá avisar al órgano electoral local para los efectos de convocar a una elección extraordinaria. En ocasiones, para efectos prácticos, se omite la convocatoria por faltar poco tiempo para realizar las elecciones

ordinarias, por lo que suele nombrarse un órgano de gobierno provisional, como pueden ser los Concejos municipales reconocidos en la legislación municipal guerrerense.

David CIENFUEGOS SALGADO

ARTÍCULO 176. Los presidentes municipales, síndicos y regidores deberán rendir la protesta constitucional de su cargo el día de la instalación de los Ayuntamientos que integran, que será el día 30 de septiembre del año de la elección.

1. El período de ejercicio de los integrantes de los Ayuntamientos será de tres años, con posibilidad de reelección inmediata por un sólo periodo constitucional, bajo las siguientes bases:

I. La postulación para los efectos de la reelección inmediata sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Quienes sean postulados por partidos políticos no podrán participar en calidad de candidatos independientes; y,

II. Los ciudadanos podrán participar como candidatos independientes. Quien así contienda lo hará siempre bajo la misma calidad, no pudiendo ser postulados por un partido político o coalición en tratándose de la reelección inmediata;

2. Quienes hayan sido designados en Consejo Municipal o como suplentes, podrán ser electos para el período inmediato de conformidad con las bases anteriores; y,

3. Los miembros de los Ayuntamientos son sujetos de responsabilidad política, penal y administrativa de conformidad con el Título Décimo Tercero de esta Constitución y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.

COMENTARIO:

Concepto de Candidatura Independiente. “Postulación individual que realiza un aspirante a un cargo de representación popular. A través de esta figura los ciudadanos pueden solicitar su registro ante la autoridad electoral, sin la mediación de los partidos políticos. La Constitución la contempla como parte los derechos de los ciudadanos”.

Se menciona una fecha formal para la protesta misma que es el día de la instalación con el propósito de ese mismo día entrar en funciones administrativas el nuevo ayuntamiento. En la reforma del 2014, se agregan varias facultades una de ellas es la posibilidad de reelegirse un candidato de manera inmediata, con las condiciones de ser del mismo partido o cualquier de la coalición que se postuló. Si quisiera hacerlo de manera independiente, no podrá si ya lo hizo anteriormente con un mismo partido. Se da a entender que para que sea un candidato independiente no lo pueda hacer de manera inmediata.

Ahora con la figura de las candidaturas independientes se habrá espacio para que ciudadanos participen como candidatos independientes, sin necesidad de hacerlo con

un partido político, para presidente municipal, síndicos y regidores. Estos no podrán ser postulados de manera inmediata si lo son de forma independiente y después lo quisieran hacer por un partido político para conservar la investidura “independiente” y no quede burlada la palabra.

Menciona este artículo también de las responsabilidades que tienen los ayuntamientos de acuerdo al artículo 191 de esta constitución como servidores públicos que son y están sujetos a responsabilidades política, penal y administrativa que también están regulados en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, que para los ciudadanos es un avance y estos no desarrollen funciones en durante el tiempo que duren en su cargo con impunidad.

Jorge Armando TORRES CUEBAS

ARTÍCULO 177. La ley establecerá los derechos y obligaciones de los integrantes de los Ayuntamientos y, en todo caso, queda garantizado su derecho a participar en la deliberación y votación de los asuntos de su competencia, el valor igual de su voto y la obligación de ejercer el cargo, salvo por causa grave calificada por la autoridad competente.

COMENTARIO:

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en sus diversas facetas históricas por las que ha transitado durante los cinco marcos jurídicos (1850, 1851, 1862, 1874 y 1880), no contemplaba la incorporación del presente numeral, a pesar de haberse celebrado más de cien reformas o adiciones al texto constitucional actual, desde su promulgación del 6 de octubre de 1917 en la Ciudad y Puerto de Acapulco. Es hasta el 29 de abril de 2014 mediante Decreto número 453 donde se adicionan los numerales del 127 al 200 a esta Constitución local.

A partir de esa fecha el artículo en comento, contempla que la Ley establecerá los derechos y obligaciones de los integrantes de los Ayuntamientos... Primeramente debemos precisar con mucha claridad cuando hablamos de Ayuntamientos nos referimos a los órganos de Gobierno Municipal a través de los cuales se realiza el gobierno y la administración del Municipio, dentro de los límites de sus respectivas competencias legales.

El Ayuntamiento es un órgano creado por la ley que se elige mediante un ejercicio democrático, por representación popular y es el encargado del gobierno y de la administración del municipio. Además, estarán integrados por un honorable cabildo municipal; es decir, un presidente, un síndico o síndicos y un cuerpo de regidores, cuyo número de integrantes lo determinaran las leyes locales de cada entidad federativa.

El Presidente Municipal o Alcalde es el encargado de llevar a la práctica las decisiones tomadas por el ayuntamiento y es el responsable del buen funcionamiento de la administración pública municipal. Sus principales funciones son: Cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de la República, la Constitución Política del Estado, la Ley Or-

gánica Municipal, los reglamentos municipales y las resoluciones del Ayuntamiento. El artículo 115 de la Constitución Federal establece que los Estados adoptaran como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio libre. Entendiendo al Municipio como una unidad básica que puede agrupar a una o varias localidades, y se integra por tres elementos básicos: poder, territorio y gobierno. Los municipios como todo ente jurídico, también tienen derechos y obligaciones.

Sin embargo, es ambiguo y confuso el contenido de la segunda parte del artículo comentado, cuando se refiere a... queda garantizado su derecho a participar en la deliberación y votación de los asuntos de su competencia, el valor igual de su voto y la obligación de ejercer el cargo, salvo por causa grave calificada por la autoridad competente. En todo caso se debería precisar que hace alusión a los integrantes o miembros del Ayuntamiento electos democráticamente (elección popular), porque queda abierto y puede entenderse que se refiere a los derechos de todos los trabajadores del palacio municipal. Para lo cual propongo la siguiente redacción:

Las leyes reglamentarias de esta Constitución establecerán los derechos y obligaciones de los integrantes de los Ayuntamientos electos democráticamente. De igual forma tendrán garantizado sus derechos a participar en la deliberación y votación de los asuntos de su competencia, excepto en los casos que por causas graves calificadas una autoridad competente los inhabilite para el ejercicio de sus funciones.

Porfirio LEYVA MUÑOZ

SECCIÓN III Competencias

ARTÍCULO 178. Los Ayuntamientos son competentes para:

I. Gobernar política y administrativamente al municipio;

II. Aprobar, de conformidad con las leyes que expida el Congreso del Estado, los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general para la administración pública municipal que aseguren, además, la participación ciudadana y vecinal;

III. Administrar en forma directa los recursos que integren la hacienda municipal;

IV. Recaudar los ingresos que le correspondan;

V. Celebrar convenios con el Estado, para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de sus contribuciones;

VI. Celebrar convenios con el Estado u otorgar concesiones a los particulares, para que aquél o éstos se hagan cargo temporalmente de la ejecución, la operación de obras y la prestación de servicios municipales, o bien los presten coordinadamente con el Estado;

VII. Formular y remitir al Congreso del Estado, para su aprobación, sus presupuestos anuales de ingresos;

VIII. Aprobar su presupuesto de egresos, de conformidad con los ingresos disponibles y conforme a las leyes que para tal efecto expida el Congreso del Estado, debiendo:

a) Incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales; y,

b) En caso de estipular erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura, deberán contar con la autorización previa del Congreso del Estado, e incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos.

IX. Contraer deuda, fundada y motivada, en los términos y condiciones que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las Leyes de la materia;

X. Acordar anualmente las remuneraciones de sus integrantes, de conformidad con lo dispuesto en la normativa aplicable;

XI. Proponer al Congreso del Estado las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones, productos y aprovechamientos municipales, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria;

XII. Solicitar la convocatoria a plebiscito o consulta ciudadana, en los términos que establezcan esta Constitución y la ley de la materia;

XIII. Establecer sus correspondientes órganos de control interno, dotados de autonomía técnica y operativa, de conformidad con lo estipulado en la ley;

XIV. Nombrar a su personal y remover libremente a sus empleados de confianza, concederles licencias y admitir sus renunciaciones con apego al principio de legalidad, debida defensa y respeto a los derechos humanos;

XV. Impulsar bases de coordinación y asociación con otros Ayuntamientos del Estado para la eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. La asociación de Ayuntamientos del Estado con Ayuntamientos de otras Entidades federativas deberá contar con la aprobación del Congreso del Estado.

XVI. Remitir al Congreso del Estado, en la forma y los plazos que determine la ley, los informes financieros semestrales y las cuentas públicas anuales para su fiscalización;

XVII. Aprobar, por el acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, la solicitud de autorización al Congreso del Estado, en los supuestos a los que se refiere el artículo 61, fracción XXVIII, de esta Constitución;

XVIII. En términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales; los planes y programas de desarrollo urbano, deberán tomar como base lo establecido en los de ordenamiento ecológico y los Atlas de Riesgo.

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales;

d) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

e) Otorgar licencias y permisos para construcción;

f) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

g) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales;

h) Participar en la formulación de planes y programas de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando el Estado programe con la federación proyectos de desarrollo regional, se deberá dar participación a los municipios;

i) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros, cuando aquellos afecten su ámbito territorial;

j) De conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias;

k) Planear y regular de manera conjunta y coordinada con la Federación, el Estado y otros municipios, el desarrollo de los centros urbanos situados en los territorios municipales del Estado o de otras Entidades federativas, siempre que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica;

l) Asociarse libremente con municipios del Estado con población mayoritariamente indígena, con base en su filiación étnica e histórica, para conformar organizaciones de pueblos y comunidades indígenas que tengan por objeto implementar programas de desarrollo común y promover el bienestar y progreso comunitario; y,

m) Las demás que le confieran esta Constitución y las leyes.

COMENTARIO:

El conocimiento de las competencias municipales resulta sumamente importante para destacar que el Ayuntamiento o Cabildo es un órgano que posee las atribuciones necesarias para ser visualizado como un nivel de gobierno. De la lectura de estas competen-

cias puede advertirse la enorme diversidad de acciones que debe enfrentar el municipio, y entenderse también porque el municipio se significa por el ser orden de gobierno más cercano a la gente, adicional a que tiene a su cargo la satisfacción de algunas de las necesidades más básicas para el individuo y la sociedad.

Siempre se llama la atención al hecho de que los principales servicios públicos, y por ende los principales derechos humanos: acceso al agua, seguridad, ocio, ambiente adecuado, alumbrado público, etcétera, vinculados con el libre desarrollo de la personalidad son de la competencia o resorte del gobierno municipal. Los 81 municipios en Guerrero presentan características que los hacen totalmente diferentes: unos son costeros, otros tienen una intrincada orografía, algunos están poco poblados, otros densamente poblados, algunos son eminentemente agrícolas, otros ganaderos, otros poseen extensos bosques, otros tienen explotaciones mineras, algunos poseen habitantes monolingües, otros tienen poblaciones bilingües o incluso multilingües, entre muchas otras diferencias.

El reto de los gobiernos municipales es el de ser eficientes y eficaces con los escasos, o incluso míseros, recursos de que disponen para satisfacer las demandas de la población. Tal es el caso de los servicios públicos enumerados en el siguiente artículo.

SECCIÓN IV

Funciones y Servicios Públicos

ARTÍCULO 179. Los Ayuntamientos tendrán a su cargo los servicios públicos establecidos en el artículo 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los demás que el Congreso del Estado determine según las condiciones territoriales, socioeconómicas y la capacidad administrativa y financiera de los municipios.

1. En el ámbito de sus respectivas competencias, los Ayuntamientos concurrirán con las autoridades estatales y federales en materia de salud, educación, población, patrimonio y promoción cultural, regulación y fomento al deporte, protección civil, turismo, protección al medio ambiente, planeación del desarrollo regional, creación y administración de reservas territoriales, desarrollo económico, desarrollo social y todas aquellas materias que tengan la naturaleza de concurrente; y,

2. La prestación de los servicios públicos municipales y la construcción de obra pública se regirán por los principios de máximo beneficio colectivo, transparencia, máxima publicidad, eficiencia y participación ciudadana, de conformidad con esta Constitución y las leyes respectivas.

COMENTARIO:

De acuerdo con el contenido del artículo 115, f. III, los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

Como puede desprenderse de los servicios públicos que tiene a su cargo, el Ayuntamiento tiene tareas sumamente complejas, en la medida en que esos servicios deben garantizarse y hacerse realidad para un mayor número de personas, tratándose de municipios muy poblados. Otro extremo es el de considerar los recursos con que se cuenta para hacer frente a la demanda de servicios o derechos para todos los habitantes de municipios con amplia dispersión demográfica o con gran porcentaje de la población en situación de pobreza.

Por otro lado, lo establecido en el primer apartado de este artículo permite advertir las dificultades de la mayoría de los municipios guerrerenses para poder cumplir con el manto constitucional. Se señala que en el ejercicio de sus competencias, deberán concurrir con las autoridades federales y estatales en las materias “de salud, educación, población, patrimonio y promoción cultural, regulación y fomento al deporte, protección civil, turismo, protección al medio ambiente, planeación del desarrollo regional, creación y administración de reservas territoriales, desarrollo económico, desarrollo social y todas aquellas materias que tengan la naturaleza de concurrente”. Disposición que termina siendo letra muerta en la gran mayoría de los municipios del estado.

David CIENFUEGOS SALGADO

TÍTULO DÉCIMO PRIMERO

Hacienda Pública del Estado

SECCIÓN I

Hacienda Estatal

ARTÍCULO 180. La hacienda pública del Estado se integra con:

- I. Los bienes muebles e inmuebles públicos que le pertenezcan y los rendimientos de éstos;
- II. Las contribuciones, derechos, aprovechamientos, productos u otros ingresos, cualquiera que sea su denominación, que determinen las leyes correspondientes;
- III. Las participaciones y aportaciones federales;
- IV. Las herencias, legados, donaciones y bienes vacantes que estén dentro de su territorio;
- V. Los créditos que tenga a su favor;
- VI. Las rentas que deba percibir; y,
- VII. Los demás ingresos que determinen las leyes fiscales o que se generen en su favor por cualquier causa legal.

COMENTARIO:

La actividad Financiera del Estado es realizada a través de su Hacienda y cuya intención es procurarse los recursos necesarios y estar en condiciones de sufragar los gastos públicos, destinados a satisfacer las necesidades colectivas a su cargo, mediante la prestación de los servicios públicos correspondientes.

Es de suyo que de una adecuada Administración por parte de quienes integran la Administración de estos dineros, llegara al pueblo que es el destinatario final de los gastos públicos.

Interesante comentar que el fenómeno de la CORRUPCIÓN es el gran dique que ha impedido de modo sistemático que esta premisa se concrete en realidades.

Es una de las promesas hechas por el nuevo Régimen, cuenta pendiente con la base que género cambios profundos al acudir de manera voluntaria y masiva a ejercer el poder del voto.

Elsa TORRES CUEVAS

ARTÍCULO 181. La hacienda pública del Estado será administrada por el Gobernador del Estado de Guerrero, en los términos que señalen las leyes respectivas.

1. Todo servidor público o empleado que maneje fondos públicos del Estado o del municipio deberá otorgar fianza en términos de ley;

2. Los servidores públicos del Estado y de los municipios tienen la obligación de aplicar los recursos públicos que están bajo su responsabilidad con racionalidad presupuestaria, imparcialidad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez, oportunidad y máxima publicidad, para satisfacer los objetivos a los que estén destinados;

3. Las finanzas públicas del Estado deberán ceñirse a criterios de racionalidad y de estricta disciplina fiscal, procurando que el nivel de gasto establecido anualmente en el presupuesto de egresos sea igual o inferior a los ingresos previstos para el mismo ejercicio fiscal;

4. Los contratos administrativos que se celebren se ajustarán a los principios de legalidad, publicidad, igualdad, concurrencia, transparencia y máxima publicidad, en los términos dispuestos en la ley;

5. Los miembros de la administración pública estatal, serán responsables solidarios de los actos y hechos ilícitos que se cometan en la administración de los fondos estatales a su cargo; y,

6. La ley determinará la organización y funcionamiento de las oficinas y dependencias de la hacienda pública del Estado.

COMENTARIO:

Dentro de las Estructuras del Poder Legislativo, tanto Federal como local, existen dos figuras garantes, que coadyuvan al cumplimiento de este señalamiento en ley:

La Auditoría Superior de la Federación y la Auditoría General del Estado de Guerrero, han realizado un trabajo sistemático de la fiscalización de la Cuenta Pública Federal, como del recurso presupuestado a nuestra Entidad Federativa. Detectando y valorando aquellos recursos que no fueron aplicados de modo transparente en su contenido de la Ley de Egresos correspondiente: de la Federación y del Estado de Guerrero, sigue pendiente la tarea de castigar a quienes han ejercido de manera discrecional y para beneficio propio y de sus Partidos el Gasto Público que el Pueblo paga escrupulosamente según el art. 31, fracción IV de la CPEUM, que a la letra transcribo:

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Muy interesante la Propuesta de la LXIV Legislatura federal, de quitar el Fuero a los funcionarios públicos para fincarles responsabilidad por el mal uso del Recurso Público.

Elsa TORRES CUEVAS

ARTÍCULO 182. El gobierno del Estado podrá recurrir a empréstitos como fuente de recursos, de conformidad con lo establecido en la fracción IV del artículo 62 de esta Constitución y las Leyes de la materia.

El endeudamiento se empleará únicamente en casos excepcionales o que estén plenamente motivados y fundados, de acuerdo a los fines establecidos en la ley de Deuda Pública del Estado.

COMENTARIO:

El endeudamiento es un lastre para quien lo propicie, no habla de ninguna manera de Finanzas Públicas sanas. Administrar y vivir de lo ajeno, yo no lo recomiendo. Hago más las premisas: La Austeridad Republicana, Sueldos que no acaben el presupuesto con el pago de Nómina.

Actualmente la Deuda Pública Del Estado Mexicano es:

La deuda neta del sector público federal (Gobierno Federal, Empresas Productivas del Estado y la banca de desarrollo) al cierre de enero de 2019 se ubicó en 10 billones 800.6 mil millones de pesos. La deuda interna neta del sector público federal fue de 6 billones 950.6 mil millones de pesos, mientras que la deuda externa neta del sector público federal se ubicó en 202.7 mil millones de dólares (equivalente a 3 billones 850 mil millones de pesos).

Veamos esto:

Por deuda pública o deuda soberana se entiende al conjunto de que mantiene un Estado frente a los particulares u otros países. Constituye una forma de obtener recursos financieros por el Estado o cualquier poder público materializado normalmente mediante emisiones de títulos de valores o bonos.

Elsa TORRES CUEVAS

ARTÍCULO 183. No se podrá recaudar ninguna cantidad por concepto de impuestos o contribuciones que no estén basados en una ley o decreto emanados del Congreso del Estado y sancionados por el Ejecutivo del Estado de Guerrero.

1. El servidor público que realice erogaciones que no estén previstas en las leyes correspondientes, incurrirá en responsabilidad administrativa y responderá con su patrimonio por las afectaciones realizadas. Si las irregularidades se tipifican como enriquecimiento ilícito, será sancionado conforme lo que determine la ley de la materia; y,

2. El año fiscal correrá del primero de enero al treinta y uno de diciembre.

COMENTARIO:

Todo conforme a la ley, nada sobre ella, son las palabras con que puedo señalar para abatir los pagos en lo oscuroito, tanto es responsable el que recibe el estipendio, como el que lo Paga, hagamos conciencia, no seamos parte de las cifras estadísticas que nos mues-

tran como uno de los países más corruptos del planeta. veamos: Por tercer año consecutivo México volvió a caer en el IPC (*Índice de Percepción de la corrupción*) nuestro país paso del lugar 135 al 138 de un total de 180 países, datos proporcionados por Transparencia Internacional y presentado en Berlín, Alemania, que rinde informes a la OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Elsa TORRES CUEVAS

ARTÍCULO 184. La hacienda pública del Estado deberá cumplir con las exigencias de transparencia y máxima publicidad; será debidamente auditada y fiscalizada por la Auditoría Superior del Estado de Guerrero.

COMENTARIO:

Fiscus, palabra latina que significa Cesto, de ahí se desprende la voz FISCO. Cuya función, es regula las actividades de los Gobernados y el Ente Recaudador del Estado. Es precisamente la Hacienda Pública quien ostenta este importantísimo cargo, Odiada la función del Recaudador de Impuestos, desde la antigüedad en virtud que cobraran en el tributo en cestos a los pueblos que esclavizaban por acción de guerras y demás artes bélicas. Las premisas de **Equidad, Justicia, Temporalidad**, deberán ser respetadas por la Hacienda, para que no se tornen en entes odiados como en los pueblos primitivos.

Elsa TORRES CUEVAS

SECCIÓN II Hacienda Municipal

ARTÍCULO 185. Los Ayuntamientos administrarán su hacienda conforme a la ley.

1. La hacienda municipal se integra con:

I. Los bienes muebles e inmuebles públicos que les pertenezcan y los rendimientos de estos;

II. Las contribuciones, participaciones, derechos, productos, aprovechamientos u otros ingresos, cualesquiera que sea su denominación, que el Congreso del Estado establezca en su favor;

III. Las aportaciones y participaciones federales conforme lo establezca la Ley de Coordinación Fiscal;

IV. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo; y,

V. Las contribuciones y tasas adicionales que se establezcan en el Estado sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles.

2. Los miembros del Ayuntamiento y el Secretario de Finanzas o el tesorero municipal, serán responsables solidarios de los actos y hechos ilícitos que se cometan en la administración de los fondos municipales a su cargo.

COMENTARIO:

Para quienes se dedican a la investigación, sea jurídica, política o histórica, es importante conocer los testimonios de origen que dieron pauta a los cambios sustanciales en los acontecimientos que se investigan; por ello, quiero iniciar haciendo una observación al Dictamen de reformas y adiciones Constitucionales del 2014, sobre la omisión en su texto, de la exposición de motivos de las iniciativas presentadas que lo formaron. Si bien es cierto que la exposición de motivos no es parte de la ley en sí, si es la introducción que nos conduce y explica las razones por las que se llevó a proponer la modificación de dicha Ley (llámese reforma o adición), y así poder observar el alcance de la reforma o modificación, su razón, la justificación, así como su sentido jurídico o político; más aun tratándose de la Constitución del Estado.

Por ello, no es válido invocar en el apartado de “Antecedentes” del Dictamen que dio origen al Decreto Número 433 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero “Que en el presente dictamen no se transcriben las exposiciones de motivos que expresan en las mismas, por no exigirlo el artículo 86 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo en vigor, que prevé los requisitos formales que debe contener todo dictamen que emitan las comisiones o comités legislativos del Congreso del Estado, ni existir precepto legal alguno que establezca dicha obligación”.

Indiscutible es que no existe una precepto que obligue a plasmar la exposición de motivos en el dictamen, pero basta precisar que el tratamiento legislativo que se le da a una Ley, no es el mismo que se le da a la Constitución, porque sus reformas y adiciones tienen tal envergadura que a la postre influyen en el actuar de las instituciones que la observan, por ello, sus modificaciones no pueden someterse a dispersiones tecnócratas, sino más bien, a un trato cuidadoso y esmerado para evitar contradicciones o faltas que a la larga insten condiciones que no consientan el ejercicio efectivo, eficaz y oportuno del Estado.

Sin más preámbulo, paso a realizar un breve análisis al artículo 185 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

La historia política de México se ha caracterizado por la disputa entre los ideales liberales contra los conservadores o bien los federalistas contra los republicanos, lo que hizo mella en la historia de nuestras Constituciones, que se caracterizan unas por conservadoras y las otras por liberales.

Por ello, cuando se inicia el debate del artículo 115 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, el Diputado Lara, miembro de la Comisión Dictaminadora, ante la crítica discriminatoria hacia la figura del Municipio Libre del Diputado Rodríguez González, manifestó: “Algunos temores se han iniciado acerca de que si a los municipios se les deja el manejo de la hacienda libremente, es probable que incurran en

frecuentes errores de alguna trascendencia; nosotros, en previsión de eso, nos hemos permitido asentar que las legislaturas de los Estados fijarán lo que a éste corresponda para las atenciones meramente indispensables para el sostenimiento de los gobiernos de los Estados, para lo que sea absolutamente necesario para el funcionamiento de esos gobiernos. Pero queremos quitarles esa traba a los municipios, queremos que el Gobierno del Estado no sea ya el papá que, temeroso de que el niño compre una cantidad, exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o abuelo le ha dado, y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas. Los municipios no deben estar en esas condiciones. Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna con un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado”.³⁴⁷ Dejo en este texto, mi sentir ante lo que hoy es el Municipio Libre y la administración libre de su hacienda, así como replicar que la libertad es relativa.

El artículo 185 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero³⁴⁸ que desconocemos las razones por las cuales fue ubicado en la Sección II “Hacienda Municipal” del Título Décimo Primero, denominado “Hacienda Pública del Estado”, se conforma con los artículos 100 y 101 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero antes de la reforma del 2014 y señala lo siguiente:

TEXTO ANTERIOR	TEXTO VIGENTE
TÍTULO DÉCIMO Del municipio libre CAPÍTULO I De su estructura jurídica y política CAPÍTULO III De la administración de los Ayuntamientos	TÍTULO DÉCIMO PRIMERO Hacienda pública del estado SECCIÓN II Hacienda municipal
ARTÍCULO 100. Los Ayuntamientos administrarán su hacienda conforme a la Ley, la cual se formará de:	Artículo 185. Los Ayuntamientos administrarán su hacienda conforme a la ley.
I. Los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso les establezca a su favor.	1. La hacienda municipal se integra con: I. Los bienes muebles e inmuebles públicos que les pertenezcan y los rendimientos de estos;

³⁴⁷ «<https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/images/021.pdf>».

³⁴⁸ «<http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2011/06/CPeLSG-23.pdf>».

TEXTO ANTERIOR	TEXTO VIGENTE
II. Las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales, que establezca el Congreso del Estado sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación o mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de los bienes inmuebles;	II. Las contribuciones, participaciones, derechos, productos, aprovechamientos u otros ingresos, cualesquiera que sea su denominación, que el Congreso del Estado establezca en su favor;
III. Las participaciones federales que le cubrirá la Federación con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por la Legislatura Local.	III. Las aportaciones y participaciones federales conforme lo establezca la Ley de Coordinación Fiscal;
IV. Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.	IV. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo; y
	V. Las contribuciones y tasas adicionales que se establezcan en el Estado sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles.
Las facultades del Estado y, en su caso, del Municipio, para determinar las contribuciones a que se refieren las fracciones II y IV de este artículo no podrán ser limitadas por las Leyes Federales ni se concederán exenciones o subsidios respecto de estas contribuciones, en favor de personas o institución alguna. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, del Estado o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quienes los mismos autoricen, conforme a la ley.	
ARTÍCULO 101. Todos los miembros del Ayuntamiento y el Tesorero Municipal serán responsables solidariamente de los actos y hechos ilícitos que se cometan con la Administración de los fondos municipales estando obligados a su vigilancia.	2. Los miembros del Ayuntamiento y el Secretario de Finanzas o el tesorero municipal, serán responsables solidarios de los actos y hechos ilícitos que se cometan en la administración de los fondos municipales a su cargo.

En el comparativo anterior se pueden observar diferencias en la redacción y en la forma; por ello, nos remitiremos al estudio del contenido desde su origen en el artículo 115

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico, la fracción IV que a la letra dice:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;³⁴⁹

Para comprender mejor al artículo 185, además de atender lo señalado en el artículo 115 de la Constitución arriba transcrito, también debemos complementarlo con lo que replican y disponen los artículos 170, 178 y 179 numeral 2 de la propia Constitución Po-

³⁴⁹ «http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_260319.pdf».

lítica del Estado Libre y Soberano de Guerrero, con la finalidad de delimitar que el municipio es un orden de gobierno y tiene administración propia, cuenta con patrimonio propio y dentro de sus competencias están: la de administrar la hacienda municipal, recaudar, concesionar, presupuestar, proponer las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones, productos y aprovechamientos y las bases para el cobro de las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, administrar sus reservas territoriales, controlar la utilización del suelo, administrar y custodiar zonas federales informar y rendir cuentas sobre sus ingresos y egresos; tener a cargo los servicios públicos para la prestación de los mismos y la construcción de obra pública.

La ocupación hacendaria comprende cuatro funciones: ingreso, egreso, deuda pública y patrimonio, elementos esenciales que constituyen la actividad financiera pública, así podemos vislumbrar qué es la hacienda pública municipal y definirla como: el conjunto de bienes del Municipio y su administración.

La hacienda pública municipal tiene como destino, tutelar los intereses y bienes del municipio, haciendo uso de la planificación, dirección y control de las actividades que influyen en la administración y utilización del patrimonio.

La hacienda pública municipal se compone a partir de los rendimientos de sus bienes y las contribuciones que el Congreso del Estado determine, los ingresos que perciba, las erogaciones que realicen y las asignaciones que la Federación le confiera.

Para concluir, podemos señalar que el artículo 185 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, a raíz de las reformas y adiciones del 2014, además de que fue colocado en un título que no le corresponde, podemos señalar que lo ideal hubiera sido que no se omitiera lo relativo a las facultades ilimitadas del Municipio para proponer sus contribuciones; la exención de las contribuciones a los bienes del dominio público; y, el ejercicio directo por el Ayuntamiento, de los recursos que integran la hacienda municipal.

Mario MORENO ARCOS

ARTÍCULO 186. Todas las obligaciones de carácter económico que correspondan al Estado o a los Municipios y que se deriven de esta Constitución, deben entenderse limitadas por las respectivas capacidades presupuestarias.

1. Todos los bienes que integran la hacienda estatal o municipal, son inembargables e imprescriptibles y solamente los presupuestos correspondientes, responderán de las obligaciones relativas, conforme a las leyes; y,

2. El Estado de Guerrero y sus municipios harán valer las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y demás acciones que procedan, tendentes a hacer cumplir el pacto federal y con la finalidad que cuenten con los recursos presupuestarios necesarios para enfrentar sus obligaciones públicas.

COMENTARIO:

En 1856 el peso fiscal se dividía en 80 centavos del municipio y 20 se repartían la federación y los estados.

En 2019 es a la inversa, 80 centavos para la federación y 20 de los estados; con 16 centavos para la entidad y 4 a los municipios.

El centralismo mortal que ejerce la federación con los estados, estos la repiten con los municipios.

El municipio tenía su fundo legal con todas las tierras que le rodeaban, las rentaba para siembra o engorda y le pagaban en efectivo o en especie y si le compraban le cubrían el precio y en adelante le pagaban predial.

La revolución propició hacer ley el apotegma zapatista “La tierra es de quien la trabaja” que se legisló en el 27 constitucional y que le quitó la tierra a los hacendados.

Pero más a los municipios porque los despojó de su fundo legal.

Tampoco lo entregó en propiedad a los campesinos, les dio atole con el dedo, en una institución creada para el control político y el clientelismo electoral, pero no a la producción, no resolvió el problema del trabajo en el campo, de ahí tanto migrante menos solucionó el tema de la suficiencia alimentaria, lo comprobado es que se creó un sistema de control del voto.

El municipio vive de los impuestos del suelo, predial y adquisición de bienes inmuebles, del control del agua a través de organismos autónomos y de las licencias de uso de los bienes municipales o de operación de alguna empresa.

Y Guerrero no cobra el uso de suelo a CFE y Telmex que si le cobran al municipio y a veces lo ahogan por el consumo de energía a los órganos que distribuyen el agua. La electricidad es la que mueve las bombas y estas el agua servida, el drenaje y el agua potable.

Acapulco es el único municipio que incluye esta contribución vigente en su ley de ingresos a partir del 1° de enero de este año. A iniciativa del suscrito.

Debería extenderse a los otros 81 municipios.

El presupuesto aprobado por el Congreso demarca la legalidad, el contenido y la competencia de cobro de los municipios, sin él no existe legitimación en el cobro. Los bienes municipales que integran su hacienda, son su patrimonio, son inembargables e imprescriptibles, solo sus presupuestos, responderán de sus obligaciones legalmente. El estado y sus municipios podrán ejercer acciones de constitucionalidad y controversias de esta naturaleza u otras que procedan para hacer cumplir el pacto federal, con la finalidad de que cuenten con los presupuestos para hacer frente a sus obligaciones.

En enero de 2015 entró en vigor el derecho federal sobre la producción minera de metales preciosos en Guerrero 95% de su territorio es minero y tiene oro y plata. La reforma federal establece 7.5% sobre la producción de metales preciosos y expresa con pre-

cisión como se dividirá: 4% municipios, 3% estados y 0.5% federación. Posterior a la ley SEDATU como Secretaría de la Federación emite un decreto que forma el fondo minero y se autoerige en administradora de este presupuesto.

Por qué va más allá del texto de la ley que le atribuye directo un porcentaje de 4% al municipio y 3% al estado, por qué al ser patrimonio municipal y ser parte de su hacienda, su disposición debía ser autorizada por cabildo y congreso que no lo fue. Por lo tanto, es inconstitucional este decreto.

El municipio es la célula básica de la estructura política del estado, inmediato de la familia. Es la primera autoridad con que el ciudadano tiene contacto y desde su nacimiento, su matrimonio, su divorcio (en su caso) su fallecimiento, el registro civil lo controla. La apertura de su oficina, consultorio, bufete, tienda de productos o servicios, para, ocupar un puesto en el mercado o en la vía pública, es con permiso del municipio y su autoridad.

La cotidianidad de la vida ciudadana, la limpieza, la pintura, el asfalto, el tráfico, el agua potable, el drenaje, son lo menos cuidado por las autoridades y su obligación principal debe ser esta, el bienestar y la calidad de vida del ciudadano.

Conclusiones. El contenido del artículo, debe ser modificado y precisado.

La institución ejidal debe ser ponderada y en su caso entregarse en propiedad directa al campesino y sus comunidades.

De este modo podrán apalancarse, asociarse o volver si no desean cultivarla.

Se deben crear mecanismos de asesoría, crédito y apoyo al campesino a efecto de que su actividad nos arraigue al trabajador del campo y nos de suficiencia alimentaria.

El municipio debe reclamar a la SHCP la entrega directa del derecho federal o ante la negativa irse a la controversia constitucional.

Miguel GARCÍA MALDONADO

TÍTULO DÉCIMO SEGUNDO

SECCIÓN I

Educación Pública Del Estado

ARTÍCULO 187. El Estado garantizará y promoverá la educación en todos sus tipos y modalidades, a través de mecanismos de colaboración con la Federación, o bien por conducto de particulares con capacidad reconocida, mediante autorización o incorporación al sistema estatal de educación.

El Estado impartirá de manera obligatoria la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

COMENTARIO:

Véase el comentario al artículo 188, pues se realizó un comentario conjunto y unificado para ambos artículos por Humberto Santos Bautista.

ARTÍCULO 188. La educación que imparta el Estado se sujetará a lo dispuesto en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las bases siguientes:

I. Será gratuita;

II. De calidad con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos, con pleno reconocimiento al principio supremo de protección a la niñez;

III. Será progresista, con contenido nacional y regional, inspirada en principios democráticos; fomentará la igualdad entre las personas y el desarrollo armónico de las facultades del ser humano; impulsará el civismo, la identidad nacional y estatal, y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; alentará el fortalecimiento y la difusión de la cultura, y promoverá el respeto a los derechos humanos, al medio ambiente y los valores de la convivencia pacífica, la tolerancia, el pluralismo y la diversidad;

IV. Será laica, combatirá la ignorancia, el fanatismo y los prejuicios, preparando desde la infancia para asumir una vida responsable, basada en la comprensión, la armonía, la legalidad, la equidad de género y la cooperación entre todos los pueblos;

V. La educación indígena y afroamericana será objeto de atención especial por parte del Estado. Esta Constitución y las leyes garantizarán la educación bilingüe e intercultural a través de mecanismos que permitan el fomento, la subsistencia, el enri-

quecimiento, la defensa y el orgullo de la cultura indígena y afromexicana, así como el respeto por otras culturas.

El Estado apoyará la investigación científica y tecnológica como sustento de la actividad de las instituciones de educación superior y de posgrado, para el mejoramiento social y económico de la entidad.

COMENTARIO:

La autoridad del gobierno, aun aquella a la que estoy dispuesto a someterme —porque gustosamente obedeceré a quienes saben y pueden hacer las cosas mejor que yo, y aun en ciertos casos, hasta a aquellos que ni saben ni pueden— es todavía una autoridad muy impura. Para ser estrictamente justa, ha de contar con la aprobación y consentimiento de los gobernados. No puede ejercer más derecho sobre mi persona y propiedad que el que yo mismo le conceda”.

Henry David Thoreau

En alguna parte, Carlos Fuentes dice que cuando los síntomas de la decadencia de una sociedad parecen irreversibles, sólo hay una fuerza capaz de revertirla: la cultura; aunque también advierte que la cultura no florece si no tiene una base sólida en una buena educación. Sin duda, Fuentes tenía razón, porque ninguna transformación de la república será posible si no pasa por la cultura y por la educación. Las reservas culturales de un pueblo son las que le dan la fortaleza para resistir los embates externos que atentan contra la identidad y la unidad de la nación; en tanto que la educación, es el espacio para crear la conciencia crítica de una sociedad, que es una cuestión esencial para mantener los equilibrios que permiten la convivencia, respetando las diferencias y la diversidad cultural. Sin la crítica, como bien decía Octavio Paz, las sociedades se vuelven ciegas de sus propios errores. Si se entiende bien a Paz, lo que ahora se padece es una especie de ceguera ética y moral del poder —de la que hablaba Zygmunt Bauman—, que ha dejado de mirar la cultura del pueblo y ha abandonado a la educación como su mejor fortaleza para resistir las crisis.

En un informe reciente de la UNESCO sobre la cuestión cultural de Guerrero —en 2016—, se declaraba como zona de desastre y, adicionalmente, se decía que todo esto se debía a las brechas de la desigualdad en la educación. Es cierto que las precisiones de la UNESCO, no eran ninguna novedad, pero lo que sí llama poderosamente la atención es que ni la cultura ni la educación sean todavía una prioridad en el proyecto del gobierno actual, sobre todo ahora, que es cuando más se necesita de un proyecto cultural y educativo para tener viabilidad como sociedad y como estado. Por supuesto, no me refiero a que no este enunciado en el plan de gobierno, sino a la forma en que se conciben. La cultura no puede ser reducida a folklore ni la educación a un simple programa escolar. La cultura tiene que pasar a ser el nuevo eje ordenador del equilibrio social a partir de convertirse en el espacio que permita desarrollar las potencialidades creativas de las personas; y la educación tiene que pasar a ser el gran espacio donde se aprenda a pensar para ge-

nerar conocimiento propio. La cultura es el principio del reconocimiento del otro como persona, pero es también el comienzo de su negación cuando se le imponen un mundo axiológico ajeno, porque “la cultura es la interminable conversación que mantienen naturaleza y libertad como expresión más acabada de aquello que constituye nuestra peculiar condición humana”.

Si esto es así, se requiere, entonces, de una educación que al mismo tiempo que permita la preservación y desarrollo de los valores culturales y de las formas de vida y autogobierno, nos asegure una vinculación más efectiva con la cultura universal contemporánea, en concordancia con los nuevos desafíos del Siglo XXI. Se trata de que la educación que se ofrezca a las niñas y niños, y a los jóvenes guerrenderenses, sea del más alto nivel académico, donde los alumnos aprenderán a pensar desde su propio contexto, armonizando los lenguajes de la ciencia, los lenguajes del arte y los lenguajes de la tecnología.

Esto supone ir más allá de una simple reforma constitucional, porque implica un cambio cultural en la sociedad y el magisterio, quienes tendrán que entender que es probable que la educación sea el último espacio público que nos está quedando para hacer viables las posibilidades de una transformación de la república que requiere el país. En ese contexto, el magisterio tiene que trascender los marcos de la protesta y pasar al plano creativo de las propuestas para repensar el proyecto educativo que se necesita para poder responder a los problemas emergentes de la sociedad mexicana contemporánea. Si la llamada reforma educativa impuesta por el gobierno de Enrique Peña Nieto -2012-2018- fue objeto de un rechazo casi unánime por parte del magisterio por haber quedado acotada al plano laboral, que atentaba contra los derechos de los trabajadores y que su implantación ortodoxa significaba aceptar la desaparición de la educación pública; eso mismo obliga al sector magisterial a desplegar en las nuevas circunstancias, todo el potencial pedagógico que subyace en la experiencia desarrollada en las aulas por miles de maestros, sobre todo, por aquellos que asumen que así como la educación es un derecho social es también, en consecuencia, un compromiso social; es decir, que los derechos que se exigen son también correlativos de obligaciones, y que si el pueblo de México ha conquistado en luchas históricas el derecho a educarse, y que ningún gobierno puede cancelar ese derecho; y que la exigencia de tener una educación de calidad es una de las aspiraciones más sentidas no sólo del magisterio, sino también, y sobre todo, de la sociedad mexicana; y que la burocracia que administra los servicios educativos tiene que asumir en los hechos que el discurso de «elevar la calidad de la educación», no es demagogia, demostrando que tiene la capacidad de presentar un proyecto educativo al pueblo y al magisterio como el eje de la reforma educativa que el país necesita. Para eso se necesita abrir un diálogo pedagógico inédito, porque cualquier intento de imposición de algún modelo educativo por parte de la SEP, en lugar de promover un diálogo serio por la escuela pública, lo inhibirá y, con ello, empobrecerá el discurso de la educación, lo cual va a impactar de manera negativa para el mejoramiento de la escuela pública.

Sin embargo, hasta ahora ni la SEP ni la SEG han tenido capacidad para diseñar un proyecto educativo propio, y el modelo educativo que actualmente se desarrolla en las

escuelas no sólo está descontextualizado, sino que desnaturaliza los fines de la educación pública, y con ello, se pierde la oportunidad de convertirla en una estrategia formidable para potenciar el desarrollo del país. Por eso es importante que la resistencia magisterial se traslade al campo de la pedagogía, presentando propuestas que puedan trascender las enormes limitaciones de la burocracia oficial y sindical, de tal manera que las iniciativas de los maestros y maestras estén a la altura de los desafíos que enfrenta la escuela pública y la diferencien de la visión tecnocrática de la SEP y la SEG, porque serían propuestas sustentadas en la cultura pedagógica desarrollada en las aulas y legitimadas por la opinión de los alumnos, de los padres y madres de familia, en un diálogo abierto sobre la naturaleza política de la educación. En esa perspectiva, me parece que el proyecto educativo que se diseñe desde las escuelas y, para el caso del estado de Guerrero, tendría que abordar los puntos nodales siguientes:

1. El Rezago Educativo, que debiera estar en el corazón de cualquier proyecto de reforma educativa, porque es el talón de Aquiles de la educación, pues si no hacemos propuestas para transformar a las escuelas y terminar con el rezago que actualmente tenemos, de nada servirá cualquier reforma que se instrumente. Hasta ahora, ninguna reforma educativa instrumentada por el gobierno, ha tocado este problema. Para los maestros, en cambio, este problema debiera ser una prioridad y no se puede seguir soslayando, a riesgo de condenarse a repetir el mismo discurso demagógico de la burocracia oficial.

2. La educación indígena y la interculturalidad, que es otro tema ausente en el modelo educativo del gobierno. Para la SEP y la SEG, los pueblos indígenas no existen, porque tienen una visión racista y elitista. Los maestros indígenas, desde el año 2008 propusieron la creación de la Subsecretaría de Educación de los Pueblos Originarios, como una instancia académica que se encargara de atender los grandes rezagos educativos que existen en las zonas indígenas, derivadas de la pésima política educativa que se ha implementado para atender a las etnias. La burocracia de la SEG desapareció en los hechos la exigencia de hablar la lengua a los que ingresaran como docentes en zonas indígenas, y, en contubernio con el SNTE, incorporó a egresados monolingües de las normales, quienes, por desconocimiento de las lenguas, hicieron más grande el rezago. La propuesta de la Subsecretaría, como una instancia que tenía que atender prioritariamente este problema, se sustentaba en el Convenio 169 de la OIT, en los artículos 2o. y 4o. de la Constitución General de la República y en la Ley 701, en donde se establece que los pueblos indígenas tienen el legítimo derecho a una educación de calidad, pero que esté sustentada en su cultura, porque sólo de esa manera se podrá trascender el atraso y la miseria en los pueblos indígenas.

3. La equidad, sobre todo, en un estado como Guerrero, que es de los más desiguales del país. Necesitamos una educación que conciba la equidad como el derecho a recibir la mejor educación para todos. Y para eso, necesitamos que los conceptos que se argumentan en la reforma de la SEP contemplen lo que realmente se debiera incluir cuando se habla de permanencia, pues debiera dotar de mecanismos institucionales a las escuelas

para que ningún niño deserte. La equidad consistiría también en que la evaluación tendría que empezar por los altos funcionarios, sometiendo a examen de oposición todos los cargos de la SEP y la SEG, empezando por el titular de la secretaría.

4. Es la SEG la que ha violentado una y otra vez la normatividad existente, empezando por los propios parámetros que se establecen en los documentos normativos de la reforma educativa, y han sido las propias autoridades de la SEG las que han obstaculizado la buena marcha de la educación, porque no tienen el perfil y tampoco son idóneos, así como tampoco lo son ninguno de sus subalternos.

En lo que se refiere a la educación superior, se supone que la Universidad tiene como como misión fundamental ofrecer programas educativos de alta calidad, que contribuyan al desarrollo integral de la persona para fortalecer la vida pública de nuestra sociedad, reivindicando los más altos valores de la democracia, el derecho y la justicia. Es decir, la Universidad tiene como fin, formar personas con pensamiento crítico y con capacidad de crear conocimientos científicos que asuman la problemática de su entorno y que contribuyan con propuestas para la solución de la misma, y para lograr esos fines y objetivos, la Universidad tiene que vincular la docencia al desarrollo de la investigación científica, y difundiendo el conocimiento y la cultura tanto en el plano regional, como nacional e internacional. La Docencia se entiende como el espacio donde se recrea el conocimiento en una relación de libertad y responsabilidad compartida entre los maestros y estudiantes, y la Investigación, entendida como la tarea que permite la producción del conocimiento y por ello, como la tarea que le da sentido a la Universidad. Por su parte, la difusión y extensión cultural, como el espacio que permite la vinculación del quehacer de la Universidad con la sociedad en la que desempeña su tarea educativa.

Por ello, la nueva reforma educativa tiene que asumir la defensa del derecho a una educación digna y de calidad, pasa por repensar en serio una cuestión fundamental: ¿para qué educar? Guerrero, por toda su historia, lo merece, y México también.

Nada de esto se contempla en los artículos referentes a la Constitución guerrerense, en donde lo que se enuncian en la parte del Título Undécimo Segundo –del artículo 187 al 190- y sólo repite algunos preceptos contemplados en la Constitución Federal, lo cual confirma que todavía tenemos una cultura centralista muy arraigada, es decir, que el federalismo es una ficción, y la república un proceso todavía en construcción,

En este contexto, en la constitución guerrerense actual hay vacíos incomprensibles que anulan el derecho a la educación:

Primero: Tenemos un sistema educativo nacional (SEN) terriblemente excluyente, que contradice los mismos supuestos en los que se pretende apoyar y, con ello, violenta los principios constitucionales del artículo Tercero que reglamenta a la educación y demás ordenamientos nacionales e internacionales sobre el derecho que tienen los niños y niñas a la educación. La expresión más nítida de esa contradicción entre lo que se establece en la ley y la realidad de las escuelas, se expresa en la llamada “obligatoriedad de la educación”, la cual, en cualquier Estado de Derecho que se respete, correspondería asumirla a

la propia institución estatal y no como ocurre en nuestro caso, que esa obligación la delega en los padres de familia. Es decir, la escuela pública carece de medios institucionales para garantizar **la permanencia** de los niños desde preescolar hasta el bachillerato que son los niveles que se declara en la Constitución que tiene el carácter de ser “obligatorios”

Este incumplimiento por parte del estado es el origen del rezago educativo que es el corazón del problema de la educación nacional y paradójicamente es el gran vacío de la reforma educativa.

Segundo: La pérdida de identidad del magisterio por la crisis de la formación docente, por una cuestión elemental: “Ser maestro es algo más que tener una chamba”; y lamentablemente, la burocracia que administra los servicios educativos a nivel federal como en los estados –sobre todo, en Guerrero-, ha reducido la tarea de educar a una simple función burocrática sujeta a horarios que nadie cumple y a una repitencia absurda de programas escolares descontextualizados. Las Escuelas Normales perdieron la esencia desde hace mucho tiempo y ahora no saben lo que quieren formar, improvisaron muchos campos de formación y terminaron por deformar lo que significaba la formación docente. Un buen ejemplo es Ayotzinapa en donde abrieron una licenciatura en educación intercultural bilingüe, pero en donde muchos egresados no sabían hablar la lengua indígena y así los mandaron a las comunidades, con el resultado previsible de engrosar las filas del analfabetismo o contribuir a reproducirlo. Por supuesto, Ayotzinapa no tardó en ser imitada por las otras Normales que funcionan en Guerrero y así pasaron de ser instituciones formadoras de docentes a “agencias de colocaciones” con la complicidad de las autoridades de la SEG y las corruptas dirigencias sindicales.

La otra cuestión es que ya ni siquiera el mito de la educación rural lo reproducen bien, pues ya no hay maestros que asuman esa mística del maestro rural. Los maestros que ahora se dicen “rurales” son en realidad turistas de esas comunidades, hay un gran ausentismo en las comunidades y reproducen con ello el rezago y además lo incrementan.

Por otra parte, en otro momento, había campos definidos de lo que deberían atender las normales, los CAM y las unidades de la UPN. A las normales les correspondía la formación, al CAM la actualización y a las UPN la nivelación. Después de la reforma salinista todos se corrieron hacia la formación y en esa confusión deformaron lo que debía ser la formación docente.

Tercero: No hay proyecto educativo alternativo. Todo se reduce a simplemente hacerlo funcional y atenuar sus efectos. Es decir, las autoridades educativas y las sindicales solo administran la crisis educativa y, con ello, contribuyen a hacer más grande el rezago educativo y a hacer más grande la brecha de la desigualdad.

Desde esta mirada, está mal planteado el problema y algo hicimos mal y estamos haciendo mal entre todo, lo cual es un atentado al derecho a la educación de las nuevas generaciones. Necesitamos una reforma radical de la escuela pública.

Humberto SANTOS BAUTISTA

SECCIÓN II

Universidades e Instituciones de Educación Superior

ARTÍCULO 189. Las universidades y las instituciones de educación superior tendrán la función de proporcionar la instrucción correspondiente y formar a los guerrerenses dentro de distintas modalidades educativas, con excelencia y elevado compromiso social, de conformidad con las necesidades académicas y laborales del Estado, con sujeción a lo que establece el artículo tercero, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

COMENTARIO:

El derecho fundamental a la educación superior se garantiza plenamente en el Estado de Guerrero, a través de universidades e instituciones públicas y privadas, que tienen como objetivo esencial formar profesionistas en distintas disciplinas de las ciencias, con responsabilidad y compromiso social que permitan trascender el conocimiento científico-tecnológico en la solución de los problemas y de las necesidades de la sociedad; ciertamente, en principio las universidades públicas no tenían regulación taxativa en la carta magna del país, sino que fue a partir de la tercera reforma constitucional del artículo 3º, de 9 de junio de 1980, se incluyó la fracción VII, que establece, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio.

Así las instituciones de educación superior cumplen con una función que implica una doble relevancia, dado que no sólo prestan el servicio educativo, la promoción de la investigación y la cultura, sino que también son constituidas para garantizar, precisamente, el derecho fundamental consagrado en el artículo 3º de la carta magna, relativo a la impartición de la educación, la promoción de la investigación y la cultura.

Por otra parte, es dable sostener que el reconocimiento de facultades constitucionales a las universidades se les impone diversas responsabilidades de carácter social:

- Ser una institución democrática;
- Ser una institución solidaria con los principios e ideales nacionales;
- Ser una institución con la función social de estudiar los problemas nacionales y hacer propuestas de solución y de búsqueda de desarrollo, y
- Ser una institución forjadora de profesionistas con conciencia crítica y compromiso social.

Lo que engloba un paradigma al que la Constitución le asigna una función básica y trascendental: la preparación y la formación de profesionistas con conciencia y compromiso social, con autonomía especial distinta a la de otros órganos autónomos constitu-

cionales del Estado, puesto que ninguna instancia del poder público puede inmiscuirse en los asuntos internos de la universidad, con el fin de garantizar el sistema de autogobierno, sustentado en la dirección académica y la gobernabilidad universitaria. En esa virtud, ninguna autoridad externa o de los poderes del Estado, puede señalar, sugerir o imponer a la universidad pública lo que debe legislar, ni cómo hacerlo, ni cuando hacerlo, ni mucho menos su contenido, pero ello no la excluye de la obligación que tiene la universidad pública de respetar el estado de derecho constitucional, que incluye el catálogo de los derechos humanos y las garantías sociales insertas en la Constitución, así como los principios de transparencia y acceso a la información y de rendición de cuentas ante los órganos superiores de fiscalización del Estado.

Sin embargo, no todas las instituciones de educación superior, tienen el carácter de autónomas, públicas o privadas, puesto que dependen de la naturaleza jurídica con que se crearon y se determinan en sus respectivas leyes orgánicas y estatutos generales, mediante cuales se reseñan con precisión la relación jurídica que mantienen con el Estado, que les permite determinar su identidad jurídica sea como públicas o privadas, las primeras son creadas por el Gobierno Federal o los Gobiernos de las Entidades Federativas, constituirse como instituciones centralizadas u organismos descentralizados, que a su vez, pueden ser autónoma o no autónomas y en el caso de las instituciones privadas, deberán obtener autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios de las autoridades competentes del sector educativo.

En ese orden de ideas, para que tengan la calidad de autonomía, deben estar reconocidas en la Constitución y en la Ley, como la Universidad Autónoma de Guerrero, con pertinencia, inclusión y responsabilidad en la perspectiva de un bien público social, sin que sea constitucional ni legalmente posible que ningún órgano exterior influya en la toma de sus decisiones, dada a su autonomía constitucional, en tanto, el Estado puede tener también instituciones públicas de educación superior, bajo su dirección y administrar su patrimonio, como el caso de los Institutos Tecnológicos de Educación Superior, Escuelas Normales y Universidad Pedagógica Nacional.

Javier SALDAÑA ALMAZÁN

ARTÍCULO 190. Esta Constitución reconoce a la Universidad Autónoma de Guerrero como la máxima institución de educación superior y de posgrado en el Estado, garantiza su autonomía y su facultad para gobernarse de conformidad con lo dispuesto por esta Constitución, su ley orgánica, estatutos y reglamentos.

El Congreso del Estado le asignará presupuesto suficiente para desempeñar su función, que no podrá ser menor al ejercido el año inmediato anterior.

El manejo del presupuesto asignado a la Universidad Autónoma de Guerrero, los recursos extraordinarios y los bienes, tangibles e intangibles, que conforman su patrimonio serán debidamente fiscalizados financieramente, por lo tanto las autoridades

universitarias deberán rendir cuentas en los términos de la legislación aplicable, y regirse en su actuar por los principios de legalidad, profesionalismo, objetividad, transparencia y máxima publicidad.

Las autoridades que administren las finanzas universitarias serán responsables solidarias de los actos y hechos ilícitos que se cometan en la administración de los recursos universitarios a su cargo.

COMENTARIO:

La garantía de la autonomía universitaria de la máxima casa de estudios del Estado de Guerrero, está prevista en el precepto constitucional citado, con el propósito de cumplir con el cúmulo de competencias que el legislador por reenvío expreso del numeral 3°, fracción VII, de la Constitución General de la República, la coloca como la Universidad autónoma del Estado, encargada de llevar a cabo la función de impartición de la educación y de la promoción de la investigación y la cultura en el nivel educativo superior y de posgrado, como consta mediante decreto legislativo número 453 en que se reformaron los artículos del 1 al 126 y se adicionaron los numerales del 127 al 200, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa en el no. 34 alcance I, de fecha 29 de abril de 2014, no obstante que el 1 de agosto de 2001, el Honorable Congreso del Estado de Guerrero, aprobó la Ley de la Universidad Autónoma de Guerrero número 343, la cual fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero número 69, el 28 de agosto del mismo año, abrogando la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Guerrero de fecha 24 de noviembre de 1971.

Acorde con la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Guerrero, define a la institución educativa, como el órgano público, autónomo y descentralizado del Estado de Guerrero, con personalidad jurídica y patrimonio propios; es la máxima institución no tan solo de educación superior y de posgrado, sino también presta servicios en educación media superior, con facultad para gobernarse de acuerdo con su Ley Orgánica, el Estatuto General, Reglamentos y demás disposiciones normativas aprobadas por el H. Consejo Universitario.

Cabe destacar, que la autonomía universitaria, deberá ser garantizada por el Estado en términos de la constitución y las leyes respectivas que de ella emanan, puesto que la autonomía es entendida como la facultad para gobernarse a sí misma, a través de sus propios órganos, así como para autonormarse o autoregularse, es decir, aprobar las normas que habrán de regir a su interior, lo que se traduce necesariamente en la aprobación y emisión de su propia legislación, así como en la creación de sus propios órganos de gobierno, entre ellos, los encargados de resolver las controversias que se deriven del incumplimiento de su propia normativa.

Lo que permite inferir, que la autonomía de la Universidad, que implica el goce de potestades sustanciales: De gobierno: Para elegir, nombrar y remover a sus autoridades; Financiera: Para obtener y administrar su patrimonio; Normativa: Para dictar sus propias normas

y ordenamientos; Administrativa: Para dirigir, planear, presupuestar, ejercer, controlar y evaluar el uso de sus recursos; y Jurisdiccional: Para aplicar un régimen de responsabilidades.

De esa forma, la autonomía de la Universidad Autónoma de Guerrero, deriva directamente de la fracción VII del artículo 3º de la Constitución Federal y de las leyes por virtud emanan de ella. Esa autonomía le dota de capacidad, entre otras hipótesis, para tomar decisiones definitivas ad-intra (al interior del cuerpo universitario), con independencia de cualquier órgano exterior o de los poderes públicos del Estado.

Asimismo, la garantía de autonomía a las universidades públicas, las reviste de neutralidad que les permite prestar el servicio educativo y, a la par, garantizar el goce de ese derecho fundamental, sin interferencias e intereses ajenos a esos fines, sino que por el contrario, su actividad se ve orientada por los principios de imparcialidad y especialidad técnica, es decir, atenderá a los sectores más desfavorecidos y contribuirá por sí o en coordinación con otras entidades de los sectores público, social y privado al desarrollo nacional.

Consecuentemente, acorde con la legislación que rige al interior de la Universidad Autónoma de Guerrero, tendrá por objetivos promover y respetar los derechos humanos, dentro y fuera de la Universidad, de conformidad con los principios de: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, en particular el valor de la justicia, la solidaridad, la observancia a la ley, la igualdad de los individuos ante ésta, la democracia y la cultura de paz, certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad, eficiencia, racionalidad presupuestaria, profesionalismo, responsabilidad, transparencia, máxima publicidad y rendición de cuentas, así como aquellos principios consustanciales a su específica función, en el marco de las leyes orgánicas y secundarias respectivas.

En ese orden de ideas, la Universidad, tiene atribuciones para Organizar, modificar y establecer su gobierno, estructura y funciones en la forma que la Ley Orgánica, el Estatuto y su normatividad reglamentaria lo determinen; de Expedir y reformar su Estatuto, sus reglamentos y su normatividad; Administrar su patrimonio, así como diseñar estrategias y políticas para generar fuentes complementarias de financiamiento.

Atendiendo también a la facultad de autogestión administrativa, la universidad tiene el libre manejo del presupuesto asignado por el Poder Legislativo tanto federal como estatal y de los ingresos generados por sí misma; administración que igualmente debe realizar con plena observancia de las disposiciones en materia de rendición de cuentas y de transparencia en la información, tanto al interior como al exterior de la institución universitaria.

El autogobierno de la universidad autónoma implica la existencia de mecanismos e instrumentos que sirven para que las autoridades universitarias tomen decisiones institucionales, tanto al interior como en sus relaciones externas. Así, en la legislación universitaria la institución establece su forma de gobierno, que va desde el sistema de elección de autoridades, cuánto duran en el cargo, cuáles son sus facultades y competencias, cómo es su esquema de funcionamiento, cómo operan las reglas de responsabilidad y de sanciones universitarias, entre otras.

No pasa por desapercibido, precisar que la Universidad Autónoma de Guerrero y los órganos constitucionales autónomos tienen el mismo rango constitucional, aunque no es idéntica la autonomía de todos ellos, es decir, en el caso, del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, el Tribunal Electoral del Estado, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Estado, tienen autonomía propiamente para los fines establecidos en la propia constitución local, caso distinto de la Universidad Autónoma de Guerrero, por el contenido académico-educativo que la envuelve, es decir, la diferencia estriba en que los órganos constitucionales autónomos la designación de sus órganos de gobierno y de sus titulares, corre a cargo de uno de los Poderes del Estado, en tanto, la autonomía universitaria, permite la designación de sus autoridades académicas, de acuerdo con su propia ley orgánica aprobada por la propia institución educativa, sin injerencia de ningún poder público u órgano externo; otra peculiaridad, radica en que en los órganos constitucionales autónomos es que los titulares y demás personal tienen calidad de servidores públicos y les resulta aplicable la legislación en materia de responsabilidades de servidores públicos, en tanto, en las universidades autónomas, cuentan con su propio órgano de control para la aplicación de sanciones por violaciones a su normatividad interna.

En ese tenor, la autonomía de las universidades, es precisamente el cumplimiento fundamental de la promoción de la educación, la investigación y el desarrollo cultural, para lo cual está dotada de la facultad de autorregulación y de autogobierno para ofrecer una mejor educación superior y que el sustento del quehacer universitario es la libertad de enseñanza y los criterios estrictamente académicos para el logro de los fines establecidos en la Constitución.

Así, el sistema de gobierno universitario siempre debe estar vinculado a los aspectos académicos, es decir, con los fines propios de la universidad, porque el quehacer universitario no puede verse involucrado con los aspectos político-administrativos de otros órganos estatales, ni de injerencia de los poderes públicos, es decir, no debe existir intromisión de órganos o entes públicos de los poderes del Estado en los asuntos, en las decisiones o actividades internas de las universidades autónomas.

Por tanto, la autonomía universitaria, está circunscritas y condicionada a su finalidad, es decir, impartir docencia, realizar investigación, difundir cultura y todas aquellas que tengan como fin satisfacer de manera plena y efectiva el derecho a la educación superior; y aunque es verdad que la universidad despliega gestiones internas y externas que involucran actuaciones de índole administrativo, también es verídico que ello no la aleja de su esencia académica.

Al respecto, cabe decir, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha reconocido el carácter especial de la autonomía de la universidad pública, pero lo ha hecho atendiendo al contenido educativo que la envuelve, dándole valor en la medida que optimice y satisfaga el derecho a la educación superior que es la preparación y formación de profesionistas con conciencia y compromiso social.

Lo anterior no significa que la universidad pueda llevar a cabo un ejercicio arbitrario y desmedido de su facultad de autogobierno ni que el poder público pretenda evitar,

arrogándose facultades propias del Estado-Policía, mediante normas legales como las que se combaten, conductas ilícitas o contrarias a la finalidad de la autonomía universitaria. Esto, porque la nobleza de este principio a su vez implica que la universidad, al aceptar la facultad de autogobernarse también asume la obligación correlativa de respetar los principios constitucionales a que está sujeto todo órgano e institución del Estado. Por ende, la universidad debe respetar el principio del Estado de Derecho Constitucional y Democrático, así como el respeto de los derechos fundamentales y humanos.

Javier SALDAÑA ALMAZÁN

TÍTULO DÉCIMO TERCERO

De las Responsabilidades de los Servidores Públicos,
Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves
o Hechos de Corrupción y Patrimonial del Estado de Guerrero

SECCIÓN I **Servidores Públicos**

ARTÍCULO 191. Son servidores públicos del Estado los representantes de elección popular, los funcionarios, empleados y, en general, toda persona que con independencia de su jerarquía o adscripción desempeñe un empleo, cargo o comisión dentro de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los Ayuntamientos, los Órganos Autónomos y los Órganos con Autonomía Técnica.

1. Los servidores públicos se encuentran sujetos al siguiente régimen jurídico:

I. A rendir protesta constitucional previa al ejercicio de su cargo en los términos siguientes:

La autoridad que reciba la protesta dirá:

¿Protesta guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado, las leyes que de una y otra emanen, y cumplir fiel y patrióticamente con los deberes del cargo de... que el Estado os ha conferido?

El interrogado contestará:

“Si Protesto”.

Acto continuo, la misma autoridad que tome la protesta dirá:

“Si no lo hicieres así, que la Nación y el Estado os lo demanden”.

II. Están obligados a cumplir con sus responsabilidades en las formas y en los términos dispuestos en esta Constitución y en las leyes correspondientes. Al respecto, los particulares podrán exigir en todo momento que los servicios públicos que prestan el Estado y los Municipios se realicen, apegados a los principios de ética, eficacia, eficiencia, transparencia y respeto a los derechos humanos. Asimismo, deberán presentar, bajo protesta de decir verdad, sus declaraciones patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes en los términos que determine la ley de la materia.

De acuerdo a ello, los ciudadanos podrán exigir en todo momento ante la autoridad competente, que los servidores públicos, exceptuando a los electos por voto popular,

puedan ser sujetos a procesos de evaluación al desempeño de sus funciones, mediante la verificación del cumplimiento de las metas señaladas en sus respectivos planes de desarrollo y, como consecuencia, en los Programas Operativos Anuales. Los resultados que deriven de ello podrán ser las sanciones establecidas en la ley correspondiente, según sea el caso.

III. Deben aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos;

IV. Tienen prohibida la difusión de propaganda o la realización de actos de promoción personalizada que incluya su nombre, imagen, voz o símbolos. La propaganda gubernamental deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social;

V. Deberán recibir una remuneración adecuada y proporcional a sus responsabilidades por el desempeño de su función. Ningún servidor público podrá recibir una remuneración igual o mayor a la de su superior jerárquico, ni superior a la establecida para el Gobernador del Estado;

VI. Tienen prohibido desempeñar a la vez dos o más cargos o empleos públicos por los que se disfrute sueldo, excepto los de enseñanza, investigación o beneficencia pública que no impliquen remuneración o estímulo económico y que no comprometan su desempeño o resulten incompatibles; y,

VII. No podrán ser objeto de ningún género de descuento sin su consentimiento, excepto cuando lo determine la ley o la autoridad judicial correspondiente.

2. Los servidores públicos de base tendrán garantizada la estabilidad en el trabajo cuando la naturaleza del servicio lo requiera. Los servidores públicos de confianza disfrutarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social;

3. Las relaciones entre el Estado, los municipios y los servidores públicos, y entre éstos y los usuarios de servicios públicos, se conducirán con respeto irrestricto a la dignidad y los derechos humanos;

4. En la renovación de los Poderes del Estado y de los municipios se procurará que los derechos laborales de los servidores públicos y los derechos de los beneficiarios de los servicios públicos no se vean afectados; y,

5. Con independencia de las causas en materia de responsabilidad política, previstas en el presente Título, se consideran causas graves:

- a) Muerte;
- b) Incapacidad física permanente; y,
- c) Renuncia aceptada.

COMENTARIO:

Comentario al Primer Párrafo: De acuerdo a la reforma del Título Décimo Tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, que regula las responsabilidades de los servidores públicos, a partir de la reforma que creo el Sistema Nacional Anticorrupción y que se replicó en nuestra entidad federativa, en el citado Título denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción y Patrimonial del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 56 Alcance I de fecha 14 de julio de 2017, se tiene que se trata de cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión pública; por ello, habría que incluir en el concepto servidor público a toda persona que se desempeña un empleo, cargo o comisión en un órgano público y cuya actividad resulta de un deber del Estado.³⁵⁰

Cossío Díaz refiere que debe entenderse a los órganos del Estado, a los conjuntos normativos creados por las conductas realizadas por los individuos que los conforman,³⁵¹ quienes tienen el deber de servir al interés público.³⁵² Por lo que es importante distinguir entre el órgano y su titular, dado que el primero representa una unidad abstracta, una esfera de competencia, mientras que el titular es una persona concreta que puede ir variando sin que el cambio en la titularidad del cargo afecte la continuidad del órgano. Además de la tarea que ejerce dentro de la esfera de competencia del órgano, la voluntad de esta persona está dirigida a la satisfacción de sus intereses personales,³⁵³ de modo que es necesaria la existencia de un sistema normativo que permita distinguir claramente a las personas que ocupan cargos públicos cuándo sus actos representan o conforman la voluntad del órgano del Estado y, por ende, deben responder al interés público y cuándo sus conductas particulares responden a sus propios intereses; por ello, Título Décimo Tercero de la Constitución, tiene como fin sentar las bases y principios de este sistema.

Del primer párrafo del artículo 191, del Título Décimo Tercero, se tiene que es sujeto de responsabilidades toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial o Legislativo, los ayuntamientos, los órganos autónomos y los órganos con autonomía técnica, por el mal uso de recursos públicos del Estado. La reforma reitera, además, la necesidad de fomentar la voluntad de servicio, el combate a la impunidad y el control del ejercicio del poder para la plenitud del Estado constitucional³⁵⁴. La preocupación por abarcar a todos los servidores públicos como su-

³⁵⁰ En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, José Ramón Cossío Díaz, t. I, México 2017. “Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, Porrúa, 1992.

³⁵¹ En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, José Ramón Cossío Díaz, t. I, México, 2017. José Ramón Cossío Díaz, “Los órganos del Senado de la República”, México ITAM. Porrúa, 2008, p. 57.

³⁵² En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, José Ramón Cossío Díaz, t. I, México 2017. Fraga, *op. cit.*, nota 7. p. 48.

³⁵³ En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, José Ramón Cossío Díaz, t. I, México, 2017. Fraga, *op. cit.*

³⁵⁴ *Ibid.*

jetos del sistema de responsabilidades se vio reflejada en las sucesivas reformas a las leyes secundarias como lo es, la Ley número 465 de Responsabilidad Administrativa para los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, que establece que son sujetos de dicha ley las personas que habiendo fungido como servidores públicos se ubiquen en los supuestos a que se refiere dicha ley, otra de las innovaciones de este precepto, que prevalece es que abarca a los particulares vinculados con faltas administrativas graves. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha usado una interpretación amplia del concepto de servidor público, lo cual es de observar y aplicar en el Estado de Guerrero:

“[...] al utilizar la palabra “comisión”, [la Constitución] comprende a todas aquellas personas que reciban una encomienda para realizar alguna actividad, de cualquier naturaleza, por cuenta de la Administración Pública Federal, y desde luego que tengan capacidad jurídica para obligarse, de manera que aun quienes no sean servidores públicos quedan sujetos a la observancia de las leyes que en materia de responsabilidades pormenorizan la aplicación del referido artículo constitucional”. Tesis aislada P. XLI/2007 (9a.) “RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. QUIENES DESEMPEÑEN UNA COMISIÓN DE CUALQUIER NATURALEZA POR CUENTA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, AUNQUE NO SEAN SERVIDORES PÚBLICOS, QUEDAN SUJETOS A LAS LEYES RELATIVAS” (TMX 54128).

Además, múltiples precedentes establecidos por el Poder Judicial de la Federación han reiterado esta interpretación amplia, respecto a los sujetos del sistema de responsabilidades y enfatizan que cualquiera que maneja recursos públicos, es sujeto de responsabilidades en términos del Título Cuarto “De la Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado” de nuestra carta magna, incluso cuando actúa en ausencia o suplencia de otro servidor público. Tesis aislada I.8o.A.84 A (10a.) “RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SE ACTUALIZA RESPECTO DE QUIEN ACTÚE EN SUPLENCIA POR AUSENCIA DE OTRO” (TMX 832038).

Comentario al Numeral 1, fracción I: Una vez que se accede a un cargo público (designación, elección, nombramiento o comisión), debe realizarse un acto solemne, previo a la toma de posesión: la protesta. De conformidad con la fracción I del numeral 1 del artículo 191 de la Constitución del Estado: “Los servidores públicos se encuentran sujetos”. La protesta se realiza en términos unívocos: “¿Protesta guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado, las leyes que de una y otra emanen, y cumplir fiel y patrióticamente con los deberes del cargo de [...] que el Estado os ha conferido?”, pregunta a la que el interesado debe responder: “Sí protesto”. Después, la autoridad que toma la protesta añadirá: “Si no lo hicieris así, que la Nación os lo demande”. Como se ve, el sentido de la palabra es el mismo que en el lenguaje ordinario: “Promesa con aseveración o atestación de ejecutar algo”, porque eso es precisamente el contenido de la conducta. “declaración pública de carácter cívico, formal y solemne”³⁵⁵ sujeta al servidor públi-

³⁵⁵ En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, José Ramón Cossío Díaz, t. I, México, 2017. Jorge Madrazo, “Protesta Constitucional”, *Diccionario Jurídico Mexicano*. México, Porrúa, 1994, tomo

co de modo general a la responsabilidad inherente en caso de violentar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado de Guerrero y los ordenamientos que de ellas emanan, aunque no tiene una sanción positiva, específica, ni para el caso de que no se proteste ni para el caso de que “no se haga cumplir ni se cumpla” la Constitución y las leyes correspondientes. Hay quienes sostienen que “implica la adquisición del estatus de servidor público, en virtud de haber satisfecho las condiciones normativas y estar en aptitud para desempeñar la función pública”.³⁵⁶ No es así, la calidad de servidor público, la cual es efecto del nombramiento. Lo que sí ha establecido la jurisprudencia federal es que los servidores públicos “deben iniciar el ejercicio de su encargo a partir del día en el que rinden esa protesta constitucional”³⁵⁷. Esta figura sustituyó a los juramentos religiosos que imponían diversas leyes del siglo pasado a los funcionarios antes de ocupar el cargo,³⁵⁸ y viene a ser un “juramento laico” (Según Tomás de Aquino “jurar es poner a Dios como testigo, a fin de que se tenga como verdadero lo que afirmamos”).³⁵⁹ Los constitucionalistas de finales del siglo XIX y de principios del XX consideraron que la obligación de rendir la protesta (que nació como “juramento laico” en la Constitución de 1857) tenía su fundamento en la honradez y honestidad del hombre.

Por lo demás, en la práctica, la protesta constitucional no se lleva a cabo con la solemnidad debida, contra lo que se desprende del texto constitucional y legal, en la gran mayoría de los casos, ni siquiera se pide. El que entra en posesión de su cargo lo hace sin más trámite que la firma del nombramiento, a pesar de que en la constancia donde obra el nombramiento aparece la leyenda de que el servidor público rindió la protesta de ley. Sin embargo, no ocurre así, en los casos de servidores públicos de los más altos niveles, a quienes sí se exige la protesta en ceremonias públicas y solemnes. Hay quienes conside-

P-Z. p. 2625. Véase también Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1991, p. 139 y Alonso Galván Villagómez, “La Protesta Constitucional y la Disciplina Administrativa”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, 2 de junio 1998. pp. 87-102.

³⁵⁶ En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, José Ramón Cossío Díaz, t. I, México, 2017. María del Pilar Hernández, “Comentarios al artículo 138”, *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*, México. Cámara de Diputados, 2006, t. XX, p. 708.

³⁵⁷ Tesis aislada P. XVI/2006 de rubro: “MAGISTRADOS ELECTORALES DE SALAS REGIONALES. EL EJERCICIO DE SU ENCARGO INICIA EL DÍA EN EL QUE RINDEN SU PROTESTA CONSTITUCIONAL ANTE EL SENADO DE LA REPÚBLICA” (TMX 54150).

³⁵⁸ En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, José Ramón Cossío Díaz, t. I, México, 2017. “Por ejemplo, el artículo 155 de la Constitución de Apatzingán: “¿Juráis defender a costa de vuestra sangre la religión católica, apostólica y romana? Sí lo juro. ¿Juráis sostener constantemente la causa de nuestra independencia contra nuestros injustos agresores? Sí lo juro. ¿Juráis cumplir y hacer cumplir el decreto constitucional en todas y cada una de sus partes? Sí lo juro. ¿Juráis desempeñar con celo y fidelidad el empleo que os ha conferido la Nación, trabajando incesantemente por el bien y la prosperidad de la nación misma? Sí lo juro. Si así lo hiciereis, Dios os lo premie, y si no, os lo demande” (en Alonso Galván Villagómez, *op. cit.*, p. 91).

³⁵⁹ En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, José Ramón Cossío Díaz, t. I, México, 2017. Citado por Jorge Fernández Ruiz, “Comentario al artículo 128”, en H. A. Concha Cantú (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México: CJF-UNAM, 1997, tomo II, p. 1343.

ran que la protesta constitucional ha de ser entendida como la base misma del régimen de responsabilidades de los servidores públicos. Por ejemplo, respecto al Poder Judicial de la Federación, se ha dicho que:

“[...] el estado de derecho que pretenden conservar esos medios de control constitucional [preventivos, reparadores y represivos], en lo concerniente a los servidores públicos del Poder Judicial Federal, estimo se inicia con el cumplimiento formal de la norma prevista en el artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contiene la protesta de desempeñar leal y patrióticamente el cargo conferido y guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión, con lo que se obtiene un eficiente principio de legalidad, ya que toda actuación del servidor público deberá estar fundamentada constitucional y legalmente, lo que hace que se convierta en el punto de partida del servicio jurisdiccional y en el puntal del régimen de responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial Federal”³⁶⁰. Lo anterior, se replica para los servidores públicos del Poder Judicial del Estado de Guerrero efecto en el Estado de Guerrero.

En un sentido similar, otros autores han considerado que la protesta de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes emanadas de ella, en el caso de los servidores públicos judiciales, sirve de base al régimen de responsabilidad por el incumplimiento de los postulados de justicia pronta, expedita, gratuita e imparcial establecidos en el artículo 17 constitucional.³⁶⁰ Ahora bien, el precepto constitucional que en análisis ha sido entendido también como una forma subsidiaria de defensa de la Constitución, predicable del servidor público respecto de los actos que le son propios³⁶¹. De la lectura se tiene que debemos considerar que el nuevo artículo 1o de la Constitución Federal, primer párrafo, impone un cambio en la forma ordinaria de entender las garantías individuales: si cada servidor público tiene el deber de preservar derechos de rango máximo (de fuente constitucional y de fuente convencional), resulta que la protesta deja de tener sólo una dimensión adjetiva o formal y adquiere una nueva, sustantiva y de amplísimos alcances, que implica obligaciones adicionales más allá del mero cumplimiento de la formalidad. Esta disposición ya no ha de verse más en un sentido sólo instrumental.

Comentario a la Fracción II: Los servidores públicos están obligados a cumplir con sus responsabilidades en las formas y en los términos dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado y en las leyes correspondientes, como lo son, la Ley número 465 de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guerrero, Ley número 464 del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero y de ser el caso la Ley número 760 de Responsabilidades Política, Penal y Civil de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero. En este párrafo se fijan los principios básicos de la administración pública de todos los ámbitos de gobierno, fede-

³⁶⁰ En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, José Ramón Cossío Díaz, t. I, México, 2017. Carlos Cortés Figueroa, *En torno a Teoría General del Proceso*, México, Cárdenas, 1994, p. 172.

³⁶¹ Tena Ramírez. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1989, pp. 550 a 551 y Jorge Fernández Ruiz, *op. cit.*, pp. 1345 y 1347 a 1349.

ral, estatal, municipal y el de la Ciudad de México y sus alcaldías, para que cumplan de manera eficaz su función y evitar actos de corrupción. La eficiencia supone alcanzar los resultados propuestos al menor costo posible; la eficacia alude sólo al logro del objetivo, lo cual suele ser vital, independiente del costo. La economía podría quedar inmersa en la eficiencia, pero se independiza para enfatizar la necesidad de darle el mejor uso a los recursos, la transparencia se refiere a informar públicamente del uso del dinero, y la honradez, implica que el servidor público no se haga en forma indebida de recursos que no le corresponden ni permita que otros los obtengan. Otra innovación se tiene en el artículo 32 de la Ley número 465 de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guerrero, que a la letra dice: “Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante la Secretaría o su respectivo órgano interno de control, los servidores públicos, en los términos previstos en la presente Ley. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia.”; asimismo, la obligación de los servidores públicos de presentar su declaración de situación patrimonial y de intereses, la regula el artículo 58, que al respecto señala: “Incorre en actuación bajo Conflicto de Interés el servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga Conflicto de Interés o impedimento legal”.

Comentario a las Fracciones III y IV: Establecen la obligación para todos los servidores públicos de los distintos niveles de gobierno de aplicar con imparcialidad los recursos públicos bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. Asimismo, disponen que queda prohibida la difusión de propaganda a la realización de actos de promoción personalizada que incluyan nombres, imágenes, voz o símbolos, y que ésta deberá tener carácter institucional, fines educativos, o de orientación social. A este supuesto subyace la hipótesis de que un gobernante puede estar en condición de aspirar a otro cargo público futuro; por tanto, en estas fracciones se han fijado limitaciones tendentes a evitar que el gobernante aproveche el cargo para hacerse propaganda indirecta a favor de aspiraciones futuras. Finalmente, el propio artículo establece que las leyes garantizan el cumplimiento de las previsiones anteriores, incluyendo las sanciones. Desde la reforma electoral hasta la fecha, las leyes de la materia han señalado como excepción a los límites de la propaganda de los servidores públicos los tiempos para hacer publicidad, por ejemplo el artículo 291 de la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, señala: “Durante la jornada electoral y en el lapso que duren las campañas electorales de las elecciones de Gobernador, diputados y Ayuntamientos, las autoridades y servidores públicos municipales y estatales y federales, suspenderán las campañas publicitarias en medios impresos, digitales, radio y televisión de todo lo relativo a los programas y acciones de los cuales sean responsables y cuya difusión no sea necesaria o de utilidad pública inmediata. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales. Asimismo interrumpirán durante quince días previos a la elección, las actividades que impliquen la entrega ordinaria o extraordinaria a la población de materiales,

alimentos o cualquier otro elemento que forme parte de sus programas asistenciales o de gestión y desarrollo social, salvo en los casos de extrema urgencia para atender campañas de información las relativas a servicios educativos problemas de salud pública, catástrofes, desastres naturales, siniestros u otros eventos de igual naturaleza”.

La comunicación social es una acción obligada de rendición de cuentas y una herramienta estratégica que propone servir al interés general, mediante la difusión de las acciones y servicios que ofrece la Administración Pública a la ciudadanía. Ambas concepciones de la comunicación social representan una tensión de objetivos que pretender servir a distintos intereses. Por un lado, a la promoción individualizada de funcionarios públicos y, por otro, al establecimiento de una relación comunicacional entre gobernantes y gobernados. No sorprende que en el centro de esta tensión se encuentren los siguientes dilemas. Primero: ¿cómo inhibir la rentabilidad política de la comunicación gubernamental sin demeritar la imparcialidad de la difusión de servicios y acciones que atienden necesidades concretas de la sociedad? Segundo: ¿cómo facilitar que servidores públicos elegidos libre y democráticamente puedan rendir cuentas e informar a la ciudadanía sobre las principales acciones de su gobierno sin que ello vulnere la equidad de la contienda electoral? La regulación que se propone la fracción IV del artículo 191, y la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, obedece, a la necesidad de establecer un tiempo y un lugar para el ejercicio de la comunicación social prestando especial atención en la promoción de la equidad de la contienda y el escrutinio del uso indebido de recursos públicos para la promoción política de servidores públicos en los tres órdenes de gobierno.

Algunas Constituciones locales, han dado pie para que la Suprema Corte emita criterios de jurisprudencia como el siguiente: P/J. 27/2013 (9ª). “MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL. EL ARTÍCULO 143 DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, AL ESTABLECER COMO EXCEPCIONES A LA SUSPENSIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL QUE SE DIFUNDA EN AQUELLOS, LAS CAMPAÑAS TENDENTES A INCENTIVAR EL PAGO DE IMPUESTOS, LAS DE PROMOCIÓN TURÍSTICA, LAS RELATIVAS A LICITACIONES PÚBLICAS, O LAS DE BENEFICENCIA, SIEMPRE Y CUANDO NO SE INCLUYA ALGUNA REFERENCIA O LOGOTIPO DEL GOBIERNO FEDERAL, DEL ESTADO O AYUNTAMIENTO DE QUE SE TRATE, CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN III, APARTADO C, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE DICIEMBRE DE 2009)» (TMX 55694).

Este criterio pone de manifiesto la relevancia que tiene acotar las excepciones a la norma constitucional para salvaguardar el principio de equidad en la contienda electoral. En cuanto a la legislación secundaria en materia electoral, el párrafo segundo del artículo 264 de la Ley de Instituciones Electorales del Estado, establece la posibilidad de que, con motivo de su informe anual de labores, o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una

vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral. Aquí se han presentado algunas discrepancias relativas a la responsabilidad del servidor público contratante en aquellos casos en los que la difusión de estos mensajes vulnera el criterio de territorialidad, es decir, cuando el mensaje es difundido fuera de la geografía electoral donde ejerce su responsabilidad.

Existe un elemento adicional relacionado con el concepto mismo de la promoción personalizada prevista en la fracción IV del artículo 191 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Guerrero, identifica expresamente esta personalización con la presentación del nombre, imagen, voz o simbología que represente de manera expresa a un funcionario público. Sin embargo, existen elementos adicionales que dificultan la tarea de calificar esta exposición como propaganda gubernamental. Los criterios que hasta ahora han construido tanto la autoridad administrativa como la jurisdiccional consideran tres características en este tipo de mensajes para que puedan ser calificados como gubernamentales. Uno, que la contratación la haga una instancia pública; dos, que sea esta instancia quien la pague con recursos públicos y, tres, que el servidor público se ostente como tal o que utilice algún emblema público asociado a una institución del Estado. Ello ha dado lugar a que, en aquellos casos en que dicha promoción sea pagada con recursos que no sean propiamente públicos -por ejemplo, un tercero, o que el servidor público en cuestión lo haga con su propio dinero-, el Instituto Nacional Electoral haya adoptado ya el criterio de sancionar por igual este tipo de contrataciones. Por estas razones, la existencia de normas claras es fundamental, dado que una misma conducta -por ejemplo, la contratación de mensajes para difundirlo con motivo de un informe de labores, puede implicar transgresiones varias en materia electoral como una posible aportación indebida en especie o la aparición de los mensajes fuera del tiempo y/o el lugar que permite la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, ambos supuestos serían violaciones a la fracción IV del artículo 191, independientemente del origen de los recursos destinados a la contratación. Por ello, es sumamente relevante contar con una definición clara y consensuada de las normas específicas a las que deberán sujetarse los poderes públicos en el momento de producir y difundir mensajes de comunicación social en el ámbito de sus responsabilidades y dentro de los límites establecidos por la Constitución del Estado y la citada Ley.

Comentario a la Fracción V: El artículo 120 de la Constitución de 1857 disponía: “El Presidente de la República, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los diputados y demás funcionarios públicos de la federación, de nombramiento popular, recibirán una compensación por sus servicios que será determinada por Ley y pagada por el Tesorero Federal. Esta compensación no es renunciable, y la Ley que la aumente o la disminuya, no podrá tener efecto durante el periodo en que un funcionario ejerce el cargo”. Esta disposición fue retomada por la Constitución Original de 1917, que en su artículo 127 establecía: “El Presidente de la República, los individuos de la Suprema Corte

de Justicia, los Diputados y Senadores, y demás funcionarios públicos de la Federación, de nombramiento popular, recibirán una compensación por sus servicios que será determinada por la ley y pagada por el Tesoro Federal. Esta compensación no es renunciable, y la ley que la aumente o disminuya no podrá tener efecto”³⁶². La fracción V del artículo 191 de la Constitución del Estado, se armonizó con lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución Federal, para establecer: “Deberán recibir una remuneración adecuada y proporcional a sus responsabilidades por el desempeño de su función. Ningún servidor público podrá recibir una remuneración igual o mayor a la de su superior jerárquico, ni superior a la establecida para el Gobernador del Estado”, derivado de ello, y con fecha 14 de diciembre del 2018, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 100 Alcance I, la Ley número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, la cual establece en sus numerales 3, 4 y 6 fracción I: “Todo servidor público debe recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que es proporcional a sus responsabilidades”; “Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.” y “I. Ningún servidor público recibe una remuneración o retribución por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión mayor a la establecida para el Presidente de la República en el Presupuesto de Egresos del Estado”.

De acuerdo a la citada ley, no forman parte de la remuneración los recursos que perciban los servidores públicos, en términos de ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, relacionados con jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados, préstamos o créditos, ni los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

El precepto establece que la remuneración de los servidores públicos deberá de ser “adecuada”, es decir que debe ser una retribución justa por la prestación de un servicio. Por lo que se refiere a la proporcionalidad de la remuneración, esta debe atender a las responsabilidades del encargo y, asimismo, guardar coherencia con los ingresos y capacidades de los órdenes de gobierno. La remuneración debe ser determinada “anual” y “equitativamente”, conforme a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 116 de nuestra Carta Magna y 61 fracción XXVI de la Constitución del Estado; por ello, el principio de anualidad de las remuneraciones.

Por otra parte, establece que igual trabajo corresponde igual salario, por lo que se pretende evitar disparidades entre cargos de características similares y atiende también a que la remuneración de los servidores públicos debe responder tanto al grado de responsabilidad como a los niveles jerárquicos, por lo que, salvo las excepciones estableci-

³⁶² José Ramón Cossío Díaz, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, t. I, Ciudad de México, Tirant lo blanch, 2017, p. 2214.

das expresamente, a un subordinado no podrá corresponderle una remuneración mayor que a la de su superior jerárquico, El artículo 4 de Ley número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, señala que “se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales”, la percepción ordinaria, constituida por los pagos por sueldos, salarios y las respectivas prestaciones, que se cubren de manera regular como contraprestación por el desempeño de sus labores cotidianas, así como, los incrementos a las remuneraciones que, en su caso, se hayan aprobado para el ejercicio fiscal y, por otra, las percepciones extraordinarias, constituidas por los estímulos, reconocimientos, recompensas, incentivos, y pagos equivalentes a los mismos, que se otorgan de manera excepcional y no constituyen un ingreso fijo, regular o permanente, ya que se encuentran sujetos a requisitos y condiciones variables como el cumplimiento de compromisos de resultados sujetos a evaluación, pago de horas de trabajo extraordinarias y demás asignaciones de carácter excepcional autorizadas en los términos de la legislación laboral y del Decreto de Presupuesto autorizado.

El concepto de remuneración o retribución establecida en la Constitución contempla, ambos tipos de percepciones, las ordinarias y las extraordinarias, y excluye los “apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales”. Es preciso aclarar que esta exclusión obedece a que los apoyos y gastos sujetos de comprobación se otorgan al servidor público para el mejor desempeño de sus funciones. En el caso de los apoyos, estos no pasan a formar parte del patrimonio del servidor público y existen normas específicas que regulan su entrega y uso —por ejemplo, en caso del uso de vehículos oficiales (automóviles, aviones, helicópteros), telefonía celular e incluso el disfrute de inmuebles específicos. Por otra parte, en el caso de los gastos sujetos a comprobación -por ejemplo, los viáticos—, su entrega y uso se encuentran también regulados y deben utilizarse para el desarrollo de las funciones propias del servidor público. La previsión de que ningún servidor público de la Federación, de las entidades federativas o de los municipios pueda tener una remuneración igual o mayor que el presidente de la República, pretende establecer un tope máximo para la percepción de las remuneraciones a fin de evitar abusos en los diversos órdenes de gobierno.

El artículo 127 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de aplicación en nuestra entidad federativa, señala: “Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. “No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco

préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado”. La finalidad es de evitar abusos y discrecionalidades en su entrega.

La excepción a esta regla es que el monto que haga posible que se iguale o exceda la remuneración del superior derive del ejercicio de varios empleos públicos, de las condiciones generales de trabajo y de la especialización en el mismo. Es decir, en principio las remuneraciones tienen un tope, pero pueden existir excepciones, por ejemplo, cuando se trate de trabajos técnicos, como los petroleros, siempre y cuando la suma de dichas remuneraciones no rebase la mitad de la remuneración establecida para el presidente.

Comentario a la Fracción VI: Mariano Coronado sostuvo una tesis similar: “Si se permitiese a un individuo desempeñar a la vez dos cargos de esa naturaleza, a más que el servicio sería imperfecto, resultaría quizá la confusión de poderes, que tan cuidadosamente trata de evitar la ley fundamental”.³⁶³

El Diccionario de uso del español de María Moliner, la palabra “cargo” significa “Función retribuida que alguien desempeña en un establecimiento, un organismo, una oficina, una fábrica, etc.”, y según el Diccionario de la lengua española, “Dignidad, empleo, oficio”. En cualquier caso, al final hace referencia a la “obligación de hacer o cumplir algo” y, más, a lo que está a nuestro cuidado, lo que es nuestra obligación o de nuestra incumbencia (de acuerdo con el Diccionario de sinónimos y antónimos de María Moliner). Elisur Arteaga Nava ha demostrado que desde 1857 las palabras “cargo” y “encargo” se han empleado en el derecho constitucional patrio “preferentemente para aludir a funciones públicas de elección popular”.³⁶⁴ Sobre estas consideraciones, resulta claro que no podría desempeñar con diligencia, cuidado ni esmero la función de senador, diputado, presidente, gobernador, presidente municipal, etcétera quien obtuviera más de un cargo;³⁶⁵ que se generaría eventuales conflictos de interés; que podría ponerse en jaque la vigencia y eficacia del pacto federal y que podría vulnerarse el principio de división de poderes. Así, el contenido de esta fracción debe analizarse en el contexto más amplio de las normas constitucionales que establecen incompatibilidades, circunstancias que riñen con

³⁶³ En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, José Ramón Cossío Díaz, t. I, México, 2017. Mariano Coronado, *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*, México: Librería de Ch. Bouret, 1906, p. 224.

³⁶⁴ En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, José Ramón Cossío Díaz, t. I, México, Tirant lo blanch, 2017. Elisur Arteaga Nava, *Derecho Constitucional*, México, Oxford, 1998, pp. 934-935.

³⁶⁵ En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, José Ramón Cossío Díaz, t. I, México, 2017. Fernández Ruiz anticipa algunas hipótesis de laboratorio. Por ejemplo: un senador al que faltan 3 años para concluir su periodo, resulta electo presidente de la República; un ciudadano que resulta electo diputado para un mismo periodo tanto por el principio de representación proporcional como por el de mayoría relativa; el gobernador de una entidad federativa es electo diputado o senador de una entidad distinta de la que gobierna, etcétera (Jorge Fernández Ruiz, “Comentario al artículo 125”, en H. A. Concha Cantú (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México: CJF-UNAM, 1997, t. II, p. 1308.

la función pública y que comprometen su ejercicio probo y eficaz, como la prevista en el artículo 52 de la Constitución del Estado: “Durante el ejercicio de su cargo los diputados no podrán desempeñar ninguna comisión pública o empleo remunerado dependiente de la Federación, del Estado, de algún municipio o de sus respectivas administraciones públicas paraestatales, sin licencia previa del Congreso del Estado”.

Según la Real Academia, la misma palabra “incompatibilidad” tiene como una de sus acepciones en el habla común la de “Impedimento o tacha legal para ejercer una función determinada, o para ejercer dos o más cargos a la vez”. Este es, ciertamente, el uso jurídico: “Imposibilidad, normalmente instituida bajo la forma de prohibición, de hacer dos cosas o desempeñar dos funciones a un mismo tiempo”. 5. En nuestro ámbito, Daniel Márquez Gómez lo expresa sucintamente: “la ratio iuris de la institución de incompatibilidad es tutelar el derecho ciudadano a un gobierno y a una administración pública ordenada, eficiente y eficaz, evitando de esa forma la indeseable concentración del poder y el conflicto de intereses que eventualmente pueda presentarse por el ejercicio simultáneo de dos o más cargos públicos”. Jorge Fernández Ruiz, por su parte, escribe que la incompatibilidad que examinamos es una forma de preservar los principios siguientes: el de división de poderes, el de la pluralidad de los órganos legislativos, el de división del trabajo, el de carencia de ubicuidad, y el de honorabilidad: “conforma la separación y la independencia entre sí de los Poderes del Estado, preserva la pluralidad del Poder Legislativo, fortalece la autonomía de los estados, y propicia el mejor desempeño de los cargos públicos importantes, por evitar que se ocupen simultáneamente, por una misma persona, dos o más de ellos que requieran de una gran dedicación, así como, provocar un mayor rendimiento de la actividad desempeñada, como resultado de la especialidad lograda, al desarrollarla sin interferencia de otra”.³⁶⁶

Comentario a la Fracción VII: Los salarios mínimos se fijan por la Comisión Nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones. Es indudable la importancia del salario mínimo para la satisfacción de las necesidades básicas del individuo. En la fracción VIII del apartado A del artículo 123 Constitucional, el constituyente previó la restricción de que dicho salario pudiera ser afectado con embargo, compensación o descuento, limitante que es incluso extensiva incluso a las afectaciones de carácter fiscal. Esta protección ha permanecido sin modificación desde su redacción original. La intención del legislador fue evitar que los trabajadores recibieran una suma inferior a ese salario necesario para la subsistencia digna del individuo y su familia y, a su vez, de asegurar su única fuente de ingresos.

³⁶⁶ En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, José Ramón Cossío Díaz, t. I, México, 2017. Jorge Fernández Ruiz, *op. cit.*, p. 1319.

Conforme al artículo 112 de la Ley Federal del Trabajo, los salarios de los trabajadores no podrán ser embargados, salvo el caso de pensiones alimenticias decretadas por la autoridad competente en beneficio de las personas señaladas en el artículo 110, fracción V, esto es, esposa, hijos, ascendientes y nietos, en el entendido de que los patrones no están obligados a cumplir ninguna otra orden judicial o administrativa de embargo, por lo que debe, entenderse que la prohibición de embargo al salario al citado artículo 112, se encuentra referida —en principio— al monto correspondiente al salario mínimo, que es el que se exceptúa de tal medida por el diverso 123, apartado A, fracción VIII de la Constitución. En otras palabras, se señalan expresamente los límites en los cuales podrán realizarse descuentos a los salarios, de forma que se pormenoriza lo previsto por el artículo 123, apartado A, fracción VIII, constitucional sin contravenir su única prohibición, consistente en la no susceptibilidad del salario mínimo de todo embargo, compensación o descuento, al respecto se tiene: la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró en su jurisprudencia 2a./J. 42/2014 (10a.) “SALARIO MÍNIMO. LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL PUEDE ORDENAR EL EMBARGO SOBRE EL EXCEDENTE DE SU MONTO PARA EL ASEGURAMIENTO DE OBLIGACIONES DE CARÁCTER CIVIL O MERCANTIL CONTRAÍDAS POR EL TRABAJADOR, EN PRINCIPIO SOLO RESPECTO DEL 30% DE ESE EXCEDENTE (TMX 314637)” que lo previsto por el artículo 112 de la Ley Federal del Trabajo sobre la inembargabilidad de los salarios —salvo en el caso de pensiones alimenticias— debe interpretarse de conformidad con lo que establece el numeral 123, apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal. Por tanto, debe entenderse que la prohibición de embargo al salario del artículo 112 de la Ley Federal del Trabajo, se encuentra referida -en principio- al monto correspondiente al salario mínimo, que es el que se exceptúa de tal medida por el diverso 123, apartado A, fracción VIII, Constitucional”. No se omite considerar el Convenio relativo a la Protección del Salario, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 1955; el salario es susceptible de embargo, salvo en la proporción que se identifique con el mantenimiento familiar y del propio trabajador. Los artículos 8 y 10 del Convenio de referencia prevén lo siguiente:

Artículo 8:

1. Los descuentos de los salarios solamente se deberán permitir de acuerdo con las condiciones y dentro de los límites fijados por la legislación nacional, un contrato colectivo o un laudo arbitral.
2. Se deberá indicar a los trabajadores, en la forma que la autoridad competente considere más apropiada, las condiciones y los límites que hayan de observarse para poder efectuar dichos descuentos.

Artículo 10:

1. El salario no podrá embargarse o cederse sino en la forma y dentro de los límites fijados por la legislación nacional.
2. El salario deberá estar protegido contra su embargo o cesión en la proporción que se considere necesaria para garantizar el mantenimiento del trabajador y de su familia.

El artículo 8, párrafo 1, del convenio, prevé que los descuentos a los salarios solamente podrán llevarse a cabo de acuerdo con las condiciones y dentro de los límites fijados por la legislación nacional, un contrato colectivo o un laudo arbitral.

De una interpretación conforme de lo previsto por el artículo 112 de la Ley Federal del Trabajo, en relación con lo que establece el artículo 123, apartado A, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los numerales 10, párrafos 1 y 2, del Convenio relativo a la Protección del Salario, así como, de los diversos 110 fracciones I y V de la LFT y 1, 3, 4, 6, 13, 14, 17, 25 y 31, fracción IV de la Constitución Federal (en lo concerniente a los derechos fundamentales del mínimo vital, seguridad jurídica y efectivo acceso a la justicia), se puede concluir que sí es posible que una autoridad jurisdiccional ordene el embargo sobre el excedente del monto del salario mínimo para el aseguramiento de obligaciones de carácter civil o mercantil contraídas por el trabajador, en el entendido de que esa medida sólo será procedente respecto al treinta por ciento del excedente del salario mínimo del trabajador. Cabe precisar que la limitante, en el sentido de que el embargo sólo procede sobre la proporción de referencia —el treinta por ciento del excedente del salario mínimo— encuentra una excepción expresamente prevista en el artículo 112 de la Ley Federal del Trabajo, consistente en el pago de pensiones alimenticias decretadas por autoridad competente, supuesto en el cual el embargo podrá llevarse a cabo incluso respecto a la totalidad del excedente del salario mínimo.

Comentario al Numeral 2: De acuerdo al artículo 4 de la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero número 248, los trabajadores al servicio del Estado, se clasifican en: De base, supernumerarios, y de confianza.

La inamovilidad de los trabajadores de base al servicio del Estado, que representa estabilidad en el empleo, se sustenta en la certeza jurídica de no ser cesados ni suspendidos de su trabajo a menos que incurran en alguna causa de cese prevista en la Ley; es decir, la inamovilidad es el derecho constitucional de continuar en ocupación laboral, sin mayor condición que no incurrir en alguna causa de cese.

Este derecho tiene como finalidad, otorgar el carácter de permanencia a la relación de trabajo, proteger al trabajador contra los despidos arbitrarios, proporcionarle al trabajador mejores garantías para defender otros derechos, protegerlo contra la inseguridad de sus ingresos, etc.

Los nombramientos pueden ser de base o supernumerario; y el carácter del mismo, en tratándose de trabajadores de base como: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada, de ahí que valga la pena establecer, que la inamovilidad, sólo corresponde a quienes se les otorga un nombramiento en una plaza donde se realizan labores que no sean consideradas de confianza, ya sea de nueva creación o en una vacante definitiva, esto es, con nombramiento definitivo, pues es ilógico hacer extensivo el derecho a la inamovilidad a los trabajadores eventuales del Estado, con el consiguiente problema presupuestal que esto puede generar; de ahí que en este aspecto no pueda hablarse de que los servidores públicos eventuales deban gozar de la pre-

rogativa a la inamovilidad que se creó para dar permanencia en el puesto a quienes ocupen vacantes definitivas.

En ese tenor, se reitera, el reconocimiento de este derecho por parte de las entidades públicas a favor de sus trabajadores atrae numerosas ventajas, por un lado, la continuidad y culminación de los planes proyectados a largo plazo y, por el otro, la profesionalización de sus empleados, sin dejar de lado las ya expuestas, como son evitar la inseguridad del trabajador, la falta de motivación, el servilismo al superior jerárquico y, sobre todo, el despido injustificable de trabajadores competentes por la única razón de no gozar del favor de su nuevo superior; de ahí que, para los empleados al servicio de las entidades públicas, la estabilidad deba constituir un principio de carácter permanente, bajo la óptica de que dicha permanencia no dependa del capricho de otro, sino del cumplimiento de sus obligaciones, esto es, en la aplicación de una conciencia ética y para el interés general. Cabe señalar que con la estabilidad en el empleo se corren los riesgos de la pasividad, el conformismo, la falta de iniciativa, etc.; empero, éstos se pueden contrarrestar con retribuciones dignas y con las posibilidades de ascenso basados en el mérito y la capacidad; de ahí que, las ventajas son superiores a los posibles efectos negativos, en este contexto, es preciso insistir que el reconocimiento a la estabilidad o inamovilidad es una condición indispensable para lograr una función pública profesionalizada, misma que no se ha logrado a causa de los continuos cambios, los cuales, originan, por un lado, incertidumbre en la conservación del puesto de trabajo dada la llegada de personal nuevo no experimentado y, por otro, frustración y desaliento a causa de una ocupación fugaz o intermitente. La estabilidad laboral hoy debe entenderse como la responsabilidad compartida que posee tanto el patrono como el empleado o el candidato de asegurar su participación efectiva en el ambiente laboral mientras ambas partes garanticen la adición de valor a los procesos, productos o servicios que ofrezcan o generen.

Comentario al Numeral 3: La protección de los derechos humanos debe ser una cuestión prioritaria para el Estado de Guerrero, toda vez que las relaciones entre el Estado, los municipios y los servidores públicos, se deben atender conforme lo establece el tercer párrafo del artículo 1o de la Constitución Federal, establece: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”. Lo propio regula el artículo 4 de la Constitución Política del Estado, al señalar: “Todas las autoridades del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger, garantizar y defender los derechos humanos, atendiendo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad y máxima protección. En la interpretación y aplicación de las normas relativas a derechos humanos las autoridades, en el ámbito de sus competencias, atenderán al sentido más favorable para las personas y conforme a lo

dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y los instrumentos internacionales incorporados al orden jurídico mexicano”; lo anterior, considerando que desde el 25 de junio de 1993 el Estado Mexicano como parte integrante de la Organización de las Naciones Unidas, firmó la Declaración de Viena donde se compromete llevar a cabo mecanismos de protección de los derechos humanos, a fin de potenciar y promover una observancia más cabal de esos derechos, en forma justa y equilibrada, por ello es responsabilidad de los gobiernos federal y estatales, cumplir los compromisos internacionales asumidos por el Estado Mexicano.

Comentario al Numeral 4. Debo iniciar manifestando que a efecto de que exista mayor seguridad en el empleo, y a efecto de no vulnerar los derechos de los trabajadores, se debe modificar la redacción del numeral 4 del artículo 191, para quedar: “En la renovación de los Poderes del Estado y de los municipios se respetarán los derechos laborales de los servidores públicos y los derechos de los beneficiarios de los servidores públicos no se vean afectados; y,” considerando que como a la fecha se encuentra plasmado el numeral vigente refiere “procurará”, lo que significa “Intentar, conseguir o lograr un objetivo o un fin”. Sin embargo, respetar es: acatar una orden, norma o acuerdo”.

Es conocido que a nivel federal, estatal y municipal cada vez que cambian las administraciones públicas, existe incertidumbre de los servidores públicos de confianza y supernumerarios, respecto de que si se continuará prestando los servicios; por ello, la importancia de poder modificar el precepto con, ello, no quiere decir, que el servidor se reúse a dejar el cargo, lo que se pretende es que se respeten los derechos laborales, es decir que si tiene que dejar el puesto, cargo o empleo, se realice de acuerdo a como lo marca la norma jurídica aplicable.

Cuando no se respetan las formas previamente establecidas en la Ley Federal del Trabajo y las propias de aplicación en el Estado, las dependencias violentan los derechos laborales de los servidores públicos, violaciones que traen consigo despidos injustificados y de ello deviene el colapso del sistema, ya que las personas que son vulneradas en sus derechos laborales se ven en la necesidad de accionar el aparato gubernamental en materia laboral, para que se les imparta justicia, acciones que pueden resultar contraproducentes para el gobierno.

Es un contrasentido porque se vienen las demandas, los juicios a causa de estos despidos injustificados y la administración pública después de mucho tiempo debe de pagar los salarios caídos o reinstalar a los trabajadores ilegalmente separados de sus empleos.

Comentario al Numeral 5. El artículo 195 de la sección IV del Capítulo Décimo Tercero, establece que: “Incurren en responsabilidad política los servidores públicos que en ejercicio de sus funciones realicen actos u omisiones que vulneren los principios fundamentales de la presente Constitución o infrinjan las leyes que regulan el manejo del patrimonio del Estado o de los municipios”.

Las responsabilidades en las que puede incurrir un servidor público han ido variando con el tiempo. Mientras que, desde la Constitución de Cádiz todas las constituciones han contemplado la responsabilidad penal, sólo en México, desde la Constitución de

1917 se contempla la responsabilidad administrativa de los servidores, y la responsabilidad política sólo se ha tenido en cuenta desde la Constitución de 1836. Para el caso de la responsabilidad política, conocida como juicio político, por regla general han intervenido ambas cámaras una erigida como órgano de Acusación (Cámara de Diputados) y la otra como órgano de Sentencia (Cámara de Senadores).

Con sustento en el artículo 191 numeral 5 y 196 de la Constitución del Estado, con fecha 31 de julio del 2018, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, la Ley número 760 de Responsabilidades Política, Penal y Civil de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, con la que se pretende dar orden de manera integral a las responsabilidades política, penal y civil de los servidores públicos del Estado y de los municipios, armonizándola con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en congruencia con diversos artículos relacionados con las leyes locales anti-corrupción, entre otras con la Ley número 465 de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, el 18 de julio del 2017, para adecuar su funcionamiento al nuevo esquema de control interno en secretarías, dependencias y entidades de la administración pública estatal y sus órganos internos de control, así como de incentivar las estrategias orientadas a prevenir y abatir todo tipo de actos de corrupción en las instituciones de gobierno y particulares involucrados, fortaleciendo la estructura y funciones de los órganos encargados de estos rubros en el ámbito estatal.

De acuerdo al artículo 8 de la Ley número 760, son sujetos de responsabilidad política los servidores públicos que establece el artículo 195 numeral 1 de la Constitución estatal.

Martha RODRÍGUEZ LUNA

SECCIÓN II

Servicio Civil de Carrera

ARTÍCULO 192. Para garantizar un servicio público profesional, confiable y especializado, las instituciones del Estado impulsarán el servicio civil de carrera y atenderán a la naturaleza de la función desarrollada.

1. El servicio civil de carrera se regirá por los principios de mérito, capacidad, ética, profesionalismo, especialización, eficiencia y productividad; y
2. La ley establecerá las bases para la creación, implementación, gestión y supervisión del servicio civil de carrera, el ingreso, permanencia y promoción.

COMENTARIO:

Un genuino servicio profesional de carrera está compuesto de distintas fases que buscan garantizar la permanencia, capacitación, formación, evaluación del desempeño, promoción y otorgamiento de incentivos a las personas servidoras públicas que pertenecen a él.

También se compone de un marco específico para regular el proceso de incorporación a través de la selección e ingreso de las personas que han demostrado tener los conocimientos, habilidades, destrezas y capacidades suficientes mediante pruebas y exámenes objetivos. De igual forma, existen mecanismos de salida para aquel funcionariado que ha tenido un rendimiento laboral insatisfactorio o que no ha logrado aprobar los filtros de conocimientos derivados de la aplicación de los programas de formación y desarrollo profesional.

Un servicio profesional de carrera es un espacio complejo, dinámico, integral y especializado, que busca la permanencia en el empleo de los recursos humanos, a la vez que permite el ascenso en la estructura organizacional de la administración, pero no con base en la tradicional antigüedad sino con fundamento en el mérito y el rendimiento.

El servicio civil o profesional no es sólo una agencia de obtención de un cargo o puesto; es una combinación de reglas jurídicas y de procedimientos administrativos que buscan el mejoramiento continuo de las personas servidoras públicas para que las instancias gubernamentales (federal, estatales o municipales), los poderes públicos (legislativo, ejecutivo o judicial) o los órganos autónomos (autoridades electorales, instituciones de transparencia, comisiones de derechos humanos, etc.) cumplan, con eficacia, eficiencia y productividad, las múltiples tareas especializadas y objetivos institucionales que tienen encomendados por mandato constitucional.

El elemento humano de los servicios civiles tiene sus límites. No todas las personas servidoras públicas integran el sistema. Ni los altos mandos políticos o burocráticos, -trátese de presidentes de la república, gobernadores, presidentes municipales, secretarios de Estado, senadores, diputados, ministros, magistrados, síndicos, regidores, etc. ni el personal de base de las administraciones públicas centralizadas o descentralizadas ni de las empresas paraestatales u organismos públicos descentralizados ni de los órganos autónomos, pueden formar parte del servicio.

Esto es así, porque el servicio civil busca la profesionalización de los empleados públicos de mandos medios y superiores. Así, por ejemplo, para el caso de la administración pública guerrerense, lo prioritario sería garantizar que desde el nivel de dirección general hasta jefaturas de departamento, se aplicaran las disposiciones y procedimientos del servicio civil, para contar con personal profesional que permaneciera en la función pública independientemente del color partidario del titular del Ejecutivo en turno.

Mucho daño ha causado a la sociedad guerrerense, a la población que habita los 81 municipios y a los poderes públicos, así como a los órganos constitucionales autónomos y a los de relevancia constitucional, la ausencia de servidores públicos comprometidos con su función.

Un ejemplo claro de lo anterior se da con los cambios de gobierno cada tres o seis años: se registra una pérdida de memoria institucional por la sustitución masiva del funcionariado por uno nuevo que llega a aprender las competencias y responsabilidades técnicas de puestos clave en la administración. De ahí que los principales obstáculos para el

servicio profesional sean, entre otros, la proliferación de los sistemas de botín, mediante los cuales quienes ganan las contiendas electorales reparten los cargos o puestos públicos por consideraciones de clientelismo político, patronazgo, o relaciones familiares, más que por capacidades o conocimientos especializados en las distintas áreas de la administración; la tradicional cultural de la lealtad personal en lugar de la lealtad institucional en las organizaciones públicas, y un desconocimiento, casi abrumador, por quienes toman las decisiones, de las bondades de contar con administraciones públicas modernas, flexibles, evaluadas, certificadas, profesionalizadas, y que brinden servicios públicos con calidad.

Guerrero no cuenta con una ley general del servicio profesional de carrera que dé luz y dirección a todas las unidades administrativas tanto de los gobiernos municipales ni del estatal, como a las de los tres poderes públicos clásicos ni de los órganos autónomos. Ya han pasado más de cinco años desde que se promulgó la reforma a la Constitución de manera integral, y en esta materia tan sensible para la eficacia gubernamental, no se ha expedido la ley reglamentaria correspondiente. El Poder Revisor de la Constitución ha realizado su tarea. Hace falta que los poderes constituidos hagan su parte en el tramo de responsabilidad que les es propio. Sin una Ley especializada ni un Instituto del Servicio Público de Carrera que dé operatividad administrativa al sistema no será posible implementar, en el corto plazo, un servicio integral que permita la profesionalización, en igualdad de oportunidades, del servidor público guerrerense.

En los últimos quince años lo que ha ocurrido en este tema han sido esfuerzos aislados. Varias instituciones en lo particular han tratado de comenzar a nivel de expedición de normas internas. Se tienen los casos de la antigua Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero que expidió un estatuto al respecto. También se cuenta con la experiencia de un reglamento de la entonces Auditoría General del Estado, el reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial del Municipio de Acapulco, o el caso del apartado de la Ley Orgánica del Poder Legislativo que refiere al servicio de carrera parlamentaria de apoyo técnico. Más recientemente (2018), fue promulgada la Ley 474 de ascensos, estímulos y reconocimientos de la policía del estado de Guerrero, pero que no busca constituir un sistema integral de servicio civil. Otras experiencias han ocurrido con los peritos y agentes del ministerio público, personal auxiliar de la justicia y jueces, pero en todos los casos, se trata de expediciones de ordenamientos jurídicos reguladores de ciertos aspectos de los servicios de carrera que no ha sido posible aplicar en la práctica por múltiples razones.

Las únicas experiencias exitosas en Guerrero han provenido de factores externos y de disposiciones jurídicas de alcance nacional. Pongo dos ejemplos: la aplicación de la Ley del Servicio Profesional Docente, y del Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa del Instituto Nacional Electoral. En el primer caso, la vigencia de la ley se encuentra en inminente peligro, por lo que lamentablemente se dejará de contar en el futuro con mecanismos equitativos, objetivos y confiables para seleccionar a los aspirantes a ingresar al magisterio y para aplicar los diferentes procesos de evaluación del desempeño del profesorado guerrerense. En el segundo caso, se trata de la aplicación de la normativa que regula el ingreso, permanencia, promoción y

profesionalización de los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional del sistema OPLE, es decir, de un reducido número de servidores públicos, con una función técnica especializada, que laboran actualmente en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.

Cabe aclarar que como una experiencia relevante —y antecedente— en materia electoral sobre la aplicación de la normativa de carrera se tiene el caso del concurso de incorporación para ingresar al Servicio Profesional Electoral del entonces Consejo Estatal Electoral de Guerrero, en 2006. En ese año se llevó a cabo el primer concurso para la ocupación de las direcciones de Comunicación Social, Jurídica, Coordinación Electoral y de Informática. Cuatro plazas solamente en las que participaron un total de 64 aspirantes. Previamente a la expedición de la convocatoria pública abierta, el pleno del entonces Consejo Estatal Electoral aprobó el Modelo de Operación y el Modelo General de los Exámenes del Concurso de Incorporación. Asimismo, el Consejo contrató a un grupo de especialistas externos que participaron como asesores y jurados en las distintas fases de que constó el procedimiento de selección. La propia convocatoria publicada contenía la explicación de las etapas del concurso, los requisitos de participación, los criterios de calificación y desempate, los mecanismos de seguridad y confidencialidad de los exámenes, así como los dispositivos para favorecer la sustentación anónima. Todo lo anterior, contribuyó a la certeza, igualdad de oportunidades e imparcialidad del proceso en su conjunto.

De regreso al texto vigente, la primera parte del artículo 192 constitucional refiere que es obligación de las instituciones del Estado impulsar el servicio profesional de carrera. El mandato supremo es claro: no sólo las instituciones de gobierno, sino todas las unidades administrativas que componen el Estado de Guerrero, es decir, va más allá de la esfera del Ejecutivo, de los ayuntamientos y de la administración pública, para abarcar a los poderes Legislativo y Judicial, a los órganos constitucionales autónomos y a los de relevancia constitucional, tienen como deber organizativo y funcional la operación del servicio profesional. Y esto se debe hacer a través de una ley que establezca los principios rectores, etapas que integran cada fase del sistema, procedimientos para hacer efectivos los derechos, obligaciones y prohibiciones que derivan de su funcionamiento, así como los órganos encargados de la implementación efectiva del mismo. Todo lo anterior con el fin de profesionalizar la función pública, lograr altos estándares de calidad en los servicios públicos y generar confianza en los diferentes sectores sociales.

El párrafo primero del artículo 192 constitucional menciona como principios rectores del servicio profesional: a) el mérito, es decir, la acción o conducta que hace a una persona digna de premio o alabanza (RAE); b) capacidad, lo que implica que la persona que ingresa o pertenece al servicio lo ha sido porque ha demostrado tener las habilidades necesarias o poseer los conocimientos adecuados para desempeñar el cargo o puesto; c) ética, esto es, que las personas servidoras públicas observen una conducta digna e íntegra que responda a los requerimientos de la sociedad a la que sirven y en la que se expresen los principios, valores y reglas de integridad para hacer buen uso de los recursos a su dis-

posición; d) profesionalismo, en el sentido de que la persona servidora pública realiza su actividad técnica, directiva o ejecutiva, con diligencia, mesura, responsabilidad y conocimiento actualizado de las funciones desarrolladas; e) especialización, lo que implica que la persona servidora pública conoce, se encuentra actualizada y domina una porción técnica específica de la función general que desarrolla la institución a la que pertenece, sin pretender abarcar la totalidad de las actividades posibles dentro de la organización pública; f) eficiencia, con lo cual, utiliza de manera racional los recursos financieros, materiales y técnicos, a fin de cumplir adecuadamente con las funciones encomendadas; y, g) productividad, en el sentido de que con su labor alcanza las metas del desempeño propuestas y deseadas por la institución para la que presta sus servicios.

El segundo párrafo del artículo 192 constitucional establece que la ley del servicio profesional establecerá las bases para la creación del sistema como un todo integral, con fundamento en el diseño normativo que mejor se adapte a las necesidades de la entidad, con el propósito de desarrollar las distintas etapas de que se compone —incorporación, evaluación, promoción, formación, normatividad y procedimientos— (implementación), y para lo cual deberá establecerse un sistema centralizado o descentralizado del servicio para la regulación y administración de los diversos recursos jurídicos, financieros, procedimentales, técnicos y de vigilancia que se utilizarán en su construcción operativa.

El propio párrafo segundo señala algunas de las etapas de que consta un genuino servicio civil. Por ejemplo, indica la fase de ingreso al servicio de carrera, lo que a su vez, implica temas como el reclutamiento y la selección de aspirantes, la ocupación de vacantes, la incorporación a los diferentes cuerpos que componen el servicio (cuerpo de la función directiva, ejecutiva o técnica, etc.), así como la expedición de nombramientos y la adscripción en los cargos y puestos establecidos en el catálogo que deberá expedirse. También refiere a la permanencia, lo que implica tópicos como la formación y el desarrollo profesional, a través de un programa compuesto por, al menos, tres fases: básica, profesional y especializada; además de actividades de actualización y fortalecimiento de la cultura del servicio público. Otro tema relevante en esta etapa se refiere a la evaluación del programa de formación y del desempeño de los miembros del servicio. La evaluación debe convertirse en un procedimiento continuo en la vida laboral; los datos que derivan de la evaluación sirven para múltiples propósitos institucionales, entre los que se encuentran los siguientes: 1) determinar la aptitud y el potencial del funcionariado en su puesto o cargo particular de trabajo; 2) identificar las necesidades de capacitación del personal profesional y a quiénes son aptos para promoción e incentivos; y, 3) desarrollar la motivación y la responsabilidad de las personas servidoras públicas mediante la retroalimentación de su desempeño, logros laborales o déficit de productividad y el estudio de las necesidades inherentes. El texto constitucional también hace mención a la promoción, con esto se refiere a la serie de acciones que se llevan a cabo con el propósito de llevar el registro y operación de la movilidad de los integrantes del servicio en la estructura de cargos (desde los más bajos hasta los más altos) así como en los rangos que pertenecen a un mismo puesto —lo que se conoce como movilidad horizontal—; además del tema

de los incentivos o estímulos otorgados a los miembros del servicio que han demostrado un desempeño sobresaliente en sus actividades laborales.

Como puede apreciarse, la implementación efectiva de un servicio civil de carrera va más allá de expedir una serie de normativas regulatorias. Implica también la creación de procedimientos técnicos para llevar a cabo la operación, las partidas financieras, así como los recursos materiales y humanos capacitados para implementarlo; además de una nueva cultura del servicio público que permita tomar conciencia de la necesidad de su puesta en práctica y de un adecuado ejercicio de planeación para evitar acciones improvisadas que impidan la operación eficiente y eficaz del mismo.

Raúl CALVO BARRERA

SECCIÓN III

Responsabilidad de los Servidores Públicos Disposiciones Generales

ARTÍCULO 193. Los servidores públicos serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, con independencia de la jerarquía, denominación u origen de su encargo.

1. Los procedimientos para determinar la responsabilidad de los servidores públicos respetarán el derecho de audiencia, se desarrollarán autónomamente, sin que puedan imponerse dos veces, por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza;

2. Cualquier ciudadano, bajo su responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá denunciar ante el Congreso del Estado las conductas a que se refiere este Capítulo; y,

3. La ley determinará los sujetos, supuestos de responsabilidad, procedimientos, autoridades competentes y las sanciones del régimen de responsabilidades de los servidores públicos del Estado.

COMENTARIO:

El artículo que se comenta, está inscrito dentro del contexto del Título Décimo Tercero, relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción y patrimonial del estado de Guerrero, Sección III, Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Su evolución, para efectos del comentario actual, lo centraremos desde su etapa constitucional formal en el estado. En ese sentido, el constituyente de Guerrero, en la Constitución de 14 de junio de 1851, no estableció nada al respecto; fue en la Constitución de 1862, segunda en el estado, que se dispusieron las primeras líneas relativas a la respon-

sabilidad de servidores públicos, quedando contenidas en el título VII Responsabilidad de los empleados y funcionarios del Estado, bosquejándose superficialmente en el artículo 87, que el gobernador, los diputados, los miembros del Superior Tribunal de Justicia y los secretarios de gobierno, eran responsables por delitos o faltas en que incurrieran en el ejercicio del cargo.

En la Constitución de 1874, la redacción fue rayando en lo mismo, sólo se agregó, en la lista de funcionarios del estado a los que podía responsabilizarse por delitos y faltas en el ejercicio de su cargo, al vice-gobernador.

En la Constitución de 1880, no se contempló el título séptimo, sino que fue en el título V donde quedó inscrito lo atinente al tema, con el sentido igualitario de la redacción, sin prescribirse aún, alguna remisión a una ley secundaria que desarrollara el mandamiento constitucional de tratamiento de responsabilidades de servidores públicos.

En la Constitución que derogó la de 29 de noviembre de 1880, que se dio en el Palacio del Poder Ejecutivo en la ciudad y puerto de Acapulco de Juárez, a los seis días del mes de octubre de 1917, se regresó al título séptimo, sin alteraciones en cuanto al sentido de lo ya conocido descrito, siendo de subrayarse que en el artículo 107 se agregó a los jueces, miembros del ayuntamiento y agentes del ministerio público, como funcionarios públicos a los que podía imputárseles la comisión de delito, pero nada se dijo respecto a faltas en el ejercicio del cargo, desde el punto de vista administrativo.

En la Constitución de 1917, discutida y votada por el XXIII Congreso local, de conformidad con el Decreto número 6 del Gobierno Provisional del propio estado, de 10 de mayo de 1917, dada en Acapulco de Juárez, ya es en donde se inscribió y desarrolló lo concerniente a la responsabilidad de los servidores públicos, se describió, por orden práctico, la calidad de servidor público, ya desapareció la lista limitativa de antaño. Se estableció que el Congreso estatal expediría la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Señaló las sanciones administrativas y otorgó facultad al ciudadano para efectuar sus denuncias respectivas.

En la vigente Constitución publicada en los periódicos oficiales del estado los días 3, 10 y 17 de noviembre de 1917 y 5 de enero de 1918, conforme la armonía con el sistema federal, aparece, como se transcribió, que los servidores públicos serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, con independencia de la jerarquía, denominación u origen de su cargo.

Determinándose que los procedimientos para imputar la responsabilidad de los servidores públicos respetarán el derecho de audiencia, se desarrollarán autónomamente, sin que puedan imponerse dos veces, por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza; cualquier ciudadano, mediante la presentación de elementos de prueba, podrá denunciar ante el Congreso estatal las conductas reprobadas por la propia Constitución; la ley determinará los sujetos, supuestos de responsabilidad, procedimientos, autoridades competentes y las sanciones del régimen de responsabilidades de los servidores públicos del estado.

Al respecto se observa que el tratamiento de responsabilidades de servidores públicos se inscribe dentro del bloque constitucional, dado que sigue el esquema federal prescrito en los artículos 108 y 109 constitucionales, yendo más allá, dentro de lo permisible, la normativa guerrerense al elevar a rango constitucional local la necesaria garantía de audiencia y la prohibición a la duplicidad de sanciones de la misma naturaleza por un mismo hecho, patentiza su compromiso con el estado de derecho. La garantía de audiencia no sólo estriba en refrendar disposiciones internas: artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sino que, colocan al legislador en posición de vanguardia, de respeto y salvaguarda de derechos primarios de los servidores públicos. Por ejemplo, el principio de inocencia se patentiza al primero escuchar y dar oportunidad de defensa al presunto infractor o presunto responsable, lo que implica, apoyándonos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, sentencia de 26 de noviembre de 2010, párr. 182, que los juzgadores o las autoridades competentes no inicien un proceso sancionador, en el que se materializará el *ius puniendi* del estado, con una idea preconcebida de culpabilidad o de responsabilidad plena, lo que es garantista y proteccionista en términos de la jurisprudencia nacional y convencional, como también acertado es que la ley secundaria determine los procedimientos a seguir. Aquí un dato, otro a subrayar, el estado de Guerrero utiliza supletoriamente el código procesal penal en sus procedimientos vigentes para la substanciación de responsabilidades administrativas que fueron iniciados con su ley estatal relativa abrogada, metodología de supletoriedad que fue ponderada por el Poder Judicial de la Federación en la contradicción de tesis 1/2018, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, con número de registro 2017504, concluyendo el Pleno de Circuito que dicha decisión legislativa es congruente con la naturaleza jurídica sancionadora de la ley de la materia y con los principios generales que con ésta se relacionan, pues si las normas de derecho común que la rigen —sostienen los tribunales de amparo—, son las relativas al orden penal, se justifica plenamente que, ante la ausencia de un cuadro normativo general respecto de situaciones jurídicas que exigen su imperiosa regulación, como son las cuestiones relativas a alguno de los procedimientos que en la ley citada se establecen, por seguridad jurídica del gobernado se apliquen supletoriamente las disposiciones de los códigos señalados.

Referencias:

- CANO DE OCAMPO, Guadalupe, *La responsabilidad oficial. Delitos cometidos por los servidores públicos*, Villahermosa, Tabasco, México, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades, 2000.
- CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *Bosquejo sobre responsabilidad oficial*, México, Ediciones Jurídicas Alma, S. A. de C. V., 2004.
- CIENFUEGOS SALGADO, David, *Guerrero. Historia de las instituciones jurídicas*, México, UNAM, Senado de la República, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Función Jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

MARTÍNEZ GARNELO, Jesús, *Antología de las responsabilidades del servidor público en México*, México, Flores Editor y Distribuidor, 2010, t. II.

Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela, sentencia de 5 de agosto de 2008. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México, sentencia de 26 de noviembre de 2010. Jurisprudencia nacional: Época: Décima Época. Registro: 2017504. Instancia: Plenos de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 57, Agosto de 2018, t. II. Materia(s): Administrativa. Tesis: PC.XXI. J/13 A (10a.). Página: 2281. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE GUERRERO Y, EN SU CASO, EL CÓDIGO PENAL LOCAL, SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE A TODOS LOS PROCEDIMIENTOS REGULADOS POR LA LEY ESTATAL RELATIVA (LEGISLACIÓN ABROGADA).

Juan Pablo PACHECO CHÁVEZ

ARTÍCULO 194. La responsabilidad del Estado y de los municipios por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular se causen en los bienes o derechos de los particulares será objetiva y subsidiaria. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

COMENTARIO:

El presente artículo, al igual que el inmediato anterior, se encuentra en el Título Décimo Tercero, de las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción y patrimonial del estado, Sección III, Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el estudio evolutivo del precepto, se advierte que en la Constitución de 14 de junio de 1851, siendo gobernador Juan Álvarez, el constituyente no plasmó nada sobre el tema, existió vacío normativo; fue en la etapa de gobierno de Diego Álvarez, en que se promulgó la Constitución de 1862, la segunda en el estado, en la que el congreso local dispuso del título VII Responsabilidad de los empleados y funcionarios del Estado, para establecer cuatro artículos, del 87 al 90, que prescribían los empleados y funcionarios del estado a los que se podía imputar la comisión de delito o falta en que incurrieran en el ejercicio de sus cargos. Establecía, en caso de delito común, que el congreso, instituido en gran jurado, declarararía si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En el afirmativo, el empleado o funcionario quedaba separado de su cargo y sujeto a jurisdicción

de los tribunales comunes. Mientras tanto de los delitos oficiales se determinó conocería el congreso como jurado de acusación y el tribunal superior de justicia como jurado de sentencia. Una ley detallaría los casos y modo de enjuiciar a los responsables en este caso y en el otro. Por último se instituyó que en las demandas de lo civil no hubiese fueros ni inmunidad alguna.

En la Constitución de 1874, continuando Diego Álvarez en la gubernatura, el congreso sólo adicionó la figura del vice-gobernador en los funcionarios y empleados del estado a los que se podía acusar por delito o falta en el ejercicio del cargo. Posteriormente, en la Constitución de 1880, en el título V, se eliminó al vice-gobernador, quedando el mismo sentido normativo que los anteriores.

En la Constitución de 1917, discutida y votada por el XXIII Congreso local, de conformidad con el Decreto número 6 del Gobierno Provisional del propio estado, de 10 de mayo de 1917, promulgada en Acapulco de Juárez, capital provincial, es donde, época actual, ya podemos consultar el comentado artículo 194, para quedar inscrito en la historia constitucional del estado de Guerrero.

Su incorporación al andamiaje jurídico local es congruente, *prima facie*, con el sistema federal, toda vez que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su título cuarto, encuentra vigencia lo inherente a las responsabilidades de los servidores públicos y la responsabilidad patrimonial del estado, entre otros aspectos a normar. Así es, el artículo 109, último párrafo, de ese cuerpo constitucional federal, establece que la responsabilidad del estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares —previene el mandato federal— tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

En el ámbito federal existe la regulación complementaria gracias a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004. Por su parte, en Guerrero, a pesar de que existe la Ley número 760 De responsabilidades política, penal y civil de los servidores públicos del estado de Guerrero, que reglamenta las secciones III, IV, V y VII del Título Décimo Tercero de la Constitución local, no se incluyó nada respecto a la responsabilidad del Estado y de los municipios por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular se causen en los bienes o derechos de los particulares. En ese orden de ideas, al no existir regulación mediante la ley respectiva local, no observa correspondencia con los estándares de la federación de procurar una ley especial para el tratamiento y resolución de asuntos inherentes al tema, en consecuencia, deberá legislarse, previas iniciativas de los grupos parlamentarios o de quienes estén facultados para ello, para crear un mejor cause y sentido a todo lo concerniente a la responsabilidad del estado y de los municipios frente al particular, por actividad administrativa irregular. En efecto, en lo genérico sólo existen medidas procesales de trámite de demanda, de substanciación y de resolución de procesos administrativos de conformidad con el Código de Procedimientos de Justicia Administrati-

va del estado de Guerrero, publicado en el periódico oficial local, No. 65 alcance I, el martes 14 de agosto de 2018, pero dicha disposición procesal no satisface los parámetros de legalidad requeridos conforme el esquema federal.

En cuanto al contexto normativo debemos explicar, al menos básicamente, que el precepto analizado establece dos tipos de responsabilidad, por situarlas de ese modo: responsabilidad objetiva y responsabilidad subsidiaria; la primera, apoyados en la interpretación constitucional que efectuó el Pleno del Alto Tribunal, al emitir jurisprudencia, es aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del estado, entendida ésta como los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir —dirimieron los ministros—, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración. En otra reflexión, si contrastamos la responsabilidad objetiva con otra responsabilidad, por ejemplo, la subjetiva, que si bien no la prescribe el artículo en estudio se estima de utilidad académica asumirla en este bosquejo, la diferencia, siguiendo la propia interpretación jurisprudencial que hizo la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 4/2004, estriba en que la primera implica negligencia, dolo o intencionalidad en la realización del daño; y, la segunda se apoya en la teoría del riesgo, donde hay ausencia de intencionalidad dolosa. Por su parte, la responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado, tal y como lo han precisado los tribunales colegiados de circuito al analizar a otros estados que contienen similar esquema descriptivo de responsabilidad estatal que en Guerrero, concluyendo dichos tribunales colegiados, que la obligación del estado de responder subsidiariamente de los daños ocasionados por alguno de sus funcionarios en el ejercicio de su encomienda, procede en su contra, se enfatiza, sólo si se acredita que dicho funcionario no tiene bienes, o que los que tiene no son suficientes para responder del daño causado.

Sentadas las bases descriptivas, es de subrayarse, se advierte un problema constitucional. Si bien ya analizamos que el precepto comentado guarda —aparente— armonía con el mandamiento toral en la federación, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al detenernos prudentemente, su congruencia es parcial, toda vez que el régimen federal reconoce sólo la responsabilidad directa y objetiva, significando la responsabilidad directa que cuando en el ejercicio de sus funciones el estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandarla directamente, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor.

Al respecto, se debe recordar que el régimen de responsabilidad patrimonial del estado frente a particulares, es un sistema integral, pertenece a un todo coherente constitucionalmente hablando, marcadas las pautas por la Constitución federal, de la que, al ser norma suprema de la nación, en términos del artículo 133, los jueces de cada entidad fe-

derativa se arreglarán a dicha Constitución, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de las entidades federativas.

De igual forma, existen posiciones de los tribunales colegiados de circuito que han puesto a meditar a los sistemas que no son congruentes con señalar lo que el artículo 109, último párrafo, Constitucional prescribe, al determinar que el legislador estableció un régimen en el que la responsabilidad patrimonial del estado es objetiva y directa, lo que implica, individualizaron, que el órgano estatal debe reconocer su responsabilidad por la afectación ocasionada a los particulares, con motivo de la actividad irregular de alguno de sus servidores públicos, en ejercicio de sus funciones, e indemnizarlos cuando se les haya acreditado la realidad de los daños resentidos en el patrimonio de los afectados, independientemente de la falta o culpabilidad de sus agentes. Incluso puntualmente afirman en su tesis: que el legislador estimó necesario conceder a la federación y entidades federativas un tiempo prudente para expedir y reformar las leyes reglamentarias correspondientes, a fin de adecuarse —establecieron— al régimen de responsabilidad estatal; teniendo que ese régimen coherente nacional, inició en su momento con el artículo 113 de la Constitución Política federal, cuya porción normativa ahora aparece incólume en el sentido taxativo descrito, en el artículo 109 de dicho cuerpo constitucional supremo. Por tanto, a ojos de algún observador razonable debe trabajarse en una reforma al texto constitucional del artículo 194 comentado, que permita desincorporar la responsabilidad subsidiaria e incorporar la responsabilidad directa, así como lo visto precedentemente, expedir una ley especializada en el tema que de cause al contenido constitucional local.

Referencias:

- ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad Patrimonial del Estado, Teoría y Casos Prácticos*, Novum, México, 2012.
- Error judicial y responsabilidad patrimonial del Estado*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2009.
- CIENFUEGOS SALGADO, David, *Guerrero. Historia de las instituciones jurídicas*, México, UNAM, Senado de la República, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos (coord.) *et. al.*, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa-ITAM, 2004.
- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Función Jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- MURILLO MORALES, Jaime, *Responsabilidad de la Administración de Justicia*, Ubijus, México, 2014.

Hemerografía:

- Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 33, julio/diciembre de 2015, «<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/view/246>». Jurisprudencia y tesis nacionales: Época:

Novena Época. Registro: 169424. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXVII, Junio de 2008. Materia(s): Constitucional.

Tesis: P/J. 42/2008. Página: 722. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Época: Novena Época. Registro: 169428. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXVII, Junio de 2008. Materia(s): Constitucional.

Tesis: P/J. 43/2008. Página: 719. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA. Época: Novena Época. Registro: 198053. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. VI, Agosto de 1997. Materia(s): Civil.

Tesis: II.2o.C.65 C. Página: 722. ESTADO, RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA DEL, POR ACTOS DE SUS FUNCIONARIOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO). Época: Novena Época. Registro: 168864. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXVIII, Septiembre de 2008. Materia(s): Civil. Tesis: I.4o.C.144 C. Página: 1363. NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO (Interpretación del artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, conforme al texto constitucional).

Juan Pablo PACHECO CHÁVEZ

SECCIÓN IV

Responsabilidad Política

ARTÍCULO 195. Incurren en responsabilidad política los servidores públicos que en ejercicio de sus funciones realicen actos u omisiones que vulneren los principios fundamentales de la presente Constitución o infrinjan las leyes que regulan el manejo del patrimonio del Estado o de los municipios.

Además, procederá el fincamiento de responsabilidad política por las siguientes causas graves:

- I. Se ataque a las instituciones democráticas;
- II. Se ataque la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
- III. Por violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos;
- IV. Ataque a la libertad de sufragio;

V. Usurpación de atribuciones;

VI. Abandono del cargo;

VII. Cualquier infracción a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y a las leyes federales o del Estado cuando cause perjuicios graves a la Federación, al propio Estado de Guerrero, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; y,

VIII. Violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública y a las leyes que determinen el manejo de los recursos patrimoniales o económicos de la Entidad.

1. Son sujetos de responsabilidad política:

I. Los diputados del Congreso del Estado;

II. El Gobernador del Estado;

III. Los secretarios de despacho y el Contralor General del Estado;

IV. Los Magistrados y Jueces del Poder Judicial del Estado de Guerrero;

V. Los Presidentes, Síndicos y Regidores de los Ayuntamientos;

VI. Los titulares de las dependencias, entidades u organismos de la administración pública estatal o municipal;

VII. El Presidente y los consejeros de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero;

VIII. Los consejeros del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero;

IX. Los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo;

X. El Fiscal General;

XI. El Auditor Superior del Estado;

XII. Los consejeros del Consejo de Políticas Públicas;

XIII. Los consejeros del Consejo de la Judicatura; y,

XIV. El Defensor General del Instituto de la Defensoría Pública.

2. La responsabilidad política se sancionará con la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público del Estado o de los municipios, por un periodo máximo de diez años, en los términos dispuestos en la ley;

3. La responsabilidad política se impondrá mediante juicio político ante el Congreso del Estado. Corresponde a la Comisión Instructora sustanciar el procedimiento

establecido en la ley y formular la acusación ante el Pleno del Congreso del Estado, erigido en gran jurado, quién dictará resolución con el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros;

4. La resolución del Congreso del Estado será definitiva e inatacable;

5. Si la resolución es absolutoria, el servidor público continuará en el ejercicio de sus funciones; y,

6. La responsabilidad política sólo será exigible durante el período en el cual el servidor público ejerza el empleo, cargo o comisión, o dentro de los dos años siguientes a partir de que concluya su encargo.

COMENTARIO:

La responsabilidad política de los servidores públicos previsto en el artículo 195 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Guerrero, prevé la existencia de los siguientes supuestos:

1. La existencia de un servidor público del Estado. Entendiéndose como tal a los representantes de elección popular, las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en la Administración Pública Estatal o Municipal, en las Entidades Paraestatales y Paramunicipales, en los Poderes Legislativo o Judicial del Estado, así como aquellas que administren, manejen, recauden, apliquen o resguarden recursos económicos Federales, Estatales o Municipales, sea cual fuere la naturaleza de su nombramiento.

2. Que el servidor público en ejercicio de sus funciones realice dos tipos de actos u omisiones jurídicas, como lo son: 2.1. Vulnerar los principios fundamentales de la Constitución Local. Estos principios fundamentales los encontramos en el artículo 1 de la Constitución Local que señala que toda persona gozará de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las señaladas en la presente Constitución. Haciendo responsable al Poder Público del Estado de garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos.

2.2. Infringir leyes que regulen el patrimonio del Estado o de los municipios. Como pudieran ser las Leyes de ingresos y egresos del Estado y de los municipios que lo componen y/o la Ley número 230 de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Administración de bienes muebles e inmuebles del Estado de Guerrero y/o en general todas las leyes que prevean el uso de recursos públicos por parte de los funcionarios públicos del Estado y municipios de Guerrero.

Luego entonces, la responsabilidad política establecida en la Constitución Política del Estado libre y soberano de Guerrero se conceptualiza como los actos u omisiones por parte de los funcionarios públicos del Estado o de los municipios del Estado de Guerrero que vulneren e infrinjan los principios fundamentales que tutela nuestra Constitución Local y las Leyes que regulan sus respectivos patrimonios.

La máxima Ley Local contiene ocho causas graves de responsabilidad política, que a continuación se enumeran y se comentan de la siguiente manera:

I. Se ataque a las instituciones democráticas. Entendidas a las instituciones democráticas como las formas y entes políticos a través de las cuales el pueblo llega a ejercer una influencia y control en la vida del gobierno, mismas que se interrelacionan, dentro de un orden político democrático, de tal forma que la división de funciones impida la concentración de poder en una sola institución.

Los principios básicos de las instituciones democráticas son: 1. La representación popular, 2. La separación de poderes, y 3. La legalidad y jerarquía de las normas.

II. Se ataque la forma de gobierno republicano, representativo y federal. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal consiste en que se intente cambiar esta forma de gobierno pretendiendo una monarquía o una dictadura o no mantener los equilibrios en la representación de partidos en la cámara de diputados o de senadores o pretendiendo cambiar las figuras políticas de los Estados por Provincias.

No obstante que la Constitución política del Estado de Guerrero, debería referirse a las estructuras de gobierno en el suelo Guerrerense, en este apartado defiende la forma de gobierno federal, es decir de todo el suelo patrio.

III. Por violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos. Los derechos humanos son derechos que tenemos todas las personas por el solo hecho de existir y fueron consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, creando las condiciones indispensables para que los seres humanos vivamos dignamente en un entorno de libertad, justicia y paz. El derecho a la vida, a la libertad de expresión y de conciencia, a la educación, a la vivienda, a la participación política o de acceso a la información son algunos de ellos. Son universales, indivisibles e interdependientes.

IV. Ataque a la libertad de sufragio. Si entendemos al sufragio como el derecho político y constitucional para votar por las personas que pretenden ocupar cargos públicos, entonces el ataque a la libertad de sufragio consiste precisamente en coartar la voluntad de los hombres libres en el ejercicio de ese derecho.

V. Usurpación de atribuciones. Consiste en arrogarse potestades que pertenecen a una autoridad o funcionario público, con la consiguiente simulación del cargo.

VI. Abandono del cargo. El abandono del cargo se produce cuando un empleado público, sin justa causa, no reanuda sus funciones al vencimiento de una licencia, permiso, vacaciones, comisión; no concurra al trabajo antes de serle concedida autorización para separarse del servicio; o se abstenga de prestar el servicio antes de que asuma el cargo quien ha de remplazarlo o simplemente se separe del cargo de mutuo propio y sin autorización.

VII. Cualquier infracción a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y a las leyes federales o del Estado cuando cause perjuicios graves a la Federación, al propio Estado de Guerrero, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

Procede el juicio político en contra de funcionarios públicos cuando causen daños graves al Estado o a las instituciones o a los municipios que lo integran, entendiendo al vocablo daño como el detrimento, el perjuicio o el menoscabo que una persona sufre a consecuencia de la acción u omisión de otra y que afecta a sus bienes, sus derechos o sus intereses.

VIII. Violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública y a las leyes que determinen el manejo de los recursos patrimoniales o económicos de la Entidad.

Esta fracción se refiere a aquellos funcionarios públicos que en ejercicio del cargo no cumplen con sus obligaciones de transparencia en el uso de los recursos públicos, entregando oportuna y correctamente su cuenta presupuestal a los órganos de fiscalización y también a aquellos que se apartan de las políticas públicas presupuestales.

Se puntualiza que no todos los funcionarios públicos del Estado o de los municipios pueden ser considerados sujetos activos de esta responsabilidad política, pues el precepto legal en estudio señala con claridad meridiana y de manera precisa cuales son los funcionarios públicos que pueden ser sujetos de responsabilidad política. Solo son catorce cargos de la función pública los que pueden ser sujetos de responsabilidad política y que en seguida enumeraremos y ubicaremos dentro del organigrama gubernamental:

1. Los diputados del Congreso del Estado; (Todos los integrantes del Poder Legislativo).
2. El Gobernador del Estado; (Titular del Poder Ejecutivo)
3. Los secretarios de despacho y el Contralor General del Estado; (Gabinete de Gobierno del Poder Ejecutivo)
4. Los Magistrados y Jueces del Poder Judicial del Estado de Guerrero; (Integrantes del Poder Judicial)
5. Los Presidentes, Síndicos y Regidores de los Ayuntamientos; (Autoridades Municipales de primer nivel)
6. Los titulares de las dependencias, entidades u organismos de la administración pública estatal o municipal; (Directores, Comisionados, Presidentes y Jefes de dependencias públicas cuanto tienen el carácter de titulares).
7. El Presidente y los consejeros de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero; (Comisión Estatal de Derechos Humanos).
8. Los consejeros del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero; (Integrantes de primer nivel del Instituto de acceso a la información)
9. Los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; (Integrantes de primer nivel del Tribunal de lo Contencioso Administrativo)
10. El Fiscal General; (Titular de la Fiscalía General del Estado).
11. El Auditor General y los Auditores especiales; (Titular del órgano de fiscalización auxiliar del H. Congreso del Estado).
12. Los consejeros del Consejo de Políticas Públicas; (Dependiente del Ejecutivo Estatal)

13. Los consejeros del Consejo de la Judicatura; y, (Integrantes del Poder Judicial).

14. El Defensor General del Instituto de la Defensoría Pública. (Titular de esta dependencia del Poder Judicial).

Ahora bien, la Carta Magna Local señala que la sanción para aquellos funcionarios públicos que incurran en responsabilidad penal es la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar un cargo público por un periodo hasta de diez años y señala que para arribar a esta sanción se deberá agotar el correspondiente procedimiento administrativo que consiste en juicio político ante el Congreso del Estado.

Juicio político ante el Congreso. La Constitución Local señala la existencia de una Comisión Instructora del Congreso del Estado, como el órgano de sustanciación del procedimiento de Juicio Político en contra de funcionarios públicos Estatales o municipales aplicando lo establecido en la Ley número 695 de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los municipios de Guerrero y, en su caso, formular la acusación ante el Pleno del congreso del Estado, quien se erigirá en Gran Jurado y dictará resolución con el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros.

La resolución que se dicte será definitiva e inatacable, pero el pleno de la Suprema Corte de la Nación resolvió por contradicción de tesis, que no obstante que las resoluciones del Poder Legislativo, Federal y Estatal, son soberanas y discrecionales al solucionar demanda de juicio político, el procedimiento esta reglado y si hay omisiones o violaciones a la legalidad procede el amparo indirecto para combatirlas.

Para el caso de que la resolución del Pleno del Congreso local erigido en Gran Jurado sea absolutoria el funcionario público seguirá en funciones, caso contrario, será separado del cargo y también será inhabilitado para ocupar cualquier cargo público en el Estado y en los municipios de Guerrero, hasta por diez años, en cuyo caso es opcional para el funcionario destituido e inhabilitado presentar el amparo indirecto como medio de defensa.

Concluye el precepto legal en análisis que la responsabilidad política sólo será exigible durante el período en el cual el servidor público ejerza el empleo, cargo o comisión, o dentro de los dos años siguientes a partir de que concluya su encargo, lo que quiere decir que en el caso concreto puede aplicar la figura jurídica denominada prescripción en favor del funcionario público denunciado.

José Luis GALLEGOS PERALTA

SECCIÓN V

Responsabilidad Penal

ARTÍCULO 196. Incurren en responsabilidad penal los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones realicen actos u omisiones tipificadas como delitos.

1. Son sujetos de responsabilidad penal los servidores públicos mencionados en el artículo 195.1 de esta Constitución;

2. El Gobernador, durante el ejercicio de su encargo, sólo podrá ser acusado por la comisión de delitos graves del orden común previstos en el Código Penal del Estado. Por los demás delitos podrá ser acusado, conforme a esta Constitución y las leyes respectivas, al concluir su mandato;

3. La comisión de delitos o hechos de corrupción por parte de cualquier servidor público o particulares, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable. Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su empleo, cargo o comisión, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan. La responsabilidad penal se sustanciará ante las autoridades judiciales competentes;

4. Para ejercitar la responsabilidad de los servidores públicos con inmunidad constitucional se requerirá agotar previamente la declaración de procedencia ante el Congreso del Estado. Quedan exceptuados quienes cometan un delito durante el tiempo en que se encuentren separados de su encargo;

5. Corresponde a la Comisión Instructora sustanciar el procedimiento establecido en la ley y formular el proyecto de resolución ante el Pleno del Congreso del Estado, quien dictará la resolución correspondiente por el voto de los (*sic*) dos terceras partes del total de sus miembros, en la que confirme o suspenda la inmunidad;

6. Si el Congreso del Estado declara la suspensión de la inmunidad, el servidor público quedará separado de su encargo y a disposición de las autoridades competentes para que actúen de conformidad con la ley;

7. Si la resolución confirma la inmunidad, se suspenderá todo procedimiento ulterior y la responsabilidad penal podrá ejercitarse, únicamente, cuando el servidor público haya concluido el ejercicio de su encargo. La resolución no prejuzga los fundamentos de la imputación;

8. Cuando el proceso penal culmine en sentencia absolutoria, el servidor público podrá reasumir el ejercicio de sus funciones; y,

9. La responsabilidad penal será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en el Código Penal del Estado de Guerrero. Los plazos de prescripción se interrumpen mientras el servidor público se encuentre en el ejercicio de su encargo.

COMENTARIO:

¿Qué es un Servidor Público? “Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración, en cualquiera de los poderes”.

¿Qué es la Corrupción? La corrupción es un fenómeno complejo que ha merma-
do a las instituciones y ha dañado a la sociedad. El esfuerzo por combatir a la corrupción
en México se ha reflejado con la modificación y creación de leyes necesarias para hacerle
frente a este fenómeno. La idea de integrar un Sistema Nacional de Fiscalización, surge
con la necesidad de formar un frente común, en todos los órdenes de gobierno y desde
todos los ámbitos de análisis, para examinar, vincular y transparentar la gestión guberna-
mental, así como el uso de los recursos públicos con el fin de mejorar sustancialmente la
rendición de cuentas a nivel Nacional y Estatal.

El 27 de mayo del 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decre-
to por el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Po-
lítica de los estados Unidos Mexicanos en Materia de combate a la Corrupción, en los
artículos 73 fracción XXIV y 113.

El Sistema Nacional Anticorrupción el 19 de julio de 2016, con la publicación de la
ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Así, también se promulgó la Ley nú-
mero 465 de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guerrero y las refor-
mas al Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero, número 499, este
Sistema Estatal Anticorrupción establece un régimen de responsabilidades para los ser-
vidores públicos y particulares de carácter administrativo y penal por la comisión de ac-
tos relacionados con hechos de corrupción.

Cuando un servidor público incumpla con las disposiciones legales, las autoridades
competentes realizar las investigaciones correspondientes para determinar si se cometi-
ó algún delito o si se incurrió en alguna falta administrativa y, en su caso, impondrá las
sanciones correspondientes.

¿Qué establece este sistema? Establece principios y obligaciones que rigen
la actuación de servidores públicos, las faltas administrativas graves y no graves de los
servidores públicos, prevé las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que es-
tos y los particulares incurran, los mecanismos para prevenir e investigar responsabi-
lidades administrativas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades
de las autoridades competentes., que se le aplicarían a los servidores públicos, ex ser-
vidores públicos que se ubiquen en los supuestos de la Ley, y particulares vinculados
con faltas administrativas.

Las autoridades encargadas competentes que investigan son la Secretaría de Contra-
loría y Transparencia Gubernamental, Los organismos de control, la Auditoría Superior
del Estado de Guerrero, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerre-
ro y el Consejo de la Judicatura, cuando se trate de un servidor público del Poder Judi-
cial del Estado y sancionan la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental

y los órganos Internos de Control que tiene a su cargo, el ámbito de competencia, la investigación, sustanciación y calificación de las faltas administrativas.

En cumplimiento a las disposiciones constitucionales a nivel federal, el Ejecutivo Estatal, remitió al Congreso del Estado de Guerrero, el proyecto de reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, con el fin de sentar las bases del Sistema Estatal Anticorrupción, por lo que el 9 de marzo del 2017, se emitió el decreto 433 que contiene las reformas en materia de combate a la corrupción que homologa y armoniza nuestro marco normativo constitucional con las reformas federales.

Alma Berenice de la CRUZ RAMÍREZ y Jorge Armando TORRES CUEBAS

SECCIÓN VI

Responsabilidad Administrativa

ARTÍCULO 197. Incurren en responsabilidad administrativa, los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones realicen actos u omisiones que contravengan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

1. Son sujetos de responsabilidad administrativa los servidores públicos establecidos en el artículo 195.1 de esta Constitución;

2. La responsabilidad administrativa se sancionará con el apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución, inhabilitación y sanciones económicas, que deberán establecerse de acuerdo con los beneficios obtenidos por el responsable y conforme a los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones, de acuerdo a los procedimientos de investigación y sanción establecidos en la ley.

3. La responsabilidad administrativa se impondrá mediante procesos y procedimientos por las autoridades competentes; y,

4. La responsabilidad administrativa será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley. Cuando los actos u omisiones que la motiven sean graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años. Los plazos de prescripción se interrumpen mientras el servidor público se encuentre en el ejercicio de su encargo.

5. Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior del Estado de Guerrero y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero. Las demás faltas y sanciones administrativas serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control;

6. Para la investigación, sustanciación y sanción de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Judicial del Estado de Guerrero, se observará

lo previsto en el artículo 93 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior del Estado de Guerrero en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos;

7. La Ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control;

8. Los entes públicos estatales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos en el ámbito de su competencia; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito, ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, a que se refiere esta Constitución;

9. Los entes públicos municipales contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior;

10. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero impondrá a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública estatal o a los entes públicos estatales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva, cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública estatal o a los entes públicos estatales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos, la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables a dichos actos u omisiones;

11. Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores, se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza;

12. En el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. La ley establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información; y

13. La Auditoría Superior del Estado de Guerrero y la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental, respectivamente, podrán recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, de conformidad con lo previsto en el artículo 92, numeral 4, fracción X de esta Constitución.

COMENTARIO:

La Responsabilidad Administrativa es una responsabilidad prejuiciosa que se genera como consecuencia de una serie de sucesos o hechos que por acción u omisión realizan los servidores y funcionarios públicos en el desarrollo de sus actividades ya sea a título de dolo o culpa, cuya conducta se encuentra considerada como antijurídica dentro de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa en específico y en la Ley del Procedimiento Administrativo General, de modo abstracto, dentro de la actuación del aparato administrativo exigible en sí misma, y la exigible frente a los administrados.

Las sanciones administrativas se aplican a los servidores públicos que incurran en actos u omisiones que vayan en demerito de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben desempeñar sus empleos, cargos o comisiones.

Con base en estos principios, se expidió la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, cuya aplicación corresponde de manera exclusiva a la secretaria de contraloría y desarrollo administrativo, en esta ley se determinan las obligaciones de los trabajadores así como las sanciones y su procedimiento de aplicación.

Las sanciones que contempla la constitución son; suspensión; inhabilitación y multa. Las multas se establecen conforme al beneficio económico logrado o a los daños y perjuicios causados sin que pueda ser mayor a tres veces de este monto.

La ley federal de responsabilidades de los servidores públicos añade como sanciones las siguientes: el apercibimiento privado y público, la amonestación privada y pública; suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en la administración pública.

Existen otros mecanismos de control aparte de la secretaria de contraloría, para vigilar el buen desempeño de las funciones de los servidores públicos, estas son las contralorías internas, llamadas actualmente órganos de control interno pertenecientes a cada dependencia y entidad, con la característica que en la práctica son las usadas de manera común por los particulares para reportar las conductas inadecuadas de los servidores.

El registro patrimonial de los servidores públicos es la información de los bienes de los trabajadores del estado que sirve para la detección de posibles ilícitos, es obligación de los servidores públicos que ostenten cargos a partir de la jefatura de departamento presentar la declaración patrimonial al inicio, a la terminación de la relación laboral y durante cada año que esta dure.

La secretaria de contraloría procederá a sancionar el acto o la omisión o a denunciarla en los casos que sea incompetente, y sus decisiones pueden ser impugnadas mediante recurso administrativo o con el juicio de nulidad promovido ante el tribunal fiscal de la federación.

Derivado del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, las entidades federativas debían realizar las reformas, adiciones, y/o en su caso, derogar disposiciones normativas para homologar sus leyes en materia anti-corrupción, debiendo considerar los aspectos básicos contenidos en las mismas, con la finalidad de que se cuente a nivel nacional con una estructura normativa armonizada, se emitió la Ley Número 760 de Responsabilidades Política, Penal y Civil de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.

Alma Berenice de la CRUZ RAMÍREZ y Jorge Armando TORRES CUEBAS

SECCIÓN VII

Responsabilidad Civil

ARTÍCULO 198. Los servidores públicos que incurran en responsabilidad civil serán sancionados de conformidad con lo que establezcan las leyes.

No se requerirá declaración de procedencia para su interposición.

COMENTARIO:

Desde el punto de vista etimológico la palabra responsabilidad, es decir, responsum, -en un sentido restringido responsable- significa el obligado a responder de algo o de alguien.

La enciclopedia jurídica mexicana establece que: “Por responsabilidad puede entenderse como la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido o el daño causado a un tercero, porque así lo disponga una ley, lo requiera una convención originaria, lo estipule un contrato, o se desprenda de ciertos hechos ocurridos con independencia de que en ellos exista o no culpa del obligado a subsanar.”

Como se observa los elementos que se distinguen en las definiciones son: Daño o perjuicio; Obligación; y, Reparación.

Los servidores públicos son sujetos de responsabilidad por los actos u omisiones que realicen derivados de sus funciones. En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en materia de responsabilidades de los servidores públicos encon-

tramos dentro del Título Décimo Tercero, las secciones IV, V, VI y VII, cuatro tipos de responsabilidades: política, penal, administrativa y civil

El artículo 198 de nuestra constitución local, trata la responsabilidad civil, la cual se considera como: “La obligación que surge a cargo de aquel sujeto que viola el deber genérico de no causar daño a nadie, de pagar los daños y perjuicios a la víctima”.

La doctrina a clasificado la responsabilidad civil en responsabilidad civil contractual y responsabilidad civil extracontractual, en función de que la fuente que dé origen a la obligación sea contractual o extracontractual, respectivamente.

Pascual Estevill subraya que la responsabilidad civil contractual se distingue de la extracontractual en que la primera, se genera por el incumplimiento de una obligación preexistente mientras que la segunda, surge como consecuencia de la lesión de un interés e inobservancia de un deber de respeto y de conservación de la esfera de intereses ajenos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la siguiente tesis jurisprudencial, aplicable en el caso del Estado de Guerrero, corrobora lo antes señalado:

“RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como, la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones. Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.

Tenemos que la responsabilidad patrimonial o responsabilidad del Estado a la que hace alusión la responsabilidad civil es: “Una institución jurídica que, mediante criterios

objetivos de derecho público, establece la obligación directa del Estado de indemnizar a los particulares que hayan sido lesionados antijurídicamente en sus bienes o derechos, con motivo de la actividad extracontractual del propio Estado.”

El artículo 198 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, establece la responsabilidad civil en que pueden incurrir los servidores públicos, la cual se origina cuando los servidores públicos en ejercicio de sus funciones que como funcionarios, empleados o que desempeñen un cargo o comisión del Estado tengan encomendadas, cometan una falta y con ésta, causen algún daño o perjuicio a los particulares, de donde se deriva la obligación del Estado de reparar el daño o indemnizar a quien resienta un perjuicio, toda vez que el Estado exige a sus agentes que sean responsables de los actos que realicen con motivo de sus actividades que tienen asignadas.

La responsabilidad civil es la obligación de soportar la reacción jurídica frente al hecho dañoso, lo que viene a ser una consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie. El segundo párrafo del artículo 198 de nuestra Constitución Local, motivo de análisis, establece que no se requerirá declaración de procedencia por parte del Congreso del Estado, en el caso de servidores públicos que incurran en responsabilidad civil, de donde se entiende, que los servidores públicos son responsables civilmente por los daños y perjuicios que puedan causar a los particulares en el ejercicio de sus atribuciones y no se requiere declaración de procedencia, como sucede en la responsabilidad penal de los servidores públicos, es decir, la responsabilidad de los servidores públicos en materia civil, redundará en un incumplimiento de un deber jurídico, lo que se considera de forma extracontractual, pues no se deriva de un incumplimiento de contrato.

Tenemos que derivado del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, las entidades federativas debían realizar las reformas, adiciones, y/o en su caso, derogar disposiciones normativas para homologar sus leyes en materia anticorrupción, debiendo considerar los aspectos básicos contenidos en las mismas, con la finalidad de contar a nivel nacional con una estructura normativa armonizada.

Los artículos cuarto y séptimo transitorios del decreto en referencia, establecieron que las legislaturas de los estados, deberían en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes y/o realizar las adecuaciones normativas y conformar un sistema local anticorrupción, de acuerdo con las leyes generales que resultaran aplicables, las constituciones y normas jurídicas locales, en cumplimiento a dichas disposiciones, con fecha 9 de marzo de 2017, el Congreso del Estado de Guerrero, aprobó el Decreto número 433 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en materia de combate a la corrupción, determinando el establecimiento y operación del Sistema Estatal Anticorrupción.

Atendiendo a lo anterior, con fecha 27 de julio del 2018, el Congreso del Estado aprobó la Ley número 760 de Responsabilidades Política, Penal y Civil de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, publicada el 31 del mismo mes y año en el Periódico

dico Oficial del Gobierno del Estado, la cual reglamenta las secciones III, IV, V y VII del Título Décimo Tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, la citada Ley, contempla un título tercero, denominado “Responsabilidad Civil”, en su artículo 49 prevé que: “Los servidores públicos que incurran en responsabilidad civil serán sancionados de conformidad con lo que establece el Código Civil y el Código Procesal Civil del Estado Libre y Soberano de Guerrero”. No se requerirá declaración de procedencia para su interposición, esto de acuerdo a lo establecido en el artículo 198 de la Constitución Federal”.

De lo anterior, tenemos que la ley es precisa al señalar que la responsabilidad civil en que incurran los servidores públicos, se estará a lo que dispongan el Código Civil y el Código Procesal Civil del Estado Libre y Soberano de Guerrero, es importante señalar que conforme a lo que señala el artículo 1750 del Código Civil, el Estado y el municipio tendrán obligación de responder de los daños causados por sus obreros, empleados o funcionarios en el ejercicio de las actividades o labores que les estén encomendados y que esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado o contra el municipio, cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes a los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

Martha RODRÍGUEZ LUNA

SECCIÓN VIII

El Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero

ARTÍCULO 198 BIS. El Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero, es la instancia de coordinación de las autoridades estatales y municipales, competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

I. El Sistema contará con un Comité Coordinador, que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior del Estado de Guerrero; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental; por el Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero; el Comisionado Presidente del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; así como por un representante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Guerrero y otro del Comité de Participación Ciudadana;

II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema, deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y

III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:

- a. El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas municipales;
- b. El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial, sobre las causas que los generan;
- c. La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno estatal y municipal;
- d. El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos; y
- e. La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

Los Ayuntamientos deberán elaborar un programa municipal en la materia y coordinarse con las autoridades estatales competentes para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción en los términos que establezca la Ley del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción.

COMENTARIO:

Véase el comentario conjunto a los artículos 198 BIS y 198 TER, al final del artículo 198 TER.

ARTÍCULO 198 TER. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema, tiene como fin coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador y las instancias que integran el Sistema Estatal Anticorrupción, propiciará la participación activa de la sociedad, así como la investigación de las causas que generen actos de corrupción, con la finalidad de fortalecer las acciones encaminadas a la prevención, detección y sanción de actos de corrupción. Se integrará y designará en términos de lo dispuesto por la Ley de la materia.

COMENTARIO:

El fenómeno-problema en el que convergen las voces de todos los ámbitos de la sociedad mexicana, se resume en una sola palabra: corrupción. Un fenómeno que es el cán-

cer que ha invadido a la nación y que ha obligado a encontrar una solución en la cual, la enfermedad debe combatirse de manera integral.

Es en este contexto, en el cual nació el Sistema Nacional Anticorrupción, y cuyos antecedentes de construcción afirma Rosales, datan del año 1982 con el nacimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, su transformación en 1994 en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; la instalación de la Auditoría Superior de la Federación en 1999; la instalación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el año 2000; la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el 2002, mismo año en el cual se instala el Instituto Federal de Acceso a la Información; el nacimiento de la Secretaría de la Función Pública en el año 2003; la promulgación de la Ley Federal de Anticorrupción en Contrataciones Públicas en el 2012 y la creación de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con hechos de corrupción de la Procuraduría General de la República.

El 27 de mayo del 2015 fue publicada la reforma al artículo 113 de la Constitución Federal; misma que establece el Sistema Nacional Anticorrupción como la instancia de coordinación de todas las autoridades competentes en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), en la prevención, detección y sanción de las responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización de recursos públicos.

Dicho marco, establece las bases mínimas sobre las cuales se erige el sistema, como la forma en que se integrarán sus órganos el Comité Coordinador y el Comité de Participación Ciudadana; las funciones del primero y su facultad para emitir recomendaciones no vinculantes derivados del informe anual presentado sobre los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

En su último párrafo, el ordinal 113 consigna el marco de creación de los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA), cuyo objeto es coordinar a las autoridades locales (estatales y municipales) competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción. Acorde con lo anterior, el artículo 36 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, desarrolla las bases en que deben instalarse los SLA. Este diseño del sistema implica dos aspectos, el primero, que el SNA cuente con una estructura de coordinación entre los órdenes federal, estatal y municipal; y el segundo, que la estructura y funcionamiento de los Sistemas locales deba homologarse con el sistema nacional.

En este sentido, producto de la reforma constitucional federal, nace el Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero, añadiéndose un capítulo a la Constitución Política del Estado de Guerrero y por virtud de lo cual, el artículo 198 Bis consigna los principios del sistema local, mismos que son acordes con los numerales 113 de la Carta Magna y el 36 de la Ley General en la materia. Es así como en la Constitución guerrerense, se emula a la norma fundamental nacional, estableciendo una ontología idéntica, solo que destinada

a las autoridades estatales y municipales; e igualmente, estableciendo bases símiles respecto a la integración y funcionamiento del Comité de Coordinación estatal y la integración del Comité de Participación Ciudadana, pero en el ámbito local.

Se aprecia que, en la Constitución de Guerrero, se agrega un elemento no contemplado en la Constitución nacional, ya que es el deber de los Ayuntamientos del Estado de Guerrero de elaborar un programa municipal en la materia y coordinarse con las autoridades estatales competentes para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, en los términos que establezca la Ley del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción. Ahora bien, hay que señalar que son elementos no abordados en la norma fundamental local, la integración y vinculación del Sistema Local al Sistema Nacional, aspecto que es subsanado en el artículo 2º de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción.

En cuanto al artículo 198 Ter de la Constitución de Guerrero, en dicho numeral se establece la teleología del Comité de Participación Ciudadana, atribuyéndole los siguientes fines: Coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador y las instancias del Sistema Estatal Anticorrupción; propiciar la participación activa de la sociedad; propiciar la investigación de las causas que generen la corrupción y fortalecer las acciones encaminadas a la prevención, detección y sanción de actos de corrupción; siendo tales ejes los que patentizan que el combate a la corrupción trasciende a la participación de la sociedad civil.

En el estado de Guerrero, el marco normativo constitucional estatal y su ley reglamentaria, han permitido avanzar hacia el cumplimiento de las bases generales sentadas desde el Sistema Nacional, cuando menos, en lo que a la instalación formal del sistema local se refiere; sin que sea factible por ahora, evaluar el cumplimiento de los fines conforme a lo previsto por el artículo 198 ter, lo que se afirma atendiendo a que fue apenas el 28 de enero del 2019 cuando fue instalado el Sistema Estatal Anticorrupción, mientras que en relación con la selección del Secretario Técnico, el dictamen fue emitido apenas el 1º de marzo de la precitada anualidad, esto a casi dos años de la reforma a la Carta Magna; siendo de señalar que en las entidades se ha avanzado un poco más, en relación con el ámbito federal, en el cual el Sistema no ha podido llegar ni siquiera a su instalación; aunado a que sin haber operado, el sistema nacional se encuentra en la posibilidad de ser reformado; en resumen, se tiene un avance formal, pues existe un sistema normativo pero será hacia los próximos meses en los que se habrá de observar si la estructura normativa habrá de arrojar acciones hacia el cumplimiento de los fines del sistema, esto es una actuación coordinada y congruente hacia la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Mónica de los Ángeles VALENCIA DÍAZ

TÍTULO DÉCIMO CUARTO

Supremacía, Reforma e Inviolabilidad de la Constitución

SECCIÓN ÚNICA

De la Reforma e Inviolabilidad de la Constitución

ARTÍCULO 199. La presente Constitución puede ser reformada o adicionada por el Congreso del Estado.

1. Para que las reformas o adiciones lleguen a ser parte de la Constitución se deberá cumplir con el siguiente procedimiento:

I. Son sujetos legitimados para presentar iniciativas los Diputados del Congreso y el Gobernador del Estado;

II. Las reformas deberán ser aprobadas por las dos terceras partes del total de los integrantes del Congreso del Estado; y,

III. Ser aprobadas por el cincuenta por ciento más uno de los Ayuntamientos, en sesión de Cabildo, en un plazo improrrogable de 60 días naturales contados a partir del día siguiente en que la reciban.

2. El Congreso del Estado o, en su caso, la Comisión Permanente, cumplido el término de 60 días, realizará el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y levantará el Acta correspondiente. Cuando se reciba el voto de la mayoría de los Ayuntamientos, se procederá de inmediato a la declaración. El decreto de reformas y/o adiciones se remitirá de inmediato al Ejecutivo del Estado para su debida promulgación y publicación en el Periódico Oficial; y,

3. En el trámite y desahogo del procedimiento de reforma constitucional se observará, en lo conducente, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

COMENTARIO:

Uno de los grandes retos del Derecho -agudizado por la naturaleza dinámica de la realidad y atendiendo a las siempre importantes variables de tiempo y lugar- es el de adaptarse constantemente, en un perpetuo juego dialéctico entre las crecientes exigencias de una sociedad cada vez más demandante de derechos, bienes y servicios y la capacidad de respuesta de los órganos del poder público del Estado. En tal contexto, las modificaciones constitucionales, que pueden consistir en adiciones, reformas o eliminaciones que puede sufrir un ordenamiento, ya sean parciales (derogación) o totales (abrogación), son consecuencia del propio desarrollo histórico, jurídico, político y social, dejando su huella indeleble en el presente y futuro de un pueblo.

Con razón, Jorge Carpizo afirma que “la Constitución habrá de modificarse para regular jurídicamente las nuevas situaciones, proteger con la mayor eficacia los derechos humanos y continuar el siempre inacabado proceso de perfeccionar el sistema democrático dentro de la realidad del país, sin descuidar las peculiaridades de su evolución política...”³⁶⁷

Así, la Constitución es, por decirlo de alguna manera, la huella dactilar de una nación. Tal como lo indica su etimología (*Constitutio*), refleja con gran nitidez su ser (*ethos*) jurídico político, sus conquistas, su realidad, sus retos, sus expectativas. De ahí, que en aras de lograr el equilibrio entre rigidez y flexibilidad deba ser modificada cada vez que así se requiera, aunque en el otro plato de la balanza hay que considerar que toda Constitución, para ser aplicable requiere estabilidad y tiempo para que la conozca la población, además de que en lo posible, debe quedar libre de presiones de los gobernantes en turno.

Si bien hay modificaciones que poseen carácter formal -esto es, dentro del texto constitucional mismo- también puede haberlas de índole material cuando, por ejemplo, mantiene su redacción, pero cambian factores como el sentido en que debe ser interpretado, la evolución y perfeccionamiento de las instituciones jurídicas y políticas, los cambios ideológicos y tecnológicos, el avance democrático, solo por mencionar algunos.

Al nacer las primeras constituciones democráticas liberales, sobre todo en las de los Estados Unidos de América, Francia y España que incidieron en la creación de la nuestra, establecieron a su vez la facultad de todo pueblo a reformar su Código fundamental. En tal sentido, la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* ampliada en 1793 postula que “Todo pueblo tiene derecho a revisar, reformar y cambiar su Constitución, dado que una generación no puede sujetar a sus leyes a las generaciones futuras”³⁶⁸; aunque en los hechos, el procedimiento para llevar a cabo modificaciones constitucionales haya sido complicado y rígido.

Nuestro país adoptó esta visión desde que fue redactada la Constitución de Apatzingán de 1814³⁶⁹ que en su artículo 4° estableció:

Art. 4. Como el gobierno no se instituye para honra ò interés particular de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres; sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, estos tienen derecho incontestable á establecer el gobierno que más les convenga, alterarlo, modificarlo, y abolirlo totalmente, cuando su felicidad lo requiera.

³⁶⁷ Jorge Carpizo, “La Reforma Constitucional en México. Procedimiento y Realidad”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. 44, n° 131, mayo-agosto 2011, versión en línea: «http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332011000200003».

³⁶⁸ “Article 28. Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures”. Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano, actualización del 24 de junio de 1793, «<http://syti.net/DDH1793.html>».

Nota del coordinador: La traducción es: “Un pueblo siempre tiene el derecho de revisar, reformar y cambiar su Constitución. Una generación no puede someter a las generaciones futuras a sus leyes”.

³⁶⁹ *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, sancionada el 22 de octubre de 1814, Imprenta Nacional, 1815, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1814.pdf>.

Sin duda, Morelos y sus juristas conocían la complejidad y rigidez de los requisitos formales para modificar las Constituciones de la época; por ello decidieron darle un carácter flexible, al omitir un procedimiento especial para reformar la Constitución y en su lugar disponer que fuera el mismo usado para la ley secundaria.

La Constitución de 1824 reiteró lo expresado por la de Apatzingán, aunque en su redacción muestra su simpatía con la doctrina constitucional francesa:

Art. 3°. La soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea convenirle más.

En adición, el constituyente complementó el texto al disponer en el Título VII, Sección Única (artículos 165-171) un procedimiento similar en el fondo al de la Carta Magna francesa, pero más flexible en la forma al establecer los mecanismos para modificar su contenido de tal suerte que no fuera la misma legislatura que propone las modificaciones la que resolviera sobre su vigencia, con la excepción de los preceptos relacionados con la Independencia, Libertad, Religión, Forma de gobierno, Libertad de Imprenta y División de Poderes en la federación y los estados, a los que consideró intocables.

La Constitución de 1857 prevé la garantía de que el poder constituido no se convierta en constituyente de facto y dándole a todo cambio a la Carta Magna una dimensión realmente federal, al disponer que las reformas se voten por mayoría calificada (dos tercios) de los legisladores presentes y por la mayoría (mitad más uno) de los congresos locales, texto que pasó tal cual en la Constitución de 1917 y prevalece sin cambios en el texto vigente.

En el caso de la Constitución de Guerrero,³⁷⁰ la versión más reciente del texto oficial publicado por la consejería jurídica del estado contiene 140 alusiones al término “reforma”, de las cuales 15 se encuentran comprendidos en el cuerpo del ordenamiento, regulando diversos aspectos que bien pueden considerarse *requisitos de vigencia* de toda modificación constitucional; por ejemplo: a) al concederle al Congreso la calidad de sujeto legitimado para llevar a cabo las reformas (artículo 61, fracciones I y XI); b) establecer candados para evitar que la Carta Fundamental del estado quede sujeta a iniciativas preferentes por parte del Ejecutivo (art. 65, fracción III); c) remitir a la ley orgánica del Congreso estatal para regular el procedimiento de reforma (art. 66); y d) establecer un plazo de 30 días para que los ayuntamientos discutan y en su caso aprueben las reformas enviadas por el legislativo para no caer en el supuesto de afirmativa (art. 67 último párrafo).

En lo referente al art. 199 que nos ocupa, resaltan algunos aspectos dignos de ser comentados en cuanto a los requisitos para reformar el texto constitucional:

³⁷⁰ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, Consejería Jurídica del Gobierno del Estado de Guerrero, <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2011/06/CPELSG-23.pdf>.

- En complemento a lo previsto por el art. 61, fracción I, añade al Ejecutivo como sujeto legitimado para presentar iniciativas constitucionales, si bien la fracción III del mismo numeral ya hace referencia indirecta al mismo;
- Establece en consonancia con la Constitución Federal, que la aprobación de las propuestas de modificación se hará por mayoría calificada;
- Repite lo mencionado en el último párrafo del art. 67 en cuanto al plazo de 60 días que tienen los ayuntamientos para discutir y aprobar en su caso las propuestas de modificación enviadas por el Congreso, redundancia innecesaria que a nuestro juicio debería ser corregida, eliminándola el texto del art. 199 y dejando el texto del primero, que nos parece más preciso en su redacción.
- El párrafo 2 del numeral comentado dispone la función del Congreso para el conteo de votos aprobados, la declaratoria de mayoría simple y, en su caso, la promulgación y publicación de las modificaciones correspondientes.
- Por último, el punto 3 igualmente reitera lo ya dispuesto en el artículo 66 ya mencionado, y en el mismo sentido, sería conveniente eliminar alguno de los dos textos para evitar redundancias innecesarias.

¿Qué es lo que debe cambiar para que el texto constitucional se adapte a la realidad y pueda servir mejor en la comprensión, interpretación y solución de nuestros problemas en materia de derechos fundamentales, de organización del Estado y los órganos de su poder público?, pero al mismo tiempo ¿qué es lo que hay que preservar para que el Estado, el memorable *lo stato* maquiavélico, esa organización jurídico política producto de la inseparable intersección entre población, territorio y poder público y su evolución en el tiempo continúe siendo lo que es y no otra cosa al interior y siga distinguiéndonos como entidad *sui generis* en el contexto internacional? ¿Hasta dónde y en qué cantidad puede un Congreso Constituido modificar la Carta Fundamental sin asumir funciones de Congreso Constituyente pasando por encima de los requisitos de existencia y validez que debe tener uno de tal naturaleza, como tan lamentablemente ha sucedido a nivel federal y estatal en épocas recientes? Ese es el delicado equilibrio que el legislador encargado de hacer modificaciones constitucionales debe mantener en el ejercicio del arte de andar en la cuerda floja³⁷¹ del quehacer jurídico político fundamental.

José Ramón GONZÁLEZ CHÁVEZ

ARTÍCULO 200. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor aun cuando por cualquier causa se interrumpa su observancia. En caso de que por algún trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, en cuanto el orden y la legalidad se normalicen, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hayan expedido, serán juzgados quienes la hayan interrumpido.

³⁷¹ Enrique González Pedrero, *La Cuerda Floja*, Editorial Fondo de Cultura Económica, Colección Popular, México, 1982.

COMENTARIO:

La norma referida a la vigencia —fuerza y vigor— de la Constitución, no fue incluida en las primeras constituciones del mundo como es la de EUA de 1787,³⁷² la francesa de 1791³⁷³ y la española de Cádiz de 1812.³⁷⁴

En la teoría constitucional ha existido una posición en el sentido de que la Constitución no debe establecer un límite, un término de vigencia, debido a que se trata de una norma suprema de naturaleza permanente. Esto es así toda vez que se ha hecho la distinción entre Poder Constituyente Originario —que es el órgano que crea el texto constitucional— y Constituyente Permanente que es un poder derivado³⁷⁵ dotado de facultad para hacer reformas o adiciones constitucionales.

Al respecto, Paolo Biscaretti ha expuesto que: “Una forma muy peculiar de reforma constitucional, en cuanto a la materia contemplada, es la derogación de la misma Constitución en un caso concreto o en un breve periodo, dejando inmutable su validez, en general...o ruptura de la Constitución.”³⁷⁶ El gran constitucionalista italiano admite sólo la reforma a la Constitución, incluso su derogación temporal mediante un fenómeno denominado *ruptura constitucional* pero manteniendo intacta su validez.

En el caso de la doctrina constitucional mexicana, también se ha sostenido la validez permanente de la Constitución. Así lo expone Felipe Tena Ramírez, quien aduce que: “La Constitución que estableciera el derecho a ser violada no sería en rigor una Constitución... El derecho a la revolución no puede ser reconocido *a priori* en la ley positiva, sino sólo *a posteriori*. El derecho de la revolución se convierte en derecho positivo cuando es reconocido como tal por el pueblo, expresa o tácitamente”.³⁷⁷

Por su parte el destacado constitucionalista Elisur Arteaga Nava afirma que: “La Constitución por su propia naturaleza, es permanente. Es inherente estar en vigor en forma indefinida; regir al estado mexicano sin límite de tiempo. Su carácter imperativo, los valores que han sido consignados en ella concretamente los derechos humanos, que se han elevado al máximo nivel, el ser jerárquicamente superior y el hecho de que todo servidor público proteste guardarla sin importar el tiempo o lugar hacen que la validez y actualidad sea permanente. No es factible que caiga en desuso parcial o totalmente”.³⁷⁸

³⁷² Cfr. Jacob W. Landynsky, *The living U.S. Constitution*, Editorial New American Library, New York-Ontario, 1982, pp. 54-75.

³⁷³ Cfr. Maurice Duverger, *Constitutions et Documents Politiques*, Editorial PUF, Paris, 1992, pp. 18-43.

³⁷⁴ Cfr. www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_cadiz.pdf

³⁷⁵ Cfr. Reinaldo Jorge A. Vanossi, *Teoría constitucional, I Teoría constituyente, Poder constituyente fundacional; revolucionario; reformador*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 2000, p. 123.

³⁷⁶ Paolo Biscaretti di Ruffia, *Derecho Constitucional*, traductor Pablo Lucas Verdú, Editorial Tecnos, Madrid, 1982, p. 274.

³⁷⁷ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 74.

³⁷⁸ Elisur Arteaga Nava, *Derecho Constitucional*, Oxford University Press-Harla México, 1988, p. 8.

La historia constitucional ha comprobado que muy pocas constituciones han mantenido su vigencia permanente —uno de los casos es la de EUA— pero en general la mayoría han sido sustituidas por otras en varias ocasiones, como ha ocurrido con la francesa, la española, las latinoamericanas y la nuestra mexicana. Este fenómeno ha comprobado que puede haber un órgano como el Poder Constituyente Originario —el que crea la primera Constitución— y otros Poderes Constituyentes en el transcurso del tiempo que aprueben nuevas constituciones.

En el caso de México así ha ocurrido, la primera Constitución de 1824 fue sustituida por las leyes constitucionales de 1836, ésta por las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, éstas por el Acta Constitutiva de Reformas de 1847, ésta por la Constitución de 1857 y ésta por la vigente de 1917.³⁷⁹ Es verdad que en el proyecto de Venustiano Carranza en 1917 se refirió a una iniciativa de reformas a la Constitución de 1857 toda vez que el Plan de Guadalupe enarboló la defensa de esta, sin embargo, el órgano que debatió y aprobó esa iniciativa no fue un poder constituido —el denominado Constituyente Permanente— sino un nuevo Congreso Constituyente, como ocurrió también con la Constitución de 1857. La denominación que le dieron los constituyentes mexicanos de 1916-17 al texto que aprobaron no fue de “Constitución de 1857 reformada” sino el de Constitución Política de los EUM, esto es como una nueva Constitución.

En cuanto se refiere a las constituciones estatales —que existen en los sistemas federales— la teoría constitucional, con mucha más razón sostendría que si la Constitución Federal no puede establecer un límite a su vigencia, tampoco las de los Estados y/o entidades federadas. Sin embargo, en EUA cuya Constitución Federal nunca ha perdido su vigencia, en el caso de los Estados sí ha ocurrido ese fenómeno y muchos Estados han aprobado varias constituciones locales distintas a su Constitución original.³⁸⁰

En el caso de México, las constituciones locales han seguido la suerte de la Constitución Federal en cuanto a su vigencia, particularmente de la de 1917, toda vez que todas las constituciones de los Estados fueron sustituidas por otras aprobadas por congresos constituyentes locales.³⁸¹

Como sabemos, la inmensa mayoría de las constituciones en el mundo incluyen como uno de sus principios fundamentales el de la soberanía popular, el cual reconoce al pueblo el derecho de modificar en cualquier tiempo su forma de gobierno.

Hemos constatado el hecho constitucional de que en el transcurso del tiempo la mayoría de Constituciones llegaron a perder su vigencia —por diferentes causas, principalmente revolucionarias, aunque no en todos los casos— y fueron sustituidas por otras.

³⁷⁹ Cfr. H. Congreso de la Unión, *Las constituciones de México*, LIV Legislatura H. Cámara de Diputados, México, 1991.

³⁸⁰ Cfr. Alan G. Tarr, *Comprendiendo las constituciones estatales*, traductor Daniel A. Barceló Rojas, Editorial UNAM, México, 2009, p. 111.

³⁸¹ Cfr. Marcial Rodríguez Saldaña, *La Constitución de 1917, reforma de las constituciones estatales y las nuevas constituciones de Guerrero y de la Ciudad de México*, p. 345. «<https://www.archivos.juridicas.unam.mx/wwwbjv/libros/10/4828/24.pdf>».

En Europa continental han existido múltiples procesos constituyentes³⁸² —particularmente después de la desintegración de la URSS— las anteriores repúblicas que se desintegraron y que se regían por una misma Constitución crearon sus propias constituciones, así como otros Estados.³⁸³ En América Latina, hemos constatado que en forma pacífica varios Estados han convocado a congresos constituyentes³⁸⁴ que han aprobado nuevas constituciones, algunas de ellas —como las de Bolivia, Ecuador y Venezuela— sí previenen el supuesto normativo constitucional de la pérdida de vigencia de la Constitución mediante la convocatoria a un nuevo Poder Constituyente que apruebe una nueva Constitución, lo cual da lugar a una nueva teoría constitucional que sí admite el cambio de paradigma tradicional —de la vigencia perenne de una Constitución— por el de la vigencia temporal— y la aprobación de una nueva, sustentada en el ejercicio del principio constitucional mayúsculo de la soberanía popular.

La primera Constitución Política del Estado de Guerrero (CPEG) de 1851 no estableció alguna norma respecto de su vigencia, pero la de 1862 dispuso en su artículo 94 que no perdería su vigencia, sin embargo, fue sustituida por las de 1862, 1874, 1880 y 1917.³⁸⁵

El actual artículo 200 de la (CPEG) se rige por el postulado tradicional de que la vigencia de las constituciones es permanente. Sin embargo, esto no implica que las constituciones de las entidades federadas en México, y en particular la Constitución de Guerrero no pueda establecer el supuesto normativo del fin de su vigencia y que mediante un Congreso Constituyente se apruebe una nueva Constitución, en virtud de que ha quedado debidamente probado que las constituciones no son eternas.

Marcial RODRÍGUEZ SALDAÑA

³⁸² Cfr. Gerardo Pisarello, *Procesos Constituyentes, Caminos para la ruptura democrática*, Editorial Trotta, Madrid, 2014, p. 47.

³⁸³ Cfr. Giuseppe de Vergottini, *Las transiciones constitucionales*, traductor Santiago Perea Latorre, Editorial Universidad de Externado Colombia, Colombia 2002, p. 171.

³⁸⁴ Cfr. María del Pilar Hernández, “Los Procesos constituyentes latinoamericanos. Una retrospectiva histórica de Colombia a Bolivia”, p. 197, en José Ma. de la Serna Garza (coord.), *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina, tendencias y perspectivas*, editorial UNAM, México, 2009.

³⁸⁵ Cfr. Marcial Rodríguez Saldaña, “Desarrollo constitucional del Estado de Guerrero”, en José Francisco de Andrea Sánchez, *Derecho constitucional estatal, estudios históricos, legislativos y teórico-prácticos de los Estados de la República mexicana*, editorial UNAM, México, 2001, pp. 171-181.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Artículo 1°. Esta Constitución será publicada con la solemnidad debida, en todas las poblaciones del Estado y entrará desde luego en vigor.

Artículo 2°. El período constitucional deberá contarse: para los Diputados, desde el 1° de marzo del presente año; para el Gobernador, del 1° de abril del mismo año; y para los Magistrados del Tribunal Superior, del 1° de mayo último.

Artículo 3°. El Congreso, después de terminadas sus funciones de Constituyente, continuará en su carácter de Constitucional, el actual período de sesiones extraordinarias por 30 días más, para expedir las leyes reglamentarias que juzgue de mayor urgencia.

Artículo 4°. Todos los funcionarios y empleados del Estado, protestarán guardar y hacer guardar la presente Constitución.

Artículo 5°. Los Magistrados del Tribunal Superior que fueron nombrados por el Gobierno provisional, continuarán en sus funciones, hasta que se presenten los nombrados constitucionalmente.

Artículo 6°. Mientras el Congreso o la Diputación Permanente, no disponga la traslación de los Poderes Públicos a la Ciudad de Chilpancingo de los Bravos, continuará siendo Capital del Estado el Puerto de Acapulco.

Artículo 7°. Mientras se erige el nuevo Distrito de Eutimio Pinzón, quedará comprendido en el de Mina, para los efectos de las elecciones de Diputados a que se convocará oportunamente.

Artículo 8°. Queda derogada la Constitución del Estado de fecha 29 de noviembre de 1880, con todas sus adiciones y reformas.

Dada en el Salón de sesiones del Congreso del Estado, en Acapulco de Juárez, a veintisiete de septiembre de mil novecientos diez y siete. Presidente, Demetrio Ramos. Diputado por el Distrito de Galeana. Vicepresidente Rutilo Pérez. Diputado por el Distrito de Abasolo. Lic. Rafael Ortega. Diputado por el Distrito de Álvarez. R. Martínez. Diputado por el Distrito de Bravos. Norberto García. Diputado por el Distrito de Guerrero. Lic. Narciso Chávez. Diputado por el Distrito de Hidalgo. Lic. G. Álvarez. Diputado por el Distrito de Morelos. Secretario, P. A. Maldonado. Diputado por el Distrito de Montes de Oca. Secretario, Cayetano E. González. Diputado por el Distrito de Allende. Secretario Suplente, Simón Fúnes. Diputado por el 1er. Distrito electoral de Tabares. Secretario Suplente, Nicolás R. Uruñuela. Diputado por el 2° Distrito electoral de Tabares. Rubricados.

Por tanto, mando se imprima, publique por bando solemne, circule, observe y sea protestada por todas las autoridades y empleados de esta Entidad Federativa.

Dada en el Palacio del Poder Ejecutivo, en la Ciudad y Puerto de Acapulco de Juárez, Capital provisional de este Estado, a los seis días del mes de octubre de mil novecientos diecisiete. S. G. Mariscal. El Secretario General, J. Adams.

COMENTARIO SOBRE EL DERECHO TRANSITORIO

Como se mencionó al principio de esta obra, existe divergencia de opiniones acerca de si la Constitución de 1917 sigue siendo o no la vigente en nuestro Estado, especialmente con la reforma integral publicada en abril de 2014 que modifico absolutamente todo el contenido constitucional.

Basta mencionar que las diversas constituciones que se consideran *actualizadas* incluyen únicamente el transitorio que aparece en el decreto 672 de reformas a la Constitución de 1984. Caben muchas interrogantes, sin embargo, dejaremos éstas de lado para anotar que, en estricto sentido, los artículos transitorios de la Constitución del Estado de Guerrero, siguen siendo los publicados en 1917, puesto que no existe disposición del Congreso local que los suprima; a menos que se entienda que las legislaturas de 1975, 1984 y 2014 se arrogaron el papel de nuevos Constituyentes, como ha sido considerado por algunos autores.

A continuación, nos permitimos transcribir las partes finales de los decretos de 1950, 1975 y 1984 de reformas a la Constitución local, que contienen los transitorios publicados en el Periódico Oficial:

a) **DECRETO 86. SUPRESIONES, REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO. Periódico Oficial, Diciembre 13, 1950.** TRANSITORIO. ÚNICO. Por haberse recibido la aprobación de los HH. Ayuntamientos del Estado de acuerdo con lo ordenado por el artículo 111 de la Constitución, estas reformas surtirán sus efectos a partir de la fecha de su publicación en el Periódico Oficial del Estado. Dado en el Salón de Sesiones del H. Poder Legislativo en la Ciudad de Chilpancingo, Guerrero, a los seis días del mes de noviembre de mil novecientos cincuenta. Por tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Chilpancingo, Gro., a 11 de diciembre de 1950. Gral. Baltasar R. Leyva M. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO Lic. José Ventura Neri.

b) **DECRETO 10, SUPRESIONES, REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE GUERRERO. Periódico Oficial Julio 16, 1975.** TRANSITORIO: ÚNICO: Por haberse recibido la aprobación de los HH. Ayuntamientos del Estado de acuerdo con lo ordenado por el artículo 112 fracción III de la Constitución, estas reformas surtirán sus efectos a partir de la fecha de su publicación en el Periódico Oficial del Estado. Dado en el Salón de sesiones del H. Poder Legislativo, en la Ciudad de Chilpancingo, Guerrero a los quince días del mes de julio de mil novecientos setenta y cinco. DIPUTADO PRESIDENTE. FILIBERTO CASTREJÓN LÁZARO. DIPUTADO SECRETARIO. C.P. VIDAL CASTREJÓN HERNÁNDEZ. DIPUTADO SECRETARIO. DR. JAIME PINEDA SALGADO.

Por tanto mando se imprima, publique, circule, y se le dé el debido cumplimiento. Chilpancingo de los Bravo, Gro., julio 16 de 1975. ING. RUBÉN FIGUEROA FIGUEROA. Secretario General de Gobierno. DR. VIRGILIO GÓMEZ MOHARRO.

c) **DECRETO NUMERO 672 REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO. Periódico Oficial Enero 31, 1984.** TRANSITORIOS. ARTÍCULO UNICO. Por haberse recibido la aprobación de los HH. Ayuntamientos del Estado, de acuerdo con lo ordenado por el artículo 125 fracción III de la Constitución Política Local, las reformas y adiciones surtirán sus efectos a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado. Dado en el Salón de Sesiones del H. Poder Legislativo, a los treinta días del mes de enero de mil novecientos ochenta y cuatro. DIPUTADO PRESIDENTE. MATEO AGUIRRE LOPEZ. DIPUTADO SECRETARIO. BAUTISTA LOBATO SERNA. DIPUTADO SECRETARIO. PEDRO BAILON LOPEZ. Por tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Chilpancingo, Gro., enero 31 de 1984. EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO. LIC. ALEJANDRO CERVANTES DELGADO. EL SECRETARIO DE GOBIERNO. LIC. HUMBERTO SALGADO GOMEZ.

Finalmente hemos agregado esta tabla en la que se presenta la estructura de cada uno de los textos constitucionales que han regido los destinos del Estado de Guerrero³⁸⁶.

	1850	1851	1862	1874	1880	1917	1950	1975	1984	2014
Títulos	6	6	8	8	6	7	10	15	15	14
Capítulos	31	25	23	23	22	21	17	37	37	--*
Artículos	218	115	94	94	66	113	114	126	126	200
Transitorios	1	1	1	1	2	8	7 y 1	1	1	21

*Por una mala técnica legislativa empleada, el texto vigente mezcla capítulos, secciones y apartados, sin lógica visible. Si se tratara de aquellos que pueden identificarse como capítulos, serían 51 capítulos y secciones.

En esta edición se eliminan todos los artículos transitorios de los decretos de reforma entre 1920 y 2014, y solo se incorporan, después de este comentario, los artículos transitorios de los diferentes decretos de reforma a partir de abril de 2014.

David CIENFUEGOS SALGADO

P. O. 29 DE ABRIL DE 2014.

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor a los treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

SEGUNDO. El titular del poder ejecutivo del Estado de Guerrero, dispondrá que el texto íntegro del presente decreto, se traduzca y sea plenamente difundido en for-

³⁸⁶ Cfr. en Cienfuegos Salgado, *Las constituciones del...*, pp. 53-268.

ma oral y escrita en las lenguas indígenas del Estado, en un plazo no mayor a doce meses contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

TERCERO. El Congreso del Estado de Guerrero, deberá de aprobar y reformar, a más tardar el día 15 de marzo del año 2017, las Leyes que sean pertinentes para hacer concordar la legislación con las nuevas disposiciones constitucionales.³⁸⁷

CUARTO. En tanto se realizan las reformas correspondientes que se deriven de esta Constitución, las disposiciones de la legislación actual mantendrán su vigencia y aplicación.

QUINTO. Para efecto de lo dispuesto en el numeral anterior, las actuales denominaciones de las instituciones y autoridades establecidas en las leyes del Estado, se atenderá de acuerdo con lo previsto en este Decreto.

SEXTO. Las normas relativas a la entrega del informe del estado que guarda la administración pública estatal y al envío de las iniciativas de leyes de ingresos y egresos del Estado tendrán aplicabilidad una vez que el Gobernador electo en 2015 haya tomado posesión de su cargo.

SÉPTIMO. Las elecciones se celebrarán el primer domingo de junio del año que corresponda, en los términos de esta Constitución, a partir del 2015, salvo aquellas que se verifiquen en 2018, las cuáles se llevarán a cabo el primer domingo de julio.

OCTAVO. La instalación del Congreso del Estado en los términos dispuestos en el artículo 57, y los periodos de sesiones previstos en el artículo 59, numeral 1, entrarán en vigor con la Legislatura electa el primer domingo de julio de 2018.

La Legislatura electa para el periodo constitucional 2015-2018, durará en ejercicio de sus funciones del 13 de septiembre de 2015 al 31 de agosto de 2018.

Los Órganos de Gobierno y de Representación a que se refiere el artículo 63, entrarán en vigor con la Legislatura electa en el 2015.

NOVENO. El Gobernador del Estado que resulte electo en 2015 durará en el ejercicio del cargo el periodo comprendido del veintisiete de octubre de 2015 al catorce de octubre de 2021.

El Gobernador del Estado que resulte electo en 2021 tomará posesión de su cargo, de conformidad con el artículo 72 de esta Constitución, el quince de octubre de 2021.

DÉCIMO. Los servidores públicos designados previa a la presente reforma constitucional, mantienen a salvo sus derechos. Aquellos que sean designados con la entrada en vigor del presente decreto de reformas a la Constitución del Estado, quedarán suje-

³⁸⁷ Este artículo fue reformado por decreto publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, del 10 de junio de 2016.

tos a las prescripciones en materia de ratificación del nombramiento y las causas de remoción que procedan.

DÉCIMO PRIMERO. La legislación necesaria y el funcionamiento integral del nuevo sistema penal acusatorio y oral deberán aprobarse y publicarse a más tardar el 18 de junio de 2016, en los términos de la reforma constitucional de fecha 16 (sic) junio de 2008.

DÉCIMO SEGUNDO. A partir de la publicación del presente Decreto, los Poderes del Estado, los Órganos Autónomos y los Órganos con Autonomía Técnica, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán adecuar el marco normativo interno correspondiente a las disposiciones previstas en la presente reforma.

DÉCIMO TERCERO. Los Poderes del Estado deberán realizar los ajustes presupuestales necesarios para el cumplimiento de las disposiciones previstas en el presente Decreto para el ejercicio fiscal de 2015.

DÉCIMO CUARTO. A la entrada en vigor del presente Decreto, el personal adscrito, así como los recursos materiales y financieros de las siguientes instituciones, se tendrán por transferidos a aquellas que se crean con motivo de la presente reforma:

I. De la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos, a la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero;

II. Del Instituto Estatal Electoral, al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero;

III. Del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública, al Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero;

IV. De la Procuraduría General de Justicia del Estado, a la Fiscalía General del Estado de Guerrero; y,

V. De la Dirección de la Defensoría Pública del Gobierno del Estado, al Instituto de la Defensoría Pública del Estado de Guerrero.

DÉCIMO QUINTO. Para preservar los derechos adquiridos con anterioridad al presente Decreto, los consejeros del Instituto de Acceso a la Información Pública que se encuentren en funciones durarán en su encargo el tiempo establecido en el decreto de su nombramiento.

Al efecto, se modificará la denominación de su encargo, en concordancia con el de la institución a las que pertenecen.

DÉCIMO SEXTO. El Procurador General de Justicia del Estado, que cambia a Fiscal General del Estado, continuará en funciones a la entrada en vigor de la presente Constitución. El Congreso del Estado, a los 30 días posteriores a la toma de protesta

del Gobernador electo en el año 2015, deberá instaurar el procedimiento de designación previsto en los numerales 1 al 6 del artículo 142.

Dentro de los 30 días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el actual Procurador General de Justicia del Estado, deberá verificar la designación del Fiscal Especializado Anticorrupción, con estricto apego a lo dispuesto en el artículo 142, numeral 10, por lo tanto el Congreso del Estado deberá emitir su aprobación con las dos terceras partes del total de sus integrantes, en los términos de la reforma Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de febrero de 2014.

El Fiscal Especializado para la Atención de los Delitos Electorales, que cambia a Fiscal Especializado en Delitos Electorales, continuará en el encargo de acuerdo al decreto de su nombramiento.

DÉCIMO SÉPTIMO. Los servidores públicos que con motivo de la presente reforma concluyan sus funciones recibirán una indemnización en los términos dispuestos en la Ley.

1. Los servidores públicos que se encuentren en el supuesto del párrafo anterior no estarán impedidos para participar en los procesos de designación en los nuevos órganos que se creen a partir de este Decreto.

2. En caso de ser designado nuevamente un servidor público, se suspenderá el derecho reconocido en el primer párrafo de este artículo, por lo que quien resulte nombrado deberá reintegrar el monto total de la indemnización que haya recibido.

A estos servidores públicos le serán reconocidos los derechos laborales adquiridos.

DÉCIMO OCTAVO. La obligación del Estado de garantizar la educación media superior, se realizará de forma gradual y creciente a partir del ciclo escolar 2015-2016 y hasta lograr la cobertura total en sus diversas modalidades en el Estado, a más tardar en el ciclo escolar 2021-2022, con la concurrencia presupuestal de la federación.

DÉCIMO NOVENO. En todos los supuestos relativos a la designación, nombramiento o elección de servidores públicos, como consecuencia de la entrada en vigor de los preceptos de esta Constitución, deben de ser respetados los derechos adquiridos de los actuales servidores públicos en funciones, de conformidad al párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VIGÉSIMO. La Ley Electoral del Estado establecerá el procedimiento para el registro y designación, de la lista de Diputados por el principio de representación proporcional de los partidos políticos, del denominado Diputado migrante.

VIGÉSIMO PRIMERO. Remítase el presente Decreto a los Honorables Ayuntamientos de la entidad para los efectos en lo dispuesto por el artículo 125 fracción III

de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero y oportunamente en su caso, expídase el Acuerdo de ratificación respectiva.

VIGÉSIMO SEGUNDO. Publíquese en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, y en la página web de éste Poder Legislativo.

P. O. 30 DE JUNIO DE 2014.

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

SEGUNDO. Remítase el presente Decreto a los Honorables Ayuntamientos de la entidad para los efectos en lo dispuesto por el Artículo 199, numeral 1 fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero y oportunamente en su caso, expídase el Acuerdo de ratificación respectiva.

TERCERO. Publíquese en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, y en la página web de éste Poder Legislativo.

P. O. 10 DE JUNIO DE 2016.

ARTÍCULO PRIMERO. Remítase el presente Decreto a los H. Ayuntamientos del Estado de Guerrero, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 199, numeral 1, fracción III de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, y oportunamente expídase la declaratoria respectiva conforme a lo dispuesto en el numeral 2 de (sic) artículo ya referido.

ARTÍCULO SEGUNDO. Una vez emitida la Declaratoria por el Congreso del Estado, la presente reforma Constitucional entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero.

ARTÍCULO TERCERO. Remítase este Decreto al Lic. Héctor Antonio Astudillo Flores, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guerrero, para los efectos legales conducentes.

ARTÍCULO CUARTO. Publíquese el presente Decreto para el conocimiento general en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

ARTÍCULO QUINTO. Publíquese en el Portal Web del Congreso del Estado y désele la más amplia difusión para su conocimiento general.

P.O. 10 DE JUNIO DE 2016.

PRIMERO. Remítase el presente Decreto a los Ayuntamientos de la entidad para efecto de lo dispuesto por la fracción III del numeral 1 del Artículo 199 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, y oportunamente ex-

pídase la Declaratoria respectiva conforme a lo dispuesto por el numeral 2 del mismo artículo.

SEGUNDO. Una vez emitida la Declaratoria por el Congreso del Estado, la presente reforma, entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero.

TERCERO. En un plazo de 60 días naturales a la entrada en vigor del presente decreto, la Fiscalía General del Estado deberá integrar en su organigrama a la Fiscalía Especializada en materia de desaparición forzada y búsqueda de personas desaparecidas, asimismo establecerá en su reglamento las funciones y atribuciones del órgano de procuración de justicia que se crea.

CUARTO. Remítase este Decreto al Licenciado Héctor Astudillo Flores, Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero, para su conocimiento y efectos procedentes.

QUINTO. Publíquese el presente Decreto para el conocimiento general en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, en el portal Web del Congreso del Estado y difúndase a través de los medios de comunicación.

P. O. 7 DE OCTUBRE DE 2016.

PRIMERO. Remítase el presente Decreto a los Ayuntamientos de la entidad para efecto de lo dispuesto por la fracción III del numeral 1 del Artículo 199 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, y oportunamente expídase la Declaratoria respectiva conforme a lo dispuesto por el numeral 2 del mismo artículo.

SEGUNDO. Una vez emitida la Declaratoria por el Congreso del Estado, la presente reforma constitucional entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero.

TERCERO. Remítase este Decreto al Licenciado Héctor Astudillo Flores, Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero, para su conocimiento y efectos procedentes.

CUARTO. Publíquese el presente Decreto para el conocimiento Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, en el portal Web del Congreso del Estado.

P. O. 8 DE NOVIEMBRE DE 2016.

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

SEGUNDO. En términos del numeral 1, fracción III del artículo 199 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, remítase a los Hono-

rables Ayuntamientos Municipales del Estado, para su conocimiento y efectos constitucionales procedentes.

TERCERO. Remítase al Titular del Poder Ejecutivo, para su conocimiento y efectos legales correspondientes.

CUARTO. Publíquese en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para su conocimiento general.

P. O. 14 DE JULIO DE 2017.

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios legales.

Segundo. El Congreso del Estado, dentro del plazo de 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar la legislación secundaria en la materia.

Tercero. La Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, establecerá que, observando lo dispuesto en la Ley Número 454 de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado de Guerrero, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero:

a) Aprobará su proyecto de presupuesto, con sujeción a los criterios generales de política económica del Estado de Guerrero, y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo local;

b) Ejercerá directamente su presupuesto, aprobado por el Congreso del Estado, sin sujetarse a las disposiciones emitidas por la Secretaría de Finanzas y aquella a cargo del control interno del Ejecutivo Estatal;

c) Autorizará las adecuaciones presupuestarias sin requerir la autorización de la Secretaría de Finanzas y Administración, siempre y cuando no rebase su techo global aprobado por el Congreso del Estado;

d) Determinará los ajustes que correspondan a su presupuesto en caso de disminución de ingresos durante el ejercicio fiscal, y

e) Realizará los pagos, llevará la contabilidad y elaborará sus informes, a través de su propia tesorería, en los términos de las leyes aplicables.

Cuarto. Las adiciones, reformas y derogaciones que por virtud del presente Decreto se hacen a los artículos: 150, 151, 153, 196 numerales 2 y 3, 197 y 198 Bis, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las leyes a que se refiere el Transitorio Segundo del presente Decreto.

Quinto. En tanto se expiden y reforman las leyes a que se refiere el Segundo Transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de responsabilidades administrati-

vas de los servidores públicos, así como de fiscalización y control de recursos públicos, que se encuentren vigentes en el Estado, a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto.

Sexto. Los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado que hayan sido nombrados a la fecha de entrada en vigor de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, continuarán como Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, en los mismos términos de su nombramiento.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo continuará funcionando con su organización y facultades actuales y substanciando los asuntos que actualmente se encuentran en trámite, hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero.

Séptimo. Los recursos humanos, materiales, financieros y presupuestales con que cuenta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, incluyendo todos sus bienes y los derechos derivados de los fondos o fideicomisos vigentes, pasarán a formar parte del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, en los términos que determine su ley orgánica.

Octavo. Los trabajadores de base que se encuentren prestando sus servicios en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, a la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, seguirán conservando su misma calidad y derechos laborales que les corresponden, ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, en los términos que dicha ley determine.

Noveno. El Auditor General del Estado y los Auditores Especiales de la Auditoría General del Estado que hayan sido nombrados conforme a la Ley Número 1028 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Guerrero, continuarán como Auditor Superior del Estado y Auditores Especiales de la Auditoría Superior del Estado, en los mismos términos de su nombramiento.

La Auditoría continuará funcionando con su organización y facultades actuales y substanciando los asuntos que actualmente se encuentran en trámite, hasta la entrada en vigor de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Guerrero.

Décimo. Los recursos humanos, materiales, financieros y presupuestales con que cuenta la Auditoría General del Estado, incluyendo todos sus bienes y los derechos derivados de los fondos o fideicomisos vigentes, pasarán a formar parte de la Auditoría Superior del Estado, en los términos que determine la ley que los rige.

Décimo Primero. Los trabajadores de base que se encuentren prestando sus servicios en la Auditoría General del Estado, a la entrada en vigor de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Guerrero, seguirán conservando su misma

calidad y derechos laborales que les corresponden, ante la Auditoría Superior del Estado de Guerrero, en los términos que dicha ley determine.

Décimo Segundo. Los titulares de los órganos internos de control de los organismos estatales con autonomía reconocidos por esta Constitución, que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán en su encargo en los términos en los que fueron nombrados.

Décimo Tercero. Las referencias al Tribunal de lo Contencioso Administrativo que se hagan en otras leyes y disposiciones legales, se entenderán aplicables al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero; las referencias correspondientes (*sic*) la Auditoría General del Estado se entenderán aplicables a la Auditoría Superior del Estado de Guerrero; las referencias correspondientes a las contralorías internas se entenderán aplicables a los órganos internos de control y las referencias correspondientes a la Fiscalía de Combate a la Corrupción se entenderán aplicables a la Fiscalía en Combate a la Corrupción.

P. O. 14 DE JULIO DE 2017.

PRIMERO. Este Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

SEGUNDO. En términos del numeral 1, fracción III del artículo 199 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, remítase a los H. Ayuntamientos Municipales del Estado, para su conocimiento y efectos constitucionales procedentes.

TERCERO. Los consejeros que actualmente conforman el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero, pasarán a ser Comisionados de dicho Instituto por el tiempo que reste al nombramiento del que fueron objeto, en consecuencia, cambian de denominación.

Los consejeros que concluyen su periodo el 8 de febrero de 2018, podrán participar en el proceso de selección y designación de los Comisionados para integrar el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Con el objeto de asegurar el escalonamiento en los cargos de los integrantes del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por única ocasión duraran en su encargo los periodos siguientes:

- El primero que se designe durará en su encargo 7 años;
- El segundo que se designe durará en su encargo 5 años, y
- El tercero que se designe durará en su encargo 3 años.

CUARTO. Dentro de los 90 días hábiles siguientes a la entrada en vigor de este decreto el H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, deberá emitir la convocatoria para designar a los integrantes del Consejo Consultivo.

Con el objeto de asegurar el escalonamiento en los cargos de los integrantes del Consejo Consultivo del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por única ocasión duraran en su encargo los periodos siguientes:

- El primero que se designe durará en su encargo 5 años;
- Los restantes 3 años.

QUINTO. Remítase al Titular del Poder Ejecutivo, para su conocimiento y efectos legales correspondientes.

SEXTO. Publíquese en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para su conocimiento general.

P. O. 17 DE NOVIEMBRE DE 2017.

PRIMERO. Remítase el presente Decreto a los Honorables Ayuntamientos de la entidad para efectos de lo dispuesto por la fracción III del numeral 1 del artículo 199 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, y oportunamente expídase la Declaratoria respectiva con forme a lo dispuesto por el numeral 2 del mismo artículo.

SEGUNDO. Comuníquese el presente Decreto al Titular del Poder Ejecutivo Estatal, para los efectos legales conducentes.

TERCERO. Publíquese el presente Decreto en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, para el conocimiento general.

P. O. 2 DE FEBRERO DE 2018.

ARTÍCULO PRIMERO. Remítase el presente Decreto a los Ayuntamientos de la entidad para efecto de lo dispuesto por la fracción III del numeral 1 del Artículo 199 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, y oportunamente expídase la Declaratoria respectiva conforme a lo dispuesto por el numeral 2 del mismo artículo.

ARTÍCULO SEGUNDO. Una vez emitida la Declaratoria por el Congreso del Estado, la presente reforma constitucional entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero.

ARTÍCULO TERCERO. Remítase al Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero, para su conocimiento y efectos procedentes.

ARTÍCULO CUARTO. Publíquese en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero para el conocimiento general.

P. O. 31 DE JULIO DE 2018.

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

SEGUNDO. En términos de la fracción III, del artículo 199 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, remítase a los Honorables Ayuntamientos de los municipios del Estado para su conocimiento y efectos legales correspondientes.

TERCERO. Remítase al Titular del Poder Ejecutivo, para su reconocimiento y efectos legales conducentes.

CUARTO. Publíquese en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, para su conocimiento general.

P. O. 21 DE AGOSTO DE 2018.

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero.

SEGUNDO. El Congreso del Estado, dentro del plazo de 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar la legislación secundaria en la materia.

TERCERO. En tanto se expiden y reforman las leyes a que se refiere el Segundo Transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de derechos y cultura indígena, que se encuentren vigentes en el Estado, a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto.

CUARTO. En términos del numeral 1, fracción III del artículo 199 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, remítase a los Honorables Ayuntamientos Municipales del Estado, para su conocimiento y efectos constitucionales procedentes.

QUINTO. Remítase al Titular del Poder Ejecutivo, para su conocimiento y efectos legales correspondientes.

SEXTO. Publíquese en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para conocimiento general.

P. O. 24 DE AGOSTO DE 2018.

PRIMERO. Remítase el presente Decreto a los Ayuntamientos de la Entidad para efecto de lo dispuesto por la fracción III del numeral 1 del Art. 199 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, y oportunamente expídase la declaratoria respectiva conforme a lo dispuesto por el numeral 2 del mismo artículo.

SEGUNDO. Una vez emitida la declaratoria por el Congreso del Estado, la presente reforma Constitucional entrará en vigor al día siguiente de su publicación (sic) el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero.

TERCERO. Remítase el presente Decreto al titular del Poder Ejecutivo Estatal, para su conocimiento y efectos procedentes.

CUARTO. Publíquese el presente Decreto para el conocimiento general y sus efectos legales procedentes.

P. O. 24 DE AGOSTO DE 2018.

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios legales.

SEGUNDO. En términos del numeral 1, fracción III del artículo 199 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, remítase a los Honorables Ayuntamientos Municipales del Estado, para su conocimiento y efectos constitucionales procedentes.

TERCERO. El actual Titular de la Auditoría Superior del Estado, continuará en el cargo hasta la conclusión del periodo para el cual fue nombrado, no estará impedido para participar en el proceso de designación del nuevo titular de la Auditoría Superior del Estado de Guerrero, para ser nombrado por un sólo periodo más, sujetándose a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero Número 231 y en la Ley Número 468 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Guerrero.

CUARTO. Los actuales Auditores Especiales de la Auditoría Superior del Estado, continuarán en el cargo hasta en tanto el Titular de la Auditoría Superior del Estado, conforme al procedimiento establecido en la Ley de la materia, designe en su caso, a los Auditores Especiales.

QUINTO. Remítase al Titular del Poder Ejecutivo, para su conocimiento y efectos legales correspondientes.

SEXTO. Publíquese en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para conocimiento general.

P. O. 4 DE SEPTIEMBRE DE 2018.

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero.

Segundo. Una vez que entren en vigor las disposiciones de este Decreto, se procederá de la forma siguiente:

El Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo y la Fiscalía General del Estado, deberán realizar de manera coordinada las acciones necesarias a efecto de garantizar la sustitución de la representación del Estado, ante todos aquellos órganos o instituciones en los que se siga un procedimiento y que el Estado sea parte.

La Fiscalía General del Estado entregará al Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo o a quien este designe todos los expedientes y demás accesorios que tenga bajo su resguardo respecto de los asuntos en los que ejercía la representación del Estado, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la entrada en vigor de este Decreto, así como un informe detallado del estatus, antecedentes y observaciones de cada uno de ellos.

De manera conjunta el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo y la Fiscalía General del Estado, darán seguimiento a los procedimientos compartiendo la responsabilidad por un término transitorio no menor a tres meses, a efecto de que no se vean afectados los procedimientos por la transición.

La Fiscalía General del Estado, transferirá los recursos financieros y materiales etiquetados y designados para la representación del Estado de Guerrero a la dependencia que realice las funciones de Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo, los titulares de ambas dependencias realizarán las previsiones necesarias para que dichos recursos queden transferidos el mismo día en que entren en vigor las disposiciones señaladas en el presente Decreto.

LA IMPORTANCIA DEL CONOCIMIENTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE GUERRERO

Elisur ARTEAGA NAVA³⁸⁸



[...] En México, durante muchos años, se consideró que el estudio del derecho constitucional se reducía al análisis de la Constitución política general que estuviera en vigor. Se estudiaba, preferentemente, la estructura, funcionamiento y facultades de los poderes federales. La organización política de los estados miembros de la federación, sólo alcanzaba a merecer un breve apartado; éste era general y sin una referencia a las instituciones particulares de la estructura local. Don Emilio Rabasa, en su obra *La constitución y la dictadura*, publicada por primera vez en 1912, se limitó a dedicarle 23 páginas de las 331 que integraron su obra³⁸⁹ y eso sin dejar de reconocer que ese apartado está referido al aspecto político de la organización local. La referencia a la parte orgánica es breve.

Don Miguel Lanz Duret, en su *Derecho constitucional mexicano*, fue más avaro³⁹⁰ y por las mismas anduvo don Felipe Tena Ramírez.³⁹¹ En esas condiciones es válido afirmar que el estudio del derecho constitucional estatal es de reciente data. No fue sino hasta 1988 en que apareció un volumen dedicado especialmente al constitucionalismo estatal.³⁹²

En la actualidad el derecho constitucional estatal es una disciplina jurídica que se ha consolidado; ella tiene aceptación en la academia, en el foro y en la legislación. El estudio de la materia es objeto de los programas de estudio de un número crecido de facultades y escuelas de derecho.

³⁸⁸ Esta nota es una selección del texto: Elisur Arteaga Nava, “Breve nota introductoria a la segunda edición”, en Raúl Calvo Barrera y David Cienfuegos Salgado, *La Constitución guerrerense. Una visión histórica y político-institucional*, México, Fundación Académica Guerrerense, El Colegio de Guerrero, 2006, pp. 7-11. Agradecemos a nuestro reconocido constitucionalista y paisano su amable deferencia para reproducir esta selección de su texto.

³⁸⁹ México: Tip. de Revista de revistas, 1912.

³⁹⁰ México: Norgis Editores, 1959,

³⁹¹ *Derecho constitucional mexicano*, México: Porrúa, 1980, pp. 129-142.

³⁹² Elisur Arteaga Nava, *Derecho constitucional estatal*, México: Porrúa, 1988.

La bibliografía sobre el tema es abundante. Se han estudiado casi todos los temas relacionados con la organización política local. Cada año se celebran actividades relacionadas con el tema. Existe un congreso bianual destinado al estudio del derecho local.

Podemos decir que hemos asistido al surgimiento y consolidación del derecho constitucional estatal. Finalmente se ha hecho justicia a los juristas locales que se han empeñado en crear instituciones públicas, depurar y adaptar en el nivel local algunas de las federales.

La doctrina terminó por impulsar un cambio en la constitución política general y en las leyes relacionadas con los estados. Los estudiosos del derecho constitucional local, fueron capaces de hacerse sentir en el ámbito legislativo e incorporar instituciones que, en una etapa de nuestro desarrollo político, fueron sólo especulaciones teóricas. En esta materia existen muchas novedades.

Ciertamente se han creado instancias locales ante las que se pueden impugnar actos de las autoridades de las entidades federativas, cuando se estiman que son contrarios a las constituciones políticas de los estados; no obstante ello, es de hacerse notar que se advierten algunos riesgos o materias que pueden ser motivo de conflicto. Algunos de ellos son los siguientes:

En aplicación del artículo 124 de la Constitución general, es de suponerse que el conocimiento de los problemas de constitucionalidad local, es de la competencia exclusiva de los jueces de los estados, concretamente de los tribunales superiores de justicia. Para los efectos anteriores [...] se han creado auténticos tribunales de constitucionalidad.

A pesar de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad, ha asumido el conocimiento de cuestiones relacionadas con constitucionalidad local, es decir, en violación del referido artículo 124 han asumido el conocimiento de controversias, en las que las partes alegan una violación a un precepto de la carta magna de un estado; ello implica una invasión grave a la competencia estatal; lo es por cuanto a que deriva del más alto tribunal y se trata de una resolución definitiva e inatacable.

Otro motivo de riesgo es que, a pesar de que existen los tribunales de constitucionalidad, en algunos estados ellos no han tenido la posibilidad de ejercer su función jurisdiccional; los particulares no han recurrido a ellos para demandar la declaración de inconstitucionalidad de actos de la autoridad local, con relación a la constitución estatal.

Es causa de ello el poco conocimiento que se tiene de la institución, la posible desconfianza con que se les ve, lo engorroso que pudieran ser los trámites a seguir, la general aceptación que en todos los niveles sociales tiene el juicio de amparo y la sospecha de que los tribunales de constitucionalidad local pudieran no estar al margen de la influencia de los gobernadores o demás autoridades.

Es factible que todo lo anterior, lleve al convencimiento de su inutilidad; de que se llegue a considerar que los tribunales son un gasto innecesario y, llegado a este extremo, se llegue a proponer su supresión.

Si bien se observan otros riesgos, sólo haré referencia a uno más: por virtud de diferentes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la función electoral, de ser responsabilidad del Poder Ejecutivo, tanto en el nivel federal, como en el local, ha pasado a ser una función encomendada a entes independientes, especializados y profesionales.

No obstante lo anterior, ante la general desconfianza respecto de las instituciones locales, se ha conferido un poder de revisión y enmienda al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con lo que se ha introducido en esta materia un elemento que injerencia en el ámbito local y ha restado autoridad a las instancias locales.

Los fenómenos anteriores y otros han contribuido y contribuyen al debilitamiento de las instituciones estatales con detrimento del sistema federal y de la autonomía de las entidades federativas.

En el ámbito federal, por razón de un juego político más limpio y efectivo, algunas instituciones se han vivificado, otras fortalecido y unas más, de haber sido durante muchos años figuras meramente teóricas, han sido llevadas al mundo de la realidad. Es de esperarse que, por el bien y el fortalecimiento de las instituciones democráticas, por las mismas razones se observe en los estados idéntico fenómeno.

Desde 1849 a la fecha muchas cosas han cambiado en el estado de Guerrero. Ya nadie recuerda que la población de Arroyo Seco mutó su nombre y que ahora se llama Arcelia, que, según vieja conseja derivó de unir el apellido de un gobernador y el nombre de su esposa. Los que recuerdan que ciudad Altamirano se llamó Pungarabato son pocos y viejos.

Casi ha desaparecido el aislamiento en que se hallaban grandes regiones del estado. Las zonas de riego se han incrementado notablemente. Sin haber desaparecido la pobreza, ya se observa un desarrollo comercial importante. Somos afortunados, hemos alcanzado a ver un nuevo estado de Guerrero.

En el ámbito del derecho, concretamente de la doctrina jurídica, también hay cambios; se observa el surgimiento de nuevos valores y la publicación de obras en las que se estudian las instituciones propias del estado con seriedad y profundidad.

ACERCA DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE GUERRERO

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA



En nuestro país, y Estado, sólo se conoce y analiza la mitad de las instituciones de gobierno: la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos. Para los especialistas no existe otra constitución que la federal, hasta que el ciudadano de un Estado en particular gobierna su entidad o incluso su localidad y nuestra Carta federal sólo le provee con un artículo para gobernar un municipio y unas cuantas disposiciones más para enfrentar los problemas institucionales y de pluralidad política para el gobierno de uno de los Estados de la República.

Claramente, la propia Constitución federal reserva facultades implícitas a los Estados y no se encuentran ni esbozadas ni explicadas en la propia Constitución, por lo que toca a los Estados desarrollar su propio régimen interior, no por mero interés especulativo, sino por la ingente necesidad de gobernar y confrontar problemas políticos y sociales de su región, que en el Estado de Guerrero son muchos, como en las demás entidades de nuestro país.

Replicar en el Estado las mismas instituciones federales no tiene sentido, porque no se requiere repetir disposiciones federales en las entidades para que sean obligatorias en el Estado; para eso ya la supremacía constitucional se aplica y sin necesidad de repetir los derechos humanos o la organización política republicana y federal, son la ley suprema de los diversos Estados.

Si lo anterior es verdad, ¿Qué le queda a los Estados por definir en sus respectivas Constituciones? No hay reglas específicas ni disposiciones concretas, pero hay muchos aspectos por regular y son indispensables desarrollarlos de acuerdo a las necesidades, historia y cultura de cada Estado, por eso no las prescribió la Carta federal, porque cada Estado es distinto y cada municipio del Estado merece disposiciones de acuerdo a sus realidades y no soluciones homogéneas y uniformes.

En esta tarea fundamental sólo los Estados pueden definir sus propias instituciones, por lo que los libros como este, que coordina el Dr. David Cienfuegos Salgado, nos ayudan a comprender y a pensar sobre el origen y trayectoria de cada disposición de la Constitución de Guerrero que se encuentra en desarrollo desde 1851. Sólo de esta ma-

nera, puede el ciudadano guerrerense discernir sobre sus mejores opciones políticas y así distinguirse del resto de ciudadanos de la unión federal mexicana.

De las cuatro o más reformas integrales a la Constitución de Guerrero desde 1918, pueden desprenderse las tendencias en el gobierno y transformación del Estado y los elementos para evaluar su desempeño.

El esfuerzo que se pone en manos del lector, se ha consolidado en otros Estados con igual objetivo y empeño; por lo que estas obras se complementan y configuran en un *ius commune* para entender el derecho constitucional de las entidades federativas. Éste es el complemento que se había olvidado en nuestro derecho público, que sin él no es posible entender a las instituciones jurídicas fundamentales en su globalidad.

Acapulco, Gro., abril de 2019

CAMBIOS CONSTITUCIONALES EN GUERRERO: ¿ADAPTACIÓN AL ENTORNO O BRINDIS AL SOL?

Cristina Abril MORENO HERNÁNDEZ
Eudocio TÉLLEZ SANTIAGO
Secundino GONZÁLEZ MARRERO



1. EL PROCESO DE CAMBIO. LOS HECHOS

El 27 de octubre³⁹³ de 2012 el gobernador de Guerrero, Ángel Aguirre, envió al Congreso del Estado una iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución local, cumpliendo así una promesa de campaña³⁹⁴ y cumpliendo, también, con una tradición mexicana según la cual han sido los titulares del Ejecutivo —federal y estatales— quienes impulsan los cambios constitucionales (Carbonell, 2009: 114)³⁹⁵. La iniciativa, tras ser conocida por el pleno de la Cámara el 6 de noviembre, fue turnada a la Comisión de Estudios Constitucionales y Jurídicos. Tras los subsiguientes cambios y debates, el pleno del Congreso la aprobó por unanimidad de los miembros presentes.³⁹⁶

Tal y como establecen los mecanismos de reforma, el texto pasó después a discusión en los municipios y finalmente, el 24 de abril de 2014, el Congreso aprobó el decre-

³⁹³ La fecha es significativa, ya que conmemora la formación oficial del Estado, en 1849. Los gobernantes locales suelen hacer uso de esa fecha para la toma de decisiones relevantes.

³⁹⁴ “Propone Aguirre nueva Constitución que revoque a los gobernantes que no cumplan”. *La Jornada de Guerrero*, 16 de enero de 2011. En la misma fecha, el periódico también recoge la noticia de que el entonces diputado federal por el PT, Porfirio Muñoz Ledo, sería el consultor encargado de la preparación del proyecto de reformas, elaborado por una comisión coordinada por Marcial Rodríguez Saldaña. Muñoz Ledo planteó la elaboración de una nueva carta magna para el estado debe tomar en cuenta la fuerza de los municipios, y planteó que “el origen de la soberanía está en el municipio, hay que devolverles el poder” Habría también que “privilegiar el derecho a decidir de los pueblos indígenas” y que “la democracia sea participativa, para lo cual deben quedar bien asentados los plebiscitos y los referendos, para que los pueblos tomen decisiones referentes a su forma de gobierno”.

³⁹⁵ “tanto el Poder Legislativo como el Judicial se desentendían del texto constitucional y dejaban toda la iniciativa de la materia al presidente de la República. Esto significaba que todas las reformas constitucionales tenían su origen en el presidente y que el texto de la Carta Magna se solía interpretar tomando como base la exposición de motivos con que se acompañaba cada iniciativa de reforma”.

³⁹⁶ En adelante, el texto enviado por el Gobernador será citado como Propuesta del Gobernador, PG, y el aprobado y vigente como Constitución del Estado de Guerrero, CEG.

to 243 que recoge las reformas, al tener constancia de su ratificación por 45 municipios, 4 más de lo exigido por la norma. Dicha ratificación por parte de los ayuntamientos se llevó a cabo de modo muy fluido y sin apenas objeciones. La excepción vino de parte del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) cuyo comité estatal emitió un comunicado en el que instaba a los Cabildos municipales a rechazar el proyecto pues argüía que, entre otras desgracias, el nuevo texto degradaba los derechos humanos como “al trabajo, la salud, al agua, a la alimentación” a la categoría de “derechos sociales, económicos y culturales”. También se quejaba el comunicado de que no disminuyera el número de diputaciones plurinominales, lo que “parece haber sido convenido para satisfacer los intereses de los partidos políticos”. Como se verá *infra*, el proyecto enviado por el Gobernador planteaba disminuir de 18 a 8 los curules de vía plurinominal. No deja de ser curioso que un partido en formación defienda la disminución de escaños proporcionales, que son a los que tendría más fácil acceso³⁹⁷.

Con posterioridad a la promulgación del texto hubo cambios, algunos en la propia Constitución³⁹⁸ y otros que la afectan de manera indirecta, al aprobarse la nueva Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero del 30 de junio de 2014 (en adelante LIPEG).

2. El *por qué*

Estudios sobre modificaciones constitucionales —sus causas y sus modalidades— no han sido muy abundantes en Ciencia Política, quizás por entender que todo ello correspondía disciplinariamente al Derecho Constitucional (Jon Elster, 1991, 1994). Es un vacío que se ha ido llenando en parte por los trabajos del propio Elster y de otros como Gabriel Negretto (2008, 2009, 2012)

Las constituciones cambian y lo hacen de varias maneras. La más radical consiste en su sustitución por otra distinta. Es lo que ocurre, habitualmente, tras un cambio de régimen³⁹⁹ o como consecuencia de una crisis política de especial trascendencia, por

³⁹⁷ «http://www.morenaguerrero.com/2014/04/morena-pide-los-cabildos-rechazar.html#.U3OYR_mSzL», consultado el 14 de mayo de 2014.

³⁹⁸ A fines de Junio de 2014, el nuevo texto ya vivió su primera reforma, aunque de contenido poco sustantivo, ya que se trató de una adaptación a los cambios derivados de la creación del INE, en concreto, de la manera de elegir a los integrantes de las instituciones electorales del Estado (Congreso de Guerrero, 2014b).

³⁹⁹ Hay casos en los que el cambio de régimen, por ejemplo, de uno autoritario a uno democrático, implica el restablecimiento de la precedente constitución democrática derogada o congelada por el autoritarismo. Fue, por ejemplo, el caso de la última transición argentina. Según Barbara Geddes (v. en Negretto, 2008: 10) la restauración de una constitución previa o la promulgación de una nueva tras el período autoritario depende si el sistema de partidos que emerge es continuidad o no del anterior.

ejemplo, la que provocó la transformación de la débil Confederación de Estados Unidos al vigente —aunque claro que muy cambiado desde entonces— régimen federal. Otro caso relevante lo constituye el paso de la IV a la V República Francesa. En ambos ejemplos, la modificación fue total o, si se quiere, sustantiva, pues las nuevas disposiciones algo heredaron de las precedentes⁴⁰⁰. En el caso de Guerrero, el cambio ha sido prácticamente total sin que, como suele ocurrir en la tradición mexicana, haya habido convocatoria del poder constituyente originario. La Constitución mexicana (y la guerrerense, claro) y otras de América Latina, no prevén más vías de modificación que la reforma de los artículos o la adición de otros nuevos. En otras palabras, se puede modificar por completo el texto constitucional sin recurrir al poder constituyente originario.

Las constituciones, como sabemos, también pueden cambiar sin ser sustituidas: las interpretaciones judiciales, por ejemplo, permiten a los textos constitucionales adaptarse a las sucesivas circunstancias sin que se recurra a la modificación formal o al soberano originario por la vía de una Asamblea Constituyente. De igual manera, posibles decisiones legislativas y ejecutivas pueden tener efectos y alterar el espíritu de la norma (Ackerman, 1991). De hecho, como lo señala Gabriel Negretto (2012: 749) otra posible causa de cambios ocurre cuando los actores políticos carecen de capacidad para efectuar modificaciones a través de las enmiendas o la interpretación judicial⁴⁰¹. En el caso de Guerrero no ha habido intervención del poder judicial local en asuntos constitucionales, de manera que la vía de la interpretación no ha sido utilizada para los cambios. Julio Bustillos (2009) incluye a Guerrero en su lista de Estados que, desde 2000, habrían alterado su constitución para albergar alguna forma de “control judicial de la constitucionalidad local, entre los que destacan el juicio de protección de derechos fundamentales (llamado frecuentemente “amparo local”), la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad, la cuestión de inconstitucionalidad y la acción por omisión legislativa”. Sin embargo, en un cuadro elaborado por el mismo autor en el trabajo citado, señala que en Guerrero no se habría llevado a cabo ninguna forma de control judicial de la constitucionalidad local. En realidad, existen dudas sobre que hubiere mecanismos de control en la constitución anterior. Por ejemplo, en la propia Ley Orgánica

⁴⁰⁰ El pasado sirve también como ejemplo de lo que no hay que hacer: “constitution makers are more influenced by past disasters than by past successes” (Elster, 1991: 478)

⁴⁰¹ Negretto (2012: 750) señala también que los cambios pueden ocurrir “when the constitutional regime has a power concentrating design. It is further argued that the frequency of amendments depends both on the length and detail of the constitution and on the interaction between the rigidity of the amendment procedure and the fragmentation of the party system”. No es el caso de Guerrero. El sistema de partidos no está fragmentado y la capacidad del Gobernador para articular consensos ha sido habitualmente elevada. Tampoco parece que el cambio se deba - al menos, no en términos relativos a la propia tradición política de Guerrero - a un entorno inestable que, como muestra el propio Negretto (2008) suele ser el detonante de los cambios constitucionales en América Latina

del Poder Judicial de Guerrero no se establece ningún ámbito para casos de controversia constitucional. De hecho, una de las novedades del texto era, justamente, la creación de una Sala Constitucional dentro del Tribunal Supremo de Justicia del Estado, pero la mención expresa a dicha sala desapareció en el debate parlamentario. La ausencia de mecanismos judiciales de revisión e interpretación no ha impedido la larga duración del texto ahora sustituido, al contrario de lo que suele ser habitual (Negretto, 2008: 26)

La sustitución de una constitución por otra o su revisión en profundidad pueden obedecer a su pérdida de funcionalidad en un contexto cambiante o a una variación fuerte en el equilibrio de poderes. Ejemplos del primer caso lo constituyen los reclamos para la reforma en México, en el ámbito federal, desaparecidos los poderes *metaconstitucionales* del presidente y la persistencia de los gobiernos divididos desde 1997. Ejemplos del segundo han sido - y casi constituyen en sí mismos una “ola” de cambios - los sucesivos incrementos de los poderes presidenciales en América Latina, asociados con la irrupción de los gobernantes etiquetados como “bolivarianos”.

Otra razón para el cambio está asociada con lo que se puede llamar “fetichismo constitucional”, esto es, la creencia errónea de que cambiando la Constitución cambia la realidad. Así, pese a la afirmación del gobernador Aguirre de que con la reforma constitucional no habrá “más gobiernos estatales autoritarios, (porque) se ha eliminado la figura de Jefe de Estado, para dar mayor relevancia al equilibrio de poderes”⁴⁰² no parece que tal cosa vaya a ocurrir a corto plazo y, desde luego, no por haber eliminado la figura de Jefe de Estado.

Finalmente, hay casos en los que los cambios constitucionales se hacen para “inglés ver”, de manera que o bien ocultan la realidad o bien no regulan más que aparentemente los diferentes conflictos de poder. En los hechos, la política se guiaría por las prácticas informales de los políticos. Para *inglés ver* significa que se hace una ley para no cumplirla. Su origen es la presión británica a Brasil para que aboliera la esclavitud. Se aprobó una norma, en 1831, que declaraba libres a todos los africanos que desembarcaran en los puertos brasileños, pero todos y especialmente los que la votaron, sabían que no se iba a cumplir: para inglés ver, pues.

Los cambios de la Constitución guerrerense no parecen deberse ni a un reclamo colectivo ni a causa de un rendimiento disfuncional del texto precedente (Negretto, 2012: 755), ni porque se convirtiera en un obstáculo para el desempeño de las tareas del gobernador sino, más bien, a la necesidad de adaptación a los cambios constitucio-

⁴⁰² Afirmó también que gracias a la reforma ya no habría “más gobernadores y funcionarios impunes con poderes meta constitucionales, hoy mediante el referendo, el plebiscito y la revocación de mandato se legitima la fuente de todo poder público, que emana del pueblo de acuerdo con el Artículo 39 constitucional” *El Sur de Acapulco*, 25 de abril de 2014.

nales llevados a cabo en la norma federal y a la voluntad del gobernador, y la pretensión de dejar un sello normativo a su periodo de gobierno, en lo que puede verse como una muestra del gobernante *activista* frente al gobernante *gestor*, actitud de la que ya hizo gala en su periodo como gobernador interino.

En la retórica, claro, las cosas no son así, y en el considerando que precede a la exposición de motivos se arguye una tradición libertaria y heroica de Guerrero que habría sido clave para la construcción de la nación y el Estado mexicanos en tanto que “epicentro de los movimientos libertadores contra toda estructura opresora del poder”. Así, “la historia del Estado de Guerrero se caracteriza por ser paradigmática. De su seno han brotado proclamas políticas e ideológicas cuya fuerza transformadora ha sido fuente de inspiración para el avance libertario, democrático y social del pueblo de México”. Tras un recuento de los, según el gobernador, hechos históricos de la entidad y su contribución a la historia mexicana, le atribuye al estado un hipotético “compromiso en la construcción de una República solidaria, igualitaria e incluyente, al ser el epicentro de los movimientos libertadores contra toda estructura de poder...”. Sus habitantes se habrían destacado para demandar mejoras en sus “condiciones de vida” y para sentar “las bases para el desarrollo y el progreso de su pueblo”⁴⁰³.

Dicho todo lo anterior, el que los cambios fueran adaptativos, por un lado, y reflejo de las querencias políticas y discursivas del gobernador por el otro, no significa que hayan sido irrelevantes. En concreto, se produjeron cambios en el diseño y en la relación de las instituciones, al igual que se incorporaron nuevas figuras y se desarrollaron otras que, en el texto reformado, estaban apenas enunciadas. De todo ello se da cuenta en los apartados que siguen.⁴⁰⁴

3. El *qué*

Un primer cambio destacable tiene que ver con su estructura formal, que perfecciona algún aspecto y no tanto otro. El nuevo texto está mucho mejor estructurado que el precedente, de manera que se cumple con la técnica constitucionalista de agrupar en

⁴⁰³ Claro que este tipo de retórica es bastante habitual en los procesos constituyentes, e incluso se reflejan en los preámbulos constitucionales o en el articulado. La primera constitución en español, la de Cádiz, establecía entre las obligaciones de los españoles la de ser “justos y benéficos”. En el texto del Gobernador hay también aires *jeffersonianos* al argumentar que “cada generación de guerrerenses expresa nuevos anhelos y aspiraciones”, de ahí que “de conformidad con sus carencias y necesidades (sic) el gobierno emanado de la voluntad popular [...] refrenda su compromiso de renovar el pacto político y social de los guerrerenses”. Recuérdese que Thomas Jefferson defendía el derecho de cada generación a tener su propio texto constitucional.

⁴⁰⁴ Por razones de espacio, quedan fuera del análisis el diseño de las nuevas instituciones autónomas y, en algunos aspectos, las relaciones entre los poderes del Estado.

la primera parte de las Constituciones todo lo relativo a los principios que rigen el sistema político —en este caso, el subnacional— y detalla los derechos y obligaciones, tanto de los ciudadanos como de los poderes públicos. En el texto sustituido ello no era así, y lo que convencionalmente se califica como partes “dogmática” y orgánica” de las constituciones, no quedaban suficientemente perfiladas.

Pero, por otro lado, la nueva Constitución incrementa el articulado de la precedente, pasando de un texto con 126 artículos a uno con 200, esto es, más extensa que la propia Constitución mexicana. Sin que haya consenso absoluto sobre ello, en general se argumenta que una constitución extensa y, por tanto, detallista, es menos funcional que otra que se limite a enunciar los principios generales, los derechos y obligaciones que se establecen, los rasgos básicos de las instituciones y los mecanismos de reforma. Un texto que se detiene en los detalles puede resultar rápidamente obsoleto⁴⁰⁵. La experiencia y longevidad de la Constitución de Estados Unidos, con sus siete artículos —alguno largo, eso sí— abonarían a favor de constituciones no muy extensas.

3.1. *Los derechos*

Los principios fundamentales del nuevo texto que, a su vez, definían los perfiles ideológicos que se pretendían para el Estado, estaban definidos en el Título I y, en especial, en el artículo 1^a, donde se establecía una definición según la cual “Guerrero se constituye en un Estado de Derecho, de carácter social y democrático”⁴⁰⁶. Una enunciaci3n que luego fue levemente alterada por la Comisi3n, dando como resultado que Guerrero “se constituye en un Estado de derecho, democrático y social”⁴⁰⁷.

⁴⁰⁵ “Una buena Constitución no debe tener muchas páginas ni muchos artículos”, les aclaró la doctora Hernández Martínez y criticó el hecho que los legisladores presumieron que de 126 artículos que tenía la carta magna de Guerrero, ahora tendría 205”. María del Pilar Hernández Martínez, catedrática del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México (UNAM) «<http://www.despertardelacosta.com/index.php/estatales/5911-presentan-decreto-de-reforma-de-la-constitucion-de-guerrero-es-como-un-ferrari-moderno-pero-inutil-dice-investigadora>». La referencia a los 205 artículos es que tal era el número antes del texto definitivo. V. también Negretto (2008: 1)

⁴⁰⁶ A través de la Constitución Española, la expresión “Estado social y democrático de derecho” ha tenido una notable recepci3n en el constitucionalismo latinoamericano. V. Valadés (1998) y Eto y Palomino (2003). A su vez, el texto español se inspiró en la ley Fundamental de Bonn, según la cual “La República Federal de Alemania es un Estado federal democrático y social”.

⁴⁰⁷ Marcial Rodríguez Saldaña (*El Sur de Acapulco*, 26 de marzo de 2014) cree que pudiera haberse aprovechado para, en la línea de otros textos contemporáneos en sociedades similares, se reconociera asimismo el carácter pluriétnico del Estado. Rodríguez Saldaña considera también que la no cooficialidad de las lenguas indígenas —aunque haya compromiso de protecci3n— hará que “en la práctica el español seguirá como única lengua”. Hay referencias al carácter plural del Estado en el artículo 8, aunque la redacci3n es algo extraña: “El Estado de Guerrero sustenta su identidad multiétnica, plurilingüística y pluricultural en sus pueblos originarios indígenas (...) así como en sus comunidades afromexicanas”. Es verdad que este artículo abre la sección

Respecto del texto previo, el proyecto de Constitución presentado por el gobernador supuso una regulación y ampliación del catálogo de derechos reconocidos jurídicamente. De hecho, en la Constitución ahora reformada, solo figuraba un artículo explícito (el 17) sobre los derechos —descritos como prerrogativas— de los guerrerenses. Estaban más codificadas las causas por las que se perdían los derechos, que los derechos mismos.

Por el contrario, en el proyecto gubernamental se listaban alrededor de 50 derechos, desde los más clásicos, como los de la vida y la dignidad (Art. 2. 5. I, PG), a otros no tan comunes, como el de réplica ante “informaciones emitidas en su perjuicio” (Art. 5. 2. X, PG) que se mantiene en el texto aprobado (Art. 5. XIV CEG). Además, el texto establecía —aunque no detallaba— la presencia de “derechos humanos de reconocimiento obligatorio; derechos humanos concurrentes; derechos humanos complementarios y derechos humanos de progresividad o nuevos derechos humanos”⁴⁰⁸.

Tras su paso por el Congreso, el resultado es ambivalente. Por un lado, desapareció la clasificación anterior y también quedaron fuera las referencias, (Art. 1. 3, PG) a la dignidad humana y la tolerancia y, en el apartado de los deberes del Estado, los de (Art.2. III, PG) promover la laicidad, si bien en el texto aprobado continúa el laicismo como “valor superior” del Estado. Se suprimió el artículo propuesto mediante el cual el Estado se comprometía a “[...] redistribuir equitativamente la riqueza” (Art.2. V, PG). También se quitó (Art. 6.2. I, PG) el derecho a la protección de las familias “en sus múltiples manifestaciones o tipos” y el derecho de las madres solteras (Art. 6.2. XIV, PG) “a recibir apoyos complementarios para la manutención de sus hijos cuando carezcan de sustento familiar y medios económicos para ello”, y solo se mantuvo una referencia a las madres solteras dentro de las prioridades de la Comisión de Derechos Humanos (Art. 119 X, CEG)

Sin embargo, en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos, en el Congreso el texto incrementó su estatuto, al establecer una sección específica para los mismos que no figuraba en el proyecto, y que abarca de los artículos 8 al 14. Lo regulado sigue, en general, las pautas establecidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en concreto el artículo 2) y los convenios suscritos por el país, como el 169⁴⁰⁹ de la OIT. En el ámbito electoral, la Constitución obliga a

relativa a los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos, pero parecería que quienes no son miembros de tales pueblos no formarían parte de la “identidad multiétnica”.

⁴⁰⁸ En general, se trata de un párrafo de voluntad garantista, aunque algo reiterativo. Sobre derechos humanos de progresividad, v. Nikken (2010)

⁴⁰⁹ Ratificado por México en 1990, establece en su artículo 9.1 que deben respetarse los métodos tradicionales de represión de los delitos usados por los pueblos indígenas en la medida en que sean compatibles con los derechos humanos. Una versión más amplia puede encontrarse en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

los partidos a (Art. 37 V, CEG) “registrar candidatos preferentemente indígenas en los lugares en donde su población sea superior al 40% y garantizar la participación política de las mujeres conforme a sus usos y costumbres”⁴¹⁰. Sin embargo, y así como en el caso de la equidad de género, de no cumplirse, el partido correspondiente quedaría sin registrar para las elecciones⁴¹¹, no hay normas coactivas que hagan cumplir lo establecido en la Ley electoral, según la cual “cuando la población indígena de un distrito o municipio sea superior al 40%, tendrán derecho de preferencia para ser postulados a cargos de elección popular” (Art. 272.II LIPEG).

Y, hablando de usos y costumbres, de especial interés y relevancia resulta el artículo 14 (CEG), según el cual “el Estado reconoce y garantiza las acciones de seguridad pública y prevención del delito; de su sistema de faltas, sujetas a su reglamento interno, que no constituyan ilícitos tipificados en el Código Penal del Estado, y que implementen los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, dentro de sus localidades, de acuerdo a sus prácticas tradicionales, cuyo seguimiento de acción se dará a través de su Policía Comunitaria o Rural, integradas por los miembros de cada comunidad y designados en Asamblea Popular o General” De esta manera se da rango constitucional a una práctica que ya había alcanzado estatuto legal en abril de 2011 con la aprobación de la ley 701, que reconocía la especificidad de las formas policiales comunitarias y del Consejo Regional de Autoridades Comunitarias-Policía Comunitaria (CRAC-PC) (Art. 37, ley 701). Sin embargo, la ausencia de referencia alguna a dicho Consejo en la nueva Constitución, parecería indicar la subordinación de la policía comunitaria al sistema de seguridad estatal, pero no deja de sorprender ese argumento, porque ya figura dicha subordinación en la propia ley 701. En su versión menos medida, los críticos del texto constitucional argumentan que la intención verdadera es,

⁴¹⁰ Según la ley 701 que regula lo que regula, los municipios con más del 40% de población indígena son: Acatepec, Ahuacutzingo, Alcozauca de Guerrero, Atenango del Río, Atlamajalcingo del Monte, Atlixac, Ayutla de los Libres, Copalillo, Copanatoyac, Cualac, Chilapa de Álvarez, Huamuxtitlán, Igualapa, Malinaltepec, Mártir de Cuilapán, Metlatónoc, Olinalá, Ometepec, Quechultenango, San Luis Acatlán, Tlacoachistlahuaca, Tlacoapa, Tlapa de Comonfort, Xalpatláhuac, Xochistlahuaca, Zapotitlán Tablas y Zitlala. En relación con este asunto, se reconocen como derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos “elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades políticas o representantes, y garantizar la participación de las mujeres en condiciones de equidad, estimulando su intervención y liderazgo en los asuntos públicos” (Art. 11. III, CEG)

⁴¹¹ “Si de la verificación del registro de candidaturas se detectara que el número de candidaturas de un género excede la paridad, el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto apercibirá al partido político o coalición para que sustituya el número de candidatos excedentes, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al de su notificación. En caso de que el partido político o coalición requerido no ajuste el exceso de género en sus candidaturas, el Consejo General del Instituto Electoral lo sancionará con la negativa a registrar dichas candidaturas”. (Art. 274, LIPEG). En el caso de las cuotas de jóvenes, la norma remite a los estatutos internos de los partidos.

tras lo ocurrido con las autodefensas en Michoacán, “desarticular a la institución de los pueblos originarios”⁴¹².

En sección aparte se constitucionalizan los derechos políticos, como los de “participar en los procesos de referéndum, plebiscito y demás instrumentos de participación ciudadana (Art. 19. IV CEG)”. A su vez, en el inciso V se prevé la posibilidad de la iniciativa legislativa popular al ser posible presentarlas “ante el Congreso del Estado, con excepción de la materia penal y tributaria, en los términos que establezca la ley”. De igual manera, en una sección posterior, la dedicada a los partidos políticos, se regulan también algunos aspectos del derecho de participación política, poniendo especial énfasis en los mecanismos de acción afirmativa⁴¹³. Así, son “obligaciones de los partidos políticos (Art. 37. III, CEG) “garantizar la igualdad de oportunidad entre hombres y mujeres (...) y (Art. 37. IV, CEG) “registrar candidaturas observando el principio de paridad (...) “en candidaturas a legisladores del Congreso del Estado y la integración de los Ayuntamientos” al igual que, como ya se vio, (Art. 26 VI, CEG) “registrar candidatos preferentemente indígenas en lugares donde predomine la población indígena y a garantizar la participación política de las mujeres”. Ello se incorpora también a las obligaciones de los partidos políticos, entre las que están las de “registrar candidaturas, observando el principio de paridad, con fórmulas compuestas por personas del mismo género propietarios y suplentes (Art. 37 IV CEG)”. El principio de paridad de género se extiende también a los integrantes de los tribunales (Art. 97. 6, CEG) y a los Órganos Autónomos, en una redacción, en este caso, algo más cautelosa dado que los procedimientos de integración deberán respetar “los principios de (...) equidad de género y, progresivamente, el principio de paridad” (Art. 112. 3 CEG). Pero para el ejecutivo solo “se observarán los principios de (...) equidad de género e igualdad de oportunidades” (Art. 87 2. CEG). Es decir, el texto constitucional diferencia en intensidad los conceptos de equidad y de paridad, como hace la Real Academia de la Lengua Española, una institución, por cierto, poco paritaria⁴¹⁴.

En la discusión posterior sobre la ley electoral se planteó un fuerte debate por las candidaturas a las alcaldías, cuya paridad de género fue rechazada por el Congreso, reve-

⁴¹² V. Magdalena Gómez en *El Sur de Acapulco*, 8 de abril de 2014. De hecho, bajo el impulso de Morena, algo más de 5000 ciudadanos presentaron el 9 de julio un amparo contra la Constitución. En relación con la pertinencia jurídica de las policías comunitarias y su diferencia con los grupos de autodefensa, v. Netzai Sandoval Ballesteros, 2013, “La Constitucionalidad de las policías comunitarias en Guerrero” en «<http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/03/03/la-constitucionalidad-de-las-policias-comunitarias-de-guerrero/>».

⁴¹³ Patricia Begné (2011: 11) define acción afirmativa como el conjunto de aquellas actuaciones “positivas que reducen o eliminan prácticas discriminatorias contra sectores excluidos de la población tales como mujeres, o grupos étnicos o de cierta preferencia sexual”.

⁴¹⁴ Así, paridad sería “Igualdad de las cosas entre sí.” Mientras que equidad sería “disposición del ánimo que mueve a dar a cada uno lo que merece”. V. En Real Academia Española, <http://www.rae.es/>

lando de nuevo las dificultades para el establecimiento de cuotas en candidaturas uninominales (Krennerich, 2009; Kostadinova, 2007)⁴¹⁵ Es verdad que la lista no es formalmente “uninominal” pero dado que el hipotético alcalde o alcaldesa sería quien ocupase el primer lugar de la lista más votada, en la práctica lo es. Al igual que ocurre con las candidaturas uninominales al Congreso, el asunto reside en decidir qué distritos (o qué ayuntamientos) se reservan para las candidaturas de mujeres.⁴¹⁶

En cuanto se refiere a la protección de los derechos, el nuevo texto evita una anomalía del precedente, según el cual (Artículo 76 Bis) “existirá una Comisión de Derechos Humanos dentro del Poder Ejecutivo para la defensa y promoción de las garantías constitucionales, vinculada directamente a su Titular. (...) La Ley que cree y organice la Comisión garantizará su autonomía técnica”. El Presidente de dicha Comisión, por su parte, era nombrado por el gobernador, aunque su nombramiento debería ser aprobado por el Congreso y era inamovible, en circunstancias normales, hasta su jubilación.

Ahora es un Organismo Autónomo y no solo técnicamente, ya que deja de pertenecer al Poder Ejecutivo⁴¹⁷. La Constitución regula en su título 9 secciones I y II las características generales de los denominados “órganos autónomos del Estado”, que el propio título 9 desarrolla en sus capítulos posteriores⁴¹⁸. En concreto, el nombramiento de sus integrantes pasa a ser ahora responsabilidad del Congreso del Estado, por mayoría cualificada de 2/3. Ello ocurre con quienes formen parte del resto de los organismos autónomos, con excepción de los del Instituto Electoral y de Participación Ciudadano

⁴¹⁵ De hecho en el ahora derogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Art. 219.2) se excluía el cumplimiento de la cuota de género para las candidaturas de mayoría relativa “que sean resultado de un proceso de elección democrático”. En la vigente Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales tal exclusión desapareció, pero así como en “las listas de representación proporcional [...] se alternarán las fórmulas de distinto género (Art. 234)” en las candidaturas uninominales solo se establece que habrán de salvaguardar la paridad de géneros” Sobre este asunto y la discusión mantenida en el pasado por el Tribunal Electoral y la Suprema Corte de Justicia, v. Ibarra Cárdenas (2013)

⁴¹⁶ La ley electoral posterior estableció que la candidatura a síndico “deberá ser de género distinto a presidente, continuando la alternancia en la lista de regidores que se iniciará con un candidato de género distinto al síndico o segundo síndico” (Art. 114, XVIII, LIPEG)

⁴¹⁷ Al igual que el resto de los órganos autónomos del Estado, deberá actuar (art. 105) con “imparcialidad, objetividad”, etc. Igualmente, se establece que queda garantizada no solo su autonomía técnica sino también “de gestión, organización, funcionamiento y decisión” (art. 106 III)

⁴¹⁸ Una posición crítica a la proliferación de órganos autónomos en el ámbito federal, pero extrapolable a los Estados, es la de Diego Valadés, “El diseño de los nuevos órganos constitucionales y su autonomía ante los poderes a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía, son una distorsión constitucional que se origina en la desconfianza acerca de cómo se practica el poder en México. La ausencia de controles políticos eficaces generó esta deformación. Como consecuencia una parte voluminosa de la burocracia se ha autonomizado de los órganos con relación a los cuales los ciudadanos tenemos derecho de decisión”. En *Reforma*, 27 de mayo de 2014.

del Estado de Guerrero (nombre que toma el antiguo Instituto Electoral del Estado de Guerrero) y de los magistrados del Tribunal Electoral del Estado, cuyo nombramiento corresponde a instancias federales.

3.2. *La integración de los órganos de representación*

El proyecto presentado por el Gobernador no se apartó de la opinión dominante respecto de la necesidad de disminuir —cuando no suprimir— los diputados por la vía de la representación plurinominal, de modo que propuso bajar de 18 a 8 el número de diputados a elegir de este modo. El asunto dio lugar a algunos debates en la prensa local. Sin embargo, se echaron en falta dos argumentos contundentes: los diputados proporcionales permiten una composición de la Cámara más plural y, por tanto, más representativa y es la vía más fácil de fomentar la equidad de género o la deseable integración de indígenas y afromexicanos. En especial es el caso de las mujeres, ya que si se fijara como obligatoria la presencia de igual número de candidatas en los distritos uninominales, nada impediría que fuesen situadas por las elites partidistas en aquellos distritos donde a los respectivos partidos les va peor. En el caso de los indígenas y los afromexicanos, por mucho que la Constitución diga lo que diga, los partidos siempre pueden argüir que se respetó la igualdad de oportunidades

El hecho de que en México, a diferencia de otros sistemas electorales mixtos, el votante solo emita su voto para los candidatos uninominales, hace que se argumente que quienes obtienen su escaño por la vía plurinominal no han sido realmente votados y que se trata de diputados de menor categoría. Tanto es así que la propia Constitución de Guerrero se ve obligada, en el texto aprobado por el Congreso (Art. 45, CEG), y tras referirse a las dos vías de acceso, que los electos por ambas “gozarán del mismo estatus jurídico sin diferencia alguna en el ejercicio de la función representativa y deliberativa”.

Pese al descrédito generalizado de los diputados plurinominales, el Congreso no tomó en consideración la propuesta gubernamental y mantuvo tanto el total de diputados como su diferente proporción en las vías de acceso, esto es, 28 de mayoría relativa por distritos uninominales y 18 de circunscripción plurinominal⁴¹⁹. Uno de los argumentos utilizados hizo referencia a decisiones de la Suprema Corte de Justicia (2009),

⁴¹⁹ Los partidos, para poder acceder al reparto proporcional, deben presentar candidatos de mayoría simple en al menos 15 de los 28 distritos. La barrera legal se sitúa en el 3 por ciento. (Art. 48. I, CE). En el caso de Guerrero, donde el Congreso que promulgó la nueva Constitución tiene un 27% de representación los partidos minoritarios, se cumple la afirmación de Gabriel Negretto (2088: 135) según la cual “as the hypothesis that as the distribution of partisan power in the constituent body becomes less concentrated, constitution makers tend to opt for more inclusive electoral rules”.

frente propuestas de reducción similares, en las que el Tribunal arguyó que la ratio establecida en la Constitución mexicana para la integración de la Cámara de Diputados (60/40 por las vías uninominal y proporcional) era el referente federal para todas las constituciones locales.

Siguiendo las pautas federales, la ley mantiene el límite de sobrerrepresentación del 8 por ciento, según el cual ningún partido podrá obtener un número de diputados por las dos vías que supere en 8 puntos “su porcentaje de votación emitida” (Art. 13 LIPEG), salvo que los adquiera exclusivamente por la vía uninominal. Sin embargo, y respecto de la norma anterior se incorpora una cláusula establecida en la Constitución Federal (Art. 116. II) según la cual “el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales”.

Se mantuvo la idea expresada en la iniciativa del Gobernador de atribuir a un diputado electo por el principio de representación popular el “carácter de migrante o binacional, que será electo conforme lo determine la ley electoral del Estado”⁴²⁰. Guerrero se sumó así a los estados de Chiapas, Zacatecas y Durango, que también han establecido dicha figura.

La regulación de dicho diputado es muy vaga en el texto constitucional y se remite al desarrollo de la normativa electoral⁴²¹. En la nueva Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, el diputado migrante o binacional “corresponderá al partido político que obtenga el mayor número de diputaciones de representación proporcional, salvo que se asigne el mismo número de diputados de representación proporcional a dos o más partidos políticos la asignación se hará al partido político que obtenga el menor número de votos de los partidos políticos empatados”. Al margen de los problemas de redacción, parece que la figura no fue del agrado de los re-

⁴²⁰ Y el artículo 46, que hace referencia a los requisitos para ser candidato, se señala que (IV) “En caso de ser migrante, acreditar la residencia binacional, en los términos estipulados por la ley”. En la iniciativa del Gobernador (Art. 43), la referencia es también algo imprecisa: “La asignación del diputado migrante se sujetará a lo siguiente: I. Los partidos políticos o coaliciones postularán una candidatura para los migrantes que residan en el extranjero y fuera del Estado”.

⁴²¹ El Congreso ya descartó la idea, propuesta por algunas comunidades de migrantes, de crear un distrito electoral específico en el que estuvieran registrados los residentes en el exterior o que, de no ser así, tuvieran alguna influencia en su nominación. Por lo que se deduce de la ley electoral, los partidos en realidad tendrían que presentar dos listas plurinominales y de una de ellas se extraería el diputado migrante: “Para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, que corresponda a cada partido político conforme al artículo que antecede, los partidos políticos registrarán una lista de candidatos a diputados de representación proporcional y una lista de candidatos a diputado migrante o binacional (...) (Art. 18 LIPEG). La norma detalla los rasgos que deberán tener los candidatos, entre los que figuran la residencia binacional o que “haya realizado acciones de promoción de actividades comunitarias o culturales entre la comunidad migrante”, sea lo que fueren tales acciones.

presentantes mayoritarios en la Cámara, ya que, finalmente, en una disposición transitoria (la octava) se resolvió que no habría diputado migrante hasta las elecciones de 2018⁴²².

Las otras novedades establecidas por la reforma de la Constitución están en la línea de los cambios ocurridos en el ámbito federal. En primer lugar, y a diferencia de la iniciativa del Gobernador, que en su artículo 46 señalaba que “los diputados al Congreso del Estado no podrán ser reelectos para el período inmediato” el texto aprobado por el Congreso establece la posibilidad de reelección de los diputados, (Art. 45, CEG) “de manera consecutiva hasta por cuatro períodos”, a diferencia de Presidentes municipales y síndicos, que solo podrán reelegirse una vez. La ley electoral (Arts. 13 y 14, LIPEG) precisa que la postulación “solo podrá hacerse por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”. Una manera interesante de limitar las posibilidades del transfuguismo, en la línea de lo establecido por la Constitución federal (Art. 59). Otra restricción, que se asocia con la ya señalada baja valoración de los diputados de acceso plurinominal, es que no podrá haber reelección por esta vía (Art. 13, LIPEG)

En segundo lugar, se instituye la posibilidad de presentación de candidaturas independientes para todos los cargos en disputa, salvo en las listas plurinominales para el Congreso (Art. 32 b, LIPEG). La ley electoral estableció en el 3% el mínimo de avales para poder concurrir⁴²³. Y, como ocurre con los avales requeridos para el registro de los partidos, los apoyos deben estar distribuidos territorialmente. Sin embargo, hay dos diferencias. Al igual que ocurre en el ámbito federal, el porcentaje fijado es superior al exigido para el registro de un partido político local (0,26% del padrón) si bien la distribución de los apoyos puede estar más concentrada, ya que solo se exige avales en la mitad de los municipios (para la candidatura a gobernador) frente a los dos tercios en el caso de los partidos⁴²⁴. Así, “la candidatura independiente a gobernador tiene que recibir al menos el 3% de los apoyos en al menos 41 municipios de la entidad (Art. 39 LIPEG)”. El uso del singular no es inocente. Solo se podrá registrar un candidato independiente

⁴²² Según informaciones de prensa, los grupos internos del PRD, en su expectativa de que su partido fuera en el más votado en las próximas elecciones, no estarían dispuestos a “ceder” un espacio al diputado migrante, tal y como señala la ley electoral (Art. 17. VIII, LIPEG) V. *El Sur de Acapulco*, 30 de junio de 2014. La disposición por la que se retrasa el establecimiento de la figura fue recurrida y el presidente de la Comisión de Atención a Migrantes del Congreso, Roger Arellano Sotelo, junto a 18 diputados más, presentó una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para que la figura del diputado migrante entre en funciones en el 2015. La acción fue posteriormente desestimada por “manifiesta improcedencia”. V. *El Sur de Acapulco*, 8 de agosto de 2014.

⁴²³ El 3% del padrón (2, 532,223) para la elección a gobernador es 76.000, en números redondos.

⁴²⁴ “De todos los aspirantes a un mismo cargo de elección popular, solamente tendrá derecho a registrarse como candidato independiente aquel que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtenga el mayor número de manifestaciones de apoyo válidas y supere el porcentaje mínimo antes mencionado” (Art. 53, LIPEG).

por cargo en disputa, salvo en las planillas municipales, a su vez única. “En lo que a financiación se refiere, las candidaturas independientes se regirán por los mismos criterios que si se tratara de un partido de nueva creación (Art. 60, 74, 75 y 78, LIPEG) Y, como ocurre en el ámbito federal, la financiación solo se adquiere después de haber culminado con éxito el proceso de registro (Art. 42, LIPEG). El independiente, por cierto, no puede dejar de serlo si quiere volver a presentarse (Art. 45, CEG) como ocurre –ya se dijo– con los diputados de partidos.

El legislativo de Guerrero hizo uso de la posibilidad abierta en la Ley General de Partidos Políticos (Art. 85.5) mediante la cual las entidades federativas pueden “establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos” y constitucionalizó las llamadas “candidaturas comunes” (Art. 35.3 CEG). En cualquier caso, y en lo que pareció tener como destinatario a Morena, se incorporó un párrafo al artículo original mediante el cual los partidos con nuevo registro no podían articular candidaturas comunes mientras no hubieran “participado de manera individual en un proceso electoral local” (Art. 35.6 CEG y Art. 151 LIPEG). Tal y como estaba pensado, a diferencia de las coaliciones donde los partidos pequeños son protegidos por los grandes, las candidaturas comunes no comparten los votos de los partidos ni media convenio de coalición y, en palabras del diputado Mario del Carmen, de Movimiento Ciudadano, cada uno “se tiene que rascar con sus propias uñas porque tienen que defender sus votos con su emblema y prerrogativas como si fueran con un candidato propio”⁴²⁵.

El impulso dado por la legislación federal respecto de habilitar el derecho al voto para los mexicanos en el exterior (todo el Libro Sexto de la LGIPE) tuvo también su reflejo en la legislación guerrerense, de modo que (Art. 404, LIPEG) “los guerrerenses que se encuentren en el extranjero podrán ejercer su derecho al sufragio para Gobernador del Estado”. Lamentablemente, su desarrollo se ha pospuesto hasta 2021 (Transitorio Noveno, LIPEG).

3.3. *Los mecanismos de democracia directa*

El texto constitucional promulgado mantiene entre los derechos y obligaciones de los ciudadanos guerrerenses los de participar en los procesos de referéndum y plebiscito e incorpora la revocación de mandato, “y demás instrumentos de participación ciudadana” (Art. 19. 1 IV y 3. IV, CEG)⁴²⁶. Entre estos “demás” estarían, en su caso, los

⁴²⁵ *El Sur de Acapulco*, 3 de abril de 2014: “Imponen PRD y PRI una cláusula que impedirá al partido de López Obrador candidaturas comunes en el 2015”

⁴²⁶ La primera vez que en Guerrero se establecieron formas de democracia directa fue a raíz de la reforma constitucional impulsada por el entonces gobernador José Francisco Ruiz – Massieu, a fines de los años

mecanismos comunitarios de los pueblos indígenas y afroamericanos (Art. 11, CEG) y de manera más general el derecho a la iniciativa legislativa popular, establecido en el artículo 65. VII, que lo consagra, “con excepción de las materias penal y tributaria en los términos que establezca la ley”. De hecho, en Guerrero ya había un reconocimiento de la iniciativa legislativa popular, establecido en la Ley Orgánica del Congreso (Art. 126. 5) y, entre los derechos de los ciudadanos en la Constitución ahora reformada estaba el de “participar en el proceso de iniciativa popular” si bien, y paradójicamente, en el apartado referido a la iniciativa legislativa, esta quedaba limitada al Gobernador y a los Diputados, además de al Tribunal Superior de Justicia y a los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia. Esta anomalía queda resuelta, como se ha dicho, en la nueva Constitución. En este mismo ámbito, la Constitución recoge la influencia del texto federal al incorporar la iniciativa legislativa preferente por parte del Gobernador, que podrá hacerlo en dos iniciativas por cada periodo ordinario de sesiones (Art. 65.2, CEG)

En el texto legal no se especifica qué se entiende por plebiscito y qué por referéndum. Sin embargo, la exposición de motivos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero señala que el referéndum refiere a la aceptación o rechazo de una propuesta legislativa, mientras que con el plebiscito se pregunta a los ciudadanos sobre una acción de gobierno. Conviene precisarlo, porque en el constitucionalismo latinoamericano no hay consenso sobre el sentido de ambas consultas. En la legislación de algunos estados se precisa así (Congreso de Veracruz, 2008), mientras que la norma federal se limita a hablar en general de “consultas populares”. De hecho, si nos fijamos en el artículo 35. VIII. 3 de la Constitución federal, que establece sobre qué no puede haber consulta, parecería que ello es posible —con el nombre de consulta popular— tanto respecto de normas jurídicas como de decisiones ejecutivas. Y ello queda ratificado en la Ley Federal de Consulta Popular, donde no aparecen los conceptos de plebiscito o referéndum.

La figura de la revocación del mandato⁴²⁷, uno de los mecanismos propuestos recurrentemente por el Gobernador, ya desde la campaña para su cargo y casi el motivo central de su campaña, ha vivido un recorrido bastante azaroso. En la propuesta del Gobernador, pese al énfasis dado en declaraciones públicas, apenas había alguna referencia —en el artículo 58. XVI— según el cual el Congreso aprobaría la revocatoria del mandato de los integrantes de un Municipio. En el proyecto elaborado por la Co-

90 del siglo pasado. No se reglamentaron y no fueron usadas, salvo una consulta sobre agua potable en Chilpancingo. V. Garza (2008: 21)

⁴²⁷ Estados Unidos es el país donde esta figura se ha usado de manera más frecuente, si bien en el ámbito subnacional. La posibilidad de revocar el mandato a electos nacionales (parlamentarios e incluso presidentes) se ha incorporado recientemente a las constituciones de Venezuela, Ecuador, Colombia y Panamá). Sobre el uso de la revocación en Estados Unidos V. Paolo Ronchi (2009)

misión, las referencias a la revocación eran todas indirectas (Art. 56) de manera que solo figuraba el hecho de que los diputados “tendrían expedito el recurso para impugnar ante la Sala Constitucional el procedimiento de la revocación de su mandato”. En el texto final, además de la desaparición ya señalada de la Sala Constitucional, la revocación de mandato quedó fijada, como se vio al principio de este apartado, en el artículo 19. No hay mayores precisiones en el resto del articulado, como tampoco las hay en la posterior Ley Electoral, en la que no consta ninguna referencia a la figura, lo que permite concluir —a la espera de una hipotética legislación posterior específica— que la revocación de mandato está bastante lejos en el horizonte político y jurídico del Estado de Guerrero⁴²⁸.

CONCLUSIONES

Es prematuro, obviamente, evaluar cuál pudiera ser el impacto de los cambios constitucionales llevados a cabo en el Estado de Guerrero como consecuencia de las reformas y adiciones aprobadas. Además del necesario despliegue de la legislación secundaria —piénsese en todo lo que tenga que ver con el desarrollo legislativo de los mecanismos de democracia directa y, en especial, de la iniciativa legislativa popular— también tendrá impacto, como en cualquier régimen político, la adaptación de los actores y las instituciones a los cambios, y los posibles márgenes de interpretación que siempre existen. Sin embargo, del texto recién promulgado ya pueden obtenerse conclusiones, alguna de ellas tentativas.

En primer lugar, hay una clara mejora de las cuestiones formales en el nuevo texto. A pesar de ciertas deficiencias en sintaxis, la estructura es más acorde con las pautas dominantes del constitucionalismo en cuanto se refiere a la agrupación temática y sustantiva de los artículos. Pero su elevada extensión, por otro lado, le resta agilidad y capacidad de adaptación. Algunos de los artículos pudieran haberse remitido a la legislación derivada. Y, sin embargo, no se explica muy bien que se haya suprimido la referencia explícita al establecimiento de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia. En el criterio de los autores de este trabajo, el control de la constitucionalidad y la tutela de los derechos de los ciudadanos es uno de los elementos centrales de una

⁴²⁸ Alguno de los argumentos usados en contra de la inclusión de la figura son cuando menos discutibles. Por ejemplo, el presidente estatal del PRD, Carlos Reyes se negó a apoyarla argumentando que “esa figura podría utilizarse con fines políticos (sic) porque los adversarios de un gobierno siempre estarían en la dinámica de iniciar un procedimiento de revocación de mandato”. *El Sur de Acapulco*, 27 de marzo de 2014. Bueno, basta con que se establezca que la revocatoria solo puede convocarse una vez, y transcurrida una parte sustantiva del mandato, y establecer un mínimo razonable de firmas que lo soliciten para que no se use “siempre”. Y de hecho es la forma en la que se regula en Chihuahua (Garza, 2008: 25)

democracia de calidad, y debería tener el rango legal más elevado. Y, hablando de derechos, el nuevo texto constitucional supone un notable avance respecto del pasado, tanto por la amplitud e intensidad del reconocimiento formal de derechos como por la mejora en los mecanismos de garantía por medio de los cambios llevados a cabo en la Comisión de Derechos Humanos.

A medias entre la formalidad y la sustancia, el Congreso de Guerrero ha hecho un buen trabajo adaptando el texto local a los cambios habidos en la legislación federal. En especial, al permitir la reelección de diputados y autoridades municipales, frente a la propuesta enviada por el gobernador, que no la autorizaba. Hace ya algunos años que, con su particular agudeza, Giovanni Sartori alentó sobre los inconvenientes de la prohibición de que los legisladores pudieran profesionalizarse. Y, si bien se mantienen algunos límites opinables —el tope de los doce años o la prohibición de la reelección plurinominal— al menos ya no será del todo cierta la afirmación del politólogo italiano según la cual un diputado mexicano es alguien que se pasa tres años buscando empleo. Dicho en términos de calidad democrática, la reelección favorecerá la rendición de cuentas y hará que los diputados uninominales y los presidentes estén más pendientes de sus electores. También asociado con la calidad de la democracia está la decisión del Congreso del Estado de no disminuir la ratio entre diputados por las dos vías. Como se argumentó en el texto, las candidaturas plurinominales son, si no el único mecanismo, el más sencillo de los que hacen posibles acciones afirmativas y, en eso sí las únicas, que, a partir de un número de alto curules en juego, como es el caso de los 18 de Guerrero, permiten la integración de las minorías políticas.

Menos trascendencia tiene, a nuestro juicio, y tanto aquí como en el ámbito federal, la legislación que permite la presentación de candidaturas independientes. Más allá de que coincidamos con José Woldenberg (“Los candidatos independientes son partidos políticos que no se atreven a decir su nombre”⁴²⁹) la regulación es bastante restrictiva de modo que lo más probable, como muestra la experiencia comparada, es que los candidatos independientes tengan sus mayores posibilidades en municipios poco poblados donde, por lo demás, la figura tiene más sentido.

No está claro el papel que pueden desempeñar mecanismos como el referéndum y el plebiscito en la mejora de la calidad de la democracia. Para Sartori (2005), en una serie de metáforas de defensa apasionada de la sustancia representativa de la democracia moderna, no es lo mismo leer un libro (votar para elegir a un decisor) que escribirlo (decidir sobre asuntos complejos) o defenderse uno mismo en un juicio que contratar un buen abogado. Una posición más matizada es la de Leonardo Morlino (2007: 8) para el que “elementos de democracia directa entran en la evaluación de la calidad más alta

⁴²⁹ En *Reforma*, 21 de enero de 2010.

de una democracia”. Pero eso no implica “hacer de la democracia directa la expresión más alta de la calidad democrática e ignorar la experiencia centenaria de la democracia representativa”. En cualquier caso, la revocación de mandato pudiera cumplir un papel importante, en cuanto que, bien regulado, configuraría un mecanismo de rendición de cuentas latente, un sistema de premios y sanciones.

Finalmente, y retomando los términos usados al principio de este trabajo, ¿se trata de una constitución de “inglés ver”? O, como decimos en el título ¿un brindis al sol? Si la comparamos con los propósitos enunciados por el gobernador al presentar su propuesta (“un nuevo pacto social que transforme de raíz las condiciones políticas, económicas y sociales que han prevalecido en nuestra entidad durante décadas”) ni esta ni ninguna otra pudiera cumplir tan altos fines. Sin embargo, las modificaciones no son irrelevantes. Una referencia clásica, la Teoría de la Constitución de Karl Loewenstein (1986: 216 - 218), como es sabido agrupa a las constituciones en función de su encaje con las sociedades para las que han sido promulgadas. Así, pueden distinguirse entre constituciones normativas, semánticas y nominales. En las primeras, la dinámica del poder se adapta a lo que la constitución establece y el texto regula con alguna eficacia el comportamiento de los actores. Esto es, se trata de un traje que sienta bien y que encaja con el cuerpo político. La constitución semántica es pura palabra que solo sirve dar una pátina de legalidad a los comportamientos arbitrarios y la dinámica política bajo ellas es equivalente a que no hubiera constitución alguna. En realidad, no es un traje, sino un disfraz.

Por último, una constitución nominal le queda holgada al cuerpo social que, en el mejor de los casos, acabará desarrollándose para fijarse al marco legal. Estas constituciones pueden tener una función educativa y aspirar, algún día, a transformarse en normativas. La nueva Constitución guerrerense puede catalogarse dentro de este modelo: con el desarrollo legislativo adecuado y con las modificaciones socioculturales en curso pudiera terminar regulando razonablemente bien la vida política del Estado.

FUENTES DE CONSULTA

Ackerman, Bruce. 1991. *We the People, vol 1: The Foundations*. Harvard University Press, Cambridge.

Altman, David. 2005. “Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?”. En *Política y Gobierno*, CIDE, XXII, 2: 203-232.

Altman, David. 2011. *Direct democracy worldwide*. Cambridge University Press, Nueva York.

- Begn , Patricia. 2011. "Acción afirmativa: una vía para reducir la desigualdad", en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Universidad de Guanajuato, 1, 1: 11-16.
- Bustillo, Julio. 2009. "La realidad de la justicia constitucional local mexicana en el siglo xxi (a través de sus resoluciones definitivas)". En *Cuestiones Constitucionales*, 21, <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/CuestionesConstitucionales/numero/21/ard/ard2.htm>
- Carbonell, Miguel. 2004. *Elementos de derecho constitucional*. Fontamara, México.
- Carbonell, Miguel. 2009. *Dilemas de la democracia constitucional*. Miguel  ngel Porrúa, México.
- Congreso de Guerrero. 2008. Ley Número 684 de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, 4 de julio de 2008.
- Congreso de Guerrero. 2011. Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero. *Periódico Oficial del Estado de Guerrero*, 8 de abril de 2011. En <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2012/07/24-Ley-701-RecDerCultura-Ind.pdf>
- Congreso de Guerrero. 2014a. Decreto número 482, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. *Periódico Oficial del Estado de Guerrero*, 29 de abril de 2014. En <http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2014/05/PERIODICO-34-ALCANCE-I.pdf>
- Congreso de Guerrero. 2014b. Decreto número 482, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. *Periódico Oficial del Estado de Guerrero*, 30 de junio de 2014. En <http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/?cat=21>
- Congreso de Guerrero. 2014c. Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero. *Periódico Oficial del Estado de Guerrero*, 30 de junio de 2014. En <http://congresogro.gob.mx/index.php/ordinarias>
- Congreso de la Unión. 2014. Ley Federal de Consulta Popular. *Diario Oficial de la Federación*, 14 de marzo de 2014.
- Congreso de Veracruz. 2008. Ley de Referendo, plebiscito e iniciativa popular del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. *Gaceta Oficial*, 8 de agosto de 2008.
- Elster, Jon. 1991. "Constitutionalism in Eastern Europe: An Introduction". *The University of Chicago Law Review*, 58, 2: 447-482.
- Elster, Jon. 1995. "Forces and Mechanism in the Constitution – Making Progress". *Duke Law Journal*, 45: 364-396

- Eto Cruz, Gerardo y José Palomino. 2003. “La Constitución Española de 1978 y su influencia en el ordenamiento constitucional latinoamericano”. Ponencia presentada en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, diciembre de 2003, Sevilla. V. en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2225/4.pdf>
- Garza Grimaldo, José G. “Democracia sin pueblo en el Estado de Guerrero”. *Opinión Jurídica*, Universidad de Medellín, 7, 13: 15 – 36.
- Ibarra Cárdenas, Jesús. 2013. “Cuota de género vs. Regla de mayoría: el debate constitucional”. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho constitucional*, 28: 141-169
- Krennerich, Michael. 2009. “¡Mujeres al parlamento! Sistemas electorales y cuotas de género”. En José Reynoso Núñez, et al (coords.) *Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, UNAM, México, págs. 173 – 205.
- Kostadinova, Tatiana. 2007. “Ethnic and women’s representation under mixed election systems”. *Electoral Studies*, 26: 418-431.
- Leal Ramirez, Uriel. 2010. “Revocación del mandato popular para el titular del poder ejecutivo”. *La Jornada de Guerrero*, 12 de diciembre de 2012. En <http://www.lajornadaguerrero.com.mx/2010/12/12/index.php?section=opinion&article=002a1soc>
- Licea, Silvestre. 2013. *Cooperación y conflicto del gobernador con su partido político*. Tesis doctoral manuscrita, cortesía del autor.
- Loewenstein, Karl. 1986. *Teoría de la Constitución*. Ariel, Madrid.
- Mendoza, Oscar, Rodrigo Sánchez y Alberto Toledo. 2013. “De votos a curules. Las reglas del Sistema electoral mexicano y sus implicaciones políticas en la elección federal de 2012”. *Política y gobierno*, XX, 1: 107-140.
- Morlino, Leonardo. 2007. “Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? *Revista de Ciencia Política*, 27, 2: 3-22.
- Negretto, Gabriel. 2008. “The Durability of Constitutions in Changing Environments: Explaining Constitutional Replacements in Latin America”. *Working Paper 350*. Kellogg Institute, Notre Dame University.
- , 2009 “Political Parties and Institutional Design: Explaining Constitutional Choice in Latin America,” *British Journal of Political Science* 39, 1: 117-139.
- , 2012. “Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America”. *Law and Society Review*, 46, 4: 749-779.
- Nikken, Pedro. 2010. “La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales”. *Revista IIDH*, 52: 55-140.

- Payne, Mark, Daniel Zovatto et al. 2006. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. BID-IDEA, Washington.
- Rodríguez Saldaña, Marcial. 2001. “Desarrollo constitucional en el Estado de Guerrero”, en Francisco de Andrea (coord.) *Derecho Constitucional Estatal. Estudios Históricos, Legislativos y Teórico Prácticos de los Estados de la República Mexicana*. UNAM. México, págs. 171-181.
- Rodríguez Saldaña, Marcial. 2014. “La reforma constitucional en Guerrero”. *El Sur de Acapulco*, 27 de marzo de 2014. En <http://suracapulco.mx/archivos/136341>
- Ronchi, Paolo. 2009. “Una forma di democrazia diretta: l’esperienza del recall negli Stati Uniti d’America”. *Quaderni dell’Osservatorio Elettorale*, 61: 99-129.
- Sandoval Ballesteros, Netzaí. 2013, “La Constitucionalidad de las policías comunitarias en Guerrero”. En <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/03/03/la-constitucionalidad-de-las-policias-comunitarias-de-guerrero>
- Santamaría, Julián. 2014. “Anatomía del referéndum”. En vías de publicación. Manuscrito cortesía del autor.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Ingeniería institucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México, Fondo de Cultura Económica.
- , 2005. “En defensa de la representación política”. En Miguel Carbonell (comp.) *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, págs. 21-34.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2009. “Acción de Inconstitucionalidad 21/2009”. Diario Oficial, 11 de diciembre de 2009.
- Valadés, Diego. 1998. “El Nuevo constitucionalismo iberoamericano”. En *La Constitución española de 1978: 20 años de democracia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, págs. 471-492.
- Vázquez Alfaro, José Luis. 1999. “Viabilidad del referéndum constitucional en el ordenamiento federal mexicano”. En Jesús Orozco Henríquez (comp.) *Democracia y representación en el umbral del Siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I*, TRIFE-IFE-UNAM, México, págs. 353-368.

ACERCA DE LAS CONSTITUCIONES LOCALES

David CIENFUEGOS SALGADO



Este 2019 Guerrero cumple 170 años de encontrarse en el concierto de las entidades federativas. Ese periodo es, ante todo, un periodo de vida constitucional, tanto en el ámbito federal como en el ámbito local. Esta nueva edición comentada de la Constitución guerrerense ofrece excelente pretexto para hablar sobre las constituciones locales.

Hablar de constituciones locales implica hablar del modelo de organización política y jurídica de este país llamado Estados Unidos Mexicanos. Solo el modelo federal explica la existencia de entes de diferente naturaleza como lo son la Federación, los estados federados, los territorios federales, un distrito federal o, como en el caso mexicano, una *sui generis* Ciudad de México. Esta diversidad de entes territoriales y gubernativos se justifica en la extensión territorial, en la diversidad poblacional y en las particularidades históricas de la nación.

Los Estados Unidos Mexicanos como Estado federal surgen en 1824. El “pacto federal” quedará establecido en la conocida *Acta Constitutiva de la Federación*, de 31 de enero de 1824. La Constitución federal se promulgaría el 4 de octubre del mismo año. A partir de ese momento empezaron a dictarse las constituciones de los estados que componían el nuevo país, mismo que hoy también denominamos como México o República Mexicana. Las constituciones locales terminaron de expedirse en marzo de 1827. La última fue la del Estado de Coahuila y Tejas; la característica más llamativa de esta constitución coahuiltejana fue que se publicó en versión bilingüe español-inglés.

La primera ocasión en que se reunieron en un solo volumen los textos constitucionales locales será cuatro años después de expedida la Constitución federal mexicana: hacia 1828, la imprenta de Galván, a cargo de Mariano Arévalo, publicó la *Colección de constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*.⁴³⁰ Era el primer esfuerzo para dar cuenta de la diversidad jurídica del naciente país, así como del momento inicial de las tensiones que, en casi todas las materias, vendrán a resolverse a favor del centro.

⁴³⁰ *Colección de constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*, México: Imprenta de Galván a cargo de Mariano Arévalo, 1828, 3 t.

Cuarenta y dos años tendrán que pasar para que se reúnan nuevamente los textos constitucionales locales. Estos documentos fundamentales del orden local están prácticamente ausentes durante el interregno de las disputas entre quienes apoyan los modelos federal y central, disputas políticas más que ideológicas. 1836, 1843, 1847 y 1857 son los momentos estelares de esa paradigmática discusión que habrá de zanjarse a favor del federalismo, primero con la poco conocida y comprendida *Acta Constitutiva y de Reformas*, de mayo de 1847 y, después, con la reunión del constituyente de 1856-1857. A pesar de ello, las convulsiones internas, así como el largo periodo de la intervención y segundo imperio, no permitirán la estabilidad necesaria para la reunión de las constituciones dictadas con la guía inspiradora de las ideas liberales plasmadas en la ciudad de México por el Congreso Constituyente. Constituyente convocado por el presidente interino Álvarez en octubre de 1855, cuando caminaba rumbo a la ciudad de México, consumada la derrota de López de Santa Anna por el movimiento revolucionario cobijado por el Plan de Ayutla.

La incorporación de los ideales liberales, conformes con la visión federalista, llevaría a la reforma de todas las constituciones locales, algunas en el momento inmediato a la entrada en vigor de la Constitución de 1857, otras, mucho más tardíamente.

Será en 1870 cuando se publique, en la ciudad de Toluca, otra recopilación: *Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el día 5 de febrero de 1857 y Colección de Constituciones de los Estados que forman la Confederación*.⁴³¹ La estabilidad del régimen juarista permitió tal obra, aunque en el fondo las aguas se agitan con nuevas amenazas de división en el país. Curiosamente será la única compilación mexicana que no se realice en la capital del país. Quizá este dato intrascendente augure que desde las regiones no se volverán a gestar los cambios en el país. Aunque... lejos del centro, otro oaxaqueño empieza a perfilarse para asumir el gobierno de la Federación y lo hará conformando un modelo organizativo que centralizará la vida política del país.

Aquí no podemos dejar de mencionar que, en 1871, se publicó la obra de José María del Castillo Velasco, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, en la cual se incorporará como apéndice de su obra las constituciones de los estados.⁴³²

⁴³¹ *Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el día 5 de febrero de 1857 y Colección de Constituciones de los Estados que forman la Confederación*, Toluca: Tipografía del Instituto Literario, 1870.

⁴³² José María del Castillo Velasco, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1871, 849 p. Las constituciones que incluye son las de Aguascalientes, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. La obra puede consultarse en la Biblioteca Jurídica Virtual,

La segunda edición de la obra, “revisada y aumentada por el autor con la colaboración del Sr. Lic. D. Eduardo G. Pankhurst”, se imprimiría en 1879, en la propia imprenta de Castillo Velasco, situada en la Calle de la Mariscala no. 5, pero... ya no llevaría como apéndice las constituciones locales,⁴³³ lo cual, habría que suponerlo, abarataría el costo de la obra, orientada a ser libro de texto.

Respecto de los libros sobre derecho constitucional mexicano, durante el siglo XIX, como afirmará Elisur Arteaga, “la organización política de los estados miembros de la federación, sólo alcanzaba a merecer un breve apartado; éste era general y sin una referencia a las instituciones particulares de la estructura local”.⁴³⁴ La revisión a las obras de Ramón Rodríguez,⁴³⁵ Eduardo Ruiz⁴³⁶ y Mariano Coronado⁴³⁷ le dan la razón.

Algunos años después, precisamente al final del mandato de Manuel González (1880-1884) y como preámbulo de la nueva asunción de la presidencia por Porfirio Díaz, será cuando se publique la *Colección que comprende la Constitución General de la República con sus adiciones, reformas y leyes orgánicas expedidas hasta el 30 de junio de 1884 y las Constituciones especiales de cada uno de los Estados de la Federación*,⁴³⁸ quizá la más conocida de las compilaciones, considerando que un gran número de autores se refieren a ella.

No podemos dejar de mencionar la trascendental labor de Manuel Dublán y José María Lozano para editar la *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones*

del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Consulta del 10 de marzo de 2010. «<http://www.biblio-juridica.org/libros/libro.htm?l=363>». Hay una edición facsimilar publicada en 2008 por Miguel Ángel Porrúa.

⁴³³ José María del Castillo Velasco, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, 2ª ed., México, Imprenta de Castillo Velasco e hijos, 1879, 428 p. La obra puede consultarse en la Biblioteca Jurídica Virtual, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Consulta del 10 de marzo de 2010. «<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=361>».

⁴³⁴ Elisur Arteaga Nava, “Breve nota introductoria a la segunda edición”, en Raúl Calvo Barrera y David Cienfuegos Salgado, *La Constitución guerrerense. Una visión histórica y político-institucional*, 2ª ed., México, Fundación Académica Guerrerense, El Colegio de Guerrero, 2006, p. 8.

⁴³⁵ Ramón Rodríguez, *Derecho constitucional escrito para servir de texto a los alumnos del Colegio Militar*, 2ª ed., México, Imprenta de la calle del Hospicio de San Nicolás núm. 18, 1875, pp. 513-570.

⁴³⁶ Eduardo Ruiz, *Derecho constitucional*, 2ª ed., México, Tipografía de Aguilar e Hijos, 1902, pp. 366-380.

⁴³⁷ Mariano Coronado, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, 3ª ed., México, Librería de Ch. Bouret, 1906, pp. 211-223.

⁴³⁸ *Colección que comprende la Constitución General de la República con sus adiciones, reformas y leyes orgánicas expedidas hasta el 30 de junio de 1884 y las Constituciones especiales de cada uno de los Estados de la Federación*, México: Imprenta del Gobierno en Palacio, 1884, 2 t. [t. I, 152+457 p.; t. II, 441 p]. Hay una edición facsimilar parcial, con una presentación de Enrique Lombero Pallares: *Constitución de 1857. Constituciones de los estados (Edición facsimilar de la obra publicada e impresa en la Imprenta del Gobierno, en México, el año de 1884)*, México: Partido Revolucionario Institucional [Serie Documentos, 6], s. f., xiii-313 p.

expedidas desde la Independencia de la República, publicada entre 1876 y 1912 en 52 volúmenes. Numerosas disposiciones relacionadas con la vida de las entidades federativas en el siglo XIX se encuentran ahí reunidas.⁴³⁹

Una nueva compilación se vería en 1897. Ésta si con pretensiones de ser monumental: por vez primera se reunirían la normativa constitucional, civil, penal y procesal de las entidades federativas. Los volúmenes, formados por Emilio Islas, constituyen la *Codificación de la República Mexicana formada de orden del Sr. Secretario de Justicia e Instrucción Pública, Lic. Joaquín Baranda por el Director del Boletín Judicial Lic. Emilio Islas y consta de los Códigos Civil, Penal y de Procedimientos de los mismos ramos y demás vigentes en los Estados de la República, Distrito Federal y Territorios; de la Constitución federal y la particular de cada Entidad Federativa con sus adiciones y reformas*.⁴⁴⁰ Los diversos tomos consultados, aislados todos ellos, impiden por el momento, saber si se cumplieron con los objetivos planteados de reunir toda la normativa nacional.

Cinco años después, se presenta un trabajo más modesto, ahora en dos tomos: *Constituciones políticas de los estados de la República Mexicana*.⁴⁴¹ El siglo XX iniciaba con una recopilación oficial que daba cuenta de las numerosas transformaciones constitucionales locales. Una de ellas, como se comprenderá a casi dos décadas del porfiriato, era la relativa a las facultades, requisitos y organización del poder ejecutivo local.⁴⁴² Cuestión fácil de comprender si leemos el apologético texto de Lázaro Pavía en torno a los, nunca mejor dicho, *hombres del presidente*.⁴⁴³

⁴³⁹ Importante es la edición presentada en versión digital en la obra de Mario A. Téllez G. y José López Fontes, comps., *La legislación mexicana de Manuel Dublán y José María Lozano*, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, El Colegio de México, Escuela Libre de Derecho, 2004, 255 p. El DVD que se incorpora a dicha obra comprende 52 tomos de la mencionada colección.

⁴⁴⁰ Islas, Emilio, *Codificación de la República Mexicana formada de orden del Sr. Secretario de Justicia e Instrucción Pública, Lic. Joaquín Baranda por el Director del Boletín Judicial Lic. Emilio Islas y consta de los Códigos Civil, Penal y de Procedimientos de los mismos ramos y demás vigentes en los Estados de la República, Distrito Federal y Territorios; de la Constitución federal y la particular de cada Entidad Federativa con sus adiciones y reformas*, México: Imprenta y Litografía de Juan Flores, 1897.

⁴⁴¹ *Constituciones políticas de los estados de la República Mexicana*, México: Imprenta del Gobierno Federal en el ExArzobispado, 1902, 2 t.

⁴⁴² Debe recordarse que catorce años antes, el Gral. José Vicente Villada, había publicado *La reelección del Presidente de la República y gobernadores de los Estados. Memorándum acerca de la reforma de los artículos 78 y 104 de la Constitución mexicana*, México, Tipografía de J. V. Villada, 3ª de Independencia no. 3, 1888, vii-646 p.

⁴⁴³ Lázaro Pavía, *Los estados y sus gobernantes. Lígeros apuntes históricos, biográficos y estadístico*, México, Tipografía de las Escalerillas, 1890. En la introducción de la obra, Pavía afirmaba: "... el Señor Presidente ha tenido el recto juicio y la discreción necesaria para rodearse de hombres de verdadero mérito, para que puedan prestigiar el buen nombre de su Administración [...] Todos ellos son dignos de figurar notablemente en las brillantes páginas de nuestra historia contemporánea; todos han sacrificado los mejores años de su existencia luchando con denuedo en favor de la estabilidad de la democracia...".

Los avatares revolucionarios, de 1910 hasta 1917, no serían propicios a la reunión de las constituciones estatales. Sin embargo, dictada la Constitución de 1917 y bajo el decreto carrancista que facultaba a los congresos locales a adoptar la calidad de constituyentes para incorporar los nuevos principios consagrados por el Constituyente en Querétaro, se abría la puerta para que los nuevos textos fueran nuevamente reunidos, hechas las adecuaciones pertinentes. Era preciso iniciar la tarea de la Revolución bajo la égida de nuevas ideas, de novedosas instituciones, de nuevas formas de organizar el poder. Algunas de esas nuevas maneras no habrían de gustar, valga como ejemplo los gobiernos socialistas yucateco de Salvador Alvarado y jalisciense de Manuel Dieguez, cuyas disposiciones siguen generando no pocos cuestionamientos.

En 1924 se publicó en el Boletín de la Secretaría de Gobernación, la *Compilación de las Constituciones Políticas de los Estados*.⁴⁴⁴ Es la misma publicación que ofreció en dos volúmenes una recopilación de excepcional valor: *Leyes fundamentales de los Estados Unidos Mexicanos y planes revolucionarios que han influido en la organización política de la República*,⁴⁴⁵ cuyo título tiene como antecedente inmediato la obra publicada por Ignacio Cumplido,⁴⁴⁶ y que será retomado en el conocido texto de Tena Ramírez, de consulta obligada para los estudiosos del derecho constitucional mexicano de las décadas finales del siglo XX.⁴⁴⁷

Luego vendrán los tiempos de la hegemonía presidencial, con una marcada tendencia al avasallamiento de los grupos centrales sobre los grupos locales, que culminará con lo que Diego Valadés Ríos ha llamado el *constitucionalismo reflejo*, donde la tónica generalizada es la reiteración de las reformas federales en los textos locales. Aunque excepciones, por fortuna, no habrán de faltar.

Casi al finalizar la primera mitad del siglo XX, se advierten algunas menciones sobre el constitucionalismo local en la guía que preparó Helen L. Claggett sobre el derecho de los estados mexicanos.⁴⁴⁸ Quizá ésta fue la primera llamada de atención, 120

⁴⁴⁴ "Compilación de las Constituciones Políticas de los Estados", *Boletín de la Secretaría de Gobernación*, México, DF, tomo IV, nos. 23 y 24, abril y mayo de 1924.

⁴⁴⁵ "Leyes fundamentales de los Estados Unidos Mexicanos y planes revolucionarios que han influido en la organización política de la República", *Boletín de la Secretaría de Gobernación*, México, DF, tomo III, nos. 14 y 15, julio y agosto de 1923.

⁴⁴⁶ *Colección de las leyes fundamentales que han regido en la República Mexicana y de los planes que han tenido el mismo carácter, desde el año de 1821 hasta el de 1856*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1856, 352 p. La edición de 1857 tendría 379 páginas. Hay una edición facsimilar, publicada en 2008 por Miguel Ángel Porrúa, de la edición de 1857, que incluye un prólogo de Manuel González Oropeza.

⁴⁴⁷ Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1991*, 16ª ed., México, Porrúa, 1991, xxiv-1102 p.

⁴⁴⁸ Helen L. Claggett, *A guide to the law and legal literature of the mexican states*, Washington, Estados Unidos: The Library of Congress, 1947, 180 p.

años después de creada la Federación mexicana, sobre el olvido al que se sometió el derecho local en un país que presumía en el papel de ser un Estado federal.⁴⁴⁹

La segunda mitad del siglo XX verá nuevos intentos de reunir los textos constitucionales, mismos que han presentado una evidente evolución desde los momentos iniciales, posteriores al dictado de la Constitución General de 1917. Evolución que se hará evidente con la transformación de los territorios federales en estados, periplo que habría de cerrarse hasta mediados de la década de los setenta.

El primer trabajo que debe mencionarse es la compilación que realiza Margarita de la Villa de Helguera. Su trabajo *Constituciones vigentes en la República Mexicana con las leyes orgánicas de los territorios federales y del Departamento del Distrito Federal* aparece publicado en 1962 por el Instituto de Derecho Comparado de la UNAM,⁴⁵⁰ con una presentación de César Sepúlveda en la que éste señala: “Es indiscutible que la aplicación de nuestro Derecho Constitucional local se facilita y mejora si se reduce, como debiera, la diversidad de disposiciones legales que la organización federal permite, a veces de manera extralógica, pues ya está probado en abundancia que la existencia de normas e instituciones jurídicas idénticas o parecidas de una entidad a otra, constituyen en el conjunto un excelente vehículo de entendimiento y de convivencia, y favorecen la paz social”.⁴⁵¹ Aunque desde la presentación de la obra se anuncia un “estudio comparativo de estos ordenamientos” a publicarse en 1963, al parecer no hubo ocasión de concluir dicho estudio, donde la autora señalaba se haría “sistemáticamente el estudio comparativo de los textos federal y local, a fin de señalar aciertos y fallas, analogías y diferencias y la posible manera de lograr una mayor armonía y cooperación internas”.

Para 1962, los Estados Unidos Mexicanos se componen de veintinueve estados, un Distrito Federal y dos territorios federales: Quintana Roo y el Distrito Sur de la Baja California. Así, además de las correspondientes constituciones locales, la recopilación incluyó la *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal* y la *Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales*, vigente sólo en lo relativo a los territorios federales.

Por otra parte, debe reconocerse que la “mera recopilación” de Margarita de la Villa de Helguera nos ofrece como apéndice un interesante “Cuadro histórico cronológico

⁴⁴⁹ Años antes, Clagget había publicado *A Guide to the law and legal literature of México* [Washington, Estados Unidos: The Library of Congress, 1945, 269 p.], que sería vuelto a publicar ahora en coautoría con David M. Valderrama, como *A revised guide to the law and legal literature of México* [Washington, Estados Unidos: Library of Congress, 1973, xii-463 p.].

⁴⁵⁰ Margarita de la Villa de Helguera, comp., *Constituciones vigentes en la República Mexicana con las leyes orgánicas de los territorios federales y del Departamento del Distrito Federal*, México: UNAM, 1962, 2 t. [t. I, xv-566 p.; t. II, pp. 567-1131] La obra puede consultarse en la Biblioteca Jurídica Virtual, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Consulta del 10 de marzo de 2010. «<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=754>».

⁴⁵¹ *Ibidem*, t. I, p. xi.

de las Constituciones que han tenido vigencia en los estados de la República Mexicana desde la independencia”, en el cual, quizá por vez primera se presentan los datos sobre las fechas en que se expidieron constituciones en las entidades federativas.⁴⁵²

Acorde con la temática abordada en la compilación, Jesús Romero Flores publica, un par de años después, una historia de los estados mexicanos,⁴⁵³ que tiene un carácter anecdótico, sin pretensiones académicas, pero que da cuenta de abundantes datos para la historia de las entidades federativas.

Una nueva aproximación al tema se advierte en la obra de Monique Lions, *Reforma a las constituciones vigentes en la República Mexicana*, que trece años después de la recopilación de Margarita de la Villa vuelve los ojos a las transformaciones que viven las entidades federativas mexicanas.⁴⁵⁴ Lions advierte la “tendencia marcada a asentar el predominio del ejecutivo sobre el legislativo, frente a un judicial de competencias estrictamente delimitadas”,⁴⁵⁵ asimismo, hace una tipología de las reformas, dividiéndolas en: 1. Reajustes y adaptaciones a la evolución socioeconómica; 2. Definición más precisa de la nacionalidad local y tendencia a reservar a los nacionales de cada Estado el ejercicio de los cargos públicos estatales; 3. En el régimen municipal, tendencia a preparar un retorno hacia una centralización más marcada; 4. La nueva mayoría política de los dieciocho años; 5. Las reformas al poder judicial; 6. Enumeración más detallada de las garantías individuales y sociales; y, 7. Modificaciones al derecho penal y al régimen penitenciario. Lions da cuenta de la experiencia zacatecana de una nueva constitución en 1964.⁴⁵⁶

En el mismo año de 1975, Aurora Arnáiz Amigo destaca “ciertas concordancias, discordancias y lagunas” en las constituciones locales respecto de la federal, en su *Instituciones constitucionales mexicanas*,⁴⁵⁷ donde reproduce además su “Anteproyecto de una ley fundamental de entidad federada”, en el caso para el estado de Oaxaca, publicado años antes.⁴⁵⁸

Esta publicación prácticamente coincide con un hecho relevante para el constitucionalismo local mexicano: el reconocimiento de Quintana Roo como estado, luego de

⁴⁵² *Ibidem*, t. II, pp. 1127-1131.

⁴⁵³ Jesús Romero Flores, *Historia de los estados de la República Mexicana*, México, Ediciones Botas, 1964, 498 p.

⁴⁵⁴ Monique LIONS, *Reforma a las constituciones vigentes en la República Mexicana*. 1º de enero de 1960 – 31 de diciembre de 1972, México: UNAM, 1975.

⁴⁵⁵ *Ibidem*, p. 7.

⁴⁵⁶ *Ibidem*, pp. 7-12.

⁴⁵⁷ Aurora Arnáiz Amigo, *Instituciones constitucionales mexicanas*, México, UNAM, 1975, 405 p. Interesa especialmente el análisis que realiza a páginas 131-390. Por cierto, en la bibliografía que ofrece (p. 393), Arnáiz Amigo señala como texto inédito, fechado en 1969, el trabajo de Monique Lions Signoret, *Reformas a las constituciones vigentes de la República Mexicana*.

⁴⁵⁸ Aurora Arnáiz Amigo, “Anteproyecto de una ley fundamental de entidad federada”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México* [UNAM], México, DF, t. XXII, nos. 85-86, enero-junio 1972, pp. 3-39. Este

una interesante historia de transformaciones (y prácticas desapariciones) que ha destacado Manuel González Oropeza al referirse a sus cambios y fusiones como territorio federal y parte de los estados de Yucatán y Campeche.⁴⁵⁹ Con la nueva configuración constitucional de Quintana Roo y de Baja California Sur, en la misma fecha, quedaba completa la nómina de estados de la República.

Casi una década después vendrá el pionero análisis que realiza Manuel González Oropeza, en torno, precisamente, a los mecanismos con los cuales la Federación había logrado perpetuar el control sobre las entidades. La figura del artículo 76, fracción V, que terminará por ser el sucedáneo del control ejercido por la figura presidencial durante el porfiriato. La federación se transforma para seguir igual, según se advierte de los datos consignados en la obra *La intervención federal en la desaparición de poderes*.⁴⁶⁰

A continuación, Elisur Arteaga Nava encabezará la monumental colección *Legislación pública estatal*, que además de compilar las constituciones y diversas leyes orgánicas estatales, en 31 volúmenes, para igual número de entidades (excluyendo al Distrito Federal),⁴⁶¹ tendrá un agregado sumamente importante: un texto inicial que da cuenta de la evolución constitucional de cada una de las entidades federativas. Es la primera ocasión en que alguien se detiene en el aspecto que paradójicamente define al constitucionalismo mexicano: los constitucionalismos locales, dando una somera noticia de los cambios que en 160 años habían tenido muchos de ellos.⁴⁶²

Al año siguiente, en una edición del Diario Oficial de la Federación se publica la *Compilación de las Constituciones de los Estados de la República*. Los 31 textos locales habían aparecido como suplementos del *Diario Oficial de la Federación*, publicados entre el 16 de julio y el 27 de agosto de 1986.

Es la época en la cual también se pone en marcha el proyecto *Enciclopedia de los municipios en México*, cuyo principal producto serán los 31 tomos dedicados a los municipios de cada estado. Aquí vale recordar que cuando hablamos de derechos locales y de constitucionalismos locales, el municipio se encuentra implícito en tal concepto. Por ello

documento se encuentra reproducido en: David Cienfuegos Salgado, comp., *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005, pp. 1749.

⁴⁵⁹ Manuel González Oropeza, "Constitucionalismo quintanarroense", en Luis Gerardo Samaniego Santamaría y Eduardo Ferrer MacGregor, coords., *La Constitución del Estado de Quintana Roo. 34 aniversario 1975-2009*, México, Porrúa, Congreso del Estado de Quintana Roo, 2009, pp. 19-33.

⁴⁶⁰ Manuel González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México: UNAM, 1983, 276 p.

⁴⁶¹ Elisur Arteaga Nava, coord., *Legislación pública estatal*, México: Escuela Libre de Derecho, CONACYT, IMSS, 1985, 31 v.

⁴⁶² Más tarde se realizará un nuevo esfuerzo en David Cienfuegos Salgado, coord., *Historia constitucional de las entidades federativas mexicanas*, México, Porrúa, 2007, xv-1068 p.

es relevante recordar este esfuerzo realizado a través del Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, en coordinación con los gobiernos de los estados y algunos municipios, que daba cuenta de la diversidad en el país, hoy consistente ya en 2455 entes municipales.

Más tarde, apoyado en la abundante información recabada, y tomando como punto de partida la *Legislación pública estatal*, Elisur Arteaga Nava publicó otro texto pionero: *Derecho constitucional estatal*, en el cual señalará la paradoja, no sólo mexicana, del descuido del derecho local, avasallado por el derecho de la federación:

Las instituciones locales, no obstante su mayoría de edad, no han sido objeto de un estudio sistemático y total; sólo han merecido hasta la fecha, en el mejor de los casos, que se les dedique un capítulo dentro de un estudio general del derecho constitucional federal. En los Estados Unidos de América existe una abundante y seria producción bibliográfica sobre la materia. Los tribunales, federales y locales, se han encargado de colmar las lagunas legislativas. El vacío doctrinal no es exclusivo del sistema federal mexicano. Hasta donde se tiene conocimiento, cuando menos por lo que hace a los países de la América Latina que adoptaron una forma de gobierno federal, no se tiene noticia de que existan estudios especializados y sistemático del derecho fundamental de las entidades.⁴⁶³

En esto hará eco el prologuista de la obra, José Francisco Ruiz Massieu, al afirmar:

El derecho constitucional de los estados es una de las ramas del derecho político mexicano que han merecido menos atención doctrinal en nuestro país [...] El implacable proceso de centralización que ha vivido México desde la aurora de la República, como le llamara José C. Valadés, ha conducido a que tanto las constituciones como la *vida constitucional* de los 31 estados, hayan sido escasamente trabajados por parte de los juristas, a no ser los conflictos que intermitentemente se suscitaron en el siglo pasado entre las Legislaturas y los gobernadores, y los “choques de soberanía” que se dieron entre las esferas federal y local.⁴⁶⁴

Razón no falta a ambos autores. La revisión de los textos de derecho constitucional de los siglos XIX y XX muestra cuan poco interés suscitó el tema del derecho constitucional de las entidades federativas, cuyas referencias no pasaron de ser una mera transcripción y parafraseo de los que la Constitución federal establecía en el título respectivo.⁴⁶⁵ Ambos juristas guerrerenses revitalizarían (o quizá, inaugurarían una nueva etapa caracterizada por) el interés por el derecho local.⁴⁶⁶

⁴⁶³ Elisur Arteaga Nava, *Derecho constitucional estatal*, México, Porrúa, 1988, pp. xi-xii. Habrá que recordar que son federales en América Latina los siguientes Estados: Argentina, Brasil y Venezuela.

⁴⁶⁴ *Ibidem*, p. ix.

⁴⁶⁵ Y aquí deben citarse los trabajos de Margarita de la Villa y José Luis Zambrano, *Bibliografía sumaria de derecho mexicano*, México, UNAM, 1957, 200 p.; y, el *ensayo bibliográfico de derecho constitucional mexicano y garantías, amparo y derechos humanos*, 2ª ed., México, UNAM, 1998, 757 p. (La primera edición es de 1947)

⁴⁶⁶ José Francisco Ruiz Massieu, *Estudios de derecho político de estados y municipios*, México, Porrúa, UNAM, 1986 [3ª ed., 1990, xv-199 p.]. Asimismo, trabajos como “El nuevo artículo 115” (1982); “La trayectoria cons-

Una década después, en 1995, el Fondo de Cultura Económica lanzará la colección *Las constituciones de los Estados de la República Mexicana*.⁴⁶⁷ Esta colección se complementará con la denominada *Serie Breves Historias de los Estados de la República Mexicana* que, en poco más de una década, entre 1994 y 2004, publicará casi la totalidad de breves historias de cada entidad federativa, en forma independiente, ampliando el anhelo esbozado por Jesús Romero Flores.

Es la misma época en la cual aparecen los primeros resultados del *Digesto Constitucional Mexicano* de Manuel González Oropeza, proyecto monumental que se culminará en 2016, mediante el cual se recupera gran parte del corpus documental constitucional de las entidades federativas mexicanas. En un primer momento se publicaron en forma independiente; luego vendrían a ser una colección publicada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en colaboración con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El resultado final fueron 32 libros electrónicos⁴⁶⁸ y un libro impreso, verdadera enciclopedia de consulta, en el cual se recopilaron todos los estudios introductorios de los libros electrónicos,⁴⁶⁹ correspondiente a las historias constitucionales de las 32 entidades federativas.

Respecto de una nueva compilación de constituciones locales, pasarían casi cincuenta años para que se volvieran a reunir. Desde 1962, cuando en dos tomos se reunieron las constituciones locales, no habíamos tenido la oportunidad de ver juntas todas las constituciones del país en formato impreso. Sería en la *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos que incluye la General, las de los estados y el estatuto*

titucional del municipio (1821-1983)” (1985) y “El marco del nuevo artículo 115. El derecho olvidado: el derecho político de estados y municipios” (1985).

Si bien no hay que olvidar el trabajo de Jorge Witker, *La administración local en México*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1986, 303 p., que sigue en mucho los trabajos previos de Manuel González Oropeza y de Elisur Arteaga Nava. Igual ocurre con el ensayo de Héctor R. Olea, *Las verdaderas fuentes históricas del Derecho Constitucional Mexicano. Aportaciones a la cultura jurídica por las provincias con especial referencia al estado de Sinaloa*, México, s.i., 1949, 92 p.

⁴⁶⁷ *Las constituciones de los Estados de la República Mexicana*, México: Fondo de Cultura Económica, UNAM, 1995, 31 v.

⁴⁶⁸ Destaco con orgullo que participe en la coautoría de los tomos correspondientes a Aguascalientes [2010, x-693 p.], Baja California [2010, x-838 p.] [2ª ed., 2013, viii-942 p.], Baja California Sur [2010, x-1172 p.], Campeche [2010, x-785 p.], Coahuila [2011, x-1086 p.], Colima [2012, x-1171 p.], Chiapas [2012, viii-1371 p.], Chihuahua [2013, viii-1216 p.] [2a ed., 2014], Distrito Federal [2012, viii-566 p.], Durango [2012, viii-1035 p.], Guanajuato [2013, viii-742 p.], Guerrero [2013, viii-1205 p.], Hidalgo [2013, viii-1114 p.], Jalisco [2013, viii-957 p.], México [2013, viii-2078 p.], Michoacán [2014, viii-3033 p.], Morelos [2014, viii-1509 p.], Nayarit [2014, viii-909 p.], Nuevo León [2014, viii-1232 p.] y Oaxaca [2014, viii-1361 p.].

⁴⁶⁹ Manuel González Oropeza, *Digesto constitucional mexicano. Historia constitucional de la nación. De Aguascalientes a Zacatecas 1824-2017*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017, xxviii-1025 p.

del Distrito Federal, vigentes al 15 de marzo de 2010.⁴⁷⁰ Dos años después publicaríamos una segunda edición.⁴⁷¹

La publicación impresa de estas compilaciones resulta una tarea sumamente compleja si se piensa que las constantes reformas a las constituciones locales. Como puede imaginarse, la posibilidad de tener un texto actualizado exige una labor de respuesta editorial que es difícil de alcanzar, si es que queremos prescindir del vocablo imposible. A pesar de ello, no dudamos que ello es necesario hacer de vez en vez, para incentivar el interés en el derecho local y, en cualquier caso, llevar a los interesados a revisar los textos actualizado y puestos al día por las diversas instituciones gubernamentales y académicas. La labor de contraste y comparación entre los constitucionalistas locales siempre traerá nuevos descubrimientos y reflexiones, que terminarán por enriquecer la visión del derecho constitucional mexicano.

No omito mencionar que en las entidades federativas ha habido y hay estudiosos del derecho local que decidieron reunir documentos y escribir sobre estos temas. En todo caso, la reunión de las constituciones locales o el estudio del constitucionalismo local ha sido una labor que se realiza de manera esporádica, dispersa, con diferentes objetivos o finalidades y en diferentes tiempos. En las décadas recientes he localizado una abundante obras política y jurídica en las entidades, algunos de los trabajos directamente enfocados al análisis de la evolución constitucional o sobre el constitucionalismo de las entidades. Sin embargo, falta un esfuerzo que logre conjuntar en un espacio *ad hoc* todos esos estudios, una biblioteca especial sobre el tema.

Especial énfasis pongo en la utilidad de contar con espacios donde haya materiales de consulta sobre el constitucionalismo local. Máxime si se piensa que quienes hemos impartido materias sobre constitucionalismo local, también notamos las dificultades para acceder a los textos constitucionales locales u obras relacionadas.⁴⁷² Al respecto, deben mencionarse los programas académicos que contemplan asignaturas específicas. Tal

⁴⁷⁰ México, Editora Laguna, Fundación Académica Guerrerense, Centro de Estudios del Derecho Estatal y Municipal – UNACH, Escuela Libre de Derecho de Puebla y Escuela Libre de Derecho de Sinaloa, 2010, 1266 p. ISBN 978-607-7679-15-8 [Versión digital en CD] [Versión electrónica en: «<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2821>» también en «<http://www.libresinaloa.com/pdf/ColeccionConstitucionesMexicanas.pdf>»].

⁴⁷¹ *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos que incluye la General, las de los estados y el estatuto del Distrito Federal, vigentes al 5 de enero de 2014*, 2ª ed., México, El Colegio de Guerrero y Editora Laguna, 2014, 1496 p. ISBN 978-607-7679-59-2.

⁴⁷² Ello debido a que se conocen (o se consultan) poco los sistemas de información que existen en la actualidad, como *Orden Jurídico Nacional*, de la Secretaría de Gobernación: <http://www.ordenjuridico.gob.mx>; la página especializada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que recoge todos los decretos de reforma constitucional local, «<http://www.scjn.gob.mx>»; el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, con su área de *Legislación mexicana*, «<http://www.juridicas.unam.mx>»; y el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que mantiene al día los textos constitucionales mexicanos, «<http://www.te.gob.mx>». Como puede observarse la oferta es buena, aunque lógicamente está condicionada a que el usuario conozca tales servicios.

sería el caso de la maestría en derecho público de la Universidad Autónoma de Guerrero, con la asignatura *Derecho constitucional de las entidades federativas*; la maestría en derecho constitucional de la Escuela Libre de Derecho de Sinaloa, con la asignatura *Derecho constitucional estatal*; y en la Universidad Regional del Sureste, en Oaxaca, también en la maestría en derecho constitucional, con la asignatura *Organización, facultades y funcionamiento de las entidades federativas y el municipio*. En todos los casos, los docentes enfrentamos el problema de contar con materiales ofrezca la posibilidad de contrastar, comparar, desmenuzar y criticar los distintos constitucionalismos locales en México.

Falta mucho por hacer para que el conocimiento del constitucionalismo local mexicano se normalice, tanto en la academia como en el debate público. Las Constituciones locales merecen mayor atención por parte de los principales operadores de las mismas: juristas, legisladores, juzgadores y administradores en las propias entidades federativas, pero también profesores e investigadores para complementar el círculo virtuoso para la discusión del derecho constitucional local.

Con motivo de la elaboración de una nueva edición⁴⁷³ de la Constitución comentada del estado de Guerrero, me reencontré con los esfuerzos que se han hecho en otras entidades para comentar la Constitución local.⁴⁷⁴ No omito decir que, si bien son pocos, siempre es inspirador encontrar que alguien ya desbrozó el camino que hay que andar.

Gracias a quienes con su ejemplo y magisterio siguen concibiendo a las constituciones locales como ordenamientos valiosos que explican y justifican el modelo federal de los Estados Unidos Mexicanos como una oportunidad de alcanzar el ideal de un buen gobierno y una buena sociedad, con una buena ciudadanía, empezando desde lo local.

Gracias a los colaboradores de esta nueva edición. Espero que su esfuerzo se vea recompensado al tener un ejemplar de esta obra entre sus manos. Ojalá nuevos proyectos

⁴⁷³ Esta es la tercera edición comentada de la Constitución del Estado de Guerrero que coordino. Las primeras fueron: *Constitución política del Estado libre y soberano de Guerrero comentada*, México, CIGRO, 1997, 307 p. La segunda edición fue: *Digesto constitucional mexicano. Las constituciones de Guerrero, tomo III, Constitución comentada*, México, Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”, 2000, 578 p.

⁴⁷⁴ Cito en orden cronológico:

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal comentado, México, UNAM, Departamento del Distrito Federal, 1996, 240 p.

Constitución política del Estado libre y soberano de México comentada, México, LII Legislatura del Congreso local, 1996, 491 p.

José Miguel Madero Estrada, *Constitución política del Estado libre y soberano de Nayarit comentada y concordada*, México, Universidad Autónoma de Nayarit, Instituto Federal Electoral, 2002, 393 p.

Enrique Robles Solís, *Constitución política del Estado de Chiapas comentada*, México, Gobierno del Estado de Chiapas, 2003, 312 p.

Constitución política del Estado libre y soberano de Morelos. Edición comentada, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la LI Legislatura del Estado de Morelos, 2010, 420 p.

académicos en torno a la Constitución u otros aspectos de la vida política y jurídica de nuestra entidad nos convoquen y reúnan. Agradezco especialmente a Héctor Astudillo Flores, Gobernador del Estado de Guerrero, por apoyar la difusión de trabajos en torno a la Constitución local. Estoy seguro que lo anima la impronta de haber pertenecido a la legislatura que hizo la reforma integral de la Constitución guerrerense en abril de 2014.

Chilpancingo, Gro., junio de 2019

COLABORADORES



Álvaro ADAME ARCOS. Maestro en derecho constitucional por la Universidad Autónoma de Guerrero. Director de la revista *Abogados*. Presidente del Colegio de Abogados “Lic. Alberto Vásquez del Mercado”. Académicos y conferencista sobre temas jurídicos.

Marco Antonio ADAME MEZA. Doctor en Investigación en Ciencia Política. Maestría en Derecho Electoral. Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la UAGro. Estancia de movilidad en la Universidad Complutense de Madrid. Experiencia laboral: Secretario auxiliar del Gobernador del estado de Guerrero 2014-2015; Coordinador de la Licenciatura en ciencia Política del IIEPA-IMA-UAGro; Director del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados “Ignacio Manuel Altamirano” IIEPA-IMA-UAGro para el periodo 2018-2021.

Aleida ALARCÓN DOMÍNGUEZ. Doctorante en Ciencias de la Educación con Maestría en Ciencia Política. Integrante de la Red de Mujeres Afrodescendientes de Latinoamericana, el Caribe y la Diáspora, activista del movimiento afromexicano en Guerrero e investigadora en temas de seguridad. Vicepresidenta de la Academia Nacional de Historia y Geografía filial Guerrero.

Moisés ALCARAZ JIMÉNEZ. Egresado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, donde se desempeñó como docente. Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Autónoma de Guerrero, con maestría en Ciencia Política por la misma universidad. Articulista y comentarista de diversos medios de comunicación, autor de ensayos en materia política, conferencista, Premio Ensayo Político convocado por el Instituto Electoral del Estado de Guerrero y Consejero Electoral del Consejo Local del IFE en Guerrero. En la Junta Local del IFE del Distrito Federal fue también director de Concertación Política y Vocal del Registro Federal de Electores.

Silvia ALCARAZ HERNÁNDEZ. Maestra en Derecho y Especialista en Derecho Constitucional por la UNAM. Profesora de asignatura en el Sistema de Universidad Abierta de dicha Casa de Estudios. Fue Directora de Área de la Dirección General de la Presidencia en el Consejo de la Judicatura Federal. Actualmente es Secretaria de Tribunal (proyectista) en el Poder Judicial de la Federación. Correo electrónico: alcarazhernandezsilvia@yahoo.com.mx

Eliseo René ALVARADO VILLALOBOS. Doctor en derecho. Ex becario Fulbright-García Robles para realizar estudios de posgrado en los Estados Unidos de América. Actualmente es Asesor adscrito a la Presidencia del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Guerrero.

Rosa Margarita ANICA REYES. Estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública en el Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados “Ignacio Manuel Altamirano” de la Universidad Autónoma de Guerrero.

Elisur ARTEAGA NAVA. Considerado uno de los más connotados constitucionalistas mexicanos. Abogado y escritor. Nació en Zapoapa, municipio de Taxco de Alarcón. Abogado por la Escuela Libre de Derecho. También cursó la Licenciatura en Historia en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Doctorado por la Universidad Iberoamericana, en convenio con la Universidad Nacional de Educación a Distancia de Madrid, España. Profesor por oposición en el Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana, tiempo completo, de Teoría Constitucional y de Administración Pública Regional y Municipal. Ha sido profesor invitado en decenas de universidades nacionales y extranjeras. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Cofundador y director de la Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho. Cofundador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, de la revista jurídica Alegatos y del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana. Recibió la Presea Sentimientos de la Nación del Congreso del Estado de Guerrero. Autor de cientos de trabajos sobre Derecho, Historia y Política publicados en revistas nacionales y extranjeras, ha escrito colaboraciones, editoriales y estudios en los diarios y revistas Reforma, El Universal, Excélsior, La Jornada, Unomásuno y Punto Crítico.

Ángel ASCENCIO ROMERO. Doctor en Derecho por la UNAM, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores; Premio al Mérito Jurídico “Alberto Vázquez del Mercado” 2015, otorgado por el Gobierno del Estado de Guerrero. Profesor investigador de tiempo completo y coordinador General del posgrado en Derecho de la UAGro.

César Iván ASTUDILLO REYES. Doctor en Derecho. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Autor de numerosas obras sobre derecho constitucional y derecho electoral.

José Juan AYALA VILLASEÑOR. Profesor invitado del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados “Ignacio Manuel Altamirano” de la Universidad Autónoma de Guerrero. Maestro en Ciencia Política por el IIEPA-IMA-UAGro, cuenta con estudios de maestría en Derecho Electoral en la EJE-TEPJF y licenciado

en Ciencia Política y Administración Pública por el IIEPA-IMA-UAGro. Ha sido beneficiario del Premio de Ensayo José Francisco Ruiz Massieu 2017 y del Premio al Mérito Juvenil 2017 del Gobierno del Estado de Guerrero. Trabaja en las líneas de investigación de ciudadanía, instituciones y calidad de la democracia.

Josabeth BARRAGÁN TORRES. Doctorante en Derecho por el Instituto de Investigación Jurídica (CENIJUR). Maestra en Derecho Procesal Penal por el Centro de Estudios de Posgrado (CEP). Maestra en Derecho Penal por la Universidad Autónoma de Guerrero. Docente de diversas Universidades y Centros de estudio privados, en Licenciatura y Maestría.

Saúl BARRIOS SAGAL. Doctor en Derecho por el Centro de Ciencias Jurídicas de Puebla. Profesor investigador de la Facultad y de la Maestría en Derecho de la UAGro. Se ha desempeñado como Coordinador del Posgrado en Derecho de la UAGro. Director jurídico del Consejo Estatal Electoral del Estado de Guerrero. En el gobierno del estado de Guerrero se ha desempeñado como Subsecretario de Gobierno para Asuntos Agrarios y Subsecretario de Gobierno para Asuntos Políticos.

Francisco BURGOA PEREA. Es Licenciado y Maestro en Derecho por la UNAM. Cuenta con estudios de Doctorado en Derecho por esta misma Universidad. Desde el año 2005 es profesor de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la UNAM. Es conferencista a nivel nacional y asesor parlamentario en el Senado de la República. Participa en programas de radio y televisión, así como en medios periodísticos sobre temas en materia constitucional. Fue conductor del programa radiofónico “Conversaciones sobre Historia Constitucional”, creado para conmemorar el Centenario de la Constitución de 1917, coproducción entre el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) y el Instituto Mexicano de la Radio (IMER).

Juan Enrique CABALLERO PERAZA. Es un médico, psicoterapeuta, periodista, politólogo (cursó Maestría y Doctorado en Ciencia Política) y escritor. Fue diputado federal y local, ambas en la LV legislatura.

Raúl CALVO BARRERA. Maestro en Derecho Electoral por la Universidad Americana de Acapulco; Especialista en Justicia Electoral por el CCJE del TEPJF. Politólogo por la UNAM. Se ha desempeñado en organismos electorales como el IFE, Tribunal Electoral del Estado, Consejo Estatal Electoral, Instituto Electoral del Estado e Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero. Actualmente labora como encargado de despacho de la Vocalía de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local Ejecutiva del INE en Guerrero. Profesor universitario con licencia.

Diana CAMPOS PIZARRO. Convencida de la Mediación y enamorada-agradecida de la UNAM. Licenciada en Derecho por la UNAM, actualmente estudiante de la Especialidad de Mediación y Solución Alternativa de Conflictos en el Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Litigante en las materias civil, familiar y Mediadora Privada por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México. Correo electrónico: diana.campos.pizarro@gmail.com

Vladimir CANTÚ LÓPEZ. Licenciado en Derecho-y Maestro en Derecho Constitucional por la Universidad Autónoma de Guerrero y Maestro en Derecho Corporativo y Empresarial-Universidad Humanistas, Campus Cuernavaca. Catedrático de la Universidad Autónoma de Guerrero.

Leonel CÁSAIRES GARCÍA. Licenciado en Derecho (2004-2009) y Maestro en Derecho Constitucional por la Universidad Autónoma de Guerrero (2011-2013). Profesor de la Facultad de Derecho de la UAGro, desde enero de 2009. Ingresó a laborar al H. Congreso del Estado de Guerrero, asesorando a diversas comisiones y legisladores.

Cuauhtémoc CASTAÑEDA GOROSTIETA. Actualmente Secretario Instructor del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, ha desempeñado diversos cargos en la Sala Superior y Sala Regional Toluca, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Especialista en justicia electoral, con 18 años de experiencia en la materia. Correo electrónico: tremoc_16@yahoo.com.mx

Alejandro CARLOS ESPINOSA. En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se desempeñó como Juez Ad Hoc de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; actualmente es Director General de Grupo Criminogénesis y delegado de la Asociación Internacional de Justicias Militares así como miembro de Número de la Academia Mexicana de Criminología. Profesor por oposición de Derecho Militar y Derechos Humanos en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctor en Política Criminal con mención honorífica y doctorando con la tesis “Justicia Militar y Derechos Fundamentales” en la Facultad de Derecho de la UNAM.

Francisca CASTRO ROMERO. Originaria de Petatlán, Gro. Presidenta de la Primera Junta Local de Conciliación y Arbitraje, con sede en Acapulco, Guerrero. Cuenta con estudios de Maestría en Derecho Laboral y Seguridad Social por el Instituto Internacional del Derecho y del Estado. Actualmente cursa la Maestría en Mediación y Conciliación, impartida por el Poder Judicial del Estado de Guerrero.

Adolfo Antonio CERVANTES GARCÍA. Licenciado en Administración de Empresas por el ITESM. Realizó la Especialidad en Política y Gestión por la FLACSO y la Maestría en Administración Pública por el INAP. Diplomado en Análisis Polí-

tico por el ITAM y en Políticas Públicas y Evaluación por el CIDE. Seminario en Gobierno Abierto por la CEPAL. Cursó el programa Politics & Public Policy por The Washington Center en Washington, EUA. Realizó una estancia profesional en Bimbo en Santiago de Chile y en el Comité de Acción Política de Hillary Clinton 'Ready for Hillary'. Fungió como asesor del Secretario General de Gobierno del Estado de Guerrero. Actualmente es Secretario Técnico del Consejo Estatal de Población. Correo electrónico: aacervantesg@gmail.com

David CIENFUEGOS SALGADO. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Guerrero (UAGro). Maestro y doctor en Derecho por la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Profesor invitado de la Universidad Americana de Acapulco y Profesor-investigador del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados "Ignacio Manuel Altamirano" de la UAGro. Realizador de documentales y series de televisión sobre temas jurídicos e históricos. Socio y académico en la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística y en la Academia Nacional de Historia y Geografía. Premio jurídico "Alberto Saavedra Torija" (2003). Fungió como gobernador provisional del estado de Guerrero (2015)

Hilda Rosa DELGADO BRITO. Cuenta con Maestrías en Ciencias, Área: Derecho Público por la Universidad Autónoma de Guerrero e Instituciones y Procedimientos Electorales por la Secretaría de Educación Pública. Especialidad en Cultura de la Legalidad por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Actualmente Magistrada Electoral en el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

Alma Berenice DE LA CRUZ RAMÍREZ. Licenciada en Derecho y Maestra en Derecho Constitucional por la Universidad Autónoma de Guerrero. Doctorante en Derecho por el Centro de Investigación Jurídica de Puebla, CENIJUR, servidor público del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero y Docente de la Universidad Latinoamérica de México, Campus Chilpancingo.

Diana DE LA O JIMÉNEZ. Tiene una Licenciatura en Derecho por la Universidad de Desarrollo Profesional (Unidep). Ha sido catedrática de la Universidad Sor Juana Inés de la Cruz, campus Zihuatanejo. Ha sido Defensora Pública del Tribunal Superior del Estado de Guerrero y Jefa de Asuntos Jurídicos del Colegio de Bachilleres del Estado de Guerrero. Actualmente abogada postulante, en las áreas de Derecho Penal y Derecho Familiar.

Claudio C. FLORES JAIMES. Originario de Chilapa de Álvarez. Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho por la Universidad Autónoma de Guerrero. Maestría en Biblioteconomía, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM. Maestría en Derecho Público, por la UAGro y estudios de Doctorado en Derecho, CENIJUR.

Celso Efraín FLORES MALDONADO. Licenciado en derecho, especialidad en derecho constitucional y Maestría en derecho por la UNAM. Doctor en Ciencias de la Educación y Doctor en Ciencias Políticas. Ex subsecretario de gobierno para asuntos políticos y ex subsecretario de educación. Actualmente Director del Instituto del Bachillerato Intercultural del Estado de Guerrero.

Ana Ley FLORES SÁNCHEZ. Licenciada en Derecho, con mención honorífica, y Maestría en Derecho Fiscal por la Universidad del Valle de México, Campus Querétaro. Secretaria adscrita al Juzgado Tercero de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro. Correo electrónico: ana.flores.sanchez@cjf.gob.mx

Ulises FLORES SÁNCHEZ. Licenciado en Derecho, con mención honorífica, Maestro en Derecho Constitucional y Amparo, y candidato a Doctor en Derecho. Es miembro de la Barra de Acapulco, Colegio de Abogados, A.C., profesor de asignatura en la Universidad Americana de Acapulco, A.C. y en la Universidad Loyola del Pacífico, A.C. Actualmente es Oficial Administrativo en el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito. Correo electrónico: uflores78@hotmail.com_

Benjamín Emmanuel GALLEGOS MOCTEZUMA. Licenciado y estudiante de Maestría por la UNAM. Ha fungido como asistente de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y servidor público en el Tribunal Electoral de la Ciudad de México. Actualmente se desempeña en el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la misma ciudad. Guerrerense.

José Luis GALLEGOS PERALTA. Es avecindado en la ciudad y puerto de Acapulco, como abogado litigante representa a diversos hoteles, condominio y comercios de ese destino de playa. Tiene maestría en derecho penal adversarial (juicios orales). Fue el primer Presidente de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas del Estado de Guerrero (CEEAV), ha sido en dos periodos Presidente del Grupo Aca, además de ser socio activo del Colegio de Abogados del Estado de Guerrero.

Benjamín GALLEGOS SEGURA. Licenciado en Derecho por la UNAM. Maestro en Derecho Constitucional y Electoral por la Universidad Americana de Acapulco. Con estudios de maestría en Derecho Parlamentario y actualmente cursa el Doctorado en Derecho Parlamentario por la Universidad Autónoma del Estado de México. Fue Director de Asuntos Jurídicos, Oficial Mayor y actualmente Secretario de Servicios Parlamentarios del Congreso de Guerrero. Correo electrónico: oficialía_guerrero@outlook.com

Yair Serraser GARCÍA DELGADO. Politólogo y administrador público, por la Universidad Complutense de Madrid y la Universidad Autónoma de Guerrero. Fun-

cionario en el ámbito municipal y estatal. Actualmente cursa la Maestría de Derecho Constitucional y Ciencias Penales.

Miguel GARCÍA MALDONADO. Taxqueño de nacimiento, guerrerense de convicción, abogado de profesión, notario público de vocación, ensayista y cuentista, optimista crónico y amigo leal. Ha desempeñado diversos cargos en el gobierno estatal.

Ma. de Lourdes GARDUÑO REBOLLEDO. Estudios de lengua y civilización francesa por la Universidad Católica de Angers, Francia. Licenciada en Historia por la Universidad Iberoamericana CDMX. Licenciada en Derecho por la Universidad Español. Profesora durante 18 años de su vida. Desde 2008, Directora de la Casa de la Cultura Jurídica de Acapulco.

Abril Yunuen GARNICA SAN ROMÁN. Doctorante en Derecho. Docente de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Autónoma de Guerrero. Subcoordinadora de la Sala de Juicios Orales de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Guerrero.

José Gilberto GARZA GRIMALDO. Doctor en Derecho por la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Profesor investigador de la Unidad Académica de Derecho de la Universidad Autónoma de Guerrero. Autor de numerosas obras enfocadas al derecho municipal, derecho constitucional y a los derechos de la naturaleza. Premio al Mérito Jurídico “Licenciado Alberto Vázquez del Mercado” (2015).

Martha Elva GARZÓN BERNAL. Licenciada en Derecho, con maestría en Criminología y doctorado en Derecho Penal. Ha sido Visitadora General de la Comisión Estatal de la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Guerrero. Contralora Interna, Visitadora General, Subprocuradora de Control Regional y Procedimientos Penales de la Procuraduría General del Estado de Guerrero. Subsecretaría de Gobierno para Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos del Estado de Guerrero. Procuradora General del Estado de Guerrero. Ha recibido diversos reconocimientos, entre ellos el Premio al Mérito Civil de la Mujer “Antonia Nava Catalán” (2000), entregado por el Gobierno del Estado de Guerrero.

José Ramón GONZÁLEZ CHÁVEZ. Servidor público desde 1977; profesor e investigador desde 1991; consultor desde 1998. Licenciado en Derecho titulado por la UNAM. Estudios de maestría y doctorales en administración pública en el Instituto Internacional de Administración Pública (IIAP) de la Escuela Nacional de Administración (ENA) París, Francia y la Facultad de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, Universidad de la Sorbona (París II). Doctorando en Derecho Constitucional por la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Diplomado en Teoría y Análisis Político (Colmex *et. al.*) en Administración Estratégica (UIA) Moderni-

zación de la Administración Pública (INAP) en Justicia y Democracia (ITAM) y en Argumentación Jurídica (Universidad de Barcelona).

Secundino GONZÁLEZ MARRERO. Profesor investigador de tiempo completo del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados (IIEPA) “Ignacio Manuel Altamirano” de la Universidad Autónoma de Guerrero. Correo electrónico: gonzalezsecundino@hotmail.com

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA. Doctor en Derecho por la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM. Doctor honoris Causa por la Universidad Autónoma de Baja California. Fundador de posgrados y centros de investigación en diversos estados de la República. Docente en numerosos posgrados de universidades nacionales y extranjeras. Autor de numerosas obras sobre derecho constitucional, derecho electoral, historia del derecho, derecho comparado y especialmente derecho constitucional de las entidades federativas. Fue magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2006-2016). Autor del *Digesto Constitucional Mexicano*, que compendia la historia y documentos constitucionales de las 32 entidades del país, editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María Magdalena GONZÁLEZ VALDÉS. Licenciada en Periodismo por la Escuela de Periodismo Carlos Septién García. Diplomada en Diseño Gráfico Editorial por la Universidad Iberoamericana. Se ha desempeñado como analista en comunicación y coordinadora de monitoreo de medios electrónicos del Consejo Electoral de Guerrero; jefa de información, reportera y conductora de noticias de radio y televisión en Guerrero; reportera de la revista Expectativas de Actualidad en el Estado de México; jefa de información de Noticias El @gro; investigadora de Guerrero Transparente, A.C.; diseñadora y auxiliar de redacción del Instituto Guerrerense de la Cultura y de la revista Amate; jefa de prensa de la Secretaría General de Gobierno y de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Guerrero; y diseñadora editorial y correctora de estilo independiente.

Arístides Rodrigo GUERRERO GARCÍA. Es Licenciado, Especialista y Maestro en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. Cuenta con un máster en Derecho Parlamentario y Estudios Legislativos por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente, cursa el Doctorado en Derecho en la UNAM, en la que, además, se desempeña como profesor a nivel licenciatura y especialidad. En 2018, fue designado por el Congreso de la Ciudad de México como Comisionado Ciudadano del INFO de esta ciudad, para el periodo 2018-2024.

Sergio Arturo GUERRERO OLVERA. Maestro en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro, especialista en Justicia Constitucional y Procesos Constitu-

cionales por la Universidad de Castilla, La Mancha y Master en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante España. Especialista en Derecho Electoral por la UNAM. En octubre de 2014 el Senado de la República lo designó como Magistrado Propietario del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, el cual presidió de 2015 a 2016. En el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sido Secretario Instructor de Ponencia, Presidente de la Comisión Sustanciadora para resolver conflictos laborales de servidores de dicho Tribunal, Coordinador de Jurisprudencia y, desde el 29 de marzo de 2019 Magistrado Regional de la Primera Circunscripción plurinominal, con sede en Guadalajara, Jal. Correo electrónico: sergio.guerrero@te.gob.mx

Rogelio GUTIÉRREZ BARRIOS. Originario del Distrito Federal, hoy Ciudad de México. Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Estudios de Maestría en Derecho Constitucional y Amparo por la Universidad Americana de Acapulco.

Armando HERNÁNDEZ CRUZ. Licenciatura en Derecho, Especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo y Doctor en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho UNAM. Especialidad en Derecho Constitucional. Salamanca, España. Catedrático en la Facultad de Derecho de la UNAM en diversas asignaturas, a nivel licenciatura y posgrado, desde 1995 a la fecha. Ha impartido cátedra a nivel licenciatura y posgrado en instituciones educativas como: Universidad Autónoma de Tlaxcala, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Universidad Anáhuac, entre otras. Fue integrante del Consejo Consultivo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal fue Director General de Derechos Humanos. Magistrado presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Correo electrónico: armando.hernandez@tedf.org.mx

Clemente HERNÁNDEZ DIRCIO. Originario de Tixtla de Guerrero, Gro. Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en Derecho Público por la Universidad Autónoma de Guerrero. Doctorante en Derecho por el Centro de Investigación Jurídica Cenijur-Campus Chilpancingo. Juez de Primera Instancia del Distrito Judicial de Morelos, con sede en Tlapa de Comonfort. Actualmente Catedrático de diversas asignaturas en la Unidad Académica de Derecho de la UAGro.

Salvador HERNÁNDEZ GARDUÑO. Licenciado en Derecho por la Universidad Española. Estudios de maestría en Derecho Constitucional y Amparo por la Universidad Americana de Acapulco. Maestrante en Derecho Constitucional y Derechos Humanos por la Universidad Panamericana, Ciudad de México. Coordinador Jurídico del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano.

Adair HERNÁNDEZ MARTÍNEZ. Abogado y licenciado en derecho por la Unidad Académica de Derecho de la Universidad Autónoma de Guerrero, con estudios de maestría en Derecho Constitucional, por el posgrado de Derecho de la misma Universidad; maestría en Derecho Procesal Laboral, por el Centro de Estudios de Postgrado. Actualmente catedrático de la Unidad Académica de Derecho de la UAGro.

Olivia HIDALGO DOMÍNGUEZ. Nació en Chilpancingo, es egresada de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, de la Universidad Autónoma de Guerrero. Ha cursado diversos diplomados en el ámbito de las Ciencias Sociales y el Derecho, se ha desempeñado como servidora pública en el gobierno federal y estatal. Escritora, maestra de oratoria y debate, ha dictado conferencias en diversos foros como la Facultad de Derecho de la UNAM, Universidad Autónoma de Oaxaca e Hidalgo. Campeona nacional de oratoria y miembro de la mesa directiva de Cuicalli A.C.

Francisco HIGUERA CASTRO. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Sinaloa; Doctor en Derecho por la UNAM. Actualmente profesor e investigador de la Facultad de Derecho de la UAS. Conferencista, autor de obras y ensayos especializados en derecho constitucional, argumentación jurídica y reforma del Estado.

Luis Francisco HIGUERA URÍAS. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Sinaloa; actualmente becario Conacyt en la maestría en Historia de la misma Universidad.

María Inés HUERTA PEGUEROS. Fue diputada plurinominal de la LII Legislatura del Estado de Guerrero. Directora del Registro Civil en Acapulco y Coordinadora Técnica del Sistema Estatal del Registro Civil en Guerrero. Presidenta del Movimiento de Solidaridad contra la Violencia Sexual en Guerrero A. C. Premio al mérito de la Mujer “Antonia Nava de Catalán”, Presea que entrega el Gobierno del Estado de Guerrero cada 27 de octubre con motivo del Aniversario de la Erección del Estado de Guerrero.

Román JAIMEZ CONTRERAS. Licenciado en Derecho y Maestro en Derecho Electoral por la Universidad Autónoma de Guerrero. En el 2012 fue designado por el Congreso del Estado de Guerrero como Consejero Estatal Electoral; ha ocupado diversos cargos directivos en el Instituto Electoral del Estado y en la Comisión de los Derechos Humanos del Estado, donde actualmente funge como Tercer Visitador General. Correo electrónico: romanjaimezc@hotmail.com

Julio Lorenzo JÁUREGUI GARCÍA. Más de 41 años en el servicio público. Profesor jubilado de la Universidad Autónoma de Guerrero. Fue Secretario General del Ayuntamiento de Chilpancingo. 20 años como Magistrado del Tribunal Supe-

- rior de Justicia del Estado de Guerrero. Durante 5 años fue Consejero de la Judicatura estatal. Actualmente adscrito a la Sala Civil.
- Annia Jazmín JUSTO RAMÍREZ. Licenciada en Derecho y Maestra en Derecho Constitucional por la Universidad Autónoma de Guerrero y Doctorante en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de Puebla, CENIJUR.
- Rodolfo Mauricio LEYVA CASTREJÓN. Escritor y Licenciado en Derecho. Originario de la ciudad de Chilpancingo de los Bravo, Gro. Premio Nacional de Literatura, autor de diversos libros de poesía, teatro, ensayo e historia. Secretario de Cultura del Gobierno del Estado de Guerrero.
- Luis Raúl LEYVA MONTAÑO. Abogado por la Escuela Libre de Derecho con un diplomado en Derecho Corporativo por el ITAM. En 1997 obtuvo el Premio Estatal de Periodismo “Ignacio Manuel Altamirano” por el artículo de fondo “Entre Aguas Blancas y Paso Real” escrito a raíz de la matanza de diecisiete campesinos por policías de Guerrero en el vado de Aguas Blancas. Es autor del libro de poemas “Solo me veo vivir” (Ediciones Sin Nombre, 2017). Fue Director General de Asuntos Jurídicos en la Secretaría General de Gobierno del Estado de Guerrero.
- Olivia LEYVA MUÑOZ. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma de Guerrero, Actualmente forma parte del Padrón Estatal de Investigadores del COCyTIEG, cuenta con el reconocimiento al Perfil Deseable que otorga la SEP, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Correo electrónico: leyva_oli@hotmail.com
- Porfirio LEYVA MUÑOZ. Docente-Investigador, de Tiempo Completo, Adscrito a la Escuela Superior de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad Autónoma de Guerrero. Ha escrito y publicado múltiples artículos académicos y de investigación, en libros y revistas nacionales e internacionales. Correo Electrónico: porfirio_leyva@hotmail.com
- Arturo LIMA GÓMEZ. Miembro fundador de la filial Guerrero de la Academia Nacional de Historia y Geografía. Fue rector de la Universidad Policial del Estado de Guerrero.
- Dalia LIZAREZ MOCTEZUMA. Licenciada en Derecho y Maestra en Derecho Constitucional. Ha sido presidenta de Consejo Distrital y ocupado otros cargos en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero. Imparte las asignaturas de Derecho Electoral; Personas y Familia; Bienes, Derechos Reales y Sucesiones.
- Hipólito LUGO CORTÉS. Es originario de la ciudad de Taxco de Alarcón, Guerrero. Realizó sus estudios de Licenciado en Derecho; Profesor en la Especialidad de Inglés; Maestría en Ciencias, Área Derecho Público y Doctorado en Derechos

Humanos. Ha sido servidor público: Agente del Ministerio Público, Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa, Visitador General en la Comisión estatal de los Derechos Humanos. Actualmente es Coordinador de la Oficina en Guerrero de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Walfred Geovanni MANRIQUE PASTOR. Profesor-investigador del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados “Ignacio Manuel Altamirano”. Maestro en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Guerrero.

Humberto MANZO RUANO. Nació en la ciudad de Chilpancingo Guerrero, es Licenciado en Derecho y en Pedagogía, cuenta con una Maestría en Administración y grado de Doctor en Ciencias de la Educación, se ha desempeñado como docente en instituciones de educación superior, ha escrito artículos jurídicos y sobre políticas educativas.

Jesús MARTÍNEZ GARNELO. Magistrado, Catedrático e investigador. Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero, donde fungió como Presidente del mismo. Fue Secretario General de Gobierno. Autor de decenas de libros jurídicos. Expositor nacional e internacional. Premio estatal al Mérito Jurídico “José María Izazaga” (1996). Fungió como gobernador provisional del estado de Guerrero (2014)

Larry Jerzy MAZÓN MOTA. Originario de Iguala, Guerrero, alumno de la maestría en derecho de la Facultad de Derecho de la UNAM. Abogado litigante y profesor de las materias de Derecho Civil y Filosofía del Derecho en el Centro de Estudios Superiores del Valle de Iguala. Correo electrónico: jerzymazon@gmail.com

Mario MELGAR ADALID. Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM. Profesor de la Universidad Americana de Acapulco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, donde se le reconoce el Nivel II.

Silviano MENDIOLA PÉREZ. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Guerrero. Pasante de la Maestría en Administración Tributaria por la División de Estudios de Posgrado de la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero desde 1999, actualmente adscrito a la Sala Regional Iguala. Socio activo de la Asociación de Magistrados de Tribunales de Justicia Administrativa de los Estados Unidos Mexicanos. Correo electrónico: mendiolaperez@hotmail.com

Mario MENDOZA CASTAÑEDA. Licenciado en derecho, con maestría en administración y maestría en finanzas. Doctorante en administración pública y ciencias políticas. Cuenta con diversos diplomados en rubros como el derecho constitucional, derecho electoral, administración y comunicación gubernamental. Laboró durante dos décadas en diversas dependencias de gobierno Federal y en el estado

de Guerrero. En el medio académico colaboró en la UNAM por un periodo de 15 años. Se desempeñó como abogado general y tesorero fundador de la Universidad Americana de Acapulco, donde actualmente es su Rector.

Jorge MENDOZA HERNÁNDEZ. Secretario de estudio y cuenta del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, en las ponencias de los magistrados Domingo Silva Rebollo y J. Jesús Villanueva Vega (1999-2005). Actualmente abogado postulante y asesor jurídico de ayuntamientos en el Estado de Guerrero.

Mario MORENO ARCOS. Nació el 15 de octubre de 1958 en Izotepec, municipio de Gral. Heliodoro Castillo, Guerrero. De formación Contador y de vocación Político, ha hecho estudios en materia electoral y de estrategia política. Se ha desempeñado en cargos de los tres niveles de gobierno y sus cargos de elección popular han sido: Síndico Procurador, dos veces Presidente Municipal, Diputado Local y dos veces Diputado Federal, siempre representando, entre otros, al Municipio de Chilpancingo de los Bravo. Correo electrónico: mario.moreno@live.com.mx

Cristina Abril MORENO HERNÁNDEZ. Docente del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados “Ignacio Manuel Altamirano” de la Universidad Autónoma de Guerrero. Doctorado en Investigación en Ciencia Política. Maestría en Derecho Electoral. Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Guerrero. Correo electrónico: abril_camh@hotmail.com

Gerardo MUÑIZ VALADEZ. Pasante de la licenciatura en Gobierno y Gestión Pública por la Universidad Autónoma de Guerrero, ex militar y cadete de la Escuela Médico Militar. Subcontratista en premier construction, en Florida, EE.UU.

Ramón NAVARRETE MAGDALENO. Originario de San Jerónimo de Juárez, Gro. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Guerrero. Se desempeñó como Ministerio Público en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero. Desde 1991 ha ocupado diversos cargos en la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, de la cual es actualmente es Presidente.

María NIETO CASTILLO. Profesora-investigadora de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ). Licenciada en derecho y maestra en administración pública por la misma Universidad. Magíster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente es doctorante del programa de Ciencias Sociales de la Universidad de Salamanca, España. Imparte las asignaturas de Historia del Derecho Mexicano, Historia Universal del Derecho, Derechos Humanos y Construcción del pensamiento Jurídico en la Facultad de Derecho de la UAQ. Correo electrónico: marianietocastillo@gmail.com

Bernardo ORTEGA JIMÉNEZ. Actualmente diputado en el Congreso del Estado de Guerrero, por el XXIV Distrito Electoral. Estudios de Maestría en Ciencias Penales por el Instituto de Monserrat. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Guerrero (UAGRO). Presidente del Consejo del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de Guerrero. Ha sido Presidente Municipal de Quechultenango, Gro. (2002-2005); Diputado Local por el Segundo Distrito (2005-2008); Diputado Local por el Distrito 24 (2012-2015) y Presidente de la Comisión de Gobierno del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero de la LX Legislatura (2012-2015). En la administración pública fungió como Jefe del Departamento Jurídico de INVISUR (1995-1996) y Subdirector Jurídico de la Secretaría de Salud (2011-2012). Correo electrónico: bernardoortega@congresogro.gob.mx

Bernardo ORTEGA LEÓN. Tesis doctoral en revisión. Maestría en Derecho Laboral. Licenciatura en Derecho por la UAGro. Nacido en Puruándiro, Mich. Fue secretario de acuerdos y secretario general en la Junta de Conciliación y Arbitraje de Acapulco. Director corporativo del grupo hotelero Sidek-Situr manejando diez hoteles. Director de Formación Turística en SEFOTUR Gro. Subsecretario del Trabajo. Director de Postgrado e Investigación en la SEG. Actualmente Presidente del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Guerrero.

Arturo PACHECO BEDOLLA. Estudió la licenciatura en Derecho, por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Guerrero. Maestro en Derecho Constitucional y Amparo, por el Centro de Estudios Jurídicos y Políticos de la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Es doctor en Derecho, por el Centro de Estudios Jurídicos de Puebla. Fue Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. Profesor de Tiempo Completo en la Facultad de Derecho de la UAGro.

Juan Pablo PACHECO CHÁVEZ. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Sinaloa, Maestro en Derecho Constitucional y Amparo por la Escuela Libre de Derecho de Sinaloa, distinguido con mención honorífica. Actualmente Secretario Auxiliar en la Secretaría de Acuerdos del Supremo Tribunal de Justicia de ese estado. Autor de diversos ensayos de derecho y campos relacionados.

J. Jesús PASTENES HERNÁNDEZ. Maestro en Derecho Público, Derecho Penal y Derechos Humanos. Ha sido Secretario Técnico de las Comisiones de Estudios Constitucionales y Jurídicos, Justicia y de la Junta de Coordinación Política del H. Congreso del Estado. Actualmente se desempeña como Secretario Técnico del Comité Ordinario de Biblioteca e Informática del H. Congreso del Estado de Guerrero.

Azucena PINEDA GUILLERMO. Licenciatura en Derecho por la Universidad Autónoma de Guerrero; Maestría en Derecho Penal por la Universidad Autónoma

de Guerrero; Diploma de Estudios Avanzados del Doctorado en Derecho Penal por la Universidad Complutense de Madrid, España; Doctorado en sistema acusatorio por el Centro de Estudios de Postgrados; Estancia de investigación posdoctoral en la Universidad del Salento (Italia).

Víctor David PITALÚA TORRES. Doctor en Procesos Políticos, maestro en Políticas Públicas, ambos por la Universidad Autónoma Metropolitana; licenciado en Economía por la Universidad Veracruzana; ha colaborado como docente en la Universidad Veracruzana; como asesor agroindustrial en el gobierno del estado de Veracruz; como técnico en inversión pública en la SEDESOL Veracruz. Actualmente es investigador parlamentario en el Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados y fundador y coordinador de la Red de Investigadores Parlamentarios en Línea (Redipal).

José Luis RAMÍREZ GUZMÁN. Originario de Acapulco, Gro. Egresado del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados “Ignacio M. Altamirano” de la Universidad Autónoma de Guerrero. Es Licenciado en ciencia política y administración pública titulado con el trabajo de tesis: “Movimientos sociales, grupos de presión y conflicto político. El Proyecto Hidroeléctrico La Parota estudio de caso”. Maestro en Ciencia Política en la misma institución en el año 2014 con el trabajo de tesis: “Guerrilla y cambio político en México (1962-1982). Una visión panorámica”. Egresado del doctorado en Administración Pública y Ciencia Política que se imparte en la Universidad Americana de Acapulco (UAA). Actualmente se desempeña como docente interino, TC asociado A, en la Unidad Académica IIIIEPA-IMA-UAGro.

Iraní RAMOS BARRERA. Originaria de Chilpancingo de los Bravo, Gro. Licenciada en Historia por la por la Universidad Autónoma de Guerrero. Maestría en Derechos Humanos y de la Naturaleza. Secretaria Particular en la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero. Con Curso-taller de Capacitación y Formación en el Nuevo Sistema Penal Acusatorio, por el Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Guerrero. Diplomado en Seguridad Publica por la Universidad Policial del Estado de Guerrero.

Ignacio RENDÓN ROMERO. Doctorante en Administración Pública y Ciencias Políticas, en la Universidad Americana de Acapulco. Maestría en Auditoría por la UNAM. Contador Público egresado de la Facultad de Contaduría y Administración, de la UAGro. Contador Público Certificado por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos. Actualmente es integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Guerrero. Auditor Superior del Estado de Guerrero, por el periodo 2002-2010. Diferentes car-

gos En la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización y Control Gubernamental, A.C.

Moisés REYES SANDOVAL. Licenciado en Derecho por la UNAM. Director General de Estudios Legislativos en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero 2011-2014. Subsecretario de Migrantes Nacionales en el Gobierno del Estado de Guerrero 2014-2016. Profesor de Derecho en diversas Universidades de Acapulco y Chilpancingo. Abogado litigante. Actualmente Diputado local del partido MORENA, presidente de la comisión de Atención a Migrantes, del H. Congreso de Guerrero.

Martha RODRÍGUEZ LUNA. Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Guerrero. Posee maestría en derecho público y actualmente es doctoranda en Derecho Penal: Ha sido Agente Titular del Ministerio Público, Especializada en Delitos Sexuales y Violencia Familiar. En la actualidad se desempeña como Directora de Enlace Institucional y Estudios Normativos de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo. Correo electrónico: roluna915@gmail.com

Marcial RODRÍGUEZ SALDAÑA. Rector de la Universidad Autónoma de Guerrero (1990-1993) y con el reconocimiento de Maestro Emérito. Diplomado en Ciencia Política por la Universidad Sorbona de París I. Doctor en Derecho por la UNAM. Miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

Beatriz ROJAS VENEGAS. Licenciada y Maestra en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Docente y litigante laboral. Asesora parlamentaria en el Centro de Estudios de Derechos Humanos y de la Población en Situación de Vulnerabilidad y su Inclusión, actualmente asesora parlamentaria en el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, ambos de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

María Dalia ROMÁN ZÚÑIGA. Licenciada en Derecho, con estudios de Maestría en Derecho por la Universidad Autónoma de Guerrero. Actualmente se desempeña como Actuaría del Poder Judicial de la Federación, adscrita al Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Guerrero, con sede en Iguala, Gro.

Norma Elena SÁENZ GALICIA. Egresada de la Licenciatura en Derecho por la Universidad Autónoma de Guerrero. Se ha desempeñado como Agente del Ministerio Público en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero. Asesora de la Procuradora General de Justicia del Estado de Guerrero. Directora General de Seguimiento, Control y Evaluación de Derechos Humanos en el Gobierno del Estado de Guerrero. Secretaria Técnica del Consejo Estatal de Población.

Javier SALDAÑA ALMAZÁN. Rector de la Universidad Autónoma de Guerrero. Cursó la Licenciatura en Derecho, la Maestría en Administración y el Doctorado en Co-

- municación Social. Ha sido Vicepresidente y Presidente del Consorcio de Universidades Mexicanas-CUMex. Ha recibido múltiples reconocimientos y premios.
- Griselda Guadalupe SÁNCHEZ GUZMÁN. Maestra en Derecho Constitucional por la Universidad Autónoma de Guerrero. Doctorante en Derecho por el Centro de Investigaciones Jurídicas Puebla. Secretaria de Tribunal con adscripción al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y del Trabajo del Vigésimo Primer Circuito y Docente del Instituto de la Judicatura Federal, sede Chilpancingo.
- Gonzalo SANTIAGO CAMPOS. Licenciado y maestro en Derecho por la UNAM. Ha sido profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM y en la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Es coautor de varios libros y ha participado en diversas obras colectivas; asimismo ha escrito artículos especializados. Fue Investigador B por oposición en el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Actualmente es Director de Estudios Parlamentarios en el mismo Centro de Estudios.
- Humberto SANTOS BAUTISTA. Licenciado en Derecho. Profesor normalista, con doctorado en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana. Actualmente es profesor investigador de la Unidad 12A, de la Universidad Pedagógica Nacional, de Chilpancingo, Gro.
- Alberto SIERRA ABRAJÁN. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Guerrero, Especialidad en Historia, Maestría en Derecho Público, Doctorante en Derecho por el Instituto Internacional del Derecho y del Estado. Catedrático del Instituto de Montserrat, Colegio Mayor de San Carlos, UIAM, Universidad Hartmann y CUPS en las materias de derecho constitucional, derechos humanos, civiles y administrativos, la Universidad Americana de Acapulco, Campus Chilpancingo, Área de derecho civil, constitucional y administrativo. Proyectista, Coordinador de Capacitación de la Coddehum, Visitador Adjunto CNDH, y Miembro del Comité Servicio Profesional en Derechos Humanos de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos.
- Juan SILVA SANTANA. Originario de Apaxtla de Castrejón, Gro. Estudios de Licenciatura en Derecho, Maestría en Derecho Público y diplomados diversos, con actividades laborales en la Procuraduría General de Justicia del Estado, hoy Fiscalía de la Entidad y actual Visitador Regional Zona Centro de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado, así como docente del Instituto de Monserrat, en el nivel licenciatura.
- Gabino SOLANO RAMÍREZ. Profesor Investigador Titular de la Universidad Autónoma de Guerrero (IIEPA IMA UAG), con reconocimiento de Investigador Nacional por el CONACYT (nivel 2), Doctor en Ciencia Política por la UA-

Gro. Coordinador de la Red Latinoamericana de Estudios Subnacionales, del Observatorio Legislativo de Guerrero y responsable del proyecto de investigación “Ciudadanía y violencia urbana en Guerrero”. Correo electrónico: gabinosln@gmail.com

David Augusto SOTELO ROSAS. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana; Doctorado en Derecho Constitucional y Administrativo por la UNAM. Se ha desempeñado, entre otros cargos, como: Diputado en la LIII Legislatura al H. Congreso del Estado de Guerrero; Secretario General del H. Ayuntamiento de Acapulco, Guerrero; Director Fundador del Instituto de Investigaciones Parlamentarias “Eduardo Neri”; Oficial mayor del H. Congreso del Estado de Guerrero; Diputado en la LVIII Legislatura al H. Congreso de la Unión; Subprocurador de Control de Procesos en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero; Procurador General de Justicia del Estado de Guerrero; Subsecretario de Gobierno para Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos en el Gobierno del Estado de Guerrero.

Eudocio TÉLLEZ SANTIAGO. Profesor investigador de tiempo completo del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados (IIEPA) “Ignacio Manuel Altamirano” de la Universidad Autónoma de Guerrero. Correo electrónico: eudociotellez@hotmail.com

Elsa TORRES CUEVAS. Contadora y Doctora en Derecho por la Universidad Americana de Acapulco. Docente Investigadora tiempo completo de Universidad Autónoma de Guerrero. Coordinadora del CAEC Sistema Financiero, Contable y Tributario, del PRODEP, integrante del Núcleo Básico de la Maestría en Impuestos PNPC, Conacyt. Correo electrónico: elsitacuevas53@hotmail.com

Jorge Armando TORRES CUEBAS. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Guerrero. Maestro en Derecho Constitucional y Amparo por el Centro de Investigación Jurídica, CENIJUR-Campus Chilpancingo. Representante del Partido MORENA del Distrito Local Uno, Auxiliar en Materia Electoral y Asesor Jurídico Electoral y Constitucional.

José Luis TRUJILLO SOTELO. Doctor en Ciencias Penales y Política Criminal por el INACIPE. Subsecretario de Gobierno para Asuntos Políticos en la Secretarías General de Gobierno del Estado de Guerrero. Coordinador de Asesores en la Subsecretaría de Gobierno de la Secretaría de Gobernación. Es autor del libro “El Régimen Penitenciario en el Estado de Guerrero”.

Mauro VALDEZ CASTRO. Maestro en derecho público por la Universidad Autónoma de Guerrero. Profesor de tiempo completo en la Unidad Académica de Derecho, donde, en la maestría en Derecho Constitucional de la UAGro impartió Dere-

cho Procesal Constitucional I y II y en la Maestría de Derecho penal, impartió Jurisprudencia y Argumentación Jurídica. En el nivel licenciatura imparte Derecho Electoral y Derecho Civil.

Mónica de los Ángeles VALENCIA DÍAZ. Magistrada del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, en donde fue primera presidenta y parte del Comité Coordinador del Sistema Estatal anticorrupción. Actualmente titular de la Cuarta Sala Unitaria con sede en la ciudad de Cancún. Docente desde el 2005 en la Universidad de Quintana Roo en las Licenciaturas de Seguridad Pública, Derecho y Gestión Gubernamental; con amplia trayectoria en el Poder Judicial de Quintana Roo y con experiencia en litigio.

Jorge Alberto VALLE BASILIO. Doctor en Ciencias de la Educación, Director General del Instituto Superior de Especialidades Pedagógicas “Ignacio M. Altamirano”, de Tixtla de Guerrero, Gro. Miembro de la Academia Nacional de Historia y Geografía.

Reynaldo Amadeo VÁZQUEZ RAMÍREZ. Licenciado en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Maestro en Derecho por la UNAM. Cuenta con el Título Universitario de Experto en Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Cooperación Internacional por la Universidad Carlos III de Madrid. Actualmente es servidor público adscrito al Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes de la SCJN. Correo electrónico: vazquezramirez30@yahoo.com.mx

Eduardo Fermín VESGA URBINA. Durante más de dos décadas, fue profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana, donde estudió la carrera de Derecho y obtuvo el grado de doctor en Sociología. Maestro en Derecho por la UNAM y académico de dicha institución durante más de diez años. En el Estado de Guerrero se desempeñó como Encargado de la Carpeta del C. Gobernador y Director General de Control Gubernamental en la administración del Lic. José Francisco Ruiz Massieu.

Guadalupe VILLEGAS LÓPEZ. Licenciada en Derecho por Universidad de Sonora, campus Navojoa. Actualmente labora en el Poder Judicial de la Federación.

ACERCA DEL COORDINADOR

David Cienfuegos Salgado

Iguala, Gro., 2 de septiembre de 1970

Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Guerrero. Maestro y Doctor en Derecho con mención honorífica por la UNAM.

Actualmente es Profesor-investigador de tiempo completo del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados “Ignacio Manuel Altamirano” de la Universidad Autónoma de Guerrero.

Es Académico y Socio Activo de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Asimismo, es Académico de la Academia Nacional de Historia y Geografía. Miembro del Claustro Doctoral de la Facultad de Derecho de la UNAM y del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II.

En el Poder Judicial de la Federación ha pertenido a la carrera judicial desempeñándose como secretario auxiliar y secretario de estudio y cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral; profesor, miembro del Comité Académico, investigador y secretario técnico de investigación del Instituto de la Judicatura Federal. Asesor del Vocal Ejecutivo en la Junta Local del IFE en el Distrito Federal (1997) y asesor parlamentario del Secretario General de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016-2018). En el servicio público local se ha desempeñado como Secretario General de Gobierno del Estado de Guerrero (2014-2015) y fungió como gobernador provisional del Estado de Guerrero (2015). También se desempeñó como Coordinador Editorial del Instituto de Estudios Legislativos del Congreso del Estado de México.

Entre sus obras destacan: *El derecho de petición en México* (UNAM, 2004); *Políticas y derechos lingüísticos* (Porrúa, 2005); *Historia de los derechos humanos. Apuntes y documentos históricos* (Codehum, 2005); *Justicia y democracia. Apuntes sobre temas electorales* (2008); *Guerrero. Historia de las instituciones jurídicas* (UNAM, Senado de la República, 2010); *Régimen jurídico electoral del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos* (IEPEN, Colgro, 2012); *Una historia del constitucionalismo mexicano* (STCD, 2017); *Una historia de los derechos humanos. Reconocimiento constitucional y jurisdiccional* (CNDH, 2017) y, *Derechos fundamentales de los mexicanos. Implementación y efectividad* (Miguel Ángel Porrúa, 2018). Ha coordinado y compilado numerosas obras colectivas, entre otras: *Lengua, cultura y educación* (2006); *Los derechos humanos en el momento actual* (2012); *Estudios sobre derechos individuales y de grupo* (2012); *Sociedad y derechos humanos en el momento actual* (2013); y *La vida política de la Ciudad de México y su influencia nacional (1325-2016)* (2016).

Twitter: @CienfuegosD

Correo electrónico: davidcienfuegos_unam@yahoo.com.mx_

GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO



HÉCTOR ANTONIO ASTUDILLO FLORES

Gobernador Constitucional

FLORENCIO SALAZAR ADAME

Secretario General de Gobierno

RODOLFO MAURICIO LEYVA CASTREJÓN

Secretario de Cultura



GOBIERNO DEL ESTADO DE
GUERRERO
2015 - 2021



CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO
COMENTADA

coordinada por David Cienfuegos Salgado,
se terminó el 11 de julio de 2018 por Altres Costa-Amic Editores,
S.A. de C.V., Calle 35 Poniente 302-A, Col Chula Vista, Puebla,
Puebla 72420, México, tel 222 200 3349 y 553 838 2383. La edición de 1000 ejemplares estuvo al cuidado de David Cienfuegos Salgado y Bartomeu Costa-Amic Leonardo

ISBN 978-607-8518-31-9

Artículo 25. Se declara como Himno del Estado Libre y Soberano de Guerrero el Himno a Vicente Guerrero, de la autoría de Francisco Figueroa Mata. La letra oficial es la siguiente:

Coro

Patriotas surianos,
gozosos cantad,
Un himno a Guerrero,
caudillo inmortal,
que allá en las montañas,
luchando tenaz
a México esclavo
le dio libertad.

Estrofa

Así saludemos
el día en que nació
el bravo insurgente
que patria nos dio;
con fuego arranquemos
del dulce laúd
cadencias que expresen
amor, gratitud.

Coro

Patriotas surianos,
gozosos cantad,
Un himno a Guerrero,
caudillo inmortal,
que allá en las montañas,
luchando tenaz
a México esclavo
ile dio libertad!
ile dio libertad!
ile dio libertad!

* Artículo 25 de la Ley Número 761 Sobre Símbolos de Identidad y Pertenencia del Estado de Guerrero.



GUERRERO
NOS NECESITA A TODOS



COLABORADORES

Álvaro Adame Arcos. Marco Antonio Adame Meza. Angel David Agama Velasco. Aleida Alarcón Domínguez. Moisés Alcaraz Jiménez. Silvia Alcaraz Hernández. Eliseo René Alvarado Villalobos. Rosa Margarita Anica Reyes. Elisur Arteaga Nava. Ángel Ascencio Romero. César Iván Astudillo Reyes. José Juan Ayala Villaseñor. Josabeth Barragán Torres. Saúl Barrios Sagal. Francisco Burgoa Perea. Juan Enrique Caballero Peraza. Raúl Calvo Barrera. Diana Campos Pizarro. Vladímir Cantú López. Leonel Cásares García. Cuauhtémoc Castañeda Gorostieta. Alejandro Carlos Espinosa. Francisca Castro Romero. Adolfo Antonio Cervantes García. David Cienfuegos Salgado. Bartomeu Costa-Amic Leonardo. Hilda Rosa Delgado Brito. Alma Berenice de la Cruz Ramírez. Diana de la O Jiménez. Claudio C. Flores Jaimes. Celso Efraín Flores Maldonado. Ana Ley Flores Sánchez. Ulises Flores Sánchez. Benjamín Emmanuel Gallegos Moctezuma. José Luis Gallegos Peralta. Benjamín Gallegos Segura. Yair Serraser García Delgado. Miguel García Maldonado. Carlos Eduardo García Urueta. Ma. de Lourdes Garduño Rebolledo. Abril Yunuen Garnica San Román. José Gilberto Garza Grimaldo. Martha Elva Garzón Bernal. José Ramón González Chávez. Secundino González Marrero. Manuel González Oropeza. María Magdalena González Valdés. Aristides Rodrigo Guerrero García. Sergio Arturo Guerrero Olvera. Rogelio Gutiérrez Barrios. Armando Hernández Cruz. Clemente Hernández Dircio. Salvador Hernández Garduño. Adair Hernández Martínez. Olivia Hidalgo Domínguez. Francisco Higuera Castro. Luis Francisco Higuera Urías. María Inés Huerta Pegueros. Román Jaimez Contreras. Julio Lorenzo Jáuregui García. Annia Jazmín Justo Ramírez. Rodolfo Mauricio Leyva Castrejón. Luis Raúl Leyva Montaña. Olivia Leyva Muñoz. Porfirio Leyva Muñoz. Arturo Lima Gómez. Dalia Lizares Moctezuma. Hipólito Lugo Cortés. Walfred Giovanni Manrique Pastor. Humberto Manzo Ruano. Jesús Martínez Garnelo. Larry Jerzy Mazón Mota. Mario Melgar Adalid. Silviano Mendiola Pérez. Mario Mendoza Castañeda. Jorge Mendoza Hernández. Cristina Abril Moreno Hernández. Mario Moreno Arcos. Gerardo Muñoz Valadez. Ramón Navarrete Magdaleno. María Nieto Castillo. Bernardo Ortega Jiménez. Bernardo Ortega León. Arturo Pacheco Bedolla. Juan Pablo Pacheco Chávez. J. Jesús Pastenes Hernández. Edgar Piedragil Galván. Azucena Pineda Guillermo. Víctor David Pitalúa Torres. José Luis Ramírez Guzmán. Iraní Ramos Barrera. Ignacio Rendón Romero. Moisés Reyes Sandoval. Martha Rodríguez Luna. Marcial Rodríguez Saldaña. Beatriz Rojas Venegas. María Dalia Román Zúñiga. Norma Elena Sáenz Galicia. Javier Saldaña Almazán. Griselda Guadalupe Sánchez Guzmán. Gonzalo Santiago Campos. Humberto Santos Bautista. Alberto Sierra Abraján. Juan Silva Santana. Gabino Solano Ramírez. David Augusto Sotelo Rosas. Eudocio Téllez Santiago. Elsa Torres Cuevas. Jorge Armando Torres Cuevas. José Luis Trujillo Sotelo. Mauro Valdez Castro. Mónica de los Ángeles Valencia Díaz. Jorge Alberto Valle Basilio. Reynaldo Amadeo Vázquez Ramírez. Eduardo Fermín Vega Urbina. Guadalupe Villegas López.



GOBIERNO DEL ESTADO DE
GUERRERO
2015 - 2021



GUERRERO
NOS NECESITA A TODOS

