

Nuevo federalismo:
fortalecimiento de la autonomía
de las entidades federativas.
(Impacto de la
reforma electoral federal 2007
en el estado de Guerrero)

*New Federalism: Enforcing the Autonomy
of Federal States
(Impact of the Federal Electoral Reform
of 2007 in the State of Guerrero)*

Alma Delia Eugenio Alcaraz*

RESUMEN

Las reformas federales en materia electoral del año 2007, contenidas en los artículos 41, fracción III, apartado A y B y fracción V, así como al 116 fracción IV inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, representan un atentado a la autonomía de las entidades federativas, al presentarse la intromisión del legislador federal en asuntos inherentes a la autorregulación de los procesos electorales de los estados, reproduciendo antiguas prácticas acerca de la centralización del ejercicio del poder político.

PALABRAS CLAVE: reforma electoral 2007, autonomía estatal, estado de Guerrero.

* Magistrada de la Primera Sala Unitaria del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

ABSTRACT

The electoral reform of 2007 in Articles 41st Section III, paragraph A and B and fraction V, and Article 116th section IV paragraph a) of the Constitution of the United Mexican States, state constitute an attack to the autonomy of the states when federal legislature interfere in self-regulation issues of the local electoral process, reproducing old practices of centralization in the exercise of political power.

KEYWORDS: electoral reform 2007, state autonomy, Guerrero State.

Federalismo, soberanía, autonomía, descentralización del ejercicio del poder y democracia son conceptos íntimamente relacionados que para efectos de la presente colaboración marcan el punto de partida hacia una reflexión personal, que concluye con la aseveración de que algunas de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia electoral, realizadas en el año 2007, representaron un atentado a la autonomía de las entidades federativas.

En efecto, las disposiciones contenidas en el artículo 41, fracción III, apartados A y B de la Constitución, referentes al otorgamiento de la facultad como autoridad única al Instituto Federal Electoral (IFE) de la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, tanto en el espacio Federal como en las entidades federativas; las establecidas en el mismo artículo 41, base V relativas a la sujeción de los órganos electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos para superar el límite del secreto bancario, fiduciario y fiscal, a través de la intervención y por conducto del órgano técnico del IFE; y a la facultad otorgada a éste para organizar los procesos electorales locales, mediante la celebración de convenios y, por último, la contenida en el artículo 116 fracción IV, inciso a), relativa al establecimiento de un día para la celebración de la jornada electoral, representan la intromisión del legislador federal en asuntos inherentes a la autorregulación de los procesos electorales de los estados, y reproducen antiguas prácticas acerca de la centralización del poder político.

Son motivo de análisis y comentarios las vicisitudes del Estado de Guerrero, el cual, junto a varias entidades federativas sufrió las repercusiones inusitadas de las reformas federales del 2007 que terminaron formalmente con las resoluciones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los partidos políticos en contra de los decretos de reformas a las Constituciones Políticas locales o de leyes o decretos a leyes secundarias de estos estados.

Federalismo

Definimos el federalismo:

como la forma de Estado caracterizada por la unión de colectividades autónomas en un territorio determinado, sujetas a un poder central pero soberanas al interior, y donde opera una descentralización política especial que determina el reparto de facultades entre el gobierno central y los Estados, a fin de que prevalezca una voluntad federal (SCJN 2005).

Del concepto anterior se desprenden dos elementos esenciales de un estado federal: la autonomía y la descentralización política.

La autonomía como principio constitucional de que las autoridades de las entidades federativas no se encuentran subordinadas a las federales, sino que dentro de su competencia son libres, que se traduce además, como lo señala el maestro Elisur Arteaga, en la posibilidad de las entidades federativas de reglamentar, mediante constituciones locales y leyes orgánicas, reglamentarias y ordinarias, directa o indirectamente, la Constitución general y la descentralización que constituye un modo de articular la coordinación política y administrativa del estado federal, donde se producen simultáneamente relaciones centrales y descentralizadas (Arteaga 2002).

Autonomía

Acerca de la autonomía, el cuadernillo *Federalismo* de la Serie *Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano*, editado por la SCJN, consigna

El federalismo entraña que la comunidad pueda autolimitarse, auto-definirse, y autogobernarse, con base en los siguientes derechos: a) a la autoafirmación, que asiste a toda colectividad a declararse existente y a ser reconocida como tal por otras colectividades; b) a la autodefinición, que es la capacidad de trazar y fijar fronteras y lími-

tes políticos y geográficos; c) a la autoorganización, es decir, a dotarse así misma de su propia norma fundamental; y d) a la autogestión, o sea, a gobernarse y administrarse libremente dentro de su propia normativa.

Para evitar que la autonomía degenera en individualismo y anarquía, deben considerarse los siguientes principios: a) de subsidiariedad; en donde la colectividad inferior debe conservar todas las competencias y poderes que es capaz de ejercer eficazmente. Todo lo demás debe transferirse al ente superior. Bajo este principio, la sociedad debe construirse de abajo hacia arriba, y el poder político ha de situarse donde surjan los problemas en donde estén quienes los sufren y saben cómo resolverlos. Esto requiere una adecuación jurídica; b) de participación o unidad: las colectividades inferiores se asocian activamente a la toma de decisiones de la colectividad superior; c) de cooperación: sin este principio, una sociedad de grupos autónomos sería anárquica y atomizada. Autonomía no significa autarquía, individualismo o soberanía, sino libertad limitada por la necesidad que las personas y comunidades tienen de los demás. Se complementa con la cooperación y la acción coordinada y global; y d) de garantías: capaz de organizar y hacer viable a toda la sociedad federal. La garantía jurisdiccional asegura la aplicación de las normas a cargo de los tribunales competentes, y la garantía de ejecución material asegura la ejecución de las decisiones de los tribunales mediante órganos coercitivos.

Las principales ventajas de la autonomía radican en que permite adecuar la acción del Estado a las necesidades locales, a fin de que la idiosincrasia de cada territorio se recupere. Asimismo, impide la imposición de formas de organización política concretas de unas realidades a otras -a cada comunidad le corresponde una estructura jurídica, política e institucional propia-. Por último, se aligera la función legislativa de los Congresos federales, trasla-

dando a las cámaras locales la tarea de crear leyes de ámbito local (SCJN 2005).

A partir de esta noción fundamental, se establece la distribución de competencias en el Estado Federal. La CPEUM considera las competencias exclusivas del gobierno central, las competencias exclusivas de los estados y las competencias concurrentes, donde converge la intervención de los gobiernos central y de las entidades federativas.

Descentralización política

La descentralización es un sistema que vivifica y da contenido al ejercicio del poder, contribuye a que los ciudadanos, convivan con seguridad y faculta al Estado para dirigir, coordinar y enlazar poderes territoriales, regionales y comunitarios.

La descentralización contribuye a la administración territorial sin menoscabar la unidad del Estado, mediante pesos y contrapesos que evitan la centralización innecesaria del poder propiciando que los entes propiamente descentralizados tengan personalidad y autonomía para ejercer sus competencias. En el Estado moderno conviven formas de vida central y descentralizada. En las primeras se alude a la unidad civil de la nación y a la unidad política de la sociedad. Las segundas se configuran mediante la redistribución atinada del poder. La descentralización no se opone a la centralización, sino que, como proceso consistente en transferir potestades que pueden gobernarse localmente con autonomía y personalidad jurídica, es una condición para desarrollar la sociedad y salvaguardar al Estado.

La parte medular de la descentralización en su relación estructural con el régimen político, concebido como la suma de los poderes reales y actuantes de la sociedad. Las constituciones políticas institucionalizan los centros de poder que definen la naturaleza del régimen político, y establece las reglas fundamentales para asegurar

el gobierno de la sociedad. En este marco la descentralización política se determina por el modo de integrar el poder a través de las instituciones, y por cómo se organiza y estructura la acción gubernamental.

Los fines de la descentralización política se encauzan a la redistribución del poder, a otorgar mayores grados de autonomía, a las entidades subnacionales y a la propensión a legitimar al Estado, la descentralización política se ha concebido como una respuesta a la crisis de legitimidad del Estado central que, con el fin de mantener el poder ofrece concesiones a los gobiernos regionales y transferencias de recursos y facultades. Además prevé mecanismos e instituciones político-regionales para administrar el conflicto, mediante el fortalecimiento de las autoridades locales. No obstante, hay diferencias entre poder delegado —del centro a la periferia— para restablecer legitimidad, y el poder conquistado desde las regiones. El poder delegado carece de raíces, de modo que las instituciones locales son débiles y el centro mantiene el control político. El poder conquistado genera instituciones que se arraigan en la vida comunitaria (SCJN 2005, 63-5).

Hasta aquí los conceptos básicos doctrinarios para mostrar que el verdadero federalismo respeta el principio constitucional de la autonomía plena de las entidades federativas, que permite el desarrollo de las instituciones locales, permite su autorregulación legislativa y planeación armónica de acuerdo con las situaciones reales de cada entidad federativa y permite el libre desarrollo de la entidad, y aun cuando las acciones derivadas de éstas se deben adecuar al marco de la CPEUM, no deben encontrar obstáculos que las aparten de estos objetivos.

Es precisamente la adecuación a nuestra norma suprema lo que le ha permitido al poder público central ejercer el control de la estructura, las funciones, acciones y decisiones de los gobiernos locales, sometiéndolos a estrictas reglamentaciones que merman su autonomía.

De esta manera, encontramos en la Constitución y ahora en leyes secundarias, disposiciones que mandatan a las entidades federativas a estructurar su régimen interno y sus funciones, conforme a las disposiciones que el legislador federal le impone desde el centro, a iniciativa del Ejecutivo y del propio Legislativo. Disposiciones legales que no sólo vulneran su autonomía, sino que representan un atentado a su estabilidad política, social y económica.

Esto es, de conformidad con las implicaciones del federalismo en México, la SCJN (2005), en sus resoluciones, ha establecido entre otras, que:

- a) Las Entidades Federativas son libres e independientes siempre que sus actos no tiendan a transgredir los postulados del Pacto Federal, ya que sus constituciones no pueden contravenir dichos postulados.
- b) Dentro los principios integrantes del Estado federal está el de la supremacía de la Constitución, por el cual ésta es superior a cualquier ley federal o local, o a cualquier acto o tratado, por el que se protege el federalismo. Asimismo, es sustento del sistema federal el principio de jerarquía de leyes, por el cual la Constitución federal y las leyes emanadas de ella están supraordenadas a las locales.
- c) Corresponde a la Suprema Corte de Justicia la protección de las esferas de atribuciones de la Federación y de los estados, de manera que se mantenga vigente el Pacto Federal y se evite la usurpación de funciones constitucionales entre las autoridades de cada esfera, respetándose aquellos preceptos constitucionales que delimiten atribuciones centrales y locales. Lo anterior, en virtud de que se consideraron de gran importancia estos conflictos, lo que amerita que los dirima el más alto Tribunal, debiendo tomarse en cuenta que toda vulneración, restricción o invasión de esferas presupone una usurpación de facultades o funciones que la Constitución federal confiere expresamente a la Federación o a los estados.

- d) La Constitución federal establece diferentes mecanismos para evitar que se transgreda el sistema federal, tales como las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales.
- e) Las controversias constitucionales permiten impugnar aquellos actos o disposiciones que conculquen el ámbito de atribuciones de cualquiera de los diferentes niveles de gobierno, para que de esta manera se respeten las facultades que a cada uno de ellos corresponden según la ley fundamental, para así preservar el federalismo. Es decir, la controversia constitucional protege el ámbito competencial de los órganos del Estado derivados del sistema federal y del principio de división de poderes.
- f) Al conocer de acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia puede declarar la invalidez de las leyes locales, sin que con ello se vulnere la soberanía estatal, debido a que los estados, al integrarse al Pacto Federal, se obligaron a respetarlo, y de que el aludido medio de control constitucional garantiza dicho respeto. Por ello, incluso las Constituciones locales pueden ser analizadas por esta vía, al estar subordinadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, las entidades federativas en el marco del Pacto Federal, podrán actuar y legislar en su régimen interno sin contrariar la CPEUM, ya que, de hacerlo, existen como medios de control la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, siendo garante de este control la SCJN.

Con esta premisa, el legislador federal ha incrementado el catálogo de limitaciones e inhibiciones a los estados y lo mismo las encontramos en el texto de los artículos constitucionales que en los artículos transitorios, con una agravante más: la obligatoriedad de su implementación en un plazo fatal determinado por el propio legislador. El maes-

tro Elisur Arteaga, en su texto *Derecho Constitucional*, manifiesta que un análisis superficial al texto vigente demuestra que en la Constitución existen más de 300 disposiciones en virtud de las cuales se circunscribe tanto el campo de la acción de los constituyentes locales como de las autoridades (Arteaga 2002). Sumemos entonces a esta cifra las reformas que en ocho años se han expedido y en las cuales se volvieron cosa común y normal las restricciones a las entidades federativas.

Así por ejemplo, ha tenido trascendencia por sus implicaciones, en el estado de Guerrero, el Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 18 de la Constitución, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre de 2005, que en su artículo segundo transitorio mandata a los estados y al Distrito Federal generen las leyes, instituciones y órganos requeridos para la aplicación del decreto en un plazo de seis meses, contados a partir de la entrada en vigor del decreto.

Considerando que la reforma establecía el sistema integral de justicia para adolescentes, que implicaba no sólo la reforma a las leyes, sino la creación de una estructura judicial, entre otros, la instauración de tribunales especializados, que conlleva centros de reclusión y juzgados, las entidades federativas carecieron de los recursos humanos y financieros para su establecimiento, porque el legislador federal se ocupó del mandato legislativo, pero no de crear las condiciones presupuestales para su puesta en marcha y, ante una imposibilidad real, se actualizó la violación constitucional declarada por la SCJN, que calificó de omisas a las legislaturas locales (Tesis 72/2008), situación que fue más allá, porque a través del juicio de amparo, en forma individual, a través de sus representantes legales, los menores infractores adujeron violación a sus garantías individuales al no ser juzgados por los tribunales especializados y, consecuentemente, haber sido sancionados por autoridades sin competencia, por lo que obtuvieron la protección de la justicia federal y fueron puestos en libertad inmediata.

Otro ejemplo es el decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la CPEUM, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el

14 de junio de 2002, donde se establece, a nivel constitucional, la figura de la responsabilidad del Estado por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause a los particulares en sus bienes o derechos, y el derecho de los particulares a recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. Este decreto, en el segundo párrafo de su artículo transitorio único, sujeta a la Federación, las entidades federativas y los municipios a expedir en el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor (1 de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*), para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias para el debido cumplimiento del decreto, así como para incluir en sus respectivos presupuestos una partida especial para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

Reforma que, podrá pensarse, es de beneficio a la ciudadanía, sin dudarlo podría calificarla como tal; sin embargo, el legislador federal olvidó un detalle imprescindible, ver la realidad social y económica, en este caso no sólo del estado, sino de los municipios. Me pregunto si tomó en cuenta que la mayoría de los municipios dependen de las partidas que le otorga la Federación debidamente etiquetadas para la ejecución de programas u obras y que, por tanto, carecen de ingresos propios, y si los tienen son insuficientes incluso para su funcionamiento; pongo de ejemplo algunos municipios de La Montaña y la Costa Chica de Guerrero, donde no se generan ingresos propios ni siquiera por concepto del pago del impuesto predial ante el alto grado de pobreza. ¿Será posible que estos municipios asuman las obligaciones de responsabilidad patrimonial?

La reforma electoral de 2007 y sus implicaciones en el estado de Guerrero

El 13 de noviembre de 2007 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la CPEUM.

Alma Delia Eugenio Alcaraz

Dicha reforma, cabe señalar, parte de la iniciativa de un senador de la República que motiva el análisis y el debate en torno a una reforma electoral integral, a la que se convocan foros donde participaron autoridades electorales, partidos políticos, académicos, asociaciones, analistas políticos, ciudadanos, entre otros, y que concluye solamente con los temas consensuados por los actores políticos y que muestran un producto inacabado e incompleto que respondió a las secuelas del proceso electoral de 2006, relativo a la elección de Presidente de la República, el cual dejó en el tintero importantes aportaciones y motivó cambios y retrocesos en las reformas electorales de varios estados que tuvieron que adecuar sus ordenamientos jurídicos locales conforme a las directrices que mandató el legislador federal en la reforma.

La opinión anterior de ninguna manera resta méritos e importancia a la reforma electoral de 2007, llamada de tercera generación, la cual sin duda representó un gran avance, plasmando y regulando figuras y procedimientos novedosos y algunos otros que aun cuando existían y se llevaban a cabo, su reglamentación se realizaba a través de la interpretación plasmada en las resoluciones de la Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De sus invaluable logros y de sus imperfecciones se ha escrito mucho en estos años, siendo tema en conferencias, seminarios, congresos, entre otros, pero para efectos de la presente opinión se hace énfasis en aquellas motivo de análisis y que tuvieron para las entidades federativas, en especial para Guerrero, graves implicaciones.

Para situar al lector, habrá de señalar que el 13 de septiembre de 2006, los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado Libre y Soberano de Guerrero, junto con los partidos políticos con presencia en la entidad, suscribieron un acuerdo para participar en la reforma política del Estado, creando toda una estructura para el trabajo incluyente que recogiera la participación de actores políticos, asociaciones académicas y civiles, barras y colegios de

abogados y ciudadanía en general.¹ Después de más de un año de trabajo de las mesas temáticas y la organización de foros de consulta, se obtuvo el primer y único producto de este trabajo: la reforma electoral que incluía reformas, adiciones y derogaciones a la Constitución Política del Estado y una nueva Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otras.

Estaba próxima la fecha para el inicio del proceso electoral de diputados y ayuntamientos (abril de 2008) y cualquier adecuación sustancial al marco jurídico electoral debía estar promulgada y publicada antes de los 90 días que señala el artículo 105 constitucional en su fracción II, por ello, el Decreto número 559 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado, fue aprobado el 27 de diciembre de 2007 y publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* el 28 de diciembre del mismo año, y la Ley número 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, fue aprobada el 28 de diciembre del 2007 y publicada el 1 de enero de 2008.

Aun cuando los proyectos de las iniciativas del decreto de reformas a la Constitución Política local y de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales estuvieron terminados con meses de anticipación a su presentación ante el Congreso del Estado, los integrantes de la Mesa Central de Alto Consenso determinaron no suscribirlas, esperando el resultado del trabajo del Congreso de la Unión en torno a la reforma electoral federal de 2007. Aprobada ésta, tuvieron poco más de 30 días para adecuarlas a las nuevas disposiciones contenidas en la Constitución federal. Para algunos, tal decisión resultó errónea porque sujetaba cualquier avance legislativo a las decisiones de la Federación.

Con motivo de esta reforma electoral estatal se promovieron cinco Acciones de Inconstitucionalidad, conocidas y resueltas por la SCJN, todas ellas referentes a disposiciones que, como se señalaba al principio, representan la negación al federalismo y un atentado a la autonomía.

¹ Se diseñaron cuatro instancias: Mesa Central de Alto Consenso; Mesa de Revisión y Enlace Institucional; trece Mesas Temáticas y Consejo Consultivo Ciudadano.

El artículo 41 fracción III, apartados A y B de la CPEUM convirtió al Instituto Federal Electoral en la única autoridad para administrar los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión, otorgándole el monopolio, sin importar que las elecciones sean federales o locales.

Hecho que refrendó la SCJN, al resolver el 4 de marzo del 2008 la Acción de Inconstitucionalidad número 56/2008, promovida por el Procurador General de la República, al establecer el criterio de que el Instituto Federal Electoral es la única autoridad facultada para administrar los tiempos oficiales en radio y televisión a que tendrán acceso los partidos políticos, incluso tratándose de elecciones estatales, declarando contrarios a la Constitución diversas disposiciones y artículos transitorios de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, que consignaban la facultad del órgano electoral local de regular los tiempos pertenecientes al Estado en radio y televisión local en los procesos electorales de gobernador, diputados y ayuntamientos.

Tal situación obligó, al ser el estado de Guerrero la primera entidad en llevar a práctica esta disposición, a ir organizando y reglamentando sobre la marcha, viéndose el órgano administrativo maniatado en algunas de sus decisiones, al no depender de él la ejecución de las mismas.

Otra de las reformas con graves implicaciones resultó ser la contenida en el artículo 116 fracción IV inciso a), relativa al establecimiento de un día para la celebración de la jornada electoral. El artículo en comento dice:

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fe-

cha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición.

La Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero establecía en su artículo vigésimo transitorio que el proceso electoral de gobernador de 2011 iniciaría el 15 de mayo de 2010 y establecía como día de la jornada electoral el primer domingo de febrero de 2011.

Disposición transitoria que al cumplir su objetivo dejaría de tener vigencia y, por tanto, a partir de la elección siguiente, ésta se desarrollaría en los plazos y fechas que prevé el artículo 24 de la ley referida, donde se estableció como fecha para el desarrollo de las elecciones ordinarias el primer domingo de julio del año que corresponda.

Las fechas y plazos de la elección de gobernador en el año 2011 atendieron principalmente a dos motivaciones: el empate de las elecciones locales y el mandato del legislador federal de realizar las jornadas electorales el primer domingo de julio del año que corresponda, dando margen a la posible homologación de las elecciones locales con las federales.

A raíz de las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los Partidos Políticos Acción Nacional, Convergencia y del Trabajo,² la SCJN resolvió que el inciso j) del multicitado artículo vigésimo transitorio, al establecer como fecha para la elección de gobernador el primer domingo de febrero del 2011, transgredía lo dispuesto por el artículo 116 fracción IV, inciso a) de la CPEUM, el cual impone a los estados la obligación de garantizar que las jornadas comiciales para las elecciones de gobernadores, miembros de las legislaturas locales e integrantes de los ayuntamientos tendrán lugar el primer domingo de julio del año que corresponda.

² Acción de Inconstitucionalidad registrada bajo el número 41/2008 y sus acumuladas 42/2008 y 57/2008, promovida en contra de los Decretos de reformas en materia electoral a diversas disposiciones locales del Estado de Guerrero, entre ellas, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.

La resolución de inconstitucionalidad del artículo transitorio generó en el estado un gran debate y enfrentamiento, toda vez que el gobernador en funciones concluye su mandato el 31 de marzo del 2011, por tanto, el gobernador entrante debería asumir su encargo el 1 de abril del 2011 que es el año de renovación del periodo constitucional.

Se presentaban dos situaciones conflictivas: la primera, la imposibilidad jurídica de nombrar un gobernador interino, sustituto o como quisiera nombrarse, que asumiera las funciones desde el término del mandato del gobernador hasta la celebración de las elecciones y toma de protesta del entrante, en base al criterio jurisprudencial de la SCJN al resolver las acciones de inconstitucionalidad en los casos de Michoacán, Oaxaca y Chiapas,³ cuando mediante una votación de 10 ministros a favor y una ministra en contra, determinó que las entidades federativas deberán elegir a sus gobernantes, incluyendo al gobernador, mediante el voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos y, la segunda situación fue que en caso de establecerse como fecha de la jornada electoral el primer domingo de julio del año 2010, se daría la coexistencia por más de nueve meses de un gobernador electo y otro en funciones.

Ante tal disyuntiva, mediante el acuerdo político no escrito del Ejecutivo del Estado, tres de las cuatro fracciones parlamentarias y tres representaciones de partido de la legislatura local y de cinco dirigentes estatales de los siete partidos políticos con representación en la entidad, se determinó la fecha; de esta manera el Congreso del Estado aprobó el decreto que

³ Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 9 de enero del 2007, relativa a la Acción de Inconstitucionalidad registrada bajo el número 43/2006, promovida en contra de disposiciones normativas en materia electoral del Estado de Oaxaca. Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 7 de diciembre del 2006, relativas a las Acciones de Inconstitucionalidad registradas bajo el número 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006, promovidas en contra del Decreto de reformas, adiciones y derogaciones de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo. Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 7 de diciembre del 2006, relativas a las Acciones de Inconstitucionalidad registradas bajo el número 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006, promovidas en contra del Decreto que reformó la Constitución Política del Estado de Chiapas

señaló como día de la jornada electoral el último domingo del mes de enero del año 2011 y acortó el periodo constitucional del gobernador del estado entrante. Decreto que fue motivo de dos nuevas acciones de inconstitucionalidad las número 67/2009 y su acumulada 68/2009, resueltas por la SCJN el 11 de enero de 2010, que declaró constitucional, la fecha establecida por el legislador guerrerense.

El sentido de la resolución y los argumentos que sirvieron de sustento requieren de otro análisis por sus implicaciones, al plasmarse criterios que rompieron con los precedentes establecidos por la propia SCJN, al resolverse y mandar a otras entidades federativas en casos similares la celebración de la jornada electoral el primer domingo de julio del año que corresponda.⁴ Lo importante a destacar es que en el estado de Guerrero el mandato de la fecha de la celebración de la jornada electoral para elegir a su gobernador creó inestabilidad al generarse no sólo criterios encontrados, válidos en una democracia, sino intereses político-partidistas y personalistas para la definición de la fecha de la elección. Aunado al hastío del ciudadano guerrerense sobre el tema, tratado en periódicos, diarios, radio y televisión por más de un año, para finalizar con la sensación y el ánimo general de que con la solución propuesta y la resolución judicial se violentó nuevamente la Constitución.

⁴ Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 11 de mayo del 2009, relativas a las Acciones de Inconstitucionalidad registradas bajo el número 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, promovidas en contra del Decreto que reformó la Constitución Política del Estado de Coahuila.

Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 13 de julio del 2009, relativas a las Acciones de Inconstitucionalidad registradas bajo el número 42/2009 y sus acumuladas 43/2009, 44/2009 y 46/2009, promovidas en contra del Decreto que reformó la Constitución Política del Estado de Puebla.

Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 13 de agosto del 2009, relativas a la Acción de Inconstitucionalidad registrada bajo el número 10/2009, promovida en contra de la invalidez del Decreto LX-434 que reformó diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativa a la Acción de Inconstitucionalidad registrada bajo el número 55/2009, promovida en contra de los Decretos 208 y que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Constitución Política del Estado de Yucatán.

La disposición contenida en el artículo 116 constitucional es el claro ejemplo de la intromisión federal en la función del legislador local. Es inaudito que basados en el argumento de dejar descansar al ciudadano de elecciones continuas y terminar con el factor de encarecer el costo de las elecciones a nivel nacional y que gravita de manera permanente sobre las finanzas públicas de los estados y también de los partidos políticos nacionales, se haya sujetado a las entidades federativas a realizar sus comicios en una fecha única, bajo la pretensión inicial de llegar a las elecciones concurrentes, es decir empatar las elecciones federales con las locales.

Carece de sentido y lógica tal pretensión, en principio porque de nueva cuenta el legislador federal no tomó en consideración las particularidades de cada una de las entidades federativas, iniciando desde el tiempo para desarrollarse los comicios electorales, pasando por el modo en que habrán de llevarse a cabo y terminando con las características del lugar de votación. No son lo mismo el clima, los caminos, las carreteras, en fin, la infraestructura de un estado del norte con uno del sur o del centro; no es lo mismo la idiosincrasia de los ciudadanos de Sonora que la de los de Guerrero; no son las mismas condiciones políticas y sociales de Nuevo León, de Guanajuato o de Zacatecas, que las de Oaxaca, Chiapas o Guerrero.

No obstante que en el transcurso de la discusión de la reforma se dejó de lado el concepto del día nacional de elecciones y la pretensión de la organización de los comicios federales y locales por parte de la autoridad electoral federal —aun cuando en forma disfrazada está contemplada—, queda de manifiesto la intención de regresar al centralismo, al pretender el control de las elecciones locales a poderes, autoridades y decisiones federales.

Es además insostenible la pretensión de justificar la permanencia y el trabajo de la autoridad electoral administrativa federal, atribuyéndole funciones propias de los organismos electorales locales que deberían ser exclusivas de éstos.

En efecto, ejemplificando, basados en las cifras comparativas de lo realizado entre los organismos administrativos electorales federal y locales, se demuestra mayor efectividad del trabajo de concientización del ejercicio del voto ciudadano en las entidades federativas, estadísticas que se reflejan en el grado de abstencionismo en las elecciones federales y locales, en donde por mucho, la participación del ciudadano se incrementa al momento de elegir a sus gobiernos estatal y municipal.

Habrán voces que señalen que esta participación es consecuencia de la cercanía de los gobernantes locales con el electorado. Sin polemizar tal argumento, ¿por qué no pensar a la inversa?, ¿por qué no acercar a los gobernantes federales al ciudadano?, ¿por qué no entonces legislar para que sean las entidades federativas las que organicen las elecciones de diputados federales y senadores?

No olvidemos tampoco que han sido precisamente las entidades federativas las que en materia electoral han ido más allá de las pautas federales y cada una en su régimen interior ha legislado figuras, procedimientos y reglas de avanzada, con las cuales se han llevado al cabo procesos electorales locales exitosos, reformas que posteriormente son recogidas por el legislador federal y nutren a la Constitución general y las leyes secundarias federales y, partiendo de éstas, son adoptadas por la generalidad de los estados.

El federalismo mexicano no puede continuar reflejándose sólo en la descentralización administrativa; se requiere un replanteamiento, una nueva concepción que permita el fortalecimiento de las entidades federativas, que regrese a los estados y a los ciudadanos, atribuciones y derechos. En síntesis, que le devuelva el ejercicio del poder político.

No puede sostenerse que en un estado esté adoptada la forma de gobierno republicana representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, si las elecciones, que son el único acto en el que el pueblo ejerce su soberanía y en el que

se encarna el espíritu democrático de nuestras instituciones, se concentra en autoridades y poderes federales, excluyendo a los poderes y autoridades locales.

Está en el contexto nacional llevar a cabo una nueva reforma política que incluye el tema electoral, por tanto, es el momento de incidir en ella. Se presenta la oportunidad al legislador federal de derogar todas las limitaciones e inhibiciones contenidas en la Constitución que impiden el verdadero federalismo, y a las entidades federativas se nos presenta la ocasión de pugnar por ello.

Fuentes consultadas

- Arteaga Nava, Elisur. 2000. *Derecho Constitucional*, 2ª ed. México: Oxford University Press.
- Barragán Barragán, J., R. Contreras Bustamante, J.J. Mateos Santillán, F. Flores Trejo y A. Soto Flores. 2007. *Teoría de la Constitución*, 3ª ed. México: Editorial Porrúa.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 1994. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Tomo VI, 4ª ed. México.
- _____. 1994. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Tomo XI, 4ª ed. México.
- Córdova Vianello, L. y Pedro Salazar Ugarte, comps. 2008. *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007*, 1ª ed. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, 1ª ed. México: Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008, 9ª ed. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Decreto número 559 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y

Soberano de Guerrero. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, viernes 28 de Diciembre de 2007, Año LXXXVIII, No. 104, Guerrero, México.

Eugenio Alcaraz, Alma Delia y Guadalupe Pavía Miller Saez. 2009. *Opinión jurídica sobre la elección de Gobernador del Estado de Guerrero*. México.

Ley número 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, martes 01 de enero de 2008, Año LXXXIX, No. 1, Guerrero, México.

Nohlen, D., D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson, comps. 2007. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, 2ª ed. México: Fondo de Cultura Económica.

Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 4 de marzo del 2008, relativa a la Acción de Inconstitucionalidad registrada bajo el número 56/2008, promovida en contra de diversos artículos y transitorios de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.

Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 8 de abril del 2008, relativa a la Acción de Inconstitucionalidad registrada bajo el número 41/2008 y sus acumuladas 42/2008 y 57/2008, promovida en contra de los Decretos de reformas en materia electoral a diversas disposiciones locales del Estado de Guerrero, entre ellas, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.

Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 9 de enero del 2007, relativa a la Acción de Inconstitucionalidad registrada bajo el número 43/2006, promovida en contra de disposiciones normativas en materia electoral del Estado de Oaxaca.

Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 7 de diciembre del 2006, relativas a las Acciones de Inconstitucional-

dad registradas bajo el número 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006, promovidas en contra del Decreto de reformas, adiciones y derogaciones de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo.

Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 7 de diciembre del 2006, relativas a las Acciones de Inconstitucionalidad registradas bajo el número 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006, promovidas en contra del Decreto que reformó la Constitución Política del Estado de Chiapas.

Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 11 de mayo del 2009, relativas a las Acciones de Inconstitucionalidad registradas bajo el número 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, promovidas en contra del Decreto que reformó la Constitución Política del Estado de Coahuila.

Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 13 de julio del 2009, relativas a las Acciones de Inconstitucionalidad registradas bajo el número 42/2009 y sus acumuladas 43/2009, 44/2009 y 46/2009, promovidas en contra del Decreto que reformó la Constitución Política del Estado de Puebla.

Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 13 de agosto del 2009, relativas a la Acción de Inconstitucionalidad registrada bajo el número 10/2009, promovida en contra de la invalidez del Decreto LX-434 que reformó diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativa a la Acción de Inconstitucionalidad registrada bajo el número 55/2009, promovida en contra de los Decretos 208 y que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Constitución Política del Estado de Yucatán.

Responsabilidad Patrimonial del Estado Objetiva y Directa. Su significada en términos del segundo párrafo del artículo 113 de la Cons-

titución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Núm. 42/2008, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 15 de enero de 2007, México.

Responsabilidad patrimonial del Estado. Diferencia entre responsabilidad objetiva y subjetiva, Núm. 43/2008, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 15 de enero de 2007, México.

Responsabilidad patrimonial del Estado. El artículo 389, primer párrafo, del Código Financiero del Distrito Federal vigente en 2004, no viola el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto éste contempla un sistema de responsabilidad objetiva, Núm. 44/2008, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 15 de enero de 2007, México.

Sistema Integral de Justicia para Adolescentes. La circunstancia de que las legislaturas locales no hayan creado antes del 12 de septiembre de 2006 las leyes, instituciones y órganos para la aplicación del decreto de reforma al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de diciembre de 2005, configura una violación constitucional por actualizarse una omisión legislativa, Núm. 72/2008, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 15 de Enero de 2007, México.

Sistema Integral de Justicia para Adolescentes. La facultad para legislar en materia de justicia penal juvenil es coincidente entre la Federación, los estados y el Distrito Federal, bajo la modalidad de colaboración entre estos niveles de gobierno, Núm. 73/2008, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 15 de enero de 2007, México.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005. *Series Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano. La Soberanía Nacional*, 1ª ed. México.

_____. 2005. *Series Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano. El Federalismo*, 1ª ed. México.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2008. Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral. *Proceso de Reforma Constitucional Electoral 2007*, número especial 1. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Versión Taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 7 de diciembre de 2006.

Versión Taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 9 de enero de 2007.

Versión Taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 8 de abril de 2008.

Versión Taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 28 de mayo de 2009.

Versión Taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 13 de julio de 2009.

Versión Taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 13 de agosto de 2009.

Versión Taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 1 de octubre de 2009.