



TEMAS PENDIENTES EN LA JUDICATURA GUERRERENSE

Silvia ALCARAZ HERNÁNDEZ

Dentro de los temas fundamentales que se encuentran como parte del fortalecimiento democrático en México, están los referidos al mejoramiento de la justicia y la modernización del Estado.

En los últimos años, hemos visto que los temas relacionados con la función jurisdiccional se encuentran en constante revisión, pues se ha desterrado la idea de que es una actividad encaminada únicamente a la resolución de conflictos jurídicos, ya que es notorio que va más allá. Se ha evidenciado que la administración de justicia es un tema fundamental en cualquier Estado, y sobre todo, para aquél que pretenda ser calificado como democrático, ya que de ella depende que funcione adecuadamente el resto del engranaje estatal en todos sus aspectos, económico, político y social.

En ese sentido, vemos que los cambios que se suscitaron en el escenario nacional, originados por las reformas constitucionales de diciembre de 1994, que modificó la estructura del Poder Judicial de la Federación, repercutieron en cada una de las entidades federativas, quizá no con igual ritmo y no en todos los aspectos, pero de cierta forma han sido un patrón a seguir.

Por tal motivo, los estudios en torno a la administración de justicia en la esfera local han preocupado a los constitucionalistas del país, ya que, desafortunadamente, la mayoría de los problemas jurisdiccionales se encuentran en ese ámbito, lo cual resulta de que ahí es donde se resuelven la mayor parte de los asuntos sociales.

Sin duda, existen muchos temas de estudio que deben desarrollarse y en los que deben hacerse propuestas para lograr que Poder Judicial del Estado de Guerrero sea la instancia más confiable para la resolución de los conflictos de la sociedad guerrerense

En este trabajo, sólo veremos aquéllos que serían más viables y realizables a corto plazo. Hemos seleccionado los siguientes, por considerar que constituyen un punto de atención relevante para consolidar la institución de la impartición de justicia en nuestro estado: la incorporación de órganos que son considerados autónomos o dependientes del Ejecutivo local al Poder Judicial del Estado; la

facultad del Poder Judicial del Estado para iniciar leyes y, finalmente, la aplicación de los medios alternos de solución de conflictos.

I. INCORPORACIÓN DE DIVERSOS TRIBUNALES AL PODER JUDICIAL LOCAL

En el ámbito federal mucho se ha hablado de la unidad jurisdiccional,¹ por lo cual desde la última década del siglo XX se acentuó el debate sobre la posibilidad de incorporar a los tribunales administrativos, agrarios y laborales a la estructura del Poder Judicial.

Ahora bien, lo mismo ocurre en el Estado de Guerrero, ya que el sistema de justicia está dividido entre los órganos que corresponden al Poder Judicial y los tribunales que son denominados como administrativos, quizá ello se deba más para distinguirlos de los pertenecientes a aquél que por estar subordinados al Poder Ejecutivo local, pues algunos de éstos tienen naturaleza autónoma, aunque hay sus excepciones. Dichos tribunales son: el Tribunal Electoral, el Tribunal Contencioso Administrativo, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, las Juntas de Conciliación y Arbitraje y el Consejo Tutelar para Menores Infractores; hay más opiniones a favor para que los primeros tres entren a la estructura del Poder Judicial de la Entidad, pero respecto a los dos últimos hay mayor discusión, puesto que está a debate si éstos son parte de esos tribunales administrativos o no, pues su conocimiento respecto del servicio de administración de justicia proporciona alternativas a la solución de controversias.

A continuación veremos, *grosso modo*, la estructura actual que tienen cada uno de los tribunales a los que hemos hecho alusión, con la advertencia de que no es nuestra intención analizar cada uno de éstos, sino que sólo intentamos mostrar la situación y estructura actual, con la idea de comprender en los términos que imperan, para así motivar la propuesta que la doctrina ha sustentado por algunos años.

1.1. TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 116, fracción IV, inciso c), dice:

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

(...)

Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;...

¹ Pérez López, Miguel, "La justicia administrativa mexicana en el ámbito local", en *Alegatos*, México, DF, no. 51, mayo-agosto de 2002, p. 329.

De acuerdo con dicha disposición, las entidades federativas deben contar con un Tribunal Electoral, el cual deberá gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, es decir, se trata de autoridades jurisdiccionales que resuelven controversias de naturaleza electoral.

En el estado de Guerrero, es el art. 25 de su Constitución Política el que contempla todo lo relativo a este Tribunal; asimismo, la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero (LOTEEG),² establece todo lo relativo al funcionamiento de dicho Tribunal, el cual funciona en Pleno o en Salas y sus sesiones son públicas, se integra con una Sala de Segunda Instancia, una Sala Central permanente y cuatro Salas Regionales, las cuales tienen su sede en Chilpancingo.

Según lo que señala el art. 4º de la LOTEEG, entre otras atribuciones, es competente para:

- Resolver en forma firme y definitiva, las impugnaciones sobre las elecciones de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos;
- Comunicar a la Legislatura local sobre los resultados de los medios de impugnación interpuestos en las elecciones de Gobernador y Diputados;
- Resolver en forma firme y definitiva las controversias que se susciten por: actos y resoluciones de los Órganos Electorales que violen normas constitucionales o legales; conflictos o diferencias laborales entre el Consejo Estatal Electoral y sus servidores;
- Fijar criterios en términos de lo que la propia legislación disponga;
- Resolver en forma definitiva e inatacable sobre las sanciones que en la materia determine e imponga el Consejo Estatal Electoral;
- Elaborar anualmente el proyecto de su presupuesto y enviarlo al Congreso estatal para su aprobación; y
- Expedir su Reglamento Interno y los acuerdos generales necesarios para su adecuado funcionamiento.

Por lo que hace a la Sala de Segunda Instancia, ésta se integra por los magistrados de la Sala Central y las Salas Regionales, cada una de las cuales se integra por un magistrado, los cuales serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes en el Congreso del Estado, a propuesta de las fracciones parlamentarias, dicha elección deberá hacerse a más tardar en el mes de abril del año en que deban realizarse las elecciones de Diputados y Ayuntamientos y en el mes de mayo del año anterior, cuando se trata de la elección del Gobernador.

Es el artículo 16 de la LOTEEG el que fija las bases para la elección de los Magistrados, entre las cuales se encuentran las siguientes: 1) Las fracciones parlamentarias propondrán al Congreso del Estado una lista de candidatos para ocupar el cargo; 2) las propuestas señalarán los candidatos para cada Sala; y, 3) la

² Últimas reformas publicadas en el Periódico Oficial del Estado, el 13 de febrero de 2004.

TEMAS PENDIENTES EN LA JUDICATURA GUERRERENSE

legislatura elegirá a los Magistrados por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

El cargo de Magistrado del Tribunal Electoral tiene una duración de cuatro años, con la posibilidad de reelección para un periodo más. Los requisitos que deben satisfacerse son los siguientes: 1) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; 2) Contar con credencial para votar con fotografía; 3) Tener más de treinta años de edad, pero menos de sesenta y cinco, al día de su nombramiento; 4) Tener título de licenciado en Derecho expedido legalmente y práctica profesional de cuando menos cinco años; 5) Preferentemente, tener conocimiento en materia electoral; 6) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de Dirección Nacional, Estatal o Municipal en algún partido político, en los últimos diez años anteriores al nombramiento; 7) No haber sido registrado como candidato a cargo de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación; 8) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial; 9) Haber residido en el Estado durante los últimos diez años; y, 10) No haber sido funcionario de asignación por el Gobernador del Estado en los últimos cinco años.

Ahora bien, el Pleno del Tribunal, se integra por cinco Magistrados numerarios y dos supernumerarios, los primeros son los Magistrados Propietarios de las Salas Central y Regionales; se instalará a más tardar en la semana que inicia el proceso electoral, aunque para que pueda sesionar válidamente se requiere de la presencia de, por lo menos, cuatro Magistrados; sus resoluciones se toman por unanimidad o por mayoría de votos. Sus atribuciones son las siguientes:

- I. Elegir, entre sus miembros, al Presidente del Tribunal, quien a su vez presidirá las sesiones del Pleno;
- II. Designar y remover a propuesta del Presidente del Tribunal, al Secretario de Acuerdos, al Secretario Administrativo, al Secretario de Capacitación, Investigación y Difusión Electoral;
- III. Aprobar y, en su caso, modificar el Reglamento Interior del Tribunal, con base en el proyecto que le presente una comisión redactora de Magistrados que para ese efecto se integre;
- IV. Calificar y resolver sobre las licencias, excusas e impedimentos que presenten los Magistrados y demás personal jurídico del Tribunal;
- V. Comunicar, a través del Presidente, a la legislatura local, cuando se considere que existen elementos que den lugar a la remoción de algún Magistrado;
- VI. Conocer el presupuesto a ejercer por el Tribunal Electoral, una vez aprobado por el Congreso estatal;
- VII. Las demás que sean necesarias para el buen funcionamiento del Tribunal.

SILVIA ALCARAZ HERNÁNDEZ

Dentro de los primeros días de que se instale el Tribunal, los Magistrados elegirán de entre ellos, al Presidente del Pleno, quien lo será también del Tribunal, la duración de dicho cargo es de dos años sin la posibilidad de reelección.

Como ya lo habíamos apuntado, la Sala Central se integra por un Magistrado, y su competencia versa para los siguientes puntos:

- I. Resolver durante los procesos electorales ordinarios los recursos de revisión, apelación y el juicio de inconformidad, en términos de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero;
- II. Resolver durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales ordinarios, los recursos de apelación que se interpongan en los términos de la ley de la materia;
- III. Resolver durante los procesos electorales extraordinarios los recursos de revisión, apelación y el juicio de inconformidad;
- IV. Proponer al Pleno a través de su Presidente, el nombramiento o cese de los Jueces Instructores, Secretarios y Actuarios de la Sala y demás personal administrativo de su competencia;
- V. Las demás atribuciones que determinen las leyes de la materia.

Por lo que hace a las Salas Regionales, éstas deberán quedar instaladas a más tardar en la semana en que inicie el proceso electoral ordinario, para entrar en receso a la conclusión del mismo. En el ámbito que ejerza su jurisdicción, cada Sala tendrá competencia para:

- I. Resolver durante los procesos electorales los recursos de apelación y, en su caso, de revisión, así como los juicios de inconformidad interpuestos en términos de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral;
- II. Proponer a través del Presidente del Pleno del Tribunal, el nombramiento o cese del personal jurídico y administrativo de su competencia;
- III. Las demás que establezcan las leyes de la materia.

En cuanto a la Sala de Segunda Instancia, para que pueda sesionar válidamente deberán estar presentes todos los Magistrados, con excepción de aquél que haya dictado la resolución combatida. Sus resoluciones se tomarán por unanimidad o mayoría de votos. Su competencia respecto a lo siguiente:

- I. Resolver los recursos de reconsideración que se presenten en contra de las sentencias de fondo, en los juicios de inconformidad promovidos en las elecciones de Gobernador, Diputados, Ayuntamientos y Asignación de Regidores de representación proporcional;
- II. Resolver los recursos de reconsideración que se presenten en contra de la asignación de Diputados por el principio de representación proporcional;

TEMAS PENDIENTES EN LA JUDICATURA GUERRERENSE

- III. Resolver los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y servidores o entre el Consejo Estatal Electoral y sus servidores;
- IV. Las demás que les confiera las leyes respectivas.

Por otra parte, hay un tema que es importante mencionar, el de los criterios que fijan las Salas del Tribunal, pues la Ley Orgánica sí contempla disposiciones al respecto, cuestión que no existe para el caso del TSJ. Son los arts. 56 y 57 del ordenamiento aludido los que disponen lo relativo, a la letra dicen:

Artículo 56. Los criterios de las Salas del Tribunal Electoral del Estado, se establecerán en los casos y de conformidad con las reglas siguientes:

- I. Cuando la Sala de Segunda Instancia en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostenga el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma;
- II. Cuando las Salas Regionales, en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostenga el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma y la Sala de Segunda Instancia lo ratifique; y
- III. Cuando la Sala de Segunda Instancia resuelva en contradicción de criterios sostenidos entre dos o más Salas Regionales o entre éstas y la propia Sala de Segunda Instancia.

En el supuesto de la Fracción II, la Sala Regional respectiva comunicará a la Sala de Segunda Instancia las tres sentencias que contengan el criterio que se pretende sea declarado obligatorio, así como el rubro y el texto del criterio correspondiente a fin de que la Sala de Segunda Instancia ratifique si procede como criterio del Tribunal.

En el supuesto de la Fracción III, la contradicción de criterios podrá ser planteada en cualquier momento por una Sala, por un Magistrado de cualquier Sala o por las partes, y el criterio que prevalezca será obligatorio a partir de que se haga la declaratoria respectiva, sin que puedan modificarse los efectos de la sentencia dictada con anterioridad”.

Artículo 57. El criterio del Tribunal Electoral se interrumpirá y dejará de tener carácter obligatorio, siempre y cuando haya un pronunciamiento en contrario, por mayoría de los integrantes de la Sala de Segunda Instancia. En la resolución respectiva se expresarán las razones en que se funde el cambio, el cual constituirá nuevamente un criterio.

Como apreciamos, las disposiciones expresan que está bien configurado dicho Tribunal, claro está, no podemos descartar la existencia de deficiencias, pero a grandes rasgos tiene una estructuración adecuada a las exigencias de la materia; ahora lo que resta, con independencia de que en la esfera federal así ocurra, es que sea incorporado al Poder Judicial del Estado, empero, debemos advertir que sólo es conveniente dicha incorporación cuando este último tenga una estructura fortalecida, pues existen ciertas diferencias entre uno y otro, verbigracia, vemos que en el primero no hay intervención del Ejecutivo estatal, ni en las cuestiones de nombramiento de los Magistrados, ni en las del Presupuesto de Egresos, todo se

remite directamente a la legislatura local,³ situación que no se advierte en el Poder Judicial local.

Los estados de la República que tienen el órgano electoral dentro del Poder Judicial local son los siguientes: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche (existen juzgados electorales como primera instancia, y una Sala Administrativa en el Tribunal Superior de Justicia que conoce de los asuntos electorales, actúa como órgano de única instancia o segunda, y al conocerlos se erige como Sala electoral), Coahuila, Chiapas, Durango, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Tlaxcala (cuenta con una Sala Electoral-Administrativa), San Luis Potosí, Veracruz (cuenta con una Sala Electoral en el Tribunal Superior de Justicia) y Zacatecas.

1.2. TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

La fracción V, del art. 116 de la CPEUM señala la facultad de los Estados para instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo, los cuales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, a la letra indica:

V. Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

El antecedente de este artículo lo encontramos en el Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo de 1987, ya que en él se publicó la reforma a dicho artículo, se estableció la posibilidad de que las legislaciones locales instauraran Tribunales de lo Contencioso Administrativo. Consecuencia de lo anterior, en Guerrero, el 29 de mayo de 1987, se publicó en el Periódico Oficial del Estado la adición del segundo párrafo del art. 118 de la Constitución local,⁴ aunque se advierte que existe un error en la alusión que se hace de la Constitución Federal, pues se menciona el art. 115, cuando la referencia es el art. 116.

La idea de este tipo de tribunales se instaura en la Constitución para controlar la legalidad de los actos de autoridad, de la Administración Pública. Ahora bien, existe un segmento de la doctrina que considera que, de cierta manera, aquéllos tienen una especie de jurisdicción delegada, empero, hay quienes consideran⁵ que

³ Así se establece en los artículos 4, fracción VI y 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

⁴ Alvarado Villalobos, Eliseo René, "Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero", en Calvo Barrera, Raúl y Hernández Martínez, Julio César (coords.), Estudios sobre la Administración de Justicia en Guerrero, Chilpancingo, Guerrero, Colegio de Guerrero A.C. 2001, pp. 87 y 88.

⁵ Así lo considera el ex presidente del Tribunal, Armienta Calderón, Gonzalo M., "El Tribunal de la Federación: Integración orgánica al Poder Judicial e Independencia jurisdiccional", en: Cuadernos procesales, Órgano de divulgación del Colegio de Profesores de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, A. C. y del Colegio Nacional de Profesores de Derecho Procesal, A. C., No. 11, Año IV, marzo de 2001, México, Distrito Federal, p. 06.

TEMAS PENDIENTES EN LA JUDICATURA GUERRERENSE

existen tribunales, tal es el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que se caracterizan por ser órganos jurisdiccionales con plena autonomía para dictar sus fallos aunque no se encuentren incluidos orgánicamente dentro de la estructura del Poder Judicial de la Federación, puesto que solucionan controversias mediante la tramitación de un proceso jurisdiccional, sus fallos constituyen cosa juzgada y están dotados de ejecutoriedad.

Por su parte la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en el art. 47, fracción XI, establece lo siguiente:

Artículo 47. Son atribuciones del Congreso del Estado: (...)

XI. Instituir por medio de leyes, Tribunales de lo contencioso administrativo para dirimir controversias entre la Administración Pública, estatal o municipal, y los particulares.

Hasta marzo de 2004 tuvo vigencia la Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de los Contenciosos Administrativos del Estado de Guerrero,⁶ en su Título Tercero, establecía la organización y competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero. Actualmente existe el Código de Procedimientos Contenciosos Administrativos y la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero.⁷

Esta última señala que el Tribunal aludido es un órgano autónomo de control de la legalidad, dotado de plena jurisdicción para emitir y hacer sus fallos; tiene competencia para conocer de los procedimientos contenciosos en materia administrativa, fiscal y de las resoluciones que se dicten por autoridades competentes en la aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado. En otras palabras, su labor básica es la solución de controversias que se planteen entre las autoridades del Estado, los Ayuntamientos y Organismos Públicos Descentralizados con funciones de autoridad y los particulares, surgidas con motivo de los actos administrativos y fiscales efectuados por aquéllas.

De acuerdo a lo indicado en el artículo 5º de la ley en comento, dicho Tribunal se integra por una Sala Superior, ocho Salas Regionales unitarias y dos Magistrados Supernumerarios.

Antes de ver la competencia e integración de las Salas, es preciso mencionar que los Magistrados deben reunir los mismos requisitos que se señalan para los Magistrados del TSJ, excepto el de la práctica profesional, la cual deberá ser de cuando menos cinco años, misma que se exige sea especializada en materia fiscal o administrativa; duran seis años en el cargo con la posibilidad de ser reelectos y adquirir la inamovilidad; su nombramiento, de acuerdo a la fracción XXVI del art. 74 de la Constitución Política del Estado, lo hace el Gobernador, para lo cual deberá someterse a la consideración de la legislatura local.

⁶ Publicada el 7 de julio de 1987.

⁷ Publicados en el Periódico Oficial del Estado el 9 de marzo de 2004.

SILVIA ALCARAZ HERNÁNDEZ

Este Tribunal tiene un Presidente, quien a su vez, lo es de la Sala Superior y su duración en el cargo es de un año, con la posibilidad de ser reelecto por el mismo término; la elección se realiza en la primera sesión anual que celebren los Magistrados de la Sala Superior. Asimismo, para su debido funcionamiento, aquél cuenta con el siguiente personal: un Secretario General de Acuerdos, un Oficial Mayor, un Secretario de Estudio y Cuenta para cada ponencia, un Secretario de Compilación y Difusión, un Director de Asesoría al Ciudadano, un Secretario Actuario de la Sala Superior, dos Secretarios de Acuerdos para cada una de las Salas Regionales, un Secretario Proyectista para cada Sala Regional, los Asesores Comisionados que se requieran para cada una de las Salas, un Secretario Actuario para cada una de las Salas y el personal técnico y administrativo necesario.

Ahora bien, la Sala Superior se integra con cinco Magistrados numerarios, sesiona en Pleno con la presencia de todos sus miembros y sus resoluciones se aprueban por unanimidad o mayoría de votos; dichas sesiones son públicas o privadas dependiendo de la naturaleza de las mismas; sus facultades son las siguientes:

- I. Establecer la jurisprudencia del Tribunal;
- II. Fijar la jurisdicción de las Salas Regionales;
- III. Dictar los acuerdos y circulares que se requieran para eficientar el funcionamiento del Tribunal;
- IV. Conocer de los recursos que se interpongan en contra de las resoluciones de las Salas Regionales y de los Acuerdos de trámite dictado por la Sala Superior;
- V. Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los Magistrados de las Salas Regionales no formulen las resoluciones correspondientes dentro de los plazos señalados por la Ley;
- VI. Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los Magistrados del Tribunal y, en su caso, designar al Magistrado que deba sustituirlo;
- VII. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales;
- VIII. Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas Regionales;
- IX. Designar de entre sus miembros al Presidente del Tribunal, quien lo será también de la Sala Superior;
- X. Fijar y cambiar la adscripción de los Magistrados de las Salas Regionales;
- XI. Conceder licencia a los Magistrados, con o sin goce de sueldo, hasta por tres meses;
- XII. Designar a quienes suplan las ausencias temporales de los Magistrados de las Salas Regionales;
- XIII. Resolver los recursos que se interpongan en contra de las resoluciones de las Salas Regionales y del recurso de reclamación en contra de Acuerdos de trámite dictados por el Presidente;

TEMAS PENDIENTES EN LA JUDICATURA GUERRERENSE

XIV. Resolver los recursos que se interpongan en contra de las resoluciones de las Salas Regionales;

XV. Resolver el recurso de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Sala;

XVI. Nombrar las comisiones de Magistrados que sean necesarias para la administración interna y representación del Tribunal;

XVII. Las demás que se contemplen en las leyes de la materia.

Las Salas Regionales se integran por un Magistrado y por los Secretarios, Asesores Comisionados y personal administrativo que se requieran. Su competencia se concentra en los siguientes términos:

- I. De los procedimientos contenciosos promovidos contra actos administrativos y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios, de los organismos públicos descentralizados con funciones administrativas de autoridad de carácter estatal o municipal;
- II. De los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones negativas fictas en materia administrativa y fiscal, que se configuren por el silencio de las autoridades estatales o municipales, de los organismos públicos descentralizados con funciones administrativas de autoridad, estatales o municipales, de los organismos públicos descentralizados con funciones administrativas de autoridad, estatales o municipales, para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que la ley fija y a falta de término, en cuarenta y cinco día;
- III. De los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones positivas fictas, las que se configuran una vez transcurridos los plazos y términos de las leyes conducentes;
- IV. De los juicios que se promueven por omisiones para dar respuesta a peticiones de los particulares, las que se configuran mientras no se notifique la respuesta de la autoridad;
- V. De los juicios de lesividad en el que se pida la nulidad o modificación de un acto favorable a un particular;
- VI. De los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones en las que se impongan sanciones por responsabilidad administrativa a servidores públicos estatales, municipales y organismos públicos descentralizados;
- VII. Del recurso de queja por incumplimiento de la suspensión otorgada o de las sentencias que dicten;
- VIII. Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala;
- IX. De las demás disposiciones que señalen las leyes de la materia.

En ese orden de ideas, un punto que es interesante mencionar es el referente a la carrera jurisdiccional administrativa, puesto que entraña similitud con lo que se establece para el Poder Judicial en su ley orgánica, y es que el artículo 33 de la Ley

Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado contempla que el Tribunal establecerá el sistema de carrera jurisdiccional de sus servidores públicos, para lo cual se atenderán los principios de capacidad, rectitud, independencia, probidad, excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, antigüedad de servicio y honestidad; el propósito de ésta es la especialización para garantizar la administración de la justicia, así como el ingreso, formación, actualización, promoción y permanencia del los servidores públicos de dicho Tribunal.

En cuanto al tema del Presupuesto de Egresos de este órgano, sólo existen dos menciones sobre el tema, las cuales son:

Artículo 22. El Pleno de la Sala Superior tiene las facultades siguientes:
(...)

XIV. Aprobar anualmente el proyecto de Presupuesto de Egresos del Tribunal, remitirlo a las autoridades competentes ejercerlo en forma autónoma.

Artículo 25. El Presidente del Tribunal y de la Sala Superior tendrá las siguientes atribuciones: (...)

X. Administrar el presupuesto del Tribunal.

De lo anterior, podemos advertir que son disposiciones ambiguas que en nada garantizan la autonomía financiera que debe tener cualquier órgano que administre justicia.

En ese mismo sentido, existen muchas inexactitudes en torno al Tribunal que nos ocupa, mismas que trastocan la credibilidad de la existencia de un sistema de legalidad fortalecido en el Estado, entre las cuales encontramos las siguientes:

- No se incluye en el art. 47, fracción XXIII, de la Constitución Política del Estado, entre las atribuciones del Congreso local, el nombramiento de los Magistrados de dicho Tribunal, sólo se refieren a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y a los miembros del Consejo de la Judicatura; esto pese a que se publicó en el Periódico Oficial del Estado, el 29 de octubre de 1999, la reforma en la que el art. 74, fracción XXVI, del mismo ordenamiento, señala que el Gobernador del Estado debe nombrar a tales Magistrados; es por esta razón, necesario que se haga una adecuación entre los dos artículos, ya que no puede darse ese nombramiento sin la debida aprobación del Legislativo local, ya que menoscabaría la independencia del órgano en comento.
- Es imperioso que el art. 112 del ordenamiento local aludido, contemple a los funcionarios de este Tribunal, ya que no los incluye, pues éstos también deben estar inmersos en el Régimen de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado.
- Un error gigantesco que debe ser subsanado, es el que encontramos en el segundo párrafo del art- 118 de la Constitución Política estatal, que a la letra dice:

TEMAS PENDIENTES EN LA JUDICATURA GUERRERENSE

Artículo 118. (...) En los términos del artículo 115 de la Constitución General de la República, habrá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos...".

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no señala eso en tal artículo, sino que es la fracción V del artículo 116, por lo cual, se aprecia que hay un error de técnica legislativa.

Como ya lo habíamos expresado, resulta notable la tendencia de dotar de competencia en materia administrativa al Tribunal Superior de Justicia o de incorporar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo al Poder Judicial del Estado, cuestión que ya ha ocurrido en algunas Entidades Federativas, tal es el caso de: Aguascalientes, Hidalgo (tiene un Tribunal Fiscal Administrativo), Jalisco (existe un tribunal que sólo tiene naturaleza administrativa) Morelos, Quintana Roo (existe una Sala Constitucional Administrativa dentro del Tribunal Superior de Justicia, integrada por un Magistrado numerario, que conoce y resuelve los recursos o medios de defensa que tengan por objeto dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública estatal o municipal, así lo consagra el artículo 106 de su Constitución local), Tlaxcala (se contempla la existencia de una Sala Electoral-Administrativa) Veracruz y Zacatecas.

No estamos en desacuerdo con dicha incorporación o adecuación, no obstante, es preciso hacer algunas mejoras o subsanar los errores prevalecientes en la Entidad, puesto que temas como el del nombramiento de los Magistrados necesitan replantearse, ya que el nombramiento hecho por el Gobernador con aprobación de la legislatura local provoca que se someta a debate su independencia, punto que ya hemos discutido en lo tocante a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

1.3. TRIBUNALES EN MATERIA LABORAL

La fracción VI del art. 116 de la CPEUM, a la letra dice:

Artículo 116. (...)

VI. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

Por su parte, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en su art. 47, fracción XL indica:

Artículo 47. Son atribuciones del Congreso del Estado: (...)

I. Expedir las leyes que rijan las relaciones laborales del Estado, los Municipios y los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados del Estado de Guerrero, con sus trabajadores, conforme a lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias;

De tales disposiciones se desprenden: la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado,⁸ la Ley de Seguridad Social de los Servidores Públicos⁹ y la Ley número 51, Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, de los Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados del Estado.¹⁰

A) Tribunal de Conciliación y Arbitraje

La Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado dispone, en su Título Noveno, todo lo concerniente al Tribunal de Conciliación y Arbitraje, señala que éste es colegiado y se integra por un representante del gobierno que designa el Ejecutivo, un representante del trabajo designado por el sindicato y un tercer árbitro que es nombrado de común acuerdo y quien funge como presidente del mismo.

El art. 107 de dicha legislación dispone que en los primeros diez días del mes de abril del año en que renueve el Ejecutivo local, la Secretaría General de Gobierno lanzará una convocatoria dirigida a los trabajadores, para que éstos, a más tardar el día último de ese mismo mes, elijan a su representante. Asimismo, se dispone que dichos representantes deberán ser empleados de base y preferentemente abogados.

Los requisitos para ser miembro del Tribunal de Conciliación y Arbitraje son los siguientes: ser ciudadano guerrerense en pleno goce de sus derechos; ser mayor de 25 años de edad; no haber sido condenado por delitos intencionales contra la propiedad o contra la administración de justicia o a sufrir una pena mayor de un año de prisión por cualquier otra clase de delitos intencionales.

La competencia se circunscribe a lo siguiente:

- I. Conocer y resolver los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de una dependencia, los Municipios, Entidades Paraestatales y sus trabajadores;
- II. Conocer y resolver los conflictos colectivos que surjan entre las dependencias del gobierno y la organización de trabajadores a su servicio;
- III. Conceder y llevar el registro del sindicato existente en el Estado o, en su caso, dictar la cancelación del mismo;
- IV. Conocer los conflictos sindicales e intersindicales;
- V. Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Condiciones Mixtas de Seguridad e Higiene y los Estatutos del sindicato;
- VI. Las demás que dispongan las leyes de la materia.

Es menester señalar que la Ley número 51, Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, de los Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y

⁸ Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de 7 de noviembre de 2000.

⁹ Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 22 de febrero de 1991.

¹⁰ Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado el 21 de abril de 1976. Una compilación de esta legislación se encuentra en Cienfuegos Salgado, David, comp., *Legislación burocrática del estado de Guerrero*, 4ª ed., México: 2003.

TEMAS PENDIENTES EN LA JUDICATURA GUERRERENSE

descentralizados del Estado de Guerrero, contempla en el Título Quinto la existencia del *Tribunal de Arbitraje*; empero, dicha legislación tiene una nota que indica que se deroga por lo que hace a los servidores públicos de la administración pública centralizada y paraestatal del Poder Legislativo y del Judicial, pero que subsiste con plena vigencia cuando se trata de servidores públicos municipales en tanto se expide un cuerpo legal para éstos, tal como lo señala el artículo segundo transitorio de la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.

Ahora bien, por lo que hace a dicho tribunal, la ley indica que es permanente y lo integran: un representante del gobierno (designado por el Gobernador del Estado, previa conformidad de los Poderes Legislativo y Judicial), un representante del trabajo designado por el sindicato y un tercer árbitro, mismo que es nombrado por los dos primeros, y que funge como Presidente de dicho Tribunal, cargo que dura seis años. Cabe indicar que éstos tres miembros del Tribunal, son designados al principio de cada periodo de gobierno, empero, la misma legislación señala que el representante de los trabajadores y el del Estado, puede ser removido por quienes los designaron.

Su competencia se contempla en los siguientes términos:

- I. Para resolver en definitiva los conflictos individuales que se suscitaren entre algunos de los Poderes, Municipios u Organismo Públicos Coordinados y Descentralizados del Estado y sus trabajadores;
- II. Para conocer y resolver los conflictos colectivos que surjan entre el sindicato y los Poderes, Municipios u Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados del Estado;
- III. Para conocer y resolver los conflictos intergremiales que se susciten entre los miembros del sindicato;
- IV. Para llevar a cabo el registro del sindicato de trabajadores al servicio del Estado y la cancelación de dicho registro;
- V. Para efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo.

En los mismos términos que los otros tribunales, consideramos conveniente la incorporación de los órganos que resuelven conflictos de naturaleza laboral a la estructura del Poder Judicial, con independencia de que en el ámbito federal no se haya hecho. Empero, consideramos que, a pesar de que se pretenda una integración democrática en el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, no debemos descartar la posibilidad de que los conflictos laborales se resuelvan por órganos conformados con base en una estructura judicial, es decir, en donde existan dos instancias, la primera a cargo de un juez y la segunda a cargo de una organización colegiada, tal como sucede en Argentina.¹¹

Una crítica a este Tribunal, que consideramos pertinente transcribir, puesto que proporciona un panorama de la idea actual que se tiene de dicho órgano en la

¹¹ Tissenbaum T., Mariano, *El Derecho del Trabajo en la República de Argentina, México, UNAM, 1974, p. 120.*

entidad, es la que nos proporciona el catedrático de la Universidad Autónoma de Guerrero, Ibarra Flores, indica: *“Carece de sustento constitucional estatal, ya que no existe ninguna alusión al mismo en la Constitución local. En él se violan de manera grave las dos leyes laborales de los trabajadores del gobierno. A eso hay que agregar que carece de mecanismos para ejecutar sus laudos, y es el Tribunal en el que más tardan los procesos, que en parte tiene que ver con su composición, ya que sus integrantes tienen una proporción de dos a uno, a favor del gobierno, de ahí que se caracterice por emitir laudos en contra de los trabajadores, en detrimento de la justicia laboral...”*¹²

Por lo que hace al Derecho Comparado en el ámbito local, tenemos que en Tlaxcala existe una Sala Laboral-Burocrática y en Veracruz se integra al Tribunal de Conciliación y Arbitraje como tal.

B) Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado

Aunque no es propiamente un tribunal, pero por formar parte de los órganos encargados de resolver conflictos en materia laboral, hemos considerado poner al Pleno del Tribunal Superior de Justicia en este apartado, pues es competente para resolver en única instancia los conflictos surgidos entre el Poder Judicial del Estado y sus trabajadores, así como entre el Tribunal de Conciliación y Arbitraje y sus trabajadores; así lo señala el art. 111 y el Título Décimo de la ley aludida y el artículo 69 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

Para ello, se constituye con carácter permanente la Comisión Sustanciadora, misma que se encarga de substanciar el expediente y emitir un dictamen, el que pasará al Pleno del Tribunal Superior de Justicia para su resolución; éstas se dictan por mayoría de votos.

Dicha Comisión se integra con un representante del Tribunal Superior de Justicia, nombrado por el Pleno, otro que nombra el sindicato de servidores públicos y un tercero ajeno a uno y otro, designado de común acuerdo por los mismos. Dichos miembros deben reunir los mismos requisitos que exigidos para los integrantes del Tribunal de Conciliación y Arbitraje; pero, además, el designado por el Tribunal Superior de Justicia y el tercer miembro, deberán ser licenciados en Derecho; su duración en el cargo es de seis años; mientras que el representante del sindicato sólo dura tres años.

C) Juntas de Conciliación y Arbitraje

Por cuanto hace a las relaciones laborales entre particulares, las Juntas de Conciliación y Arbitraje son las competentes para la resolución de controversias que se susciten en ellas.

Su fundamento constitucional lo encontramos en el art. 123, fracción XX, mismo que a la letra dice:

Artículo 123. (...)

¹² Ibarra Flores, Román. “Justicia y seguridad pública. Un estudio de sus problemas”, en Tribuna L. Revista del Poder Judicial del Estado de Guerrero, Época IV, No. 2, Mayo de 2003, Chilpancingo, Guerrero, México, p. 49.

TEMAS PENDIENTES EN LA JUDICATURA GUERRERENSE

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:(...)

XIX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del Gobierno.

Cabe señalar que dichas Juntas se encuentran reguladas en la Ley Federal del Trabajo, pero los nombramientos de sus integrantes son de competencia estatal.

Ahora bien, para Trueba Urbina las Juntas de Conciliación y Arbitraje son órganos que no dependen de ninguno de los tres Poderes de la Unión, y por tal motivo los considera autónomos o como instituciones especiales del Estado, provocando con ello un cuarto poder constitucional.¹³

Como ya lo habíamos comentado en notas anteriores, existe un gran debate para considerar como parte de los tribunales administrativos a estos órganos, ya que su conocimiento respecto del servicio de administración de justicia proporciona alternativas a la solución de controversias, y por lo tanto sí pueden o no ser incluidos en la estructura del Poder Judicial del Estado.

Hay opiniones a favor, como la del guerrerense Hernández Martínez, que considera que la Juntas deberían encontrarse dentro del Poder Judicial porque gozan de independencia, además de que no son tribunales de última instancia, puesto que sus resoluciones son revisadas por el Poder Judicial de la Federación.¹⁴

Consideramos que hay varias fallas en estos órganos, por lo que su incorporación será un poco más difícil, una de ellas, y que ya la habíamos propuesto para el caso del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, es la adecuación de éstos a una estructura judicial, pero como su función es conciliadora, tendríamos algunos obstáculos para tal cometido, empero, subsiste la idea de que su función es de naturaleza jurisdiccional y no administrativa, puesto que es similar a la que está a cargo de la autoridad judicial. Aunado a ello tenemos otras situaciones cuestionables como la violación de la Ley Federal del Trabajo, específicamente en lo relativo a los términos procesales.

Como podemos apreciar, el panorama es desolador, pero con pautas para su corrección, y es que es un imperativo que así lo sea, ya que la labor realizada por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, son de gran importancia, debido a que protegen un grupo social importante en el país.

1.4. CONSEJO TUTELAR PARA MENORES INFRACTORES

El párrafo cuarto del art. 18 de la CPEUM consagra

¹³ Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, México, Porrúa, 1980, p. 195.

¹⁴ Hernández Martínez, Julio César, "La incorporación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje al Poder Judicial del Estado de Guerrero", en Calvo Barrera, Raúl y Hernández Martínez, Julio César (coords.), op. cit. nota 04, p. 182.

Artículo 18. (...) La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

En el Estado de Guerrero, para la regulación del tema de los menores infractores, tenemos la Ley de Tutela y Asistencia Social para Menores Infractores,¹⁵ la cual tiene por objeto, según el artículo 2º, establecer las bases para la prevención de conductas antisociales de aquéllos, además de regular su tratamiento rehabilitatorio en sus fases externa, institucional y post-institucional, de acuerdo a estudios biopsíquicosociales, pedagógicos y laborales de los menores de edad.

De acuerdo con el art. 4º de la ley en comento, la competencia de las dependencias y unidades administrativas queda como sigue:

- a) El Albergue Asistencial para Menores Infractores de la Secretaría de Desarrollo Social es la encargada de atender a los infractores menores de catorce años, para lo cual contará con la asesoría técnica del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado, conforme a su Ley Orgánica, y con sujeción a las normas federales y locales que rijan a la asistencia social;
- b) El Albergue Tutelar dependiente de la Secretaría General de Gobierno es el encargado de atender a los infractores de más de catorce años y hasta dieciocho. La Dirección General de Readaptación Social, proporcionará auxilio técnico a dicho Albergue.

La aplicación de la multicitada ley les corresponde a las Secretarías de Gobierno y de Desarrollo Social, al Consejo Tutelar y a los Albergues Asistencial y Tutelar, en sus respectivas esferas de competencia. En ella se prevé la existencia del Consejo Tutelar para Menores Infractores, el cual goza de plena autonomía en el ejercicio de sus funciones de carácter eminentemente técnico, y dependerá en el orden administrativo y operativo de la Secretaría General de Gobierno; su objeto es promover la rehabilitación social de los menores de dieciocho años de edad, ello mediante el estudio y atención de su personalidad, la aplicación de medidas educativas y de protección, así como la vigilancia del tratamiento. Está integrado por siete Consejeros, los cuales son: los Secretarios de Gobierno, de Desarrollo Social y de la Mujer; los titulares de la Unidad de Asuntos Jurídicos, del Sistema

¹⁵ Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado, el 27 de julio de 1990. Con dicha ley se abroga la Ley Número 233 del Consejo Tutelar para Menores Infractores en el Estado de Guerrero.

TEMAS PENDIENTES EN LA JUDICATURA GUERRERENSE

para el Desarrollo Integral de la Familia, del Consejo de Recursos para la Atención de la Juventud y el Procurador Social de la Montaña.

Funciona en Pleno y es presidido, por un año con posibilidad de reelección, por el Consejero que la misma corporación elija. Dichos cargos son honorarios.

Las sesiones del Consejo son ordinarias y extraordinarias, deben celebrarse con asistencia de la mayoría de sus integrantes. Las primeras deben celebrarse cada quince días y las segundas según las convoque el Presidente por causa justificada. Sus resoluciones se toman por unanimidad o mayoría de votos, al Presidente le corresponde el voto de calidad.

Es importante señalar que la Ley de Tutela y Asistencia Social para Menores Infractores del Estado menciona como requisito para ser Consejero, entre otros, tener título profesional o experiencia jurídica, psicológica, sociológica, pedagógica, médica, terapéutica o en áreas afines, lo que resulta superfluo exigir, puesto la composición de dicho Consejo se estipula con antelación, es decir, específicamente se menciona cuales serán las personas que ocuparán el cargo de Consejero, y éstos son los titulares de diversas dependencias de la Administración Pública, por ende, es un nombramiento que hace el Gobernador y lo hace con base a características que considera idóneas para ocupar el cargo de la dependencia de que se trate.

En cuanto hace a las facultades del Consejo Tutelar para Menores Infractores, destacan las siguientes:

- I. Establecer criterios y lineamientos generales sobre prevención social y proponer y ejecutar la política rehabilitatoria;
- II. Conocer, estudiar y resolver los casos que sean sometidos a su consideración y asignar el tratamiento más adecuado a cada menor;
- III. Conocer de los recursos que presenten contra las resoluciones de los consejeros y del Consejo Tutelar, éstos últimos los analizará el Pleno;
- IV. Realizar los programas que el Ejecutivo del Estado ordene en materia de prevención social y tratamiento rehabilitatorio;
- V. Establecer criterios generales para el funcionamiento técnico de los albergues tutelares;
- VI. Adoptar y ejecutar medidas tendientes a evitar que menores permanezcan recibiendo tratamiento sin necesitarlo o inadecuado;
- VII. Vigilar y procurar el cumplimiento de sus resoluciones;
- VIII. Entre otras que la propia ley le asigne y las que estipulen en otros ordenamientos.

Por lo que hace al procedimiento ante el Consejo Tutelar, es el Título Tercero el que lo prevé. Se estipula que de oficio o a solicitud del interesado, el Consejo iniciará los procedimientos tutelares, los cuales se llevarán por escrito y habrán de precisarse los datos que acrediten la existencia de la necesidad a satisfacer o la conducta o situación irregular de los menores, pues precisamente ese es el objetivo de dichos procedimientos, investigar cuáles son esas necesidades especiales, las conductas o situaciones irregulares en torno a los menores y proveer las soluciones

que cada caso demande. Ahora bien, cualquier autoridad ante la que sea presentado el menor por la supuesta comisión de una infracción, lo pondrá dentro de las doce horas siguientes a disposición del Consejo Tutelar, ahí el Consejero instructor en turno procederá a escucharlo en presencia del Procurador de la Defensa del Menor (autoridad auxiliar del Consejo Tutelar), para posteriormente establecer, en forma sumaria, las causas de su ingreso, así como las circunstancias personales del sujeto, ello con el propósito de conocer los hechos y la conducta atribuida al menor. Se harán las diligencias tendientes a comprobar los elementos constitutivos de la infracción, y su participación en el o los hechos que se investigan. Con base a dichos elementos, el Consejero Instructor resolverá, a más tardar dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes de recibido el menor, si éste queda en libertad absoluta, si lo entrega en libertad vigilada a las personas que ejerzan la patria potestad o la tutela o a quienes lo tengan bajo su guarda, para continuar con el procedimiento, si debe ser internado en el Albergue Tutelar o si se canaliza a la dependencia o institución asistencial correspondientes. Emitida esta resolución, el Consejero Instructor dispone de quince días hábiles para integrar el expediente, para ello, recibirá los elementos conducentes a la resolución que debe dictar el Pleno, entre los que figuran los estudios previos de personalidad y el informe del Director del Albergue Tutelar sobre el comportamiento del menor. También se procederá a escuchar a quienes ejerzan la patria potestad o la tutela del infractor, a los testigos y al Procurador de la Defensa del Menor, este último podrá aportar las pruebas que estime convenientes, así como los peritos que puedan emitir un dictamen. Una vez reunidos los elementos suficientes, a juicio del Instructor, se dictará auto para audiencia, misma que se celebrará dentro de los tres días hábiles siguientes de fenecido el término de quince días ya mencionado. En dicha audiencia se desahogarán las pruebas que se hubiesen ofrecido y recibirá los alegatos del Procurador de la Defensa del Menor y del Director de Servicios Sociales de la Procuraduría General de Justicia del Estado. Posteriormente, dentro de los cinco días siguientes de haberse efectuado la audiencia, el Instructor presentará al Pleno el proyecto de resolución a fin de que se resuelva si la medida propuesta es la correcta; cuando dicho proyecto fuese rechazado, se harán las modificaciones y sugerencias de los Consejeros dentro del término de tres días.

Finalmente, el procedimiento anteriormente mencionado, termina con una resolución definitiva que debe estar motivada con base en los siguientes elementos:

- I. Los estudios de personalidad realizado por los técnicos de la institución tutelar, para determinar el tratamiento y la institución en que se aplicará;
- II. El grado de conformidad de la personalidad del menor;
- III. La integración, organización y estabilidad del núcleo familiar; y
- IV. Las causas que lo impulsaron o determinaron a cometer la conducta antisocial.

Estos procedimientos tienen la característica de ser gratuitos y ajenos a todo formalismo que dificulte la pronta y eficaz tutela de los menores, además de que no se consideran como antecedentes penales, incluso, cuando se cometa la conducta

TEMAS PENDIENTES EN LA JUDICATURA GUERRERENSE

antisocial por una persona menor de edad y cumpla su mayoría estando a disposición del Consejo Tutelar, con las limitaciones de ley, seguirá permaneciendo en el Albergue Tutelar en tratamiento respectivo, salvo que se revele alto grado de peligrosidad, manifieste resistencia al tratamiento o cometa infracciones graves a los reglamentos internos, en cuyo caso será ubicado en un establecimiento especial, adecuado para su tratamiento.

Como corolario de lo expuesto en líneas anteriores, estimamos que el Consejo Tutelar para Menores *es sui generis*, ya que realiza varias funciones torales en materia de menores infractores, pero no tiene una estructura muy acorde y fortalecida para realizar esos importantes cometidos, puesto que su composición no está especializada, ya que los que dirigen los asuntos jurisdiccionales no tienen una verdadera formación jurídica, si bien es cierto que la aspiración es la readaptación del menor a través de una serie de mecanismos y que la prevención de conductas antisociales es responsabilidad del Ejecutivo, también lo es que debe hacerse de manera correcta, cuestión que no ocurre, por lo que consideramos que debe existir un órgano fortalecido para resolver estos tópicos, bien sea dentro o fuera del Poder Judicial, pues no garantizamos que al incorporarlo a éste, se eficiente cada una de las funciones realizadas por aquél. Pero existe, al menos en algunas entidades federativas del país, verbigracia, el Estado de Sinaloa, la inquietud de crear juzgados para menores.

II. LA FACULTAD DE INICIAR LEYES

Los arts. 71 y 72 de la CPEUM contemplan la facultad de iniciar leyes y el procedimiento que se ha de seguir para tal efecto, así como los órganos encargados de dicha función.

El primero de dichos artículos dice:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y

III. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los Diputados o los Senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Como puede advertirse, el Poder Judicial, tanto en la esfera federal como en la local, queda excluido para participar en el proceso legislativo, situación que ha sido motivo de debate en los últimos años.

Para ordenar el estudio que hemos de desarrollar en este apartado, en un primer plano expondremos lo que se refiere al ámbito federal, para después hacer lo propio en la esfera local. Empero, no incurriremos en contradicción con la idea que ya hemos señalado con antelación, y que se refiere a que el Poder Judicial del

Estado de Guerrero debe basar su funcionamiento en los principios establecidos en la Carta Magna y no copiar las reformas que tenga el Poder Judicial de la Federación.

En ese orden de ideas, en el ámbito federal encontramos algunos antecedentes respecto a esta facultad, tal es el caso de la tercera de las Leyes Constitucionales de 1836 y de las Bases Orgánicas de 1843, en ellas se le atribuía a la Suprema Corte de Justicia el derecho de iniciar leyes, aunque sólo lo hacía para la administración de su ramo.

Ahora bien, existen opiniones a favor y en contra respecto al otorgamiento que debe tener el órgano jurisdiccional federal en cuanto a la iniciación de leyes. Al respecto, Tena Ramírez,¹⁶ considera que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el órgano más idóneo técnicamente para formular ciertos proyectos de ley, pero que carece de tal facultad en virtud de que se considera que debe existir una separación entre la función del juez, que es interprete de la ley, y la del legislador, autor de la iniciativa.

Contrario a esta opinión, Burgoa Orihuela considera que debe atribuírsele dicha facultad a la Suprema Corte, puesto que así se podrá situar en un plano de igualdad con los demás órganos estatales que ya tienen tal competencia, además de que ella tiene contacto diario con los problemas y necesidades de la justicia y con las instituciones e instrumentos jurídicos que en su impartición constante maneja y aplica, por lo cual está capacitada para proponer las medidas legales que estime conveniente a efecto de perfeccionar dicha tarea legislativa.¹⁷

Otro autor que está de acuerdo con otorgar facultad de iniciativa de ley a la Suprema Corte, es Joel Carranco, quien considera que el punto neurálgico que da origen a la problemática de la independencia o autonomía del Poder Judicial Federal mexicano, es que no ha sido lo suficientemente fuerte para participar e influir constitucionalmente en la conformación de su organización y estructura, ya sea en la iniciativa o en el proceso legislativo.¹⁸

En ese mismo sentido, existe un estudio muy ilustrativo en torno a este tema que fue realizado en el año 2000 por el que fue Ministro de la Suprema Corte, Juventino V. Castro,¹⁹ en él se advierten otras opiniones a favor y en contra, antecedentes y ejemplos de países que contemplan dicha facultad para sus órganos jurisdiccionales, tal es el caso de Noruega, España, Colombia, Cuba, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Perú, Venezuela, Panamá, Brasil, entre otros.

Por lo que respecta al ámbito local, encontramos que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero que deroga la de 29 de noviembre de 1880 le otorgó al Tribunal Superior de Justicia la facultad de iniciar, ante la legislatura,

¹⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 2001, p. 285.

¹⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, México, Ed. Porrúa, 2000, p. 845.

¹⁸ Carranco Zúñiga, Joel, *Poder Judicial*, México, Ed. Porrúa, 2000, p. 247.

¹⁹ Castro V., Juventino, *La posible facultad del Poder Judicial para iniciar leyes*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000.

TEMAS PENDIENTES EN LA JUDICATURA GUERRERENSE

las leyes y decretos que tuviesen por objeto la legislación civil, penal y de procedimientos judiciales. Dicha atribución fue reducida y en la actualidad tenemos que puede presentar iniciativas pero sólo cuando versen en torno a la Ley Orgánica del Poder Judicial, así lo dispone el art. 50 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero que a la letra dice lo siguiente:

Artículo 50. El derecho de iniciar leyes corresponde:

I. Al Gobernador del Estado;

II. A los Diputados al Congreso del Estado;

III. Al Tribunal Superior de Justicia, entrándose de la Ley Orgánica del Poder Judicial; y

IV. A los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia.

Dicha facultad se confirma en el art. 16 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Guerrero, el cual señala lo que a continuación se transcribe:

Artículo 16. Son atribuciones del Pleno del Tribunal las siguientes: (...)

XXXIV. Presentar iniciativas sobre esta Ley Orgánica ante la legislatura del Estado.

Finalmente, consideramos que la tarea del Poder Judicial del Estado de Guerrero no puede quedar reducida a la visión simplista de sólo aplicar la ley al caso particular que corresponda con el fin de dirimir controversias, si bien es cierto que es una atribución adecuada que desde mucho tiempo se le ha asignado, también es cierto que debe reconocérsele la facultad aludida, ya que resulta paradójico que, a pesar de que su ejercicio se traduce en una de las funciones más importantes en que se manifiesta el poder público del Estado, ocupe una posición de inferioridad frente al Ejecutivo y al Legislativo en lo que atañe a la creación del Derecho positivo. Por lo cual estimamos que la facultad de iniciar leyes no debe reducirse sólo a la Ley Orgánica del Poder Judicial, sino que tiene que ampliarse a otras leyes, verbigracia, la Ley Orgánica del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia, los códigos sustantivos y adjetivos en materia civil, penal y familiar, como estaba contemplada en el ordenamiento de 1880. Hacemos hincapié en que dicha reflexión gira en torno a la idea de que los jueces son el eje sobre el cual se cimientan y funcionan nuestros tribunales y, por ende, el sistema jurídico mexicano.

En la República Mexicana esta es la situación que tienen algunos Poderes Judiciales locales en cuestiones relativas a la atribución para iniciar leyes:

- BAJA CALIFORNIA SUR. Sólo emite opinión cuando el Congreso lo solicita, sobre iniciativas relacionadas con la administración de justicia;
- CHIHUAHUA. Tiene la facultad de manera ilimitada, pero también se prevé que emite opinión sobre los proyectos de ley cuando el Congreso lo pide;
- COLIMA. Su Constitución Política contempla la facultad de iniciar leyes de manera ilimitada;
- DURANGO. Se señala que no existe restricción para realizar dicha atribución.

SILVIA ALCARAZ HERNÁNDEZ

- MÉXICO. Sólo puede iniciar leyes o decretos en lo relativo a la administración de justicia;
- MORELOS. Puede iniciar leyes o decretos que tiendan a mejorar la organización de sus Tribunales, la legislación civil y penal y los procedimientos judiciales;
- GUANAJUATO. Sólo en materia de impartición de justicia tiene tal atribución;
- NUEVO LEÓN. Presenta las iniciativas de leyes que estime pertinentes, relacionadas con la administración de justicia y la organización y funcionamiento del Poder Judicial;
- OAXACA. En lo relativo a la administración de justicia y a cuestiones orgánicas del propio Poder Judicial;
- QUERÉTARO. Sólo para leyes o decretos que tengan por objeto mejorar la impartición de justicia;
- QUINTANA ROO. Puede iniciar leyes inherentes a la impartición de justicia.
- SAN LUIS POTOSÍ. Podrá ejercer dicha atribución en asuntos relacionados con la impartición de justicia;
- SONORA. Lo puede hacer en lo relativo al ramo de la administración de justicia,
- TAMAULIPAS. Puede iniciar leyes en cuestiones tendientes a mejorar la administración de justicia, así como expedir y modificar los reglamentos que se requieran para ese fin;
- TLAXCALA. Las que sean necesarias para una mejor impartición de justicia;
- ZACATECAS. De los que tengan por objeto mejorar la administración de justicia.

III. MEDIOS ALTERNOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

El tema de medios alternativos para la solución de controversias jurídicas ha sido retomado con gran fuerza, puesto que propone una serie de ventajas tales como el ahorro de recursos económicos tanto para el Estado como para los particulares, ya que se evita llegar a los tribunales. Asimismo, es más cercana la materialización de una justicia pronta, ya que se disminuyen los tiempos para la resolución de controversias. Los medios más mencionados en el Derecho Mexicano son: la mediación, la conciliación y el arbitraje.

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero de 1851 se contempló dentro de la estructura del Poder Judicial a la figura de los alcaldes conciliadores, lo que cual significa que es ahí en donde encontramos un antecedente de los medios alternos para la solución de controversias. Además de que se contemplaba, en lo referente a la materia civil, que ninguna demanda se admitiría en los tribunales si no se constaba que se había intentado previamente la conciliación.

Entre los Estados que contemplan dichos medios encontramos los siguientes:

TEMAS PENDIENTES EN LA JUDICATURA GUERRERENSE

- BAJA CALIFORNIA SUR. Se contempla la existencia de árbitros dentro de la estructura del Poder Judicial;
- CAMPECHE. Existen los Juzgados de Conciliación; los cuales tienen la atribución de resolver, mediante conciliación de los interesados, conflictos de orden civil y familiar, cuya cuantía o naturaleza no requiera inexcusablemente de la decisión de un juez de primera instancia o menor; asimismo, conocen de asuntos de orden penal cuya persecución requiera de querrela y sólo ameriten de amonestación, apercibimiento, caución de no ofender o multa como sanción. Estos jueces no están obligados a fallar de acuerdo con las leyes, pues pueden decidir conforme a su conciencia, a la equidad y a los usos, costumbres y prácticas jurídicas del pueblo indígena, siempre que con ello no vulneren las disposiciones legales y reglamentarias de orden público vigentes en la Entidad. La fuerza de las sentencias de los jueces conciliadores radicará en la aceptación que los interesados den a las mismas, no teniendo aquellas el carácter de definitivas, por lo que los interesados inconformes pueden acudir ante el juez de primera instancia o menor, o ante el agente del Ministerio Público que compete, a hacer vales sus derechos. La restricción que tienen estos jueces es que bajo ninguna circunstancia pueden conocer de asuntos de naturaleza mercantil o decidir en negocios referentes al divorcio ya sea voluntario o necesario, nulidad de matrimonio, filiación, adopción, tutela, sucesión testamentaria o legítima y conflictos sobre propiedad o tenencia de la tierra, empero sí podrán resolver con carácter provisional sobre custodia de menores, separación material de cónyuges y fijación y pago de pensión alimentaria, entretanto un juez de primera instancia se aboque al conocimiento del asunto y ratifique o rectifique sus decisiones con estricto apego a la ley.
- CHIAPAS. Existen los Juzgados de Paz y Conciliación, los cuales tienen competencia para conocer, en materia civil, de los juicios de mínima cuantía; de la conciliación de conflictos en materia civil, familiar y mercantil; de las diligencias para suplir la autorización de quienes ejerzan la patria potestad de los menores para contraer matrimonio y, en su caso, para otorgar dispensa de edad; de la separación de personas como acto prejudicial; de las diligencias de jurisdicción voluntaria, para acreditar el concubinato y dependencia económica; del requerimiento del cónyuge para su reincorporación al domicilio conyugal. En materia penal, tienen competencia para intervenir en el proceso conciliatorio previo a la denuncia o querrela, cuando se trata de delitos que se persigan a petición de la parte ofendida y de aquellos en los que los interesados decidan someterse a la conciliación, siempre y cuando no se trate de los delitos que la ley califique como graves o se afecte sensiblemente a la sociedad; procurar la conciliación entre el ofendido y el inculpaado en cualquier etapa del proceso, hasta antes de pronunciar el fallo. Dichos juzgados subsisten y resuelven los conflictos que surjan entre personas pertenecientes a los pueblos indígenas, en los cuales aplican sus usos, costumbres, tradiciones y prácticas jurídicas, salvaguardando las garantías individuales que establece la Constitución

SILVIA ALCARAZ HERNÁNDEZ

Política de los Estados Unidos Mexicanos y el respeto a los derechos humanos.

- COAHUILA. En la fracción IV del art. 154 de su Constitución, se establece el sistema de justicia alternativa, a través de la mediación, conciliación, arbitraje o cualquier otro medio de solución alterno para resolver las controversias entre particulares.
- QUINTANA ROO. En el art. 97 de su Constitución Política, contempla que es el Tribunal Superior de Justicia el obligado a proporcionar a los particulares dichos medios, tales como: la conciliación o el arbitraje, de acuerdo a los procedimientos de mediación.

Consideramos que el Poder Judicial del Estado de Guerrero debe ser capaz de formar parte de las innovaciones que se presentan en la esfera jurídica, máxime cuando el objeto de ello sea el fácil acceso a la justicia y su impartición pronta.

IV. FUENTES DE CONSULTA

- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, México: Porrúa, 2000.
- CALVO BARRERA, Raúl y HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Julio César (coords.), *Estudios sobre la Administración de Justicia en Guerrero*, Chilpancingo: El Colegio de Guerrero, 2001.
- CARRANCO ZUÑIGA, Joel, *Poder Judicial*, México: Porrúa, 2000.
- CASTRO V., Juventino, *La posible facultad del Poder Judicial para iniciar leyes*, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000.
- CIENFUEGOS SALGADO, David y José Gilberto GARZA GRIMALDO, *Proyecto de Reforma integral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero*, Chilpancingo: El Colegio de Guerrero, 2004.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México: Porrúa, 2001.
- TISSENBAUM T., Mariano, *El Derecho del Trabajo en la República de Argentina*, México: UNAM, 1974.
- TRUEBA URBINA, Alberto, *Nuevo Derecho Procesal del Trabajo*, México: Porrúa, 1980.
- Código de Procedimientos Contenciosos Administrativos del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 9 de marzo de 2004.
- Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, últimas reformas publicadas el Periódico Oficial del Estado, el 13 de febrero de 2004.
- Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de los Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero, publicada el 7 de julio de 1987.
- Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 9 de marzo de 2004.
- Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de 7 de noviembre de 2000.
- Ley de Seguridad Social de los Servidores Públicos del Estado, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 22 de febrero de 1991.

TEMAS PENDIENTES EN LA JUDICATURA GUERRERENSE

Ley número 51, Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, de los Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados del Estado, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 21 de abril de 1976.

Ley de Tutela y Asistencia Social para Menores Infractores, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado, el 27 de julio de 1990.