

La reforma constitucional electoral en las entidades federativas El caso del Estado de Guerrero

I. Antecedentes

A raíz de la reforma constitucional electoral de 2007, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de dicho año, los estados de la República quedaron constreñidos a modificar su marco constitucional y legal en la materia.

El artículo sexto transitorio del decreto estableció el plazo de un año para que las legislaturas de las entidades adecuaran su legislación aplicable conforme a la reforma. Este plazo inició a contar a partir de la entrada en vigor de la reforma electoral, es decir a partir del 14 de noviembre.

Hubo una excepción al cumplimiento, al menos temporal, de dicha obligación dentro del mencionado plazo. El mismo artículo sexto en su segundo párrafo estableció que aquellos estados que la entrada en vigor del decreto hubieran iniciado procesos electorales o estuviera por iniciarlos, realizarían sus comicios conforme con las disposiciones constitucionales y legales vigentes, pero una vez terminado el proceso electoral deberían realizar las adecuaciones dentro del mismo plazo de un año, contado ahora a partir del día siguiente de la conclusión del proceso comicial.

Debe decirse que dicha obligación presenta numerosos retos para algunas entidades federativas, cuyo marco constitucional y legal electoral rebasaba al federal, sea porque contemplaba mayores prerrogativas a los ciudadanos, como el caso de las candidaturas independientes, o sea porque regulaba en forma mucho más específica algún aspecto administrativo electoral.

En términos muy generales puede señalarse que la reforma constitucional federal, en materia electoral, fue el primer producto del denominado proceso de reforma de Estado y constituyó punto de arranque para la reforma (y unificación legislativa) electoral en el ámbito local.

Las adecuaciones exigidas a las legislaturas locales contemplan numerosos tópicos, dado que la reforma constitucional federal abarcó también una amplia cantidad de temas.

David Cienfuegos Salgado

No debe obviarse que en el sistema federal mexicano ha sido característico del constitucionalismo local las reformas imitativas en cuanto han servido para “bajar” las disposiciones constitucionales al ámbito local. En el caso, debe reiterarse que no se trata de un proceso legislativo innovador, puesto que la reforma constitucional federal estableció las bases a que se obligaba a las entidades federativas, es decir, se trata de una adecuación al marco ya vigente, lo que en algún caso se ha denominado como reflejo del marco jurídico federal y que han sido denominadas modificaciones imitativas y restrictivas.¹

¿Cuáles son esas modificaciones exigidas?

Para dar una idea de la amplitud de la reforma electoral, debe señalarse que la fracción IV del artículo 116 de la Constitución federal, en su nueva redacción, establece una serie de disposiciones que deberán incorporarse al marco jurídico local de manera obligatoria. Así, deberán garantizarse entre otras, las siguientes prescripciones:

a) Fecha de celebración de la jornada electoral. Se señala en el inciso a) que la jornada electoral para las elecciones de gobernadores, diputados locales y ediles deberán realizarse el primer domingo de julio del año que corresponda. Se señala como excepción aquellos estados cuyas jornadas electorales se celebren en el mismo año de los comicios federales (2009, 2012, 2015, etcétera), siempre y cuando no coincidan en la misma fecha de la jornada federal.

b) Encargados de la función electoral local. El inciso d) establece la posibilidad de que las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el IFE, para que éste se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales. En este caso serán las entidades federativas quienes deberán regular los supuestos y procedimientos para que esto se realice, a partir de un marco general que deberá también aprobar el Instituto Federal Electoral.

c) Prohibición de las candidaturas independientes. Del inciso e) se advierte el reconocimiento a los partidos políticos, nacionales y locales, del derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. Excepción a esta disposición será lo establecido en el artículo 2º, apartado A, fracciones III y VII, de la propia Constitución federal, relativo al reconocimiento de las formas de organización de los pueblos y comunidades

¹ Véase González Oropeza, Manuel, “Reformas a las constituciones de las entidades federativas en México”, en *Iniciativa*, Toluca, México, año 2, no. 7, abril-junio de 2000, pp. 209-210.

JUSTICIA Y DEMOCRACIA
Apuntes sobre temas electorales

indígenas. No pasa inadvertido que con este mandato, algunos sistemas electorales deberán dar marcha atrás a sus reformas con las cuales innovaron sus sistemas, como es el caso de Yucatán, por citar un ejemplo.

d) Respeto de la vida interna de los partidos. A nivel local deberá reconocerse, inciso f), que las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen las disposiciones legales.

e) Límites de gastos de precampañas y campañas. De acuerdo con el inciso h), las legislaturas estatales deberán fijar los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, conforme con los lineamientos establecidos

f) Acceso de los partidos políticos a radio y televisión. Conforme con el inciso i), las modificaciones al marco constitucional y legal en el ámbito local deberán ajustarse a lo establecido en el apartado B de la base III del artículo 41 de la Constitución federal.

g) Regulación de precampañas. Las legislaturas locales fijarán, conforme al inciso j), las reglas para precampañas y campañas electorales, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En la reforma se señalaron plazos máximos: 90 días para elección de gobernador y 60 días para diputados locales o ediles; asimismo, se estableció que las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales.

h) Causales de nulidad de elecciones. Se debe de establecer las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.

i) Delitos e infracciones electorales. El inciso n) impone la obligación de tipificar los delitos y determinar las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

Sólo estos temas, que no son todos, permiten advertir que los ordenamientos que deberán modificarse, son, variando en cada entidad federativa, por lo menos: 1. Constitución; 2. Código electoral o ley de instituciones y procedimientos electorales; 3. Ley de justicia electoral o de

David Cienfuegos Salgado

medios de impugnación en la materia; 4. Leyes orgánicas del poder judicial/tribunal electoral; 5. Código penal, y 6. Ley orgánica del municipio/legislatura.

Sólo para advertir la complejidad de una de las disposiciones: en el siguiente cuadro se señalan los últimos procesos comiciales celebrados en las entidades federativas para elegir integrantes de sus cuerpos legislativos y de los cuerpos edilicios (delegaciones en el caso del Distrito Federal), así como algunos casos de procesos comiciales a realizarse este año 2008 y el próximo 2009.

Entidad federativa	Gobernador	Legislatura	Ayuntamientos
Aguascalientes	1º-agosto-2004	05-agosto-2007	05-agosto-2007
Baja California	05-agosto-2007	05-agosto-2007	05-agosto-2007
Baja California Sur	6-febrero-2005	3-febrero-2008	3-febrero-2008
Campeche	6-julio-2003	2-julio-2006	2-julio-2006
Chiapas	20-agosto-2006	07-octubre-2007	07-octubre-2007
Chihuahua	4-julio-2004	01-julio-2007	01-julio-2007
Coahuila	25-septiembre-2005	19-octubre-2008	25-sept-2005
Colima	Julio 2009 (1º)	Julio 2009 (1º)	Julio 2009 (1º)
Distrito Federal	2-julio-2006	2-julio-2006	2-julio-2006
Durango	4-julio-2004	01-julio-2007	01-julio-2007
Estado de México	3-julio-2005	Marzo 2009 (2º)	Marzo 2009 (2º)
Guanajuato	2-julio-2006	2-julio-2006	2-julio-2006
Guerrero	6-febrero-2005	05-octubre-2008	05-octubre-2008
Hidalgo	20-febrero-2005	17-febrero-2008	9-noviembre-2009
Jalisco	2-julio-2006	2-julio-2006	2-julio-2006
Michoacán	11-noviembre-2007	11-nov-2007	11-nov-2007
Morelos	2-julio-2006	2-julio-2006	2-julio-2006
Nayarit	3-julio-2005	06-julio-2008	06-julio-2008
Nuevo León	Julio 2009 (1º)	Julio 2009 (1º)	Julio 2009 (1º)
Oaxaca	1º-agosto-2004	05-agosto-2007	07-octubre-2007
Puebla	14-noviembre-2004	11-nov-2007	11-nov-2007
Querétaro	6-julio-2003	2-julio-2006	2-julio-2006
Quintana Roo	6-febrero-2005	3-febrero-2008	3-febrero-2008
San Luis Potosí	Julio 2009 (1º)	Julio 2009 (1º)	Julio 2009 (1º)
Sinaloa	14-noviembre-2004	14-octubre-2007	14-octubre-2007
Sonora	Julio 2009 (1º)	Julio 2009 (1º)	Julio 2009 (1º)
Tabasco	15-octubre-2006	15-octubre-2006	15-octubre-2006
Tamaulipas	14-noviembre-2004	11-nov-2007	11-nov-2007
Tlaxcala	14-noviembre-2004	11-nov-2007	11-nov-2007
Veracruz	5-septiembre-2004	2-sept-2007	2-sept-2007
Yucatán	20-mayo-2007	20-mayo-2007	20-mayo-2007

JUSTICIA Y DEMOCRACIA
Apuntes sobre temas electorales

Zacatecas	4-julio-2004	01-julio-2007	01-julio-2007
-----------	--------------	---------------	---------------

Puede observarse claramente que la organización electoral en numerosos estados, tiene como principal reto de la adecuación, el establecimiento de procesos electorales que lleven a cabo su jornada electoral en términos de la nueva redacción del artículo 116 constitucional [fracción IV, inciso a)]: la jornada electoral deberá celebrarse el primer domingo de julio del año que corresponda. La excepción será la de aquellas entidades que celebren sus comicios el mismo año de las elecciones federales.

Esta adecuación, justificada en la posibilidad de evitar el desgaste ciudadano al acudir constantemente a las urnas, tiene el inconveniente de que requiere en las entidades ampliar (o reducir, en otro supuesto) los mandatos de gobernadores, diputados y ediles, para ajustar sus calendarios electorales.

Estas dificultades plantean un reto en los procesos locales de reforma constitucional, puesto que una adecuación que obvie alguno de tales aspectos será, necesariamente, tachada de inconstitucional. De ahí también la necesidad de que tales procesos deriven de consensos y estudios adecuados.

Una de las primeras entidades federativas que realizó la adecuación exigida fue el estado de Guerrero. En esta ocasión nos referiremos sólo a la reforma constitucional, dejando para mejor ocasión el análisis de la reforma legal, que resulta mucho más amplia, y que ha sido cuestionada en sendas acciones de inconstitucionalidad planteadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

II. La reforma de Estado en Guerrero

En el estado de Guerrero se han dado diversos procesos de consulta tendentes a concretar lo que se ha dado en llamar Reforma de Estado. El siglo XX se cerró con la pretensión de modificar el marco jurídico como una forma de concretar las aspiraciones de diversos sectores de la sociedad.

El último proceso de reforma de Estado, iniciado en septiembre de 2006, concretó finalmente, aunque resulta claro que por circunstancias ajenas a los propios actores de dicho proceso.

En efecto, obligados a cumplir con el mandato constitucional los legisladores locales y el Ejecutivo estatal presentaron la iniciativa de reforma constitucional que vino a modificar el modelo electoral que estaba prácticamente intocado desde 1992.

El pasado 28 de diciembre de 2007 se publicó oficialmente el decreto 559 “por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero”,² así como el “Acuerdo parlamentario por el que se declaran válidas las reformas, adiciones y derogaciones a la Constitución Política del Estado libre y soberano de Guerrero, en los términos contenidos en el decreto número 559”.³

Un total de 28 artículos tuvieron alguna modificación, tal y como se advierte en el contenido de dicho decreto de reforma, que aparece transcrito al final de estas líneas como anexo.

Con esta reforma se cumple en parte la obligación impuesta por la Constitución federal. Sin embargo resulta interesante hacer notar que hubo diversas situaciones que permiten cuestionar la total constitucionalidad de la reforma constitucional local. No es el momento de aludir a tal temática.

En cualquier caso debe señalarse que la impugnación de las normas constitucionales reformadas, vía la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 105 de la Constitución federal, requiere que se cumplan con determinados plazos. Así, la ley respectiva exige que la impugnación se presente dentro de los treinta días siguientes a la publicación de la norma. En el caso del estado de Guerrero, la prensa local hizo eco del hecho de que el órgano de difusión oficial no había publicado la reforma constitucional a pesar de que habían transcurrido al menos ocho días desde su “publicación oficial”.

En tales casos se advierte la trascendencia de que los actores políticos sean capaces de construir un acervo probatorio que sirva para demostrar sus afirmaciones en el proceso respectivo, de ahí que un oficio dirigido al titular del Periódico Oficial en el cual se le solicite la entrega del respectivo ejemplar y se acompañe el pago correspondiente puede servir de indicio respecto de la fecha posible en que se tuvo conocimiento de la norma impugnada.

Debe recordarse que ahora la Constitución federal señala los lineamientos a seguir en la organización interna de los estados, lo cual comprende la imposición de la fecha en que deban realizarse las correspondientes jornadas electorales, lo cual en el caso de la reforma constitucional guerrerense resulta evidente que contraría el texto constitucional federal.

III. ¿Normas vigentes inconstitucionales?

Ahora bien, debe tenerse presente que el hecho de que una determinada disposición no haya sido combatida mediante la vía de la acción de inconstitucionalidad contemplada en el artículo 105 de la Constitución federal

² *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, año LXXXVIII, no. 104, pp. 2-54.

³ *Ibidem*, pp. 55-57.

JUSTICIA Y DEMOCRACIA
Apuntes sobre temas electorales

no cierra en modo alguno la posibilidad de que dicha norma sea inconstitucional y que pueda ser declarada como tal.

En efecto, tanto en el caso de la reforma constitucional guerrerense como en cualquier otra reforma electoral en las demás entidades federativas, debe tenerse presente que el hecho de que no se haya combatido cualquier precepto constitucional local no significa que tal precepto sea, sólo por ello, constitucional y que por tanto no pueda ser declarado con posterioridad como inconstitucional.

El reconocimiento constitucional de la facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para inaplicar leyes (entre las que se incluyen las constituciones locales) contrarias a la Constitución federal, establece la posibilidad de que los ciudadanos, los candidatos y los partidos políticos puedan impugnar aquellas normas que pretendan aplicárseles y que se consideren inconstitucionales.

El reconocimiento de vías de protección a los derechos político-electorales impone el requisito de agotar tales vías, pero siempre con la posibilidad de que la impugnación llegue (incluso vía la facultad de atracción de la Sala Superior) al mencionado Tribunal Electoral.

Así, el estudio que se haga de la normativa constitucional local debe ser tal que permita advertir a los actores políticos que las nuevas normas no son definitivas por la simple omisión de impugnación, dado que el sistema de justicia electoral allana tal obstáculo y garantiza un control de la constitucionalidad de los actos y resoluciones en materia electoral.

El proceso electoral guerrerense (al igual que los de Baja California Sur, Quintana Roo, Hidalgo, Nayarit y Coahuila) permitirá poner a prueba el nuevo diseño de la justicia electoral, así como la definición de la organización electoral que ha quedado plasmada en la Constitución federal y que pronto tendrá que ser “bajada” a la normativa local.

Aunado a lo anterior, la esperada reforma electoral debe completarse con la modificación del marco legal de la justicia electoral. Dicho marco es el referido a la distribución de las competencias que le corresponderán a las salas que integran el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y que tratándose de las competencias en el ámbito de las elecciones locales, éstas podrían distribuirse de la forma siguiente:

David Cienfuegos Salgado

- a) Las cinco Salas Regionales conocerían de las impugnaciones relacionadas con ayuntamientos y congresos locales, acorde con la distribución territorial de las circunscripciones que comprenden (aunque por excepción pudiera hacerse una redistribución en los supuestos en que exista una posible saturación del trabajo jurisdiccional);
- b) La Sala Superior conocería de las impugnaciones relacionadas con los procesos electorales para alcanzar las gubernaturas, y
- c) En el caso de los juicios para la protección de los derechos político-electorales, para las Salas Regionales, serían aquellos relacionados con la resolución de conflictos internos de partidos políticos a nivel local (tanto de partidos estatales como nacionales), es decir relacionados con las elecciones mencionadas de ayuntamientos y congresos, por citar algunas.

La situación actual permite advertir, que en tanto no se dé esta reforma legal, la Sala Superior seguirá acumulando la totalidad de juicios electorales. Esta situación permite avizorar que resulta probable que si se concreta la reforma a las leyes Orgánica del Poder Judicial de la Federación y General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en este año, un mismo proceso electoral (el de Guerrero por ejemplo) podrá ser conocido conforme con dos legislaciones que establecen competencias diversas (y quizá, procedimientos diferenciados).

En cualquier caso, la afirmación de que lo único permanente en el derecho electoral es su dinamismo, aparece plenamente justificada en el actual escenario jurídico nacional.