

LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL CONSTITUCIONALISMO GUERRERENSE. REVISIÓN Y PROPUESTA

David CIENFUEGOS SALGADO

SUMARIO: I. *Constitución y división del poder público*. II. *Los órganos constitucionales*. III. *Los órganos constitucionales autónomos en la Constitución guerrerense*. IV. *Los órganos de relevancia constitucional en Guerrero*. V. *Una propuesta de reforma constitucional*. VI. *Comentarios finales*. VII. *Bibliografía*.

I. CONSTITUCIÓN Y DIVISIÓN DEL PODER PÚBLICO

Tradicionalmente se concibe que el poder público emanado del *constructo* denominado Estado,¹ conforme al mandato popular (a fin de cuentas del pueblo soberano), se divide para su adecuado ejercicio en tres órganos perfectamente definidos en el constitucionalismo contemporáneo: el legislativo, el ejecutivo y el judicial.

¹ Son numerosas las definiciones que podemos encontrar del concepto Estado. Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, 3a. ed., Madrid, Tecnos, 1987, p. 119, lo define jurídicamente como “una persona jurídica territorial soberana”; Sánchez Agesta señala que es “una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común, en el ámbito de esa comunidad”. Para Lucas Verdú, Pablo y Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, *Manual de derecho político*, 3a. ed., *Introducción y teoría del Estado*, Madrid, Tecnos, vol. I, 2001, p. 33: “El Estado es una sociedad territorial jurídicamente organizada con poder soberano que persigue el bienestar general”. Podemos recordar incluso que para Nietzsche el Estado es el monstruo más frío de los monstruos, o en otras palabras, el mal absoluto. En términos generales, siguiendo a Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, UNAM, Porrúa, 1999, p. 236, puede afirmarse que Estado es “cualquier organización política que el hombre ha logrado construir para regir su vida colectiva”.

Siguiendo el paradigma federal contenido en el artículo 49, la Constitución guerrerense señala en su numeral 26 que el poder público del estado se encuentra dividido para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, prohibiendo, a párrafo seguido, la reunión de dos o más poderes en una persona o corporación, y el depósito de la función legislativa en un solo individuo.

Cada uno de estos poderes son en realidad órganos encargados del ejercicio de una función o competencia del estado. Dicho lo cual convendría definir uno de los conceptos claves de los artículos 25 y 26 de la Constitución local: el poder público. Éste es el conjunto de funciones o potestades que tiene el Estado para satisfacer las exigencias de la comunidad humana que lo conforma, su población.

Tales funciones son desarrolladas por diversos órganos, cuya configuración determina y transforma al propio Estado y, por regla general, cada órgano tiene definido un ámbito específico en relación con tales funciones; existe una división más o menos estricta del poder público.

Precisamente el conocido principio de división de poderes aparece como la racionalización, estabilización y delimitación del poder estatal, convirtiéndose en un principio organizativo fundamental de la Constitución.² Dicho principio ha tenido una amplia evolución, y “en nuestra época se le entiende como la distribución de ciertas funciones a diferentes órganos, entre los cuales se establecen relaciones de coordinación e incluso con harta frecuencia de colaboración. Lo más importante consiste en que ha conservado su esencia y finalidad como principio de filosofía política, ya que a través de la distribución de órganos y de funciones se pretende, cómo decía el filósofo francés (Montesquieu), que el poder detenga al poder y se evite su abuso”.³

Concebido en tales términos, aparece que el poder público, el poder público del Estado si se prefiere, tal y como ha quedado definido líneas atrás “es la potestad que tiene el Estado de querer por sus órganos especiales, por cuenta de la colectividad y de imponer su voluntad a los individuos”.

² Gomes Canotilho, José Joaquim, *Direito constitucional*, 3a. ed., Coimbra, Almedina, 1983, p. 314, refiere que la separación de los órganos de soberanía constituye una garantía de libertad, pues a través de la creación de una estructura constitucional con funciones, competencias y legitimación de los órganos claramente establecida, se obtiene, si no un control recíproco de poder, por lo menos una *organización jurídica de los límites* de los órganos del poder, *ibidem*, p. 315.

³ Fix-Zamudio y Valencia Carmona, *op. cit.*, nota 1, p. 391.

En la anterior afirmación, Fix-Zamudio y Valencia Carmona dan cuenta de la unidad del poder estatal, independiente de la presencia de varios órganos del Estado (que han sido dados en llamar poderes), y puesto que el principio de división del poder público se ha mantenido en las Constituciones contemporáneas, puede afirmarse válidamente que no hay todavía una concepción que lo sustituya.

El principio de división del poder público “debe considerarse como de colaboración, equilibrio y autonomía de las funciones y de las ramas u organismos del poder público”.⁴

Siguiendo los criterios sostenidos por el máximo tribunal mexicano, pareciera que el poder público únicamente se divide en tres órganos: “Poder público. El poder público sólo dimana del pueblo, en quien radica esencial y originalmente la soberanía nacional, y *los tres poderes en los cuales se divide* no pueden hacer más que lo que el pueblo, en su ley fundamental, establece”.⁵

Por tanto, las funciones que tienen que ver con él son aquellas que expresamente se atribuyen a los denominados poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo: “Poder público. Cualquiera que sea su origen, examinado a la luz de los preceptos constitucionales, resulta que sólo dimana del pueblo, en quien radica esencial y originariamente la soberanía nacional y que, para su ejercicio, *se divide en tres ramificaciones*, como funciones inherentes al cuerpo político, las que pueden expresarse con estas palabras: *querer, hacer y juzgar*”.⁶

“Poder público. Ha sido un principio fundamental para los hombres de Estado el que el poder público, en las repúblicas representativas, se divida en *tres poderes distintos e independientes y que son: Ejecutivo, Legislativo y Judicial*”.⁷

⁴ *Ibidem*, p. 392.

⁵ Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. VIII, p. 410. Controversia constitucional. Suscitada entre el Ejecutivo federal y el Senado de la República contra los poderes del estado de Michoacán. 23 de febrero de 1921. Las cursivas son nuestras.

⁶ Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. IV, p. 729. Controversia constitucional entre el Ayuntamiento de Teziutlán y la Legislatura del estado de Puebla. 29 de marzo de 1919. Las cursivas son nuestras.

⁷ Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. IV, p. 730. Controversia constitucional entre el Ayuntamiento de Teziutlán y la Legislatura del estado de Puebla. 29 de marzo de 1919. Las cursivas son nuestras.

Esta concepción, reconocida por el órgano vértice de la función judicial en México, forma parte del dogma que ha caracterizado la división del poder público, es decir, en forma reiterada la división ha quedado cerrada en tres órganos o “poderes”, siendo que la complejidad de los Estados contemporáneos ha quedado evidenciada desde mediados del siglo pasado.

El hecho de que se siga manteniendo el principio de división del poder público no carece de sentido; siguiendo a García-Pelayo podemos decir que simplemente ha cambiado de sentido: “tiene todavía la función de asegurar la unidad y la estabilidad del Estado democrático, ya que sobre la sola concurrencia de partidos y de organizaciones de intereses no puede haber más que un pluralismo desordenado y desintegrado sobre el que es imposible fundamentar orden estable alguno”.⁸

Conforme con las interpretaciones de la Corte Suprema mexicana, el poder público aparece como una manifestación de la soberanía en virtud de la cual se transmite a los gobernantes ciertas competencias. Así se entiende, por ejemplo, en el siguiente criterio: “Poder público. Es una de las manifestaciones activas de la soberanía, en la potestad concedida por el pueblo a sus mandatarios, para ejercer ciertos derechos y facultades y, bajo

⁸ Conviene señalar que el mantenimiento y la funcionalidad jurídico política de la división clásica de poderes “tiene la función de contribuir a la racionalidad del Estado democrático introduciendo factores de diferenciación y articulación en el ejercicio del poder público por las fuerzas sociales y de obligar a los grupos políticamente dominantes a adaptar el contenido de su voluntad a un sistema de formas y de competencias, objetivando, así, el ejercicio del poder, lo que, unido a la crítica de la oposición en el seno del parlamento, pone límites a su ejercicio arbitrario por parte del gobierno o de los partidos mayoritarios. En resumen como dice W. Weber, la división de los tres poderes, ‘tiene todavía un cierto valor disciplinario y sustentador del Estado, tiene la función de disciplinar y limitar el uso del aparato estatal por los pretendientes y tenedores del poder. A ello cabe añadir que el conjunto de conceptos normativos creados en torno a la división clásica de poderes contribuye, sin duda, a garantizar jurídicamente la libertad individual. Finalmente, la politización del gobierno y del parlamento ha tratado de ser neutralizada, tanto en la teoría como en la praxis institucional, por el realzamiento de la judicatura a un poder capaz de defender al ciudadano de los excesos de la administración y de la legislación —ante todo mediante el control de la constitucionalidad— que le convierten en guardián del recto uso del aparato estatal, hasta el punto que algunos tratadistas transforman la trinidad clásica en la dualidad gobierno-parlamento, de un lado, y judicatura, de otro”. García Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, 4a. ed., Madrid, Alianza, 1996, pp. 60 y 61.

tal aspecto, los municipios tienen poder, gozan de alguna potestad, en el ejercicio de sus funciones”.⁹

En el criterio anterior, la discusión gira en torno a la naturaleza del instituto municipal, que dio origen a otras tesis:

Poder público. Analizando el poder como una de las divisiones de la potestad concedida por el pueblo, la ciencia y la legislación positiva, no admiten sino las tres funciones de: *querer, hacer y juzgar, que corresponden, respectivamente, al Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial*; sin que los municipios, por más que se consideren comprendidos en alguna de las divisiones del poder, puedan abrogarse el título y prerrogativas de cualquiera de las tres entidades, en que está dividido.¹⁰

Poder público. Aceptar la existencia de un poder municipal, con las mismas cualidades de independencia que las de los *tres poderes, en que está subdividido el poder público*, es confundir la independencia de los municipios con facultades y funciones que están muy lejos de su competencia.¹¹

Puede advertirse de lo anterior que no ha existido una definición constitucional oficial de lo que debe entenderse por poder público, salvo la interpretación de que se trata de una manifestación de la soberanía. Ahora bien, al tenor del mandato constitucional, la Suprema Corte ha reiterado que “la Constitución establece sus divisiones y prohíbe que se reúnan en una sola persona o corporación, dos o más de los tres poderes que lo integran”.¹² Asimismo, ha señalado: “Poder público, división del. Es obligatoria para los estados, tal como se establece en el artículo 49 constitucional”.¹³

Por supuesto, no han sido las únicas interpretaciones en torno al concepto de poder público. La Corte ha señalado también que el poder público “es una función social, perfectamente definida en las leyes constitucionales”, y que “para su función social, necesita de las garantías que resguardan

⁹ Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. IV, p. 730. Controversia constitucional entre el Ayuntamiento de Teziutlán y la legislatura del estado de Puebla. 29 de marzo de 1919.

¹⁰ *Idem*. Las cursivas son nuestras.

¹¹ *Idem*. Las cursivas son nuestras.

¹² Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. III, p. 1352. Amparo administrativo en revisión. Saucedo Salvador. 27 de diciembre de 1918.

¹³ Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. II, p. 1011. Amparo civil directo interpuesto ante la Suprema Corte. Faller Félix. 25 de marzo de 1918.

den ésta y fijen la esfera y justicia de ella, conformándola con el derecho, en todas sus ramas”.¹⁴

Sin embargo, de estas afirmaciones no puede desprenderse un contenido específico para el concepto de poder público, por lo cual nos quedaremos con el mencionado *supra*.

El dogma constitucional de la división de poderes aparece contemplado a cabalidad en el artículo 49 de la Constitución federal y en el 26 de la Constitución guerrerense, que se ocupan únicamente de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. Sin embargo, la realidad jurídica y política parece contradecir el texto de tales preceptos, puesto que encontramos órganos del estado que tienen el mismo rango constitucional que el de los órganos que tienen encomendadas las tres funciones mencionadas.

Fix-Zamudio y Valencia Carmona lo expresan así:

El Estado contemporáneo, por otra parte, es mucho más complejo que el de los viejos tiempos; existen ahora instituciones públicas que gozan de una autonomía nunca antes vista respecto de los poderes tradicionales, pero manteniendo con ellos relaciones muy importantes; éste es el camino que han seguido algunos organismos novedosos, como la Comisión Nacional de [los] Derechos Humanos, las instituciones electorales (Instituto y Tribunal electorales) y ahora el Banco de México, en las cuales existen razones de más en la teoría y en la práctica que hacen necesaria su acentuada autonomía. Más todavía, no pocos autores de derecho político advierten que el Estado no se reduce a los poderes oficiales, sino que existen instituciones, partidos políticos, grupos de presión e incluso organizaciones de la sociedad civil que intervienen de manera muy importante y decisiva en la cosa pública.¹⁵

Es la misma posición que sostiene Cárdenas Gracia al afirmar que, en México, el artículo 49 de la Constitución federal recoge el principio de división de poderes en su concepción más mecanicista, y que:

La tesis es ciega ante la aparición de poderes fácticos como los medios de comunicación o las empresas transnacionales que se colocan por encima de los tres poderes establecidos; es ciega ante la importancia que tienen los

¹⁴ Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. II, p. 1209. Amparo civil directo. Promotor Fiscal del estado de Zacatecas. 22 de abril de 1918.

¹⁵ Fix-Zamudio y Valencia Carmona, *op. cit.*, nota 1, p. 394.

partidos en la integración y funcionamiento de los tres poderes y de otros órganos; es ciega frente a las nuevas obligaciones del Estado moderno en materia de planeación económica y social o de promoción de derechos humanos prestacionales; es ciega ante la aparición de nuevos órganos de naturaleza constitucional que no tienen acomodo jurídico formal en los tres poderes tradicionales; es ciega frente a los requerimientos de independencia y colaboración entre poderes y órganos del Estado, y es ciega y unidimensional —como en el caso del principio de legalidad— frente a otras dimensiones o ámbitos y finalidades que puede cubrir el principio de división de poderes.¹⁶

Resulta importante para nosotros el análisis de los órganos estatales en su vertiente horizontal, en especial la configuración jurídica de órganos pares respecto de aquellos que tradicionalmente se adscriben como vértices en la división del poder público.¹⁷

Este es el tema central del presente trabajo: los órganos que, en *parita giuridica* respecto de los tradicionales órganos del poder público, se encuentran contemplados en el texto constitucional del estado de Guerrero. Abordaremos su explicación teórica y su existencia en el modelo federal mexicano antes de entrar al análisis del constitucionalismo local.

II. LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

Resulta evidente que las modernas Constituciones, sin renunciar a una división tripartita del poder público, han ido incorporando en el diseño institucional nuevos órganos que han ido redefiniendo el concepto de la división de poderes.

¹⁶ Cárdenas Gracia, Jaime, “Remover los dogmas”, *Cuestiones constitucionales*, núm. 6, México, UNAM, enero-junio de 2002, p. 27.

¹⁷ Por supuesto, el análisis jurídico no queda en la naturaleza compleja de los órganos estatales en su vertiente horizontal. El mismo Cárdenas Gracia sostiene que en su vertiente vertical la teoría de la división de poderes sufrirá también cambios importantes, y alude “a la necesidad de que en nuestro país el reparto competencial entre federación, estados y municipios parta de otras bases; a que se regule con precisión en la Constitución, el tratamiento de las atribuciones concurrentes; a que constitucionalmente se prevea el reparto de ingresos fiscales entre federación, estados y municipios; a que el municipio tenga nuevas y fortalecidas atribuciones; a la aparición de nuevos niveles de autoridad como las autonomías indígenas; y a formas de relación diferentes entre estados y municipios, sin intervención directa del poder federal, entre otros cambios constitucionales y legales pre-visibles”. *Ibidem*, pp. 28 y 29.

Estos órganos reciben el adjetivo de constitucionales y tienen al menos las siguientes características: son configurados y reciben las competencias directamente del texto constitucional; participan decisivamente en la labor de dirección y de formación de la voluntad estatal, lo cual implica que la supresión del órgano supondría un cambio en la estructura constitucional del estado y, sobre todo, no están subordinados a otros órganos.¹⁸

Desde principios del siglo XX, la literatura jurídica apuntó al tema de los órganos constitucionales. Jellinek y Santi Romano se ocuparon de definirlos. El primero afirmó que éstos son inmediatos, pues su existencia determina la forma de las acciones y su desaparición, o desorganiza completamente al estado, o lo transforma fundamentalmente.¹⁹

Por su parte Santi Romano señaló que “los órganos constitucionales son aquellos a los que se confía la actividad del estado y gozan, dentro del derecho objetivo que los coordina, sin subordinarlos unos a otros, de completa independencia recíproca”.²⁰ Estas concepciones se aplican a los que tienen el carácter de órganos constitucionales de naturaleza autónoma.

Carbonell,²¹ siguiendo a Manuel García Pelayo, ha señalado como características de los órganos constitucionales autónomos al menos cinco:

a) La primera característica es su configuración inmediata por la Constitución, lo que significa que es el propio texto constitucional el que prevé su existencia, pero sin que se limite simplemente a mencionarlo, sino determinando su composición, los métodos de designación de sus integrantes, su status institucional y sus competencias principales.

b) La segunda característica es que tales órganos resultan centrales para la configuración del modelo de Estado y, en tal sentido, resultan necesarios e indefectibles en la medida en que si desaparecieran se vería afectada la globalidad del sistema constitucional o el buen funcionamiento del modelo de Estado de derecho.

¹⁸ Gómez Montoro, Ángel J., *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 114.

¹⁹ Lucas Verdú, *op. cit.*, nota 1, p. 208.

²⁰ *Idem.*

²¹ Carbonell, Miguel, “Los órganos constitucionales autónomos en la Constitución mexicana”, en López Olvera, Miguel Alejandro *et al.* (coords.), *Perspectivas del derecho público en el umbral del siglo XXI*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2003, pp. 122 y 123.

c) Además, como tercera característica, tales órganos participan en la dirección política del Estado, lo cual significa que inciden en la formación de la voluntad estatal, ya sea en los procesos de toma de decisiones o en la solución de conflictos al interior del Estado de que se trate.

d) Una característica fundamental es que los órganos constitucionales autónomos se ubican fuera de la estructura orgánica de los tradicionalmente denominados poderes del Estado, no pudiéndose adscribir a ninguno de tales poderes, ni forman parte de la administración pública, ni del Poder Legislativo, ni del Judicial. Esta característica se manifiesta no solamente a través de la ausencia de controles burocráticos, sino también con la existencia de una cierta autonomía financiera o garantía económica a favor del órgano constitucional; de otra forma, la independencia orgánica podría verse fácilmente vulnerada a través de la asfixia en el suministro de los recursos económicos.

Como afirma el autor en cita, la obligación que tiene el legislador de otorgar los fondos necesarios para el desempeño de las funciones de los órganos constitucionales autónomos formaría parte de la garantía institucional que la Constitución les asegura, pues no se trata solamente de que exista un ámbito competencial constitucionalmente determinado, sino también de que dicho ámbito cuente con los medios suficientes para poder ser actuado y actuable en la realidad cotidiana del Estado.

e) Finalmente, y como una característica derivada de la imposibilidad de adscribirlos orgánicamente a cualquiera de los tradicionales poderes, los órganos constitucionales autónomos tienen una “paridad de rango” respecto de los demás órganos y poderes, de tal forma que no se encuentran subordinados a ellos.

Es importante destacar que estas dos últimas características no implican que las decisiones que sean tomadas por los órganos constitucionales autónomos no sean revisables o controlables, por ejemplo, por el Poder Judicial. Es decir, la autonomía o independencia que se les puede asegurar a dichos órganos no implica que puedan sustraerse del cumplimiento de los principios de legalidad a que se encuentran sujetas todas las autoridades del Estado.

Puede añadirse que algunos de los doctrinarios italianos señalan que la *parità giuridica* que caracteriza a los órganos constitucionales autónomos se refleja, al menos en el ordenamiento latino, “en la paridad de las penas que se aplican a quienes cometan delitos contra el jefe del Estado, el go-

bierno, el parlamento. Estos órganos concretan externamente las formas de gobierno y el Estado manifiesta a través de ellos su voluntad con la máxima eficacia formal”.²²

A partir de los elementos explicitados, un sector de la doctrina española ha definido a los órganos constitucionales como los “órganos creados y regulados por la Constitución, cuyas relaciones configuran la forma de gobierno. Son esenciales para la existencia del Estado y se encuentran en el vértice de la organización estatal en situación de paridad jurídica”.

Al respecto, Trujillo Rincón ha señalado que los órganos constitucionales son:

aquellos órganos a los cuales está confiada la actividad directa e inmediata del Estado, y que, en los límites del derecho objetivo, que los coordina entre sí, pero no los subordina unos a otros, gozan de una completa independencia y paridad recíproca; se encuentran en el vértice de la organización estatal, no tienen superiores y son sustancialmente iguales entre sí, no siéndoles aplicables ni el concepto de autarquía ni el de jerarquía.²³

Si seguimos a Crosa, “son órganos constitucionales los que se concretan en una institución prevista por el ordenamiento constitucional y ejercen una competencia institucional no subordinada a la competencia de otro órgano”.

Junto a estos órganos constitucionales en sentido estricto, la Constitución puede contemplar otros órganos, llamados por la doctrina italiana de *relevancia constitucional*, que no son coesenciales a la forma de gobierno, llamados también órganos auxiliares.

Según Carbonell, éstos comparten algunas de las características que definen a los órganos constitucionales autónomos. No todas las características, sólo algunas: “normalmente, la característica que les falta es la que tiene que ver con la no inclusión en la estructura orgánica de alguno de los poderes tradicionales”.²⁴

Estaríamos en presencia de ellos cuando la Constitución:

²² Lucas Verdú, *op. cit.*, nota 1, p. 208.

²³ Trujillo Rincón, Ma. Antonia, *Los conflictos entre órganos constitucionales del Estado*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1995, p. 41.

²⁴ Carbonell, *op. cit.*, nota 21, p. 124.

Los crea y les asegura un ámbito competencial propio y definido, concediéndoles en algunos supuestos incluso facultades de órganos límite, es decir, de órganos que toman decisiones no revisables por ninguna otra instancia, pero manteniéndolos orgánicamente ubicados dentro de uno de los poderes tradicionales. En el derecho constitucional comparado existen muchas variedades de órganos auxiliares o de relevancia constitucional, tales como los tribunales de cuentas o los consejos económicos y sociales.²⁵

Esta distinción entre órganos autónomos y órganos auxiliares o de relevancia constitucional puede advertirse en la mayoría de las Constituciones estatales mexicanas. Sin embargo, un análisis puntual sobre cada uno de ellos no se ha realizado hasta la fecha. Un estudio detallado arrojaría que en las entidades federativas mexicanas una misma institución posee distinta naturaleza jurídica según el tratamiento que constitucional y legalmente se le dé. Por ello, resulta importante para nosotros ocuparnos —sea siquiera como intento— de la distinción y definición de los órganos constitucionales, sean autónomos o auxiliares, en el marco del constitucionalismo guerrerense.

En términos generales puede afirmarse que la doctrina contemporánea se ha decantado por considerar principalmente como órganos constitucionales a quien ostenta la jefatura del Estado, a las cámaras legislativas y al gobierno; con frecuencia, también al órgano colegiado que se encuentra a la cabeza del Poder Judicial y, en los estados en que existe, al Tribunal Constitucional.²⁶

En el caso mexicano, en el ámbito federal se han considerado como órganos constitucionales autónomos a cuatro instituciones:²⁷ los Tribuna-

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Diccionario Espasa jurídico*, Madrid, Espasa Calpe, 2001, p. 1079. Debe mencionarse que, conforme al citado *Diccionario*, en la Constitución española aparecen contemplados los siguientes órganos constitucionales: el rey, las Cortes Generales, el Gobierno, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como los siguientes órganos de relevancia constitucional: el Consejo de Estado, el Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo. En el caso italiano Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, nota 1, p. 194, menciona como órganos constitucionales al presidente de la República, la Cámara de Diputados y el Senado, los ministros, el Consejo Superior de la Magistratura y el Tribunal Constitucional.

²⁷ A los que habría que sumar la Entidad Superior de Fiscalización que, por reforma constitucional de 1999, quedó establecida en el artículo 79 de la Constitución federal, que establece: “La entidad de fiscalización superior de la federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones”.

les Agrarios (por reforma constitucional de 1992);²⁸ el Banco Central (por reforma constitucional de 1993),²⁹ el Instituto Electoral (por reforma constitucional de 1996)³⁰ y el organismo encargado de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos (por reforma constitucional de 1999).³¹

Algunos juristas han hecho notar que “la realidad impone nuevos órganos capaces de disminuir la ascendencia de algunos de los poderes clásicos,

²⁸ El artículo 27, fracción XIX, de la Constitución federal establece: “para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente”.

²⁹ El artículo 28 constitucional, párrafos sexto y séptimo, se ocupa de esta institución: “El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia”.

³⁰ El artículo 41, fracción III, de la Constitución federal establece: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores. El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia”.

³¹ El artículo 102, apartado B, de la Constitución federal establece: “El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios”.

pero también de restringir y sujetar al derecho a los otros *poderes* sociales, políticos y económicos: partidos, iglesias, medios de comunicación, grupos empresariales nacionales y trasnacionales”.³²

En este último sentido, Cárdenas Gracia señala que nuestro país requiere, además de los ya mencionados, los siguientes órganos con el carácter de constitucionales autónomos: un órgano de justicia constitucional o tribunal constitucional, un tribunal de cuentas y contraloría, una fiscalía o ministerio público, un consejo general de la judicatura, un órgano de control de los medios de comunicación, un órgano de información y un órgano para el federalismo.³³

En el ámbito mexicano, debe mencionarse que la jurisprudencia del máximo órgano jurisdiccional ha dado el tratamiento de órgano constitucional lo mismo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que a los juzgados de distrito o tribunales de circuito, o al Poder Legislativo o al Poder Ejecutivo, pero sin entrar al análisis del concepto mismo, por lo cual, en términos generales, puede afirmarse que para el caso mexicano puede seguirse válidamente el esquema manejado anteriormente para distinguir los órganos constitucionales, especialmente aquellos que tienen el carácter de autónomos de los que son auxiliares o de relevancia constitucional.

En el caso guerrerense, se reconoce constitucionalmente una división tripartita del poder público. ¿Significa ello que son éstos todos los órganos del poder público guerrerense? Dado que hemos señalado que el ejercicio del poder público implica mucho más que las funciones de querer, hacer y juzgar a que aludía la Suprema Corte en el lejano año de 1919, resulta evidente que debemos reflexionar sobre esta cuestión a la luz del texto constitucional del estado de Guerrero. Ello nos proporcionará los insumos para elaborar una propuesta de reforma constitucional en la cual se integren estas nuevas instituciones.

III. LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN LA CONSTITUCIÓN GUERRERENSE

Según lo dicho hasta este punto, la Constitución guerrerense menciona en su numeral 26 hasta tres órganos constitucionales de naturaleza esen-

³² Fix-Zamudio y Valencia Carmona, *op. cit.*, nota 1, p. 394.

³³ Cárdenas Gracia, *op. cit.*, nota 16, p. 243.

cial: el Poder Legislativo (artículos 28-56), el Poder Ejecutivo (artículos 57-80) y el Poder Judicial (artículos 81-90), según el orden sucesivo establecido en la propia Constitución, pero además reconoce otros órganos que pueden ser considerados como constitucionales autónomos. Ello sin contar los que podrían ser considerados órganos de relevancia constitucional que se revisan en el siguiente apartado.

Los órganos constitucionales autónomos que se reconocen en el texto constitucional guerrerense son: la Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos, el Consejo Estatal Electoral y el Tribunal Electoral.³⁴ A continuación desglosaremos cada uno de ellos.

1. *La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos*

Debe advertirse que, a nivel nacional, correspondió al estado de Guerrero la inclusión a nivel constitucional de este órgano *sui generis* para la protección no jurisdiccional de los derechos humanos. El 22 de septiembre de 1990 apareció publicado en el *Periódico Oficial* el decreto de reformas y adiciones a la Constitución local mediante el cual, por iniciativa del gobernador José Francisco Ruiz Massieu, se ordena la creación de una comisión para la defensa y promoción de los derechos humanos. En virtud dicha reforma, se publicó el 26 de septiembre de 1990 la ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, de la cual se derivaría su reglamento interno.³⁵

De acuerdo con el texto constitucional local (artículo 76 bis), existirá una Comisión de Derechos Humanos dentro del Poder Ejecutivo para la defensa y promoción de las garantías constitucionales, vinculada directamente a su titular.

Una agencia del Ministerio Público estará radicada en esa Comisión, quien conocerá de toda violación a los derechos humanos que se presuma cometan servidores públicos locales.

La ley que cree y organice la Comisión garantizará su autonomía técnica; establecerá el procedimiento en materia de desaparición involuntaria

³⁴ Puede consultarse el apartado “Titulares de otros órganos constitucionales guerrerenses”, en Calvo Barrera, Raúl y Cienfuegos Salgado, David, *La Constitución guerrerense. Una visión histórica y político-institucional*, México, Laguna, 2003, pp. 99 y 100.

³⁵ Sebastián Ríos, Ángel Miguel (coord.), *Introducción al estudio de los derechos humanos*, Chilpancingo, Centro de Investigación, Consultoría y Docencia en Guerrero, Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, 1996, p. 161.

de personas; regirá la prevención y castigo de la tortura cuando presuntamente sean responsables los servidores a que se refiere el párrafo anterior; definirá las prioridades para la protección de los derechos humanos tratándose de indígenas; internos en centros de readaptación social; menores de edad y mujeres de extrema ignorancia o pobreza, e incapaces; y reglamentará el recurso extraordinario de exhibición de personas.

Este cuerpo podrá comunicarse con el organismo federal que conozca de la defensa y promoción de los derechos humanos, para actuar coordinadamente en sus respectivos ámbitos de competencia.

El presidente de la Comisión será nombrado por el Poder Ejecutivo, pero ese nombramiento deberá ser aprobado por el Congreso. El presidente será inamovible hasta su jubilación y sólo podrá ser removido conforme al régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

El presidente presentará anualmente al Congreso un informe sobre las actividades de la Comisión y, al efecto, podrá comparecer ante el mismo.

Toda vez que el texto constitucional ha quedado rebasado con el alud de transformaciones que ha presentado el organismo en comento, es necesario que se modifique el diseño que desde su fundación ha tenido, especialmente para formalizar una mayor autonomía y un mayor poder vinculante respecto de las recomendaciones que emite.

La labor desarrollada por la Comisión, a pesar de no ser ejemplar, ha sido bastante buena y en muchos sentidos ha contribuido a que la violación de los derechos humanos de los gobernados vaya disminuyendo. Otro de los aspectos relevantes de la actuación de este órgano constitucional es la constante participación en la formación de profesionistas comprometidos con la defensa de los derechos humanos, la democracia y el medio ambiente, entre algunos de los tópicos que han sido objeto de análisis en los eventos académicos y consultivos que ha organizado la institución.

Debe señalarse que la Comisión ha ido adquiriendo una independencia orgánica que merece tener reflejo en el texto constitucional. El tema debe vincularse con la posibilidad de que se integre un apartado dogmático en la Constitución local que recoja derechos y garantías con el fin de lograr un diseño institucional que mejore la impartición de justicia en nuestra entidad.

Desde su aparición en el escenario institucional, este órgano constitucional autónomo ha sido dirigido por Juan Alarcón Hernández.³⁶

³⁶ Calvo Barrera y Cienfuegos Salgado, *op. cit.*, nota 34, p. 99.

2. *El Consejo Estatal Electoral*

El artículo 25 de la Constitución local, en sus párrafos undécimo al décimo séptimo, establece los señalamientos principales de este órgano constitucional autónomo.

La organización de las elecciones locales es una función estatal, que se realiza a través de un organismo público autónomo, de carácter permanente, denominado Consejo Estatal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los partidos políticos y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Consejo Estatal Electoral se integrará de la manera siguiente: nueve consejeros electorales, con voz y voto; un representante por cada partido político y un secretario técnico, todos ellos con voz. El presidente será electo por mayoría simple de entre los consejeros electorales.

Para mantener las condiciones que aseguren la imparcialidad y objetividad de la función electoral, los consejeros electorales serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso, a propuesta de los coordinadores de las fracciones parlamentarias y en los términos previstos en el Código Electoral.

La retribución que perciban los consejeros electorales del Consejo Estatal Electoral y los magistrados del Tribunal Electoral del Estado, será igual a la de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

El Consejo Estatal Electoral será autoridad en la materia, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones; contará en su estructura con consejos distritales y municipales; de igual manera, contará con órganos de vigilancia. Los ciudadanos integrarán las mesas directivas de casilla de la manera que establezca la ley.

Los órganos electorales agruparán, para su desempeño en forma integral y directa, además de las que determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral e impresión de materiales electorales. Los consejos distritales participarán en las elecciones de diputados y gobernador y los consejos municipales en las de ayuntamientos y diputados. Las sesiones de los órganos colegiados electorales serán públicas, en los términos que disponga la ley.

La calificación de las elecciones de ayuntamientos, diputados de mayoría relativa y representación proporcional, así como de gobernador, la hará el Consejo Electoral respectivo, en el ámbito de su competencia y jurisdicción, de conformidad con los términos, requisitos y reglas establecidos en el Código Electoral del estado de Guerrero.

El mismo Código Electoral señala, entre los fines de los organismos electorales, el de contribuir al desarrollo de la vida democrática y coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política.

Este órgano constitucional autónomo ha sido presidido por Miguel García Maldonado (1996-1999) y por Ceferino Cruz Lagunas (desde 1999).³⁷

3. *El Tribunal Electoral*

El mismo artículo 25, que se ocupa del órgano constitucional autónomo denominado Consejo Estatal Electoral, se refiere al Tribunal Electoral del estado. Los párrafos decimoséptimo al vigésimo cuarto establecen y definen las atribuciones de dicho instituto.

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación, de los que conocerán los órganos electorales y las Salas del Tribunal Electoral; éste será órgano autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de lo dispuesto por la fracción IV del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

El Tribunal Electoral del Estado se organizará en los términos que señale la ley. Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de magistrados y de jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley.

Los magistrados del Tribunal deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores de los que señala la Constitución para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia. Serán electos por las

³⁷ Del contenido del Código Electoral no se advierte disposición alguna sobre la duración del cargo de presidente del Consejo Estatal Electoral; sin embargo, es decisión de los consejeros la designación del mismo de entre ellos. En el caso actual, aunque su periodo concluía en 2002, fue reelecto por un periodo de tres años más.

dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del estado, a propuesta de las fracciones parlamentarias.

El Tribunal Electoral del Estado tendrá competencia para resolver en forma firme y definitiva, en los términos de esta Constitución y la ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral local; funcionará en Pleno o en Salas y sus sesiones de resolución serán públicas en los términos que establezca la ley y expedirá su reglamento interior.

La declaración de validez y el otorgamiento de las constancias de la elección de gobernador, diputados de mayoría relativa y ayuntamientos, así como la asignación de diputados y regidores de representación proporcional, podrán ser impugnadas ante el Tribunal Electoral del Estado, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las impugnaciones a que se refiere el párrafo anterior podrán ser revisadas por la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado, mediante el recurso que los partidos podrán interponer cuando hagan valer agravios por los que se pueda modificar el resultado de la elección de que se trate. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación. Los fallos de la Sala serán firmes y definitivos. En materia electoral, la interposición de los medios de impugnación no producirá, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnados.

Para cada proceso electoral habrá una Sala de Segunda Instancia. Esta Sala será competente para resolver los recursos de reconsideración que se interpongan en términos de ley. La Sala de Segunda Instancia se integrará por los magistrados de las Salas Central y Regionales, excepción hecha del magistrado titular de la Sala cuya resolución se impugne.

El Tribunal Electoral del Estado tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable los conflictos y diferencias laborales entre sus servidores, así como los existentes entre el Consejo Estatal Electoral y sus servidores.

En sus inicios, el Tribunal Electoral no tenía un carácter permanente, ya que se integraba para cada proceso electoral. Sin embargo, el artículo 275 del Código Electoral del Estado de Guerrero (1992) señalaba la posibilidad de que el presidente convocara a sesión a los otros magistrados, cuando se presentara algún recurso de su competencia, durante los periodos de receso.

Entre 1992 y 1996 presidió dicho Tribunal, por mandato del entonces vigente artículo 25 constitucional, Raúl Calvo Sánchez; de 1996 a 2003 lo

presidió Virginia López Valencia y entre 2003 y 2004 ocupó la presidencia Olimpia Azucena Godínez Viveros.

IV. LOS ÓRGANOS DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL EN GUERRERO

A la par que los órganos constitucionales autónomos, encontramos algunos órganos que deben ser considerados, siguiendo el planteamiento mencionado *supra*, como de relevancia constitucional. Nos ocuparemos únicamente de mencionar la forma en que se encuentran regulados en el texto constitucional, dejando esto como una base para analizar en otro momento estos órganos del constitucionalismo suriano.

1. *El Tribunal de lo Contencioso Administrativo*

Siguiendo el mandato contenido en el artículo 116, fracción V, de la Constitución federal,³⁸ el texto constitucional guerrerense señala en su numeral 118: “Las resoluciones que dicte la administración pública serán conforme a las normas que regulen el procedimiento administrativo y en contra de ellas podrán enderezarse, una vez agotada la vía administrativa, las acciones y recursos que señale la ley”.

En los términos del artículo 116 de la Constitución General de la República, habrá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, el cual resolverá las controversias de naturaleza administrativa y fiscal que se susciten entre los particulares y las autoridades administrativas del estado y los municipios, incluyendo organismos públicos descentralizados con funciones de autoridad. La Ley respectiva definirá su organización y competencia.

La presidencia de este órgano de relevancia constitucional muestra una distancia con la estabilidad que puede observarse en el caso de los órganos constitucionales autónomos, pues entre 1987 y 2004 pueden observarse al menos catorce cambios en dicho encargo. El actual presidente del Tribunal, desde 2002, es Juan José Arciniega Cisneros.

³⁸ Dicho precepto constitucional establece: “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”.

2. *El Tribunal de Conciliación y Arbitraje*

De acuerdo con el artículo 116, fracción VI, de la Constitución federal, “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”.

Este precepto constitucional no señala la existencia de un órgano *ad hoc* para la justicia burocrática; sin embargo, al regular lo relativo a las relaciones laborales de la administración pública guerrerense, la Constitución local instituye un tribunal con tales atribuciones.

El artículo 122 de la Constitución guerrerense señala: “Los empleados públicos de base solamente podrán ser destituidos por las causas previstas en la ley correspondiente y mediante el procedimiento que la misma determine. La ley creará un órgano jurisdiccional para la resolución de los conflictos individuales entre la administración y sus empleados”.

3. *La Auditoría General del Estado*

De acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Guerrero (artículo 204):

La Auditoría General del Estado es el órgano técnico auxiliar del Poder Legislativo,³⁹ que tiene por objeto el control y fiscalización superior de los ingresos, los egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes del estado, de los municipios y de los entes públicos estatales y municipales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas estatales y municipales a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

La Auditoría General del Estado tendrá una ley que establezca su competencia, organización interna, funcionamiento y procedimientos. El desempeño de sus atribuciones lo realizará bajo el control y supervisión de la Comisión de Vigilancia y Evaluación de la Auditoría General del Estado.

³⁹ El propio artículo 197 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo guerrerense señala que para el cumplimiento de sus atribuciones, el Congreso del estado dispondrá de al menos cuatro órganos administrativos y técnicos, a saber: la Oficialía Mayor, la Auditoría General del Estado, la Dirección de Administración y la Dirección de Comunicación Social.

4. *El Consejo de la Judicatura*

A partir de la reforma de 1994 a la Constitución federal, siguiendo el nuevo modelo de organización del Poder Judicial, los códigos fundamentales de las entidades federativas mexicanas instauraron consejos de la judicatura. En el caso del estado de Guerrero, la Constitución local estableció en distintos numerales la existencia de tal instituto.

El artículo 81, en su segundo párrafo, establece: “La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial del Estado, con excepción del Tribunal Superior de Justicia, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Estatal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes”.

En el artículo 82 de la Constitución local se regula lo relativo a las remuneraciones de los consejeros y, en el artículo 83 del mismo ordenamiento, se establece en los párrafos cuarto al duodécimo que el Consejo de la Judicatura Estatal será un órgano del Poder Judicial del estado con independencia técnica, de gestión y para emitir sus dictámenes y resoluciones.

El Consejo se integrará por cinco miembros, de los cuales uno será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será del Consejo; dos consejeros nombrados por el gobernador y aprobados por el Congreso del Estado, y dos consejeros designados por el Pleno del Tribunal, uno de entre los magistrados del Tribunal y otro de entre los jueces de primera instancia, por el voto de cuando menos doce de sus integrantes.

Todos los consejeros deberán reunir los mismos requisitos que exige la Constitución para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades; en el caso de los designados por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia deberán gozar, además, con reconocimiento en el ámbito judicial.

El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones y tendrá competencia para proponer al Pleno del Tribunal Superior de Justicia sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de jueces; nombrar y remover al personal administrativo del Poder Judicial de acuerdo con las normas que regulan las relaciones de trabajo de los servidores públicos y los poderes del estado, así como los demás asuntos que la ley señale.

Salvo el presidente del Consejo, los demás consejeros durarán cinco años en su cargo, serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

Los consejeros no representan a quien los designa, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos del Título Décimo Tercero de la Constitución.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de servidores públicos, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. El Tribunal Superior de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional y también para que investigue la conducta de los jueces. El Pleno del Tribunal Superior de Justicia podrá revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos doce votos. La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones.

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial del estado. Los presupuestos así elaborados serán remitidos por el presidente del Tribunal Superior de Justicia para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del estado. La administración del Tribunal Superior de Justicia corresponderá a su presidente.

En el artículo 86, segundo párrafo, se señala que los jueces serán nombrados y adscritos por el Pleno del Tribunal con base en el dictamen que emita el Consejo de la Judicatura, que deberá estar sustentado en criterios objetivos y de acuerdo con los requisitos y procedimientos que establezca la Ley; durarán seis años en el ejercicio de su cargo, a partir de su nombramiento; en caso de que fueran ratificados, concluido este segundo periodo, solamente podrán ser privados de sus cargos en los términos del Título Décimo Tercero de esta Constitución.

El artículo 87 del texto constitucional guerrerense establece que los consejeros de la judicatura local están impedidos para el ejercicio libre de su profesión excepto en causa propia, y no podrán desempeñar otro cargo, empleo o comisión oficiales que sean remunerados, salvo los de la docencia.

5. *Otros órganos de relevancia constitucional*

Resulta importante destacar que la propia Constitución local se ocupa de mencionar otros órganos que pudieran ser considerados como auxiliares o de relevancia constitucional; tal sería el caso, por ejemplo, de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo (artículo 78, párrafo segundo); la Contraloría General; la Procuraduría General de Justicia (artículos 78, 79 y 80) y la Policía Judicial (artículo 77); el Registro Público de la Propiedad o incluso los Consejos de Participación Ciudadana (artículo 94, párrafo tercero) o la Guardia Nacional (artículo 18, fracción I).

Sin embargo, es preciso adelantar que no se puede generalizar esta afirmación; cada una de estas instituciones debe ser analizada a efecto de poder afirmar que se trata de un órgano de relevancia constitucional.

Conviene señalar el caso de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, que aun sin estar contemplada en el texto constitucional y por los caracteres que presenta, puede considerarse como un órgano de relevancia constitucional *sui generis*, puesto que, como dijimos, no tiene un referente en la Constitución local.

V. UNA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Más allá del modelo constitucional plasmado en líneas anteriores, conviene citar que hemos cedido paso a la tentación de elaborar un nuevo esquema que privilegie esta nueva distribución del poder público. Dentro de las labores de investigación desarrolladas en el seno de la Universidad Autónoma de Guerrero y con el decisivo apoyo del presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, hemos elaborado un proyecto que modifica en su totalidad el cuerpo constitucional guerrerense.⁴⁰ Nos interesa destacar el hecho de que existe un título específico para los órganos constitucionales autónomos.

En el referido documento es el Título Sexto el que se dedica a los *órganos autónomos de Estado*. Señalamos que este Título es innovador en el derecho constitucional mexicano, excepción hecha de la Constitución

⁴⁰ Cienfuegos Salgado, David y Garza Grimaldo, José Gilberto, *Proyecto de reforma integral a la Constitución política del estado libre y soberano de Guerrero*, Chilpancingo, El Colegio de Guerrero, 2004.

veracruzana, que fue la primera en introducir un apartado en su norma suprema dedicado a estos órganos.

El Título se integra por siete capítulos. El primer capítulo contiene las disposiciones generales sobre estas instituciones autónomas, disponiendo que conforme a la Constitución local y las leyes respectivas, contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios; tendrán autonomía técnica y presupuestal, y sólo podrán ser fiscalizados presupuestalmente por el Congreso del estado.

Se dispone asimismo que los titulares de los órganos autónomos del estado sean elegidos por las dos terceras partes de los integrantes del Poder Legislativo: contarán con una edad mínima de 35 años al día de su nombramiento, con título profesional expedido con antigüedad mínima de diez años y los demás requisitos que establezcan las leyes respectivas.

El capítulo segundo se ocupa del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana. El cambio no es nada más semántico, sino que permite a este órgano rector electoral consolidarse con un sentido de permanencia y fortalecer su profesionalización. La mayor parte de su contenido es igual al que está actualmente en la Constitución local vigente, salvo los cambios que originan las disposiciones generales de este Título.

Los cambios que se introducen son los siguientes: se dispone que la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos será realizada por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, en cuya integración concurren los partidos políticos y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de sus funciones la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

Como se aprecia, será el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana la instancia encargada de organizar y conducir los procesos de democracia semidirecta vía plebiscito y referéndum. La credibilidad de que goza este organismo ante la sociedad lo hace el órgano público viable para desarrollar tal actividad. Se propone, asimismo, que el Consejo General se integre con siete consejeros electorales, con voz y voto; un representante por cada partido político y un secretario técnico; todos ellos con voz. El presidente será electo por mayoría simple de entre los consejeros electorales.

El capítulo tercero hace referencia al Órgano de Fiscalización Superior del Estado. Lo único que cambia en el contenido que actualmente establece la Constitución vigente es su independencia jerárquica y orgánica con relación al Poder Legislativo, manteniendo éste sólo una facultad de revisión.

El capítulo cuarto se ocupa de la Comisión de los Derechos Humanos, la cual es fortalecida en cuanto a sus funciones y competencias, que la convierten a nivel nacional en un diseño constitucional de avanzada. Se establece que la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano y en instrumentos internacionales, así como el combate a toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad o de cualquier persona o grupo social, las acciones de cumplimiento, *habeas corpus* y *habeas data*, así como la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios a la ciudadanía, serán competencia de la Comisión de los Derechos Humanos.

Se crea una unidad especializada para brindar atención y recursos a las víctimas de delitos, con lo cual se cumple con creces el mandato constitucional federal y se hace eco de la demanda social. La Comisión sigue conociendo del procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas y definiendo las prioridades para la protección de los derechos humanos tratándose de indígenas, internos en centros de readaptación social, menores de edad y mujeres de extrema ignorancia o pobreza, e incapaces.

Se mantiene la facultad de formular recomendaciones no vinculatorias, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, pero se innova incluyendo un nuevo mecanismo: ante el incumplimiento de sus recomendaciones por parte de las autoridades destinatarias, debe hacerlo del conocimiento de la Corte Constitucional para que ésta, en juicio sumario, se pronuncie sobre la obligatoriedad de las mismas.

Al frente de la Comisión estará un presidente, que como se desprende de las disposiciones generales, durará en su encargo diez años, terminando así con la disposición vigente, que establece el cargo inamovible. Como ya se establece en otras Constituciones locales, la Comisión tendrá a su cargo la defensoría pública en el estado de Guerrero.

El capítulo quinto está consagrado a una nueva institución dentro del diseño constitucional mexicano, la Corte Constitucional, que vendrá a revolucionar al derecho mexicano sobre los órganos de control constitucional. Se compone de cinco magistrados y tendrá, entre sus atribuciones:

- a) Garantizar la supremacía y control de la Constitución local mediante su interpretación y anulación de leyes o decretos contrarios a ella.
- b) Resolver las cuestiones de constitucionalidad que, previa petición de los órganos jurisdiccionales, le planteen cuando éstos tengan duda

- sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local, en los procesos de su conocimiento. Dichas peticiones tendrán efectos suspensivos y deberán ser desahogadas en un plazo no mayor de sesenta días naturales. La Corte Constitucional podrá solicitar al Congreso del estado que opine, en un plazo no mayor de treinta días, sobre la interpretación auténtica de las leyes y decretos que hubiere emitido.
- c) Conocer y resolver del juicio sumario de protección de derechos humanos, a partir de las recomendaciones que, emitidas por la Comisión de los Derechos Humanos, fueren incumplidas por las autoridades destinatarias. La Corte se pronunciará sobre la obligatoriedad de las mismas. En los casos de desacato a sus resoluciones, la Corte iniciará el procedimiento sumario de remoción del servidor público responsable.
 - d) Conocer en última instancia de las resoluciones denegatorias de las acciones de cumplimiento, *habeas corpus* y *habeas data*.
 - e) Conocer y resolver, en instancia única, de las resoluciones del Ministerio Público sobre la reserva de la averiguación previa y el no ejercicio de la acción penal. La resolución no prejuzga.
 - f) Conocer del juicio político como órgano de sentencia cuando los servidores públicos incurran en actos u omisiones que constituyan perjuicio a los intereses públicos fundamentales y a su correcto despacho.
 - g) Declarar la inconstitucionalidad de las entidades de interés público cuando éstas contravengan los mandatos de esta Constitución, y sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa.

La Corte Constitucional resolverá de conformidad con las siguientes bases generales:

- a) Conocerá de las controversias constitucionales que surjan entre dos o más órganos del poder público del estado; dos o más municipios del estado, y uno o más municipios del estado y uno o más órganos del poder público del estado.
- b) Conocerá de las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes o decretos que se consideren contrarios a la Constitución y que se ejerciten en cualquier tiempo por cualquier ciudadano. La sentencia de la Corte que declare la inconstitucionalidad de una norma se pu-

blicará en el periódico oficial. Al día siguiente de la publicación, dicha norma quedará sin efecto. No tiene efecto retroactivo la sentencia de la Corte que declara inconstitucional, en todo o en parte, una norma, excepto cuando se trate del orden penal y en beneficio del inculpado.

- c) Conocerá de las acciones por omisión legislativa o reglamentaria, cuando se considere que el Congreso o cualquier órgano del poder público estatal o municipal, con facultades para legislar o reglamentar, no ha aprobado alguna ley, decreto o reglamento, y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución. Cualquier ciudadano o servidor público podrá interponer esta acción. En la resolución que se dicte se determinará un plazo que comprenda dos periodos de sesiones ordinarias del Congreso del estado, para que éste expida la ley o decreto de que trate la omisión; en el caso de cualquier otro órgano del poder público o de los municipios, el plazo para dictar la norma respectiva será de tres meses. Dicha resolución surtirá sus efectos a partir de su publicación en el periódico oficial. Si transcurrido el plazo no se atendiera la resolución, la Corte Constitucional dictará las bases a que deberán sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha ley, decreto o reglamento, y se procederá a la revocación del mandato de la legislatura o autoridad omisa.

El capítulo sexto se dedica a la institución del Ministerio Público, que sale del ámbito del Poder Ejecutivo, para tener naturaleza de órgano autónomo, tal y como sucede en otros países y que es, además, la tendencia nacional.

Se establece que corresponde al Ministerio Público la investigación y persecución de todos los delitos del orden común y, por tanto, el ejercicio exclusivo de la acción penal y tendrá bajo su mando inmediato a la policía ministerial; el Ministerio Público estará a cargo de un procurador general de justicia y los subprocuradores y agentes que determine su Ley Orgánica.

El procurador será el jefe de la institución. La Ley Orgánica determinará los requisitos para ser subprocurador y agente de Ministerio Público. En el mismo numeral se dispone que habrá una Fiscalía Especializada en Derechos Humanos y otra para la Atención de los Delitos Electorales, así como aquellas que determine la Ley Orgánica. El nombramiento de los fiscales especiales corresponde al Congreso a propuesta del procurador.

En el mismo precepto que comentamos se establece que habrá un servicio civil de carrera, a cargo del Consejo Estatal de Procuración de Justicia. El Consejo será órgano de vigilancia, disciplina y administración del Ministerio Público y contará con un Instituto de Formación y Capacitación.

El capítulo séptimo se dedica a la Procuraduría Ambiental, que también sale del ámbito del Poder Ejecutivo para darle la naturaleza de órgano autónomo. Se establece que corresponde a la Procuraduría la protección del ambiente, la preservación, aprovechamiento racional y mejoramiento de los recursos naturales, de la flora y la fauna, la creación de áreas protegidas, así como la prevención y combate a la contaminación ambiental en el territorio del estado de Guerrero.

La Procuraduría establecerá mecanismos de coordinación interinstitucional con las instituciones federales y locales para el cumplimiento de sus fines; promoverá la participación social en las tareas sustantivas a su cargo y desarrollará programas de educación ambiental en coordinación con instancias educativas nacionales o extranjeras; implementará programas de asesoría para la explotación de las áreas boscosas, en los cuales la regeneración del bosque será prioritaria y condición necesaria para el desarrollo forestal del estado.

Este nuevo diseño atiende a la idea de fortalecer el poder público mediante la creación de órganos autónomos especializados en diversas funciones públicas, aclarando que el concepto de función pública, lejos de reducirse, aparece aquí en forma ampliada.

Por supuesto, esto es apenas una propuesta; estamos seguros que habrá de darse un debate que enriquezca el tópico y nada mejor que las reuniones sobre el constitucionalismo local para ello.

VI. COMENTARIOS FINALES

Primero. El primer punto sobre el cual conviene llamar la atención es la actual abundancia de órganos constitucionales orientados a la materia electoral. Además de los dos que reconocimos con el carácter de autónomos, encontramos que existe uno más *sui generis* enclavado orgánicamente en el Ejecutivo local.

El constitucionalismo guerrerense enfrenta una paradoja; de los seis órganos constitucionales autónomos que pueden reconocerse, dos, es decir la tercera parte, están definidos por una materia que no tiene el carácter de

permanente, puesto que las elecciones se reducen a los periodos y plazos establecidos en los textos fundamental y legales.

Creemos conveniente, en el caso del Tribunal Electoral local, pugnar por su incorporación al Poder Judicial del estado de Guerrero, para evitar un gasto excesivo y superfluo durante los periodos en que no se desarrollan elecciones y por ende no existen impugnaciones o recursos que resolver.

Segundo. El tema de los órganos de relevancia constitucional es importante para el desarrollo del constitucionalismo guerrerense. Se requiere de estudios que permitan determinar la verdadera naturaleza jurídica de los órganos que aparecen mencionados en la Constitución local, a efecto de determinar cuál es la división del poder público en Guerrero y las funciones que se encuentran asignadas a la entidad federativa de frente a las funciones que tradicionalmente se entienden reservadas a los estados que conforman la federación mexicana.

Tercero. El diseño constitucional requiere de serias modificaciones que permitan adecuar el espíritu y lógica de una Constitución contemporánea a las exigencias de congruencia y coherencia que deben tener los derechos legislados. Hay una tarea pendiente para el legislador guerrerense que urge atender, pero también un compromiso que no ha sido aceptado por parte de los estudiosos del derecho local.

Cuarto. La propuesta de un título constitucional dedicado a los órganos autónomos no hace sino traducir la preocupación que en el derecho constitucional estadual se ha venido dando desde hace algunos años para conformar sistemas jurídicos más eficaces y eficientes.

Quinto. La propuesta no puede reducirse a los casos mencionados, sino que puede ampliarse; lo importante es desarrollar un sistema constitucional adecuado a las necesidades de cada entidad federativa, que atienda los principales problemas sociales y, sobre todo, que sea viable al generar el consenso necesario para su puesta en marcha.

VII. BIBLIOGRAFÍA

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho constitucional*, 3a. ed., Madrid, Tecnos, 1987.

CALVO BARRERA, Raúl y CIENFUEGOS SALGADO, David, *La Constitución guerrerense. Una visión histórica y político-institucional*, México, Laguna, 2003.

- CARBONELL, Miguel, “Los órganos constitucionales autónomos en la Constitución mexicana”, en LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro *et al.* (coords.), *Perspectivas del derecho público en el umbral del siglo XXI*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2003.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Remover los dogmas”, *Cuestiones constitucionales*, núm. 6, México, UNAM, enero-junio de 2002.
- , *Una Constitución para la democracia*, México, UNAM, 1996.
- CIENFUEGOS SALGADO, David, *Vigencia y evolución de la Constitución guerrerense de 1917*, México, Congreso del Estado de Guerrero, Laguna, 2000.
- y GARZA GRIMALDO, José Gilberto, *Proyecto de reforma integral a la Constitución política del estado libre y soberano de Guerrero*, Chilpancingo, El Colegio de Guerrero, 2004.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, UNAM, Porrúa, 1999.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, 4a. ed., Madrid, Alianza, 1996.
- GOMES CANOTILHO, José Joaquim, *Direito constitucional*, 3a. ed., Coimbra, Almedina, 1983.
- GÓMEZ MONTORO, Ángel J., *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y CIENFUEGOS SALGADO, David (coords.), *Digesto constitucional mexicano. Las Constituciones de Guerrero*, México, Congreso del Estado de Guerrero, 1999-2000.
- LUCAS VERDÚ, Pablo y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo, *Manual de derecho político*, 3a. ed., *Introducción y teoría del Estado*, Madrid, Tecnos, vol. I, 2001.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Madrid, Alianza, 1993.
- SALAZAR ABAROA, Enrique, “Órganos constitucionales autónomos”, *Lex. Difusión y análisis*, núm. 39, México, septiembre de 1998.
- SEBASTIÁN RÍOS, Ángel Miguel (coord.), *Introducción al estudio de los derechos humanos*, Chilpancingo, Centro de Investigación, Consultoría y Docencia en Guerrero, Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, 1996.
- TRUJILLO RINCÓN, Ma. Antonia, *Los conflictos entre órganos constitucionales del Estado*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1995.