

Los escenarios y las posibilidades para elegir un gobernador guerrerense en julio de 2010

David CIENFUEGOS SALGADO

I. Introducción

Como le escribía a uno de los autores, el momento presente me parece pocas veces visto: por vez primera hay más de tres voces en un debate serio sobre temas constitucionales en nuestro estado. Se trata de argumentos jurídicos los que se han vertido en diversos medios locales, lo cual habla bien de los medios impresos al dar cabida a tales opiniones y de la existencia de un grupo académico que defiende sus posturas.

Eso sí, sorprenden algunas de las declaraciones que corren respecto al pseudo-problema que representa la sucesión gubernatorial de 2011. Contrario a lo que pudiera pensarse, de frente a tantas posiciones argumentadas o no, nuestra posición no ha variado: tal y como lo escribí en *El Sol de Chilpancingo* el 26 de noviembre de 2008, en mi opinión la elección para elegir a quien habrá de suceder a Zeferino Torreblanca Galindo, como gobernador constitucional, debe realizarse el primer domingo de julio de 2010. Y además, sigo pensando que nada obliga a los guerrerenses para empatar las elecciones con los procesos electorales federales.

Recuerdo que me aseguraban que se iba a pedir una consulta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que opinara de manera definitiva sobre el asunto. Pero supongo que la Corte como tal les diría “no estén... pidiendo que haga lo que no puedo hacer”. ¿De cuando acá la Corte funge como consultora?

Por otra parte, no dejo ir la oportunidad de decir que comparto plenamente la opinión de Miguel Ángel Parra Bedrán, estimado maestro, sobre el lamentable concepto que tienen nuestros diputados acerca de la academia guerrerense, al ir a solicitar un dictamen allende las fronteras surianas. Más lamentable si se piensa que existe al interior del propio Congreso del Estado el Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”, al cual lejos de apoyársele para cumplir a cabalidad su función se le ha ido mermando su capacidad y oportunidad de convertirse en un pilar indispensable para las discusiones legislativas.

Como puede advertirse, estas reflexiones no tienen mucho que ver con el tema que abordaremos, pero también queda claro que forman parte de ese marco institucional que circunda la discusión presente y que se hace más evidente ante la disparidad de criterios y posiciones.

¿De verdad es tan complicado el asunto? Contrario a lo que muchos opinan, considero que el derecho es más lógico de lo esperado. Pero aún si no fuera lógico al ser el derecho un producto eminentemente social tiene la virtud de sólo requerir un poco de reflexión para rescatar el sentido y el sentimiento jurídico que orienta a las instituciones del derecho público. En efecto, al ser esencialmente

La discusión jurídica sobre la sucesión de gobernador en el estado de Guerrero en 2011

un tema de derecho constitucional el análisis no requiere de ningún conocimiento jurídico previo, la lógica es suficiente. Recordemos que el derecho constitucional es el único derecho cuyo estudio puede empezar de cero, porque no presupone la existencia de ningún conocimiento jurídico previo: con el empieza el derecho, ya que los dos elementos necesarios para que el Derecho sea posible, el ciudadano y el Estado, los derechos fundamentales y la división de poderes, son objeto del derecho constitucional.¹ Con esta idea comienzo el análisis.

II. La reforma constitucional federal de 2007

Durante la segunda semana de septiembre de 2007, el Senado y la Cámara de Diputados aprobaron el dictamen presentado por las comisiones unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio; Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, para reformar el texto constitucional federal en material electoral.² Luego de seguir el trámite pertinente, relativo a la aprobación por parte de las legislaturas locales, el decreto sería finalmente publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. Nueve artículos sufren algún cambio: se modifican, adicionan o derogan en alguno de sus apartados. Los artículos que se modifican son: 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; se adiciona el artículo 134 y se deroga el tercer párrafo del artículo 97.

Estas modificaciones y adiciones a la Constitución en materia electoral forman parte de la reforma de Estado, iniciada en nuestro país desde hace algunos años y que se ha visto reforzada por la *Ley para la Reforma del Estado*, promulgada el 13 de abril de 2007. En dicha ley, se establece que los temas centrales del pronunciamiento que deberán hacer los participantes son: a) el régimen de estado y gobierno; b) democracia y sistema electoral; c) federalismo; d) reforma del Poder Judicial, y e) garantías sociales.

En lo que interesa debe señalarse que la reforma al artículo 116 constitucional establece los contenidos que deben observar las legislaturas locales en materia electoral, con la intención de armonizar el marco jurídico electoral tanto a nivel federal como en el ámbito local. Destacamos de entre ellos el contenido del inciso a), de la fracción IV, que señalan:

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

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

Como se verá, esta serie de lineamientos constitucionales se consideran de observancia obligatoria para las entidades federativas, mismas que tenían un año para armonizar su derecho interno con tales lineamientos, con las excepciones establecidas en el artículo **sexto** transitorio del decreto de reforma.

¹ Véase "Prólogo", en Manuel González Oropeza, *El derecho por entregas*, México, Universidad Autónoma de Coahuila, Editora Laguna, 2006, p. 20.

² Dictamen aprobado por la Cámara de Senadores el 12 de septiembre de 2007 con 111 votos a favor y 11 votos en contra. Aprobado por la Cámara de Diputados el 14 de septiembre de 2007 con 408 votos a favor, 33 votos en contra y 9 abstenciones.

***La discusión jurídica sobre la sucesión de gobernador
en el estado de Guerrero en 2011***

En el caso de las elecciones de gobernador, el siguiente cuadro da cuenta de la complejidad que existe, pues como puede observarse las fechas difieren notablemente. Se resaltan los estados que este año tuvieron proceso electoral para elegir gobernador:

Entidad federativa	Elección Gobernador
Aguascalientes	1°-agosto-2004
Baja California	05-agosto-2007
Baja California Sur	6-febrero-2005
Campeche	Julio 2009
Chiapas	20-agosto-2006
Chihuahua	4-julio-2004
Coahuila	25-septiembre-2005
Colima	Julio 2009
Distrito Federal	2-julio-2006
Durango	4-julio-2004
Estado de México	3-julio-2005
Guanajuato	2-julio-2006
Guerrero	6-febrero-2005
Hidalgo	20-febrero-2005
Jalisco	2-julio-2006
Michoacán	11-noviembre-2007
Morelos	2-julio-2006
Nayarit	3-julio-2005
Nuevo León	Julio 2009
Oaxaca	1°-agosto-2004
Puebla	14-noviembre-2004
Querétaro	Julio 2009
Quintana Roo	6-febrero-2005
San Luis Potosí	Julio 2009
Sinaloa	14-noviembre-2004
Sonora	Julio 2009
Tabasco	15-octubre-2006
Tamaulipas	14-noviembre-2004
Tlaxcala	14-noviembre-2004
Veracruz	5-septiembre-2004
Yucatán	20-mayo-2007
Zacatecas	4-julio-2004

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.

La discusión jurídica sobre la sucesión de gobernador en el estado de Guerrero en 2011

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. Si bien se ha mencionado que el *espíritu de la reforma* ha sido el empate de todas las elecciones locales con las federales, habrá que ver que el articulado resultante no hace eco de dicha intención, si es que de verdad la hubo.

III. La reforma local

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.

En el estado de Guerrero se habían 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, culminó finalmente tal objetivo, aunque resulta claro que por circunstancias ajenas a los propios actores de dicho proceso, dado que se encontraban obligados a cumplir con el mandato constitucional.

Así, el 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”. Más tarde, la *Ley Número 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero*, publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, el 1º de enero de 2008.

En este último ordenamiento se reguló en el régimen transitorio lo relativo a la elección del gobernador que habría de suceder al actual gobernador Zeferino Torreblanca Galindo en 2011. La elección quedó fijada para el primer domingo de febrero de 2011, en el inciso j) del artículo vigésimo transitorio del decreto por el que se publicó la *Ley Número 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero* (LIPE).

IV. La decisión de la SCJN

Considerando que el legislador guerrerense había dictado normas contrarias al texto de la constitución federal, diversos partidos, en acciones de inconstitucionalidad impugnaron el nuevo marco legal electoral de los guerrerenses.

Nos interesa comentar la impugnación que se hizo del inciso j) del vigésimo artículo transitorio de la LIPE, relativo a la fecha de elección del gobernador que entraría en funciones el 1º de abril de 2011.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 41/2008 y acumuladas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) señaló que el legislador guerrerense se había apartado del texto constitucional al establecer, en un año no coincidente con elecciones federales, una fecha distinta a la del primer domingo de julio para la celebración de la jornada electoral. En consecuencia, declaró la invalidez del mencionado inciso j) del artículo vigésimo transitorio de la LIPE.

La discusión jurídica sobre la sucesión de gobernador en el estado de Guerrero en 2011

La pregunta ¿Por qué no se anuló todo lo demás? Se contesta con la afirmación de que si bien se impugnaron diversos artículos de la Constitución y de la LIPE, dicha impugnación se hizo consistir en la contravención del artículo 116, fracción IV, inciso a). Así, al resolver, la SCJN sólo se ocupó del mencionado inciso j), del artículo vigésimo transitorio, porque **sólo** dicho precepto contravenía el referido mandato de la Constitución federal.

¿Significa esto que quedó intocado el proceso en todo lo que no fue impugnado? Obviamente que a excepción del inciso j), los preceptos del artículo vigésimo transitorio quedaron intocados, pero ello no significa que puedan aplicarse válidamente, puesto que, al ser el proceso electoral un conjunto de actos complejos, al invalidar un precepto relacionado con una de sus etapas, la validez de las demás disposiciones queda condicionada a la viabilidad jurídica de que se realice dicho proceso sin la etapa afectada, lo cual, en el caso, es imposible. En pocas palabras, al invalidarse formalmente el inciso j) se invalidó materialmente todo el artículo vigésimo transitorio.

Ahora bien, ¿de alguna parte de la sentencia se puede deducir que la SCJN acepta que en 2011 debe llevarse a cabo el proceso electoral para elegir gobernador en Guerrero? La respuesta es negativa. Ninguna porción de la sentencia puede conducir al equívoco de que la SCJN considere que en 2011 debe llevarse a cabo la elección de gobernador. Si bien hay quienes señalan que el cuarto párrafo del apartado 1) del Considerando Noveno de la Sentencia justifica ese extremo, debe decirse que se trata de una interpretación errónea. La SCJN en dicho párrafo señaló:

En el caso, la elección de Gobernador para el Estado de Guerrero no encuadra en la excepción que contempla el artículo 116, fracción IV, inciso a) constitucional, pues en términos del artículo Vigésimo Transitorio de la Ley 571, el próximo proceso electoral de Gobernador se llevará a cabo en dos mil once, año en el que no se llevarán a cabo elecciones federales, lo que hace indispensable que se observe la obligación de celebrar la elección el primer domingo de julio del año que corresponda.

Nótese que la SCJN no dice que el próximo proceso de elección de gobernador se llevará a cabo en 2011, sino que afirma que **en términos** del mencionado artículo Vigésimo transitorio esa será la anualidad de la próxima elección. Pequeño pero relevante matiz que sirve para dejar en claro que la SCJN nunca afirmó que la elección debe llevarse a cabo, necesariamente, en 2011.

Aunado a lo anterior, la SCJN en ninguna parte de la sentencia señala que sea obligación del legislador guerrerense el empatar las elecciones locales con las federales, como lo sugieren más de un autor. Ni en 2012, ni en 2015, ni en 2018. Se trata de una decisión que libremente deben adoptar las entidades federativas. Quizá para nosotros sea viable pensar en la intermedia de 2015.

Estas son, en mi opinión, algunas de las consecuencias formales y materiales de la decisión de la SCJN.

V. Los escenarios y sus posibilidades

Ahora bien, ¿cuáles son los escenarios posibles para la elección de gobernador? ¿Qué tan viables resultan, o mejor aún cuáles son sus posibilidades?

En primer lugar, debe tenerse presente que la sucesión de gobernador se dará el 1º de abril de 2011. En dicha fecha deberá estar realizada y calificada la elección correspondiente. Es decir, debe partirse de algo muy simple: **se requiere de una elección** previa al 1º de abril de 2011.

La discusión jurídica sobre la sucesión de gobernador en el estado de Guerrero en 2011

Esta premisa resulta importante para ubicar temporalmente la jornada electoral correspondiente. Muy simple: si la Constitución federal dispone que “las elecciones de los gobernadores [...] se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda”, ¿Cuáles son las únicas fechas posibles para la elección de gobernador que habrá de tomar posesión el 1º de abril de 2011? Dos, en términos del artículo 116, fracción IV, inciso a): el primer domingo de julio de 2009 o el primer domingo de julio de 2010. Al día, la primera opción resulta imposible. La segunda opción es hoy día la única viable.

Ahora bien qué pasa con las otras propuestas relacionadas con la elección de gobernador:

1. La elección en febrero de 2011.

Como lo sostuvo la propia SCJN esta posibilidad atenta contra el artículo 116 constitucional, por lo tanto resulta inviable jurídicamente.

2. La elección se celebra en julio de 2011.

Ningún sentido tiene esta decisión, puesto que habría un *interregno* sin gobernador electo, lo cual ningún sistema democrático consideraría como viable, dada las características de representatividad que predominan, y la prohibición que ha reiterado la propia SCJN sobre la imposibilidad de que los congresos locales decidan sobre el nombramiento de gobernadores *interinos ad hoc*.

Esta posibilidad atenta contra la efectividad y respeto del voto popular, pues impide que la ciudadanía participe en el proceso que le es connatural: elegir a sus gobernantes.

3. La elección se celebra en julio de 2010.

En mi opinión es la opción viable y válida. Es viable porque requiere un mínimo de modificaciones constitucionales y legales. El proceso electoral se realizaría en 2010, la jornada electoral también y el gobernador electo tomaría posesión el primero de abril de 2011. Es válida porque no contraviene ninguna disposición constitucional federal.

Debe tenerse presente que las modificaciones deben realizarse al menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral respectivo. Estas modificaciones podrían incluir si así se decide, que se empaten las elecciones locales con las federales en 2015 o establecer las bases para el empate en las de 2018, si es que se quiere empatar las elecciones. En mi opinión, el gobernador electo en julio de 2010 debe durar en el encargo, desde el primero de abril de 2011 y hasta el 2015, y no hasta 2012, como pretenden algunos.

¿Cuáles son los beneficios de esta opción? En mi opinión los siguientes: a) Primero que nada se respeta el calendario electoral establecido en el mencionad inciso a), de la fracción IV, del artículo 116 constitucional; b) Se respeta el voto popular; c) se puede empatar a futuro la elección local con la federal; d) El periodo superior a los cuatro años impide inseguridad o ingobernabilidad en el aspecto político y social; y, e) El Congreso local no se desgasta en el nombramiento de uno o más posibles gobernadores *interinos*.

¿Tiene desventajas esta opción? Sí, hay que decir las: primero que nada exige una reforma constitucional y legal **URGENTE**, lo cual implica alcanzar consensos entre las fuerzas políticas presentes en el Congreso local; segundo, existiría un gobernador electo durante más de siete meses.

La discusión jurídica sobre la sucesión de gobernador en el estado de Guerrero en 2011

Sin embargo, puede advertirse que mientras las **ventajas** se ubican en los PLANOS JURÍDICO Y POLÍTICO, las **desventajas** se encuentran **PRINCIPALMENTE** en el plano político. Difícil de superar este reto por la clase política guerrerense. Situación que lleva a la pregunta: ¿podrán alcanzar acuerdos por encima de sus intereses particulares?

En el mismo plano de la propuesta respondo a dos cuestionamientos:

1. Se menciona que el mandato constitucional se refiere a que “la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda”. ¿Qué significa año que corresponda? ¿Significa en el año en que se tome posesión del encargo? Me parece que no, que el artículo debe entenderse a partir de una interpretación funcional: la jornada comicial tendrá lugar el primer domingo de julio del año que a los efectos de la periodicidad del encargo resulte adecuada e idónea. Es decir, de nada sirve tener una elección en julio de 2011 si hay que tomar posesión en abril de 2011. El poder revisor o el intérprete de la Constitución no pueden llegar al extremo de defender una interpretación que haga nugatorio el efecto que quiso darse a la modificación constitucional. Máxime que la SCJN se ha pronunciado ya negando la posibilidad del nombramiento de gobernadores interinos *ad hoc*.

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española el adjetivo **interino** se refiere a aquello que “sirve por algún tiempo supliendo la falta de otra persona o cosa” y, tratándose de una persona, es aquella “que ejerce un cargo o empleo por ausencia o falta de otro”. ¿Puede haber un gobernador interino en Guerrero? Sí, puede haberlo cuando se den las hipótesis establecidas en la propia Constitución local. El nombrar uno *ex profeso* para que tome posesión en abril de 2011 está vedado a los legisladores guerrerenses.

2. La segunda cuestión es, ¿pueden las fuerzas políticas ponerse de acuerdo para **NO** hacer elecciones y de esa forma que se actualice el art. 60 constitucional que prevé la posibilidad de un gobernador interino? Me parece que sí. Pero ello es evidentemente un fraude a la Ley y a la Constitución, que traería aparejada la posibilidad de diversos procedimientos constitucionales y legales contra quienes atentan contra instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano.

VI. Conclusión

Mi conclusión es simple: la solución jurídica al seudo-problema planteado es la de desarrollar el proceso electoral para elegir gobernador del estado en 2010, con jornada electoral el primer domingo de julio. El gobernador electo tomará posesión el 1º de abril de 2011 y durará en su encargo, según se decida hasta marzo de 2017 o hasta octubre de 2015, en este último caso con la intención de empatar las elecciones locales con la federal intermedia.

Lo demás son, en mi opinión, soluciones eminentemente políticas con un gran déficit de viabilidad jurídica.