

Propuesta para reformar la legislación electoral del Estado de Guerrero, conforme a lo dispuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 41/2008 y sus acumuladas 42/2008 y 57/2008

César Iván ASTUDILLO REYES

1. Antecedentes

La iniciativa de reforma constitucional en materia electoral presentada por el Senador Manlio Fabio Beltrones, Presidente de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del H. Congreso de la Unión, no contuvo ninguna disposición para homogenizar los calendarios electorales del País.

En cambio, el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación, Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Constitucionales del Senado de la República, al dictaminar la propuesta de modificación al artículo 116 señaló la existencia de un "consenso" para resolver el problema de los calendarios electorales, que, según el propio documento, "representa uno de los problemas por resolver en el sistema nacional de elecciones".

2. Justificación de la homogenización de calendarios electorales

A juicio de las Comisiones Unidas del Senado, la homogenización de los calendarios electorales representa una respuesta a un justificado reclamo social derivado de la proliferación de procesos electorales locales en un calendario que comprende todos los años, y dentro de cada año agota varios meses.

Esa situación, a juicio de los legisladores, ha provocado el alejamiento ciudadano de las urnas, la erogación innecesaria de cuantiosos recursos públicos y la permanente actividad electoral de los partidos políticos, restando tiempo y posibilidades a la realización de otras actividades políticas inherentes a los partidos, y sometiendo la relación entre ellos, y la que mantienen con las autoridades, a una tensión que perjudica el diálogo, la negociación y la deseable construcción de acuerdos.

A. Situación de los calendarios electorales previo a la reforma

Antes de que se aprobara la reforma constitucional en materia electoral, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007, solamente trece entidades federativas más el Distrito Federal tenían jornadas electorales concurrentes con el día en que debe desarrollarse la jornada electoral en elecciones federales.

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

Dieciocho entidades contemplaban la realización de los comicios en una fecha o un año distinto, generando una dispersión de fechas que al final hacía que los partidos políticos estuvieran permanentemente en campaña electoral, impidiendo u obstaculizando la generación de acuerdos y la gobernabilidad democrática.

B. Propuesta del Dictamen

El Dictamen de las Comisiones Unidas del Senado incorporó la reforma al inciso a) de la fracción IV del artículo 116 para establecer que:

1. "En las elecciones estatales de orden local que tengan lugar en los años en que no se realizan elecciones federales, las constituciones y leyes de los estados respectivos, deberán fijar como día para la jornada comicial el primer domingo de julio del año que corresponda".
2. "Para atender a la realidad de los Estados que ya tienen establecida la concurrencia de su jornada comicial con la correspondiente a las elecciones federales, como es también el caso del Distrito Federal, se establece en el texto del citado inciso a) la previsión correspondiente, la que también resultará aplicable a los estados que celebrando sus comicios locales en el mismo año de los federales, conservan una fecha de la jornada electoral respectiva diferente a la establecida para los procesos electorales federales".

3. Artículo constitucional aprobado por el órgano reformador de la Constitución

La reforma de noviembre de 2007 dispuso lo siguiente:

Artículo 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

...

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 -cursivas nuestras-.

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

4. Reforma a la legislación del Estado de Guerrero

El primero de enero de dos mil ocho se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, la *Ley Número 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero*.

Los foros ciudadanos realizados por la Legislatura, recogieron como una de las propuestas más sentidas, la necesidad de homologación de la fecha de las elecciones locales de Gobernador, diputados y ayuntamientos, así como la concurrencia de los procesos locales con los federales, porque ello permitiría un importante ahorro de recursos públicos, y facilitaría el consenso de las principales fuerzas políticas en favor de la gobernabilidad. Esta exigencia quedó plasmada en la misma "Exposición de motivos" de la Ley 571 (página 9).

Si bien el artículo 24 de la Ley 571 establece la homologación de las elecciones locales, en el apartado de transitorios se estipuló en su artículo Vigésimo Transitorio, el inciso j) que señala:

"j) La elección de Gobernador se llevará a cabo el primer domingo de Febrero de 2011".

Este precepto fue impugnado en Acción de Inconstitucionalidad por los partidos Acción Nacional, del Trabajo y Convergencia (Acción de Inconstitucionalidad 41/2008 y sus acumuladas 42/2008 y 57/2008) y declarado contrario a la Constitución por el más Alto Tribunal del País mediante sentencia de 8 de abril de 2008.

5. Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

A. Interpretación de la Corte:

En la parte conducente, la Corte señaló (cita textual):

OCTAVO.- Procede ahora el estudio de los restantes conceptos de invalidez que hacen valer los partidos promoventes.

1) *Violación al Artículo 116 constitucional por cuanto hace a la fecha de elección del Gobernador.*

El Partido del Trabajo y Convergencia argumentan que los artículos Cuarto y Quinto Transitorios del Decreto 55967, así como 183, 191, Décimo Tercero, Décimo Cuarto, Décimo Quinto, Décimo Sexto y Vigésimo Transitorios de la Ley 571, contravienen lo dispuesto por el Artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal, ya que la elección de gobernador no se empató con la elección nacional, como sí se hizo con la de diputados y ayuntamientos, lo que contradice el espíritu de la reforma constitucional, que busca, entre otros aspectos, uniformar las elecciones nacionales y promover el ahorro en los excesivos gastos de campañas.

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

El concepto de invalidez resulta fundado únicamente por cuanto hace al artículo Vigésimo Transitorio, inciso j), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que dicho precepto, al establecer como fecha para la elección de Gobernador el primer domingo de febrero de dos mil once, transgrede lo dispuesto en el Artículo 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual impone a los Estados la obligación de garantizar que las jornadas comiciales para las elecciones de gobernadores, miembros de las legislaturas locales e integrantes de los ayuntamientos tendrán lugar el primer domingo de julio del año que corresponda.

El único caso en el que los Estados no estarán obligados a acatar dicha disposición, según lo establece el propio precepto constitucional, es aquel en que las jornadas electorales de los Estados se celebren en el año de los comicios federales; de manera que cuando los comicios federales y los estatales no coincidan, los Estados deberán garantizar que la jornada electoral se lleve a cabo el primer domingo de julio del año que corresponda.

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.

Al respecto, no pasa inadvertido el argumento del Congreso local, en el que afirma que lo dispuesto en el Artículo 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal aún no es exigible para el Estado de Guerrero, por estar transcurriendo el período de un año que el artículo Sexto Transitorio del decreto de reformas a la Constitución federal en materia electoral confirió a las legislaturas locales para adecuar sus legislaciones a lo dispuesto en dicho decreto.

Dicho argumento defensivo es infundado, pues a pesar de que se encuentra transcurriendo el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del decreto de reformas a la Constitución en materia electoral, en términos de su Artículo Sexto Transitorio, lo cierto es que el Congreso del Estado ya emitió la legislación a través de la cual pretende incorporar los lineamientos de la reforma electoral federal, siendo ésta la reforma que aquí se impugna, la que necesariamente debe ajustarse al contenido de la Constitución Federal vigente.

Ahora bien, en relación con el concepto de invalidez planteado, cabe aclarar que, contrariamente a lo que afirman los partidos promoventes, la inconstitucionalidad del artículo Vigésimo Transitorio, inciso j), no obedece a la necesidad constitucional de que las elecciones locales se lleven a cabo en el mismo año que las elecciones federales, ya que de lo dispuesto en el Artículo 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal no se desprende regla alguna en tal sentido, sino por el contrario, se prevé la

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

posibilidad de que elecciones federales y locales se lleven a cabo en años distintos, con la particularidad de que, en tal caso, las locales deberán celebrarse forzosamente el primer domingo de julio del año que corresponda.

En este sentido, ninguno de los restantes preceptos impugnados en este apartado contraviene lo dispuesto por el Artículo 116, fracción IV, inciso a) constitucional, pues ninguno de ellos prevé el desarrollo de alguna jornada comicial en fecha distinta al primer domingo de julio del año que corresponda, sino que, por el contrario, el Artículo 183 de la Ley 571 establece que tratándose del proceso electoral ordinario, la jornada electoral se llevará a cabo el primer domingo de julio.

En estas condiciones, lo procedente es declarar la invalidez del Artículo Vigésimo Transitorio, inciso j), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno* de esa entidad el primero de enero de dos mil ocho.

B. Explicación general del pronunciamiento de la Corte.

Tomando en cuenta el Dictamen de reforma constitucional emitido por el Senado, el artículo 116, fracción IV, inciso a) de la Constitución, el artículo transitorio de la Ley 571 del Estado de Guerrero y la Sentencia emitida de la Suprema Corte, se pueden realizar las consideraciones siguientes:

El órgano reformador, a través de la reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, dio un primer paso para homogenizar los calendarios electorales en la República Mexicana. Para el ejercicio homogenizador tomó como punto de referencia la fecha y el año en la que se realizan los comicios federales.

Al respecto, se puede destacar que la reforma optó por establecer una regla general y un único caso de excepción:

1.- La regla general indica que las jornadas electorales en donde se elija:

- Gobernadores
- Miembros de las legislaturas locales
- Integrantes de los ayuntamientos

Se deberán realizar el primer domingo de julio del año que corresponda elegir a los representantes mencionados. Como señala la Corte, la Constitución "impone" la obligación de garantizar que las jornadas comiciales tengan lugar en la fecha aludida.

2. Existe un único caso de excepción, como lo señala la Corte:

Los estados no están obligados a acatar la regla general cuando sus jornadas electorales se llevan a cabo en el año en que se celebran elecciones federales (por ejemplo 2009, 2012, 2015) a pesar de que el día de los comicios no coincida con el del primer domingo de julio.

Con ambas medidas, el legislador constitucional intentó agrupar las elecciones:

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

- En el mismo día, aunque el año de la elección sea distinto.
- En el mismo año, aunque el día de la elección sea distinto.

La introducción de esta norma ha querido generar la existencia de un día específico al año (cualquier año, coincida o no con el de las elecciones federales) para realizar los comicios, o bien, la existencia de años concretos, los de las elecciones federales, dentro de cuyos 365 días de duración, podrán llevarse a cabo, tanto los comicios federales, como todas aquellas jornadas electorales de las entidades federativas que así lo decidan.

La Corte, al observar que en términos del Artículo Vigésimo Transitorio de la Ley 571 del Estado de Guerrero, el próximo proceso electoral de Gobernador se llevará a cabo en dos mil once, año no coincidente con aquel en el que se llevarán a cabo elecciones federales (estas se realizarán en 2012), ha determinado que el legislador no cumplió con el contenido del artículo 116 en donde se estipula que si el año de la elección estatal no coincide con el de la elección federal, el legislador está obligado a homogenizar la fecha de la elección y ponerla el primer domingo de julio.

En este sentido, sí el legislador de Guerrero decidió mantener el año de la elección de Gobernador (2011) debió haber modificado, "forzosamente" como dice la Corte, la fecha de los comicios y no lo hizo, incurriendo en un vicio de inconstitucionalidad.

No obstante, como señalábamos líneas atrás, es importante destacar que el legislador de Guerrero sí homogenizó la fecha de la jornada electoral en el artículo 24 de la Ley 571, cuyo contenido es el siguiente:

ARTÍCULO 24.- Las elecciones ordinarias deberán celebrarse el primer domingo de Julio del año que corresponda, para elegir:

I. Gobernador del Estado de Guerrero, cada seis años; y

II. Diputados al Congreso del Estado y Ayuntamientos, cada tres años.

El día que deban celebrarse las elecciones ordinarias, será considerado como no laborable en todo el territorio del Estado.

Sucedo que este dato no fue apreciado por la Corte debido a que el artículo en comento no fue impugnado de modo particular, impidiendo que nuestro máximo tribunal pudiera emitir un pronunciamiento sobre el mismo, ya que de haber sido así, se hubiera requerido una valoración global del articulado de la Ley 571 y no solamente del Artículo transitorio en cuestión.

Lo anterior lleva a considerar que si bien el legislador guerrerense se apegó en la parte sustancial a lo estipulado en el artículo 116 constitucional, su actuación no se ocupó integralmente del problema de la homogenización del calendario electoral para elegir Gobernador, dejando sin regular un conjunto de supuestos a los que estaba obligado, y regulando otros de manera incompleta e, incluso, contradictoria.

- Por ejemplo, a nivel de la Constitución de Guerrero, no se modificó el artículo 60, que

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

continúa señalando que el Gobernador "tomará posesión de su cargo el día primero de abril del año de renovación del periodo constitucional".

- A nivel de la Ley 571, se produjo una antinomia o contradicción entre dos de sus preceptos, pues mientras el artículo 24 señala que la elección de Gobernador se llevará a cabo el primer domingo de julio del año de la elección, el Transitorio Vigésimo, inciso j) sostiene que la elección será el primer domingo de febrero de 2011, fecha de la jornada electoral establecida en el Código electoral anterior, promulgado el 30 de abril de 1992 y con distintas reformas.
- A nivel de artículos transitorios tampoco se estableció el régimen excepcional que habría de regir en tanto se logra la homogenización. Si bien el artículo 24 de la Ley 571 señala la fecha de realización de los comicios, no se establece el año en que los mismos habrán de realizarse, ni el régimen transitorio para alcanzar dicha uniformización.

C. Efectos de la Sentencia.

El artículo 116 dispone las bases mínimas de organización constitucional para las entidades federativas. Su contenido vincula:

- Al órgano reformador de la Constitución estatal (Compuesto por el Congreso del Estado y la mayoría de los ayuntamientos)
- Al Congreso del Estado.

Porque a ambos órganos les corresponde, en primer lugar, incorporar forzosamente las directrices del artículo 116 a la Constitución o la legislación estatal y, en un segundo momento, ejercer la función legislativa e incorporar los nuevos contenidos constitucionales a la legislación electoral del Estado.

Derivado de la declaración de inconstitucionalidad, el Estado de Guerrero está obligado a realizar nuevas, reformas, en distinto aspectos:

1. Al Artículo Vigésimo Transitorio, inciso j), que fue directamente declarado inconstitucional, para acoplar su contenido a lo dispuesto por el artículo 116.
2. Dado que lo anterior implica mover la fecha o el año de la elección, dependiendo de la decisión que tome la Legislatura, son necesarios otros ajustes a la propia legislación electoral, particularmente:
 - Lo relativo a las fechas para la toma de posesión, la entrada en funciones del Gobernador electo, y la presentación de sus informes de labores, que por su propia naturaleza implica una reforma a la Constitución de Guerrero.
 - Eventualmente, implica revisar exhaustivamente lo concerniente a las fechas y los plazos del calendario electoral para la elección de Gobernador, sobre todo, la fecha de inicio del proceso electoral, la integración de los órganos desconcentrados, el registro de plataformas electorales, la determinación de los

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

topes de gastos de campaña, los plazos para el registro de las candidaturas, la fecha de la jornada electoral, etc.; reformas que atañen al articulado de la Ley 571, aunque la misma contempla previsiones que homogenizan la fecha de las elecciones de gobernador, diputados y ayuntamientos, y por lo mismo establece disposiciones que son comunes a los tres procesos electorales, por ejemplo, los artículos 25, 191, 195, 199, 237, 254, 287, 292, 295 y 296.

6. Modalidades para cumplir con lo ordenado por la Suprema Corte

A. Márgenes de decisión política del legislador guerrerense.

Importante es recalcar que no existe una única fórmula para adecuarse a lo dispuesto por el artículo 116 en materia de homogenización de los calendarios electorales. Al contrario, la Corte ha sostenido que la Constitución Federal no establece lineamientos específicos que deban observar los Estados, en relación a cuándo debe iniciar o durar un proceso electoral, y que éstos gozan de la libertad para legislar libremente en su régimen interior, lo que es acorde con el sistema federal estatuido en los artículos 41, 116, fracción IV y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006).

En función de lo anterior, señala que tanto el órgano reformador como el legislador local cuentan con un margen de apreciación para estructurar y organizar los tiempos en materia electoral, siempre que garantice la vigencia del principio democrático representativo y respete los derechos fundamentales.

Igualmente, ha dicho que no compete a ese Alto Tribunal, la configuración normativa de un sistema electoral porque ello se traduciría en una afectación de manera directa del ámbito decisorio del poder local.

Por ello, ha confirmado la plena libertad del órgano reformador y del legislador local de la entidad federativa para “diseñar autónomamente, de la manera que estime conveniente, oportuno y adecuado, el sistema normativo de carácter transitorio que elija (de entre las diversas opciones existentes) para dar operatividad a su válida intención de homologar los tiempos de las comicios locales con los federales, condicionado únicamente por los contenidos de la norma suprema, de acuerdo a las directrices establecidas en los considerandos que anteceden”. (ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006)

B. Alternativas para homogeneizar el calendario electoral.

De conformidad con lo anterior, las alternativas válidas para el ejercicio de homologación, son:

1. *Realizar una homogenización total.* Es decir, hacer concurrente en día y año, la jornada comicial local con la federal (primer domingo de julio del año de

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

la elección federal). No obstante, es importante tener en cuenta con qué elección federal se va a homogenizar, con la intermedia o la sexenal.

2. *Realizar una homogenización parcial de año.* Esto es, establecer la fecha para la jornada electoral local dentro del año en que se realicen los comicios federales, y que dicha fecha sea distinta a la del primer domingo de julio. Acá también es importante tener en cuenta con qué elección federal se va a homogenizar.

3. *Realizar una homogenización parcial de fecha.* Si los comicios de las entidades federativas se han realizado en años distintos a aquellos en que se llevan a cabo comicios federales, como es el caso de la elección de Gobernador en Guerrero, es válido que los órganos reformadores locales decidan mantener esta decisión.

Pero si se hace de esta forma, el legislador está obligado a homogenizar la fecha de la jornada electoral y ponerla el primer domingo de julio.

La decisión sobre la fecha y año de la elección puede contemplarse a nivel constitucional, o bien a nivel legal, como actualmente está establecido en Guerrero.

C. Prohibiciones:

La Suprema Corte ha señalado que derivado de la reforma al artículo 116 constitucional es necesario establecer un "período de transición" para lograr la homogenización de los calendarios electoral; no obstante, existen vías que directamente han sido vetadas por el propio Tribunal.

1. *Es inconstitucional prorrogar el mandato de Gobernador.* El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el principio de no reelección implica una prohibición fundamental: la prórroga o extensión del mandato más allá del período para el cual se ha sido electo democráticamente, sea mediante la organización de nuevas elecciones, sea mediante una ampliación con esos efectos.

Por ello, no es posible ampliar el mandato del Gobernador, más allá del período para el cual ha sido electo por la comunidad de la entidad federativa. (Criterio que deriva, por analogía, de la ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006)

2. *Es inconstitucional que el Congreso del Estado designe un Gobernador de transición.* De acuerdo con el Alto Tribunal, el texto del artículo 116 constitucional es claro al expresar que la elección de los Gobernadores de los Estados debe ser directa; asimismo, que las Constituciones y leyes de los Estados deben garantizar que la elección de dicho funcionario se realice mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, todo lo cual no se cumple cuando el Congreso tiene una facultad extraordinaria para designar a un gobernador transitorio.

Si bien se prevé que la elección de Gobernador puede ser extraordinaria, esta posibilidad se encuentra "acotada" para los casos en que se elija al Gobernador sustituto

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

o el designado para concluir el período, en caso de falta absoluta del constitucional; y, al gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador; por tanto, en todos los casos que se prevé una elección extraordinaria, se tiene como premisa que exista un Gobernador electo mediante el voto popular directo, para un cierto período. Partiendo de dicha premisa, se prevé que en caso que dicho Gobernador electo falte absoluta o temporalmente se llevará a cabo el mecanismo extraordinario de elección.

Por lo anterior, la Corte ha vetado la posibilidad de que la legislatura de un Estado, por la mayoría de dos terceras partes, designe al Gobernador que habrá de fungir durante el período necesario para empatar el proceso electoral local con el federal, en sustitución de los comicios populares. No importa, a estos efectos, que la duración del mandato del Gobernador así designado sea corto, en ocasiones menor al año.

Una previsión normativa de esta naturaleza, según la Corte, establece una modalidad adicional para la designación del Gobernador en la entidad federativa (esta modalidad se puso en práctica en Michoacán por ejemplo), y constituye una excepción al principio de elecciones directas y democráticas que no se encuentra prevista en la Constitución, contraviniendo dicho principio.

No es válido, señala finalmente la Corte, que las legislaturas locales, en cualquier momento y con cualquier justificación, puedan nombrar a los Gobernadores por períodos que ellos mismos determinarán, por que de ser así, se cometería una clara violación a la voluntad popular. (ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006.)

D. Régimen transitorio

Lo más importante para realizar la homogenización de los calendarios electorales recae en el régimen transitorio. El diseño, de este régimen está en manos del legislador estatal. Existe, como lo ha señalado la Corte, una amplia gama de posibilidades en su utilización; pero, como hemos visto, se debe ser muy cuidadoso para retomar la alternativa adecuada.

La Corte ha sostenido que las normas transitorias deben ser de carácter excepcional, y su único objetivo debe encaminarse a lograr homogenizar la fecha o el año de las elecciones (esto ha sido reconocido, por ejemplo, en la ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 158/2007 Y SUS ACUMULADAS 159/2007, 160/2007, 161/2007 Y 162/2007).

Ha dicho también, que si el régimen transitorio se prevé como un mecanismo para hacer viable una reforma constitucional, dicho mecanismo debe acatar la disposición constitucional que señala que la elección de los Gobernadores de los Estados debe realizarse mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. (ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006).

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

Ha subrayado que estas normas pueden establecer la duración excepcional del mandato de Gobernador, hasta lograr el cometido de la unificación, sin contravenir el principio establecido en el propio Artículo 116 de que ningún Gobernador podrá durar en el encargo más de 6 años.

Ha reconocido que los estados pueden extender o acortar los mandatos de los gobernantes locales, pero en caso de hacerlo debe ser como una previsión a futuro en donde el electorado esté plenamente informado y tenga conocimiento cierto del período que va a desempeñar el funcionario que elija de modo que se respete su voluntad (ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2005 y 51/2006).

7. Metodología para realizar la nueva reforma:

A. Premisa: Salvar la próxima fecha de los comicios para Gobernador:

Cualquiera que sea la opción para la concurrencia de los comicios, esta no podrá modificar la próxima fecha de inicio de mandato del nuevo Gobernador. Por tanto, el proceso de homologación deberá proyectarse necesariamente hacia el futuro, dado que la Corte se ha pronunciado sobre la inexorabilidad de realizar una elección directa para elegir al Gobernador y no es posible utilizar la figura de Gobernador provisional, sustituto, interino o encargado del despacho para que se haga cargo del Poder Ejecutivo durante el período de transición.

Esto significa que el Gobernador actual debe dejar el encargo el 31 de marzo de 2011 y que para esa fecha ya debió de haberse concluido el proceso electoral para elegir al Gobernador que habrá de comenzar su encargo el 01 de abril del mismo año (Artículo 60 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero).

En este sentido, las posibilidades son dos:

- Modificar la fecha de la elección de 2011 a una fecha adicional, pero que permita que entre la elección y la toma de posesión del Gobernador, se puedan desahogar todas las instancias impugnativas locales y federales. Con ello, se respetaría la resolución de la Corte, que declaró inconstitucional que la elección se realice el primer domingo de febrero.
- Que la elección de Gobernador se lleve a cabo bajo el calendario electoral previsto en el Código Electoral anterior (1992), y sobre todo, tal y como se prevé en el Artículo 19 inciso a) de dicho ordenamiento, la jornada electoral será el primer domingo de febrero de 2011. Por tanto, el calendario electoral establecido en el Artículo Vigésimo transitorio de la Ley 571 es válido y aplicable, porque se funda en lo previsto por Código electoral anterior. Esta opción implicaría realizar menos ajustes y respetaría lo señalado por la Corte, que no declaró inconstitucional la fecha, en sí misma, sino el régimen de transitorios para lograr la homologación de la fecha de Gobernador.

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

Lo que debe tenerse muy presente es que entre el término del mandato actual, el 31 de marzo, y el inicio del nuevo, el 01 de abril, debe mediar una elección directa. Por lo mismo, el ejercicio de homologación deberá respetar las fechas establecidas para el cambio de poderes, y surtir sus efectos dentro del período de gobierno del próximo gobernador.

Sin embargo, muy importante resulta que antes de 90 días del inicio del proceso electoral para elegir al Gobernador en 2011 (término fijado por el artículo 105 constitucional para que las reformas electorales sean procedentes), se determine el cambio en la fecha de los comicios, o se estipule en el régimen de transitorios el período exacto que durará en su cargo el Gobernador a elegir, ya que de acuerdo a la opinión de la Corte, resulta imprescindible que el elector sepa de manera previa el período de ejercicio del cargo que va a votar.

B. Determinar el tipo de homogenización a llevar a cabo:

- Total
- Parcial de año
- Parcial de fecha

Estas alternativas tienen distintas implicaciones, porque la concurrencia se puede dar en dos planos:

- Interna
- Externa

La concurrencia interna implica, que los comicios para elegir Gobernador, diputados y ayuntamientos se lleve a cabo el primer domingo de julio del mismo año. El artículo 116 habla sólo de la fecha, por lo que pueden existir elecciones no coincidentes en año.

La externa implica que los comicios locales se realicen en la fecha o en el año de los comicios federales, de donde deriva una homologación que puede tomar alguna de las dos posibilidades señaladas.

En las alternativas que siguen nos vamos a referir exclusivamente a la concurrencia externa, tomando solamente la elección de Gobernador.

- *Homogenización total.* Requiere poner la fecha de la elección de Gobernador en la fecha y año en que se lleven a cabo comicios federales.

Intentar llevar a cabo la uniformización en el 2012 resulta muy complejo porque implicaría realizar dos elecciones en un período muy corto de tiempo. Una en febrero de 2011, y otra en julio de 2012. La duración del Gobernador (en funciones desde el 01 de abril) sería únicamente de 1 año y 5 o 6 meses, dependiendo de la fecha elegida para su entrada en funciones (septiembre u octubre). El empleo de importantes recursos humanos y económicos no sería proporcional al mandato del Gobernador elegido.

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

La uniformización en 2015 es más factible. Implica que el Gobernador electo en febrero de 2011, en funciones desde el 01 de abril, dure en su mandato 4 años y 5 o 6 meses, dependiendo de la fecha elegida para la entrada en funciones del siguiente (septiembre u octubre).

Ambas requerirían un régimen de transitorios en donde se especifique la duración del encargo, la fecha de la elección y la toma de posesión del funcionario elegido.

- *Homogenización parcial de año.* Implica ajustar el año de la elección de Gobernador al de los comicios federales (2012, 2015 o 2018) y elegir una fecha de la elección distinta a la del primer domingo de julio, que pudiera ser como la actual, el primer domingo de febrero.

De hacerlo para los comicios de 2012, el Gobernador electo en 2011 duraría únicamente un año, desde el 01 de abril. Si se elige 2015, el gobernador duraría 4 años.

Pero si se decide hacerlo para 2018, se necesitaría organizar dos elecciones, porque el mandato máximo de un gobernador es de 6 años y estaríamos en presencia de un período de gobierno de 7 años.

En estos casos, el régimen transitorio deberá establecer la duración de los períodos de gobierno del funcionario elegido, que dados los años a ocupar, deberían ser mandatos de 3 y 4 años respectivamente.

- *Homogenización parcial de fecha:* Implica organizar los comicios para elegir Gobernador en un año distinto al de los comicios federales (como actualmente se establece en el Estado de Guerrero), pero con la obligación de llevar a cabo la jornada electoral el primer domingo de julio.

En este punto, lo relevante consiste en la determinación de año, porque en base a ello deberá establecerse el régimen transitorio.

Por ejemplo, si se establece el año 2016, la elección debería llevarse a cabo el primer domingo de julio, y el régimen de transición debería señalar que el Gobernador elegido en febrero de 2011 culminaría su período en la fecha de toma de posesión del Gobernador electo. Si dicha fecha se pone en septiembre u octubre, el gobernador elegido en 2011 duraría en el cargo 5 años y 6 o 7 meses; esto es, casi abarcaría el período normal de 6 años.

- *Homogenización en base a la plena concurrencia interna y externa.* La Ley 571 prefigura la concurrencia de la jornada electoral para elegir Gobernador, diputados y ayuntamientos; establece, por tanto, una "concurrencia interna"; a su lado, se ha realizado un ejercicio consciente, como se destaca en la "Exposición de motivos" de la Ley 571, para lograr la homogenización de los calendarios locales y los federales; de ahí que el régimen transitorio de la misma Ley haya fijado los períodos excepcionales de los diputados y ayuntamientos para lograr una plena homogenización en el año 2018. En

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

síntesis, es posible afirmar que el legislador guerrerense busca lograr tanto la "conurrencia interna como la externa".

En función de lo anterior, si la idea es lograr una plena coincidencia en la fecha y el año de las elecciones en 2018, se puede pensar en la siguiente alternativa, que deberá quedar explicitada dentro del régimen transitorio:

- Que el Gobernador que se elija en febrero de 2011 tenga un mandato que dure del 01 de abril de 2011 hasta septiembre u octubre de 2015, con lo cual ejercería el encargo durante 4 años, con 5 o 6 meses.
- El Gobernador que se elija en julio de 2015, en la misma jornada en que se elegirán diputados y ayuntamientos, tenga un mandato que dure de septiembre u octubre de 2015 a septiembre u octubre de 2018, con lo cual ejercería el encargo durante 3 años exactos.
- En la elección de Gobernador de julio de 2018, el período de 6 años de mandato se normalizaría.