

# CONSTITUCIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO

*Comentada*





ESTADO LIBRE Y  
SOBERANO DE GUERRERO

En el centro, partiendo de la base hacia arriba, una caña áct. Abajo de la diadema, una figura curvada hacia arriba en sus dos extremos, símbolo de una flecha. Abajo de la diadema y posterior a la flecha, una línea horizontal armónica con dos ornatos simétricos y en el centro, una figura cónica en rojo; este ornato es verde en la parte superior para hacer caer en el extremo, una figura de vírgula, que simulan listones que van cayendo para formar en la parte superior una curva que, al ascender, se encuentra con las figuras que como el listón anterior, mantienen la misma forma para hacer simetría; éstas son en color amarillo y van sobre una franja roja para encontrar otra más pequeña que hace curva en su parte inferior para subir rectamente, la cual es en color verde.

En el centro del escudo sobre un fondo azul la figura de un caballero tigre que mantiene en su mano derecha, en forma horizontal, una macana. Este mismo caballero tiene una rodela que ocupa un gran espacio iniciándose el círculo desde el centro. La rodela tiene un ornato hecho con grecas con fondos de color rojo, verde, violeta y amarillo, partiendo de la base de la rodela nueve plumas abiertas en abanico que son: amarilla oro, verde, blanca, roja, violeta, amarilla, verde, morada y amarilla oro.

Los colores son símbolos. El amarillo de los adornos refiere a los grandes señores que usaban mucho del metal de oro. El rojo de la sangre, el valor precioso que se entregaba al sol. El verde de los vegetales; el azul del cielo y del agua. Las manchas de la piel del tigre son las del cielo por la noche y simbólicas del señor de la noche que es Tezcatlipoca.

En conjunto, el penacho y la diadema del escudo simbolizan el poder y el escudo propiamente dicho, Capa del Señor con Poder.

El fondo en el que descansa el lema y Escudo Oficial del Estado, será de color blanco.

**Artículo 15.** El Escudo Oficial descrito en el artículo que antecede, llevará inscrita en la parte inferior, una leyenda que dice: “ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO”.

\*Artículos 14 y 15 de la Ley Número 761 Sobre Símbolos de Identidad y Pertenencia del Estado de Guerrero.



CONSTITUCIÓN POLÍTICA  
DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO

COMENTADA



CONSTITUCIÓN POLÍTICA  
DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE  
GUERRERO  
COMENTADA



GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO  
ALTRES COSTA-AMIC EDITORES  
MÉXICO, 2019

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE  
Y SOBERANO DE GUERRERO  
COMENTADA



David Cienfuegos Salgado,  
**Coordinador de la Obra**

**Diseño y tipografía:** Carlos Eduardo García Urueta y Bartomeu Costa-Amic Leonardo.

**Diseño de portada:** Magdalena González Valdés y Ángel David Agama Velasco

**Coordinación editorial:** Bartomeu Costa-Amic Leonardo.

**Maquetación:** José Isaías Velázquez García.

**Coordinación de Impresos:** Adrián Promotor Téllez

**Cotejo y revisión:** Édgar Piedragil Galván.

### **Advertencia**

La versión de esta Constitución es la vigente al 8 de julio de 2019.

Los comentarios vertidos en esta obra reflejan exclusivamente el punto de vista de quien suscribe su autoría. Se publican íntegros en estricto respeto a la libertad de pensamiento y de expresión, en virtud de tratarse de un libro de contenido académico con fines de divulgación del contenido de la Constitución estatal. Su publicación no implica o refleja una posición o directriz institucional del Gobierno del Estado de Guerrero.

El contenido de esta obra puede reproducirse total o parcialmente por cualquier medio, respetando siempre la autoría individual o colectiva de lo que se reproduzca, así como indicando que se trata de una publicación patrocinada por el Gobierno del Estado de Guerrero.

© 2019, Derechos reservados

Gobierno del Estado de Guerrero

Palacio de Gobierno, Boulevard René Juárez Cisneros #62, Col. Cd. de los Servicios,  
C.P. 39074, Chilpancingo, Guerrero.

@Gob\_Guerrero

Altres Costa-Amic Editores, S.A. de C.V.

Calle 35 Poniente 302-A, Col. Chula Vista, C.P. 72420, Puebla, Puebla.

altrescostaamic@gmail.com / @AltresCostaAmic

Miembro de la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana, Registro 3869.

Primera edición, julio 2019

**ISBN 978-607-8518-31-9**

**Impreso en México**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE  
Y SOBERANO DE GUERRERO  
COMENTADA

ÍNDICE DE CONTENIDO



Texto introductorio. ....	23
---------------------------	----

**TÍTULO PRIMERO**

DISPOSICIONES PRELIMINARES

ARTÍCULO 1. ....	25
ARTÍCULO 2. ....	28

**TÍTULO SEGUNDO**

DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍAS

ARTÍCULO 3. ....	34
ARTÍCULO 4. ....	37
ARTÍCULO 5. ....	40

SECCIÓN I

Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales

ARTÍCULO 6. ....	44
ARTÍCULO 7. ....	52

SECCIÓN II

De los Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos

ARTÍCULO 8. ....	54
ARTÍCULO 9. ....	58
ARTÍCULO 10. ....	62

ARTÍCULO 11. ....	63
ARTÍCULO 12. ....	66
ARTÍCULO 13. ....	69
ARTÍCULO 14. ....	70

**TÍTULO TERCERO**  
DE LOS GUERRERENSES

ARTÍCULO 15. ....	73
ARTÍCULO 16. ....	74
ARTÍCULO 17. ....	76
ARTÍCULO 18. ....	77

SECCIÓN I  
Derechos y Obligaciones de los Ciudadanos Guerrerenses

ARTÍCULO 19. ....	80
-------------------	----

SECCIÓN II  
Pérdida y Suspensión de los Derechos

ARTÍCULO 20. ....	89
ARTÍCULO 21. ....	91

**TÍTULO CUARTO**  
ESTRUCTURA POLÍTICA DEL ESTADO

SECCIÓN I  
Forma de Gobierno

ARTÍCULO 22. ....	94
ARTÍCULO 23. ....	97

SECCIÓN II  
Del Territorio del Estado

ARTÍCULO 24. ....	99
ARTÍCULO 25. ....	109

ARTÍCULO 26. ....	115
ARTÍCULO 27. ....	117

SECCIÓN III  
De los Distritos

ARTÍCULO 28. ....	122
ARTÍCULO 29. ....	124
ARTÍCULO 30. ....	129

SECCIÓN IV  
Símbolos del Estado

ARTÍCULO 31. ....	130
-------------------	-----

SECCIÓN V  
De los Partidos Políticos y las Candidaturas Independientes

APARTADO PRIMERO  
Naturaleza y Fines

ARTÍCULO 32. ....	134
ARTÍCULO 33. ....	134
ARTÍCULO 34. ....	135
ARTÍCULO 35. ....	135

APARTADO SEGUNDO  
Derechos, Obligaciones y Prohibiciones

ARTÍCULO 36. ....	139
ARTÍCULO 37. ....	141
ARTÍCULO 38. ....	143

APARTADO TERCERO  
Prerrogativas

ARTÍCULO 39. ....	148
-------------------	-----

APARTADO CUARTO  
Proceso Electoral

ARTÍCULO 40. ....	150
ARTÍCULO 41. ....	151
ARTÍCULO 42. ....	152

**TÍTULO QUINTO**  
PODER LEGISLATIVO

SECCIÓN I  
Del Congreso del Estado y su Integración

ARTÍCULO 43. ....	158
ARTÍCULO 44. ....	160
ARTÍCULO 45. ....	162

SECCIÓN II  
Estatuto de los Legisladores

ARTÍCULO 46. ....	164
ARTÍCULO 47. ....	166
ARTÍCULO 48. ....	167
ARTÍCULO 49. ....	171
ARTÍCULO 50. ....	173
ARTÍCULO 51. ....	178
ARTÍCULO 52. ....	180
ARTÍCULO 53. ....	184
ARTÍCULO 54. ....	184
ARTÍCULO 55. ....	188
ARTÍCULO 56. ....	190

SECCIÓN III  
Instalación, Funcionamiento y Atribuciones  
del Congreso del Estado

ARTÍCULO 57. ....	192
-------------------	-----

ARTÍCULO 58.	196
ARTÍCULO 59.	197
ARTÍCULO 60.	199
ARTÍCULO 61.	202
ARTÍCULO 62.	242

**SECCIÓN IV**  
Órganos de Gobierno y Representación

ARTÍCULO 63.	244
ARTÍCULO 64.	246

**SECCIÓN V**  
Proceso Legislativo

ARTÍCULO 65.	250
ARTÍCULO 66.	252
ARTÍCULO 67.	253
ARTÍCULO 68.	254

**SECCIÓN VI**  
Comisión Permanente

ARTÍCULO 69.	254
ARTÍCULO 70.	255

**TÍTULO SEXTO**  
PODER EJECUTIVO

**SECCIÓN I**  
Del Gobernador del Estado

ARTÍCULO 71.	261
ARTÍCULO 72.	262
ARTÍCULO 73.	264
ARTÍCULO 74.	265

SECCIÓN II  
Estatuto Jurídico del Gobernador

ARTÍCULO 75. ....	267
ARTÍCULO 76. ....	268
ARTÍCULO 77. ....	270
ARTÍCULO 78. ....	271
ARTÍCULO 79. ....	272
ARTÍCULO 80. ....	273
ARTÍCULO 81. ....	274
ARTÍCULO 82. ....	275
ARTÍCULO 83. ....	276
ARTÍCULO 84. ....	278
ARTÍCULO 85. ....	280
ARTÍCULO 86. ....	280

SECCIÓN III  
Funcionamiento

ARTÍCULO 87. ....	283
ARTÍCULO 88. ....	286
ARTÍCULO 89. ....	289
ARTÍCULO 90. ....	290

SECCIÓN IV  
Atribuciones

ARTÍCULO 91. ....	291
-------------------	-----

**TÍTULO SÉPTIMO**  
PODER JUDICIAL

SECCIÓN I  
Fines y Organización

ARTÍCULO 92. ....	312
-------------------	-----

ARTÍCULO 93. ....	316
ARTÍCULO 94. ....	317

**SECCIÓN II**

Estatuto Jurídico de Magistrados y Jueces

ARTÍCULO 95. ....	318
ARTÍCULO 96. ....	320
ARTÍCULO 97. ....	326
ARTÍCULO 98. ....	328
ARTÍCULO 99. ....	331
ARTÍCULO 100. ....	333

**SECCIÓN III**

Tribunal Superior De Justicia

**APARTADO I**

INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

ARTÍCULO 101. ....	339
ARTÍCULO 102. ....	341
ARTÍCULO 103. ....	344

**APARTADO II**

Atribuciones

ARTÍCULO 104. ....	346
--------------------	-----

**TÍTULO OCTAVO**

ÓRGANOS AUTÓNOMOS DEL ESTADO

**SECCIÓN I**

Principios Comunes

ARTÍCULO 105. ....	351
ARTÍCULO 106. ....	353
ARTÍCULO 107. ....	354

ARTÍCULO 108.	.....	355
ARTÍCULO 109.	.....	356
ARTÍCULO 110.	.....	356

## SECCIÓN II

### Estatuto Jurídico de sus Integrantes

ARTÍCULO 111.	.....	356
ARTÍCULO 112.	.....	360
ARTÍCULO 113.	.....	363
ARTÍCULO 114.	.....	363
ARTÍCULO 115.	.....	365

## CAPÍTULO I

### Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero

## SECCIÓN I

### Función

ARTÍCULO 116.	.....	366
---------------	-------	-----

## SECCIÓN II

### Integración y Nombramiento

ARTÍCULO 117.	.....	367
ARTÍCULO 118.	.....	368

## SECCIÓN III

### Atribuciones

ARTÍCULO 119.	.....	368
---------------	-------	-----

## CAPÍTULO II

### INSTITUTO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE GUERRERO

## SECCIÓN I

### Función

ARTÍCULO 120.	.....	371
---------------	-------	-----

SECCIÓN II  
Principios, Integración y Nombramiento

ARTÍCULO 121. ....	373
ARTÍCULO 122. ....	374

SECCIÓN III  
Atribuciones

ARTÍCULO 123. ....	377
--------------------	-----

CAPÍTULO III  
Instituto Electoral y de Participación Ciudadana  
del Estado de Guerrero

SECCIÓN I  
Función

ARTÍCULO 124. ....	380
--------------------	-----

SECCIÓN II  
Principios, Integración y Nombramiento

ARTÍCULO 125. ....	383
ARTÍCULO 126. ....	388
ARTÍCULO 127. ....	391

SECCIÓN III  
Atribuciones

ARTÍCULO 128. ....	393
ARTÍCULO 129. ....	396
ARTÍCULO 130. ....	398
ARTÍCULO 131. ....	400

CAPÍTULO IV  
Tribunal Electoral del Estado de Guerrero

SECCIÓN I  
Función, Principios, Integración y Nombramiento

ARTÍCULO 132. ....	402
ARTÍCULO 133. ....	403

SECCIÓN II  
Atribuciones

ARTÍCULO 134. ....	405
--------------------	-----

CAPÍTULO V  
Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero

SECCIÓN I  
Función

ARTÍCULO 135. ....	410
--------------------	-----

SECCIÓN II  
Nombramiento e Integración

ARTÍCULO 136. ....	412
ARTÍCULO 137. ....	412

SECCIÓN III  
Atribuciones

ARTÍCULO 138. ....	4113
--------------------	------

CAPÍTULO VI  
Fiscalía General del Estado de Guerrero

SECCIÓN I  
Función y Atribuciones

ARTÍCULO 139. ....	416
--------------------	-----

SECCIÓN II  
Integración

ARTÍCULO 140. ....	419
ARTÍCULO 141. ....	420

SECCIÓN III  
Nombramiento

ARTÍCULO 142. ....	421
--------------------	-----

**TÍTULO NOVENO**  
ÓRGANOS CON AUTONOMÍA TÉCNICA

SECCIÓN I  
Principios Comunes

ARTÍCULO 143. ....	427
ARTÍCULO 144. ....	430
ARTÍCULO 145. ....	432
ARTÍCULO 146. ....	434

SECCIÓN II  
Estatuto Jurídico de sus Integrantes

ARTÍCULO 147. ....	436
ARTÍCULO 148. ....	438
ARTÍCULO 149. ....	442

CAPÍTULO I  
Auditoría Superior del Estado de Guerrero

SECCIÓN I  
Fines

ARTÍCULO 150. ....	444
--------------------	-----

SECCIÓN II  
Principios, Integración y Nombramiento

ARTÍCULO 151. ....	449
ARTÍCULO 152. ....	450

SECCIÓN III  
Competencia

ARTÍCULO 153. ....	450
--------------------	-----

CAPÍTULO II  
Consejo de Políticas Públicas

SECCIÓN I  
Integración, Fines y Funcionamiento

ARTÍCULO 154. ....	457
ARTÍCULO 155. ....	458
ARTÍCULO 156. ....	459
ARTÍCULO 157. ....	462
ARTÍCULO 158. ....	464

SECCIÓN II  
Competencia

ARTÍCULO 159. ....	459
--------------------	-----

CAPÍTULO III  
Consejo de la Judicatura

SECCIÓN I  
Fines

ARTÍCULO 160. ....	468
--------------------	-----

SECCIÓN II  
Integración, Nombramiento y Competencias

ARTÍCULO 161. ....	470
--------------------	-----

ARTÍCULO 162. ....	472
ARTÍCULO 163. ....	472

**CAPÍTULO IV**

Instituto de la Defensoría Pública del Estado de Guerrero

**SECCIÓN I**

Fines e Integración

ARTÍCULO 164. ....	475
ARTÍCULO 165. ....	479
ARTÍCULO 166. ....	483
ARTÍCULO 167. ....	485

**SECCIÓN II**

Nombramiento

ARTÍCULO 168. ....	487
--------------------	-----

**SECCIÓN III**

Competencia

ARTÍCULO 169. ....	488
--------------------	-----

**TÍTULO DÉCIMO**

MUNICIPIO LIBRE

**SECCIÓN I**

Disposiciones Generales

ARTÍCULO 170. ....	493
ARTÍCULO 171. ....	496
ARTÍCULO 172. ....	498

**SECCIÓN II**

Estatuto Jurídico de sus Integrantes

ARTÍCULO 173. ....	502
ARTÍCULO 174. ....	503

ARTÍCULO 175. ....	506
ARTÍCULO 176. ....	508
ARTÍCULO 177. ....	509

SECCIÓN III  
Competencias

ARTÍCULO 178. ....	510
--------------------	-----

SECCIÓN IV  
Funciones y Servicios Públicos

ARTÍCULO 179. ....	513
--------------------	-----

**TÍTULO DÉCIMO PRIMERO**  
HACIENDA PÚBLICA DEL ESTADO

SECCIÓN I  
Hacienda Estatal

ARTÍCULO 180. ....	515
ARTÍCULO 181. ....	515
ARTÍCULO 182. ....	517
ARTÍCULO 183. ....	517
ARTÍCULO 184. ....	518

SECCIÓN II  
Hacienda Municipal

ARTÍCULO 185. ....	518
ARTÍCULO 186. ....	523

**TÍTULO DÉCIMO SEGUNDO**

SECCIÓN I  
Educación Pública del Estado

ARTÍCULO 187. ....	526
ARTÍCULO 188. ....	526

SECCIÓN II  
Universidades e Instituciones de Educación Superior

ARTÍCULO 189. ....	532
ARTÍCULO 190. ....	533

**TÍTULO DÉCIMO TERCERO**

DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, PARTICULARES VINCULADOS CON FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES O HECHOS DE CORRUPCIÓN Y PATRIMONIAL DEL ESTADO DE GUERRERO

SECCIÓN I  
Servidores Públicos

ARTÍCULO 191. ....	538
--------------------	-----

SECCIÓN II  
Servicio Civil de Carrera

ARTÍCULO 192. ....	555
--------------------	-----

SECCIÓN III  
Responsabilidad de los Servidores Públicos  
Disposiciones Generales

ARTÍCULO 193. ....	560
ARTÍCULO 194. ....	563

SECCIÓN IV  
Responsabilidad Política

ARTÍCULO 195. ....	567
--------------------	-----

SECCIÓN V  
Responsabilidad Penal

ARTÍCULO 196. ....	572
--------------------	-----

SECCIÓN VI  
Responsabilidad Administrativa

ARTÍCULO 197. ....	575
--------------------	-----

SECCIÓN VII  
Responsabilidad Civil

ARTÍCULO 198. ....	578
--------------------	-----

SECCIÓN VIII  
El Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero

ARTÍCULO 198 BIS. ....	581
ARTÍCULO 198 TER. ....	582

**TÍTULO DÉCIMO CUARTO**

SUPREMACÍA, REFORMA E INVIOLABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN

SECCIÓN ÚNICA  
De la Reforma e Inviolabilidad de la Constitución

ARTÍCULO 199. ....	585
ARTÍCULO 200. ....	588
ARTÍCULOS TRANSITORIOS	593

**ENSAYOS**

La importancia del conocimiento de la Constitución política del Estado de Guerrero, Elisur ARTEAGA NAVA. ....	609
Acerca de la Constitución del Estado de Guerrero, Manuel GONZÁLEZ OROPEZA. ....	613
Cambios constitucionales en Guerrero: ¿adaptación al entorno o brindis al sol?, Cristina Abril MORENO HERNÁNDEZ, Eudocio TÉLLEZ SANTIAGO y Secundino GONZÁLEZ MARRERO. ....	615
Acerca de las constituciones locales, David CIENFUEGOS SALGADO. ....	637
Colaboradores. ....	651



Escudo oficial del Estado de Guerrero, adoptado mediante el decreto 41 del 20 de diciembre de 1951 y publicado en el Periódico Oficial el 2 de enero de 1952.



Escudo oficial del Estado de Guerrero, adoptado el 2 de agosto de 1949 tras la publicación del decreto 31 en el Periódico Oficial dentro del marco conmemorativo de la celebración del primer centenario de la erección del Estado de Guerrero.

## CAMBIOS CONSTITUCIONALES EN GUERRERO: ¿ADAPTACIÓN AL ENTORNO O BRINDIS AL SOL?

Cristina Abril MORENO HERNÁNDEZ  
Eudocio TÉLLEZ SANTIAGO  
Secundino GONZÁLEZ MARRERO



### 1. EL PROCESO DE CAMBIO. LOS HECHOS

El 27 de octubre<sup>393</sup> de 2012 el gobernador de Guerrero, Ángel Aguirre, envió al Congreso del Estado una iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución local, cumpliendo así una promesa de campaña<sup>394</sup> y cumpliendo, también, con una tradición mexicana según la cual han sido los titulares del Ejecutivo —federal y estatales— quienes impulsan los cambios constitucionales (Carbonell, 2009: 114)<sup>395</sup>. La iniciativa, tras ser conocida por el pleno de la Cámara el 6 de noviembre, fue turnada a la Comisión de Estudios Constitucionales y Jurídicos. Tras los subsiguientes cambios y debates, el pleno del Congreso la aprobó por unanimidad de los miembros presentes.<sup>396</sup>

Tal y como establecen los mecanismos de reforma, el texto pasó después a discusión en los municipios y finalmente, el 24 de abril de 2014, el Congreso aprobó el decre-

---

<sup>393</sup> La fecha es significativa, ya que conmemora la formación oficial del Estado, en 1849. Los gobernantes locales suelen hacer uso de esa fecha para la toma de decisiones relevantes.

<sup>394</sup> “Propone Aguirre nueva Constitución que revoque a los gobernantes que no cumplan”. *La Jornada de Guerrero*, 16 de enero de 2011. En la misma fecha, el periódico también recoge la noticia de que el entonces diputado federal por el PT, Porfirio Muñoz Ledo, sería el consultor encargado de la preparación del proyecto de reformas, elaborado por una comisión coordinada por Marcial Rodríguez Saldaña. Muñoz Ledo planteó la elaboración de una nueva carta magna para el estado debe tomar en cuenta la fuerza de los municipios, y planteó que “el origen de la soberanía está en el municipio, hay que devolverles el poder” Habría también que “privilegiar el derecho a decidir de los pueblos indígenas” y que “la democracia sea participativa, para lo cual deben quedar bien asentados los plebiscitos y los referendos, para que los pueblos tomen decisiones referentes a su forma de gobierno”.

<sup>395</sup> “tanto el Poder Legislativo como el Judicial se desentendían del texto constitucional y dejaban toda la iniciativa de la materia al presidente de la República. Esto significaba que todas las reformas constitucionales tenían su origen en el presidente y que el texto de la Carta Magna se solía interpretar tomando como base la exposición de motivos con que se acompañaba cada iniciativa de reforma”.

<sup>396</sup> En adelante, el texto enviado por el Gobernador será citado como Propuesta del Gobernador, PG, y el aprobado y vigente como Constitución del Estado de Guerrero, CEG.

to 243 que recoge las reformas, al tener constancia de su ratificación por 45 municipios, 4 más de lo exigido por la norma. Dicha ratificación por parte de los ayuntamientos se llevó a cabo de modo muy fluido y sin apenas objeciones. La excepción vino de parte del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) cuyo comité estatal emitió un comunicado en el que instaba a los Cabildos municipales a rechazar el proyecto pues argüía que, entre otras desgracias, el nuevo texto degradaba los derechos humanos como “al trabajo, la salud, al agua, a la alimentación” a la categoría de “derechos sociales, económicos y culturales”. También se quejaba el comunicado de que no disminuyera el número de diputaciones plurinominales, lo que “parece haber sido convenido para satisfacer los intereses de los partidos políticos”. Como se verá *infra*, el proyecto enviado por el Gobernador planteaba disminuir de 18 a 8 los curules de vía plurinominal. No deja de ser curioso que un partido en formación defienda la disminución de escaños proporcionales, que son a los que tendría más fácil acceso<sup>397</sup>.

Con posterioridad a la promulgación del texto hubo cambios, algunos en la propia Constitución<sup>398</sup> y otros que la afectan de manera indirecta, al aprobarse la nueva Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero del 30 de junio de 2014 (en adelante LIPEG).

## 2. El *por qué*

Estudios sobre modificaciones constitucionales —sus causas y sus modalidades— no han sido muy abundantes en Ciencia Política, quizás por entender que todo ello correspondía disciplinariamente al Derecho Constitucional (Jon Elster, 1991, 1994). Es un vacío que se ha ido llenando en parte por los trabajos del propio Elster y de otros como Gabriel Negretto (2008, 2009, 2012)

Las constituciones cambian y lo hacen de varias maneras. La más radical consiste en su sustitución por otra distinta. Es lo que ocurre, habitualmente, tras un cambio de régimen<sup>399</sup> o como consecuencia de una crisis política de especial trascendencia, por

---

<sup>397</sup> «[http://www.morenaguerrero.com/2014/04/morena-pide-los-cabildos-rechazar.html#.U3OYR\\_mSzL](http://www.morenaguerrero.com/2014/04/morena-pide-los-cabildos-rechazar.html#.U3OYR_mSzL)», consultado el 14 de mayo de 2014.

<sup>398</sup> A fines de Junio de 2014, el nuevo texto ya vivió su primera reforma, aunque de contenido poco sustantivo, ya que se trató de una adaptación a los cambios derivados de la creación del INE, en concreto, de la manera de elegir a los integrantes de las instituciones electorales del Estado (Congreso de Guerrero, 2014b).

<sup>399</sup> Hay casos en los que el cambio de régimen, por ejemplo, de uno autoritario a uno democrático, implica el restablecimiento de la precedente constitución democrática derogada o congelada por el autoritarismo. Fue, por ejemplo, el caso de la última transición argentina. Según Barbara Geddes (v. en Negretto, 2008: 10) la restauración de una constitución previa o la promulgación de una nueva tras el período autoritario depende si el sistema de partidos que emerge es continuidad o no del anterior.

ejemplo, la que provocó la transformación de la débil Confederación de Estados Unidos al vigente —aunque claro que muy cambiado desde entonces— régimen federal. Otro caso relevante lo constituye el paso de la IV a la V República Francesa. En ambos ejemplos, la modificación fue total o, si se quiere, sustantiva, pues las nuevas disposiciones algo heredaron de las precedentes<sup>400</sup>. En el caso de Guerrero, el cambio ha sido prácticamente total sin que, como suele ocurrir en la tradición mexicana, haya habido convocatoria del poder constituyente originario. La Constitución mexicana (y la guerrerense, claro) y otras de América Latina, no prevén más vías de modificación que la reforma de los artículos o la adición de otros nuevos. En otras palabras, se puede modificar por completo el texto constitucional sin recurrir al poder constituyente originario.

Las constituciones, como sabemos, también pueden cambiar sin ser sustituidas: las interpretaciones judiciales, por ejemplo, permiten a los textos constitucionales adaptarse a las sucesivas circunstancias sin que se recurra a la modificación formal o al soberano originario por la vía de una Asamblea Constituyente. De igual manera, posibles decisiones legislativas y ejecutivas pueden tener efectos y alterar el espíritu de la norma (Ackerman, 1991). De hecho, como lo señala Gabriel Negretto (2012: 749) otra posible causa de cambios ocurre cuando los actores políticos carecen de capacidad para efectuar modificaciones a través de las enmiendas o la interpretación judicial<sup>401</sup>. En el caso de Guerrero no ha habido intervención del poder judicial local en asuntos constitucionales, de manera que la vía de la interpretación no ha sido utilizada para los cambios. Julio Bustillos (2009) incluye a Guerrero en su lista de Estados que, desde 2000, habrían alterado su constitución para albergar alguna forma de “control judicial de la constitucionalidad local, entre los que destacan el juicio de protección de derechos fundamentales (llamado frecuentemente “amparo local”), la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad, la cuestión de inconstitucionalidad y la acción por omisión legislativa”. Sin embargo, en un cuadro elaborado por el mismo autor en el trabajo citado, señala que en Guerrero no se habría llevado a cabo ninguna forma de control judicial de la constitucionalidad local. En realidad, existen dudas sobre que hubiere mecanismos de control en la constitución anterior. Por ejemplo, en la propia Ley Orgánica

---

<sup>400</sup> El pasado sirve también como ejemplo de lo que no hay que hacer: “constitution makers are more influenced by past disasters than by past successes” (Elster, 1991: 478)

<sup>401</sup> Negretto (2012: 750) señala también que los cambios pueden ocurrir “when the constitutional regime has a power concentrating design. It is further argued that the frequency of amendments depends both on the length and detail of the constitution and on the interaction between the rigidity of the amendment procedure and the fragmentation of the party system”. No es el caso de Guerrero. El sistema de partidos no está fragmentado y la capacidad del Gobernador para articular consensos ha sido habitualmente elevada. Tampoco parece que el cambio se deba - al menos, no en términos relativos a la propia tradición política de Guerrero - a un entorno inestable que, como muestra el propio Negretto (2008) suele ser el detonante de los cambios constitucionales en América Latina

del Poder Judicial de Guerrero no se establece ningún ámbito para casos de controversia constitucional. De hecho, una de las novedades del texto era, justamente, la creación de una Sala Constitucional dentro del Tribunal Supremo de Justicia del Estado, pero la mención expresa a dicha sala desapareció en el debate parlamentario. La ausencia de mecanismos judiciales de revisión e interpretación no ha impedido la larga duración del texto ahora sustituido, al contrario de lo que suele ser habitual (Negretto, 2008: 26)

La sustitución de una constitución por otra o su revisión en profundidad pueden obedecer a su pérdida de funcionalidad en un contexto cambiante o a una variación fuerte en el equilibrio de poderes. Ejemplos del primer caso lo constituyen los reclamos para la reforma en México, en el ámbito federal, desaparecidos los poderes *metaconstitucionales* del presidente y la persistencia de los gobiernos divididos desde 1997. Ejemplos del segundo han sido - y casi constituyen en sí mismos una “ola” de cambios - los sucesivos incrementos de los poderes presidenciales en América Latina, asociados con la irrupción de los gobernantes etiquetados como “bolivarianos”.

Otra razón para el cambio está asociada con lo que se puede llamar “fetichismo constitucional”, esto es, la creencia errónea de que cambiando la Constitución cambia la realidad. Así, pese a la afirmación del gobernador Aguirre de que con la reforma constitucional no habrá “más gobiernos estatales autoritarios, (porque) se ha eliminado la figura de Jefe de Estado, para dar mayor relevancia al equilibrio de poderes”<sup>402</sup> no parece que tal cosa vaya a ocurrir a corto plazo y, desde luego, no por haber eliminado la figura de Jefe de Estado.

Finalmente, hay casos en los que los cambios constitucionales se hacen para “inglés ver”, de manera que o bien ocultan la realidad o bien no regulan más que aparentemente los diferentes conflictos de poder. En los hechos, la política se guiaría por las prácticas informales de los políticos. Para *inglés ver* significa que se hace una ley para no cumplirla. Su origen es la presión británica a Brasil para que aboliera la esclavitud. Se aprobó una norma, en 1831, que declaraba libres a todos los africanos que desembarcaran en los puertos brasileños, pero todos y especialmente los que la votaron, sabían que no se iba a cumplir: para inglés ver, pues.

Los cambios de la Constitución guerrerense no parecen deberse ni a un reclamo colectivo ni a causa de un rendimiento disfuncional del texto precedente (Negretto, 2012: 755), ni porque se convirtiera en un obstáculo para el desempeño de las tareas del gobernador sino, más bien, a la necesidad de adaptación a los cambios constitucio-

---

<sup>402</sup> Afirmó también que gracias a la reforma ya no habría “más gobernadores y funcionarios impunes con poderes meta constitucionales, hoy mediante el referendo, el plebiscito y la revocación de mandato se legitima la fuente de todo poder público, que emana del pueblo de acuerdo con el Artículo 39 constitucional” *El Sur de Acapulco*, 25 de abril de 2014.

nales llevados a cabo en la norma federal y a la voluntad del gobernador, y la pretensión de dejar un sello normativo a su periodo de gobierno, en lo que puede verse como una muestra del gobernante *activista* frente al gobernante *gestor*, actitud de la que ya hizo gala en su periodo como gobernador interino.

En la retórica, claro, las cosas no son así, y en el considerando que precede a la exposición de motivos se arguye una tradición libertaria y heroica de Guerrero que habría sido clave para la construcción de la nación y el Estado mexicanos en tanto que “epicentro de los movimientos libertadores contra toda estructura opresora del poder”. Así, “la historia del Estado de Guerrero se caracteriza por ser paradigmática. De su seno han brotado proclamas políticas e ideológicas cuya fuerza transformadora ha sido fuente de inspiración para el avance libertario, democrático y social del pueblo de México”. Tras un recuento de los, según el gobernador, hechos históricos de la entidad y su contribución a la historia mexicana, le atribuye al estado un hipotético “compromiso en la construcción de una República solidaria, igualitaria e incluyente, al ser el epicentro de los movimientos libertadores contra toda estructura de poder...”. Sus habitantes se habrían destacado para demandar mejoras en sus “condiciones de vida” y para sentar “las bases para el desarrollo y el progreso de su pueblo”<sup>403</sup>.

Dicho todo lo anterior, el que los cambios fueran adaptativos, por un lado, y reflejo de las querencias políticas y discursivas del gobernador por el otro, no significa que hayan sido irrelevantes. En concreto, se produjeron cambios en el diseño y en la relación de las instituciones, al igual que se incorporaron nuevas figuras y se desarrollaron otras que, en el texto reformado, estaban apenas enunciadas. De todo ello se da cuenta en los apartados que siguen.<sup>404</sup>

### 3. El *qué*

Un primer cambio destacable tiene que ver con su estructura formal, que perfecciona algún aspecto y no tanto otro. El nuevo texto está mucho mejor estructurado que el precedente, de manera que se cumple con la técnica constitucionalista de agrupar en

---

<sup>403</sup> Claro que este tipo de retórica es bastante habitual en los procesos constituyentes, e incluso se reflejan en los preámbulos constitucionales o en el articulado. La primera constitución en español, la de Cádiz, establecía entre las obligaciones de los españoles la de ser “justos y benéficos”. En el texto del Gobernador hay también aires *jeffersonianos* al argumentar que “cada generación de guerrerenses expresa nuevos anhelos y aspiraciones”, de ahí que “de conformidad con sus carencias y necesidades (sic) el gobierno emanado de la voluntad popular [...] refrenda su compromiso de renovar el pacto político y social de los guerrerenses”. Recuérdese que Thomas Jefferson defendía el derecho de cada generación a tener su propio texto constitucional.

<sup>404</sup> Por razones de espacio, quedan fuera del análisis el diseño de las nuevas instituciones autónomas y, en algunos aspectos, las relaciones entre los poderes del Estado.

la primera parte de las Constituciones todo lo relativo a los principios que rigen el sistema político —en este caso, el subnacional— y detalla los derechos y obligaciones, tanto de los ciudadanos como de los poderes públicos. En el texto sustituido ello no era así, y lo que convencionalmente se califica como partes “dogmática” y orgánica” de las constituciones, no quedaban suficientemente perfiladas.

Pero, por otro lado, la nueva Constitución incrementa el articulado de la precedente, pasando de un texto con 126 artículos a uno con 200, esto es, más extensa que la propia Constitución mexicana. Sin que haya consenso absoluto sobre ello, en general se argumenta que una constitución extensa y, por tanto, detallista, es menos funcional que otra que se limite a enunciar los principios generales, los derechos y obligaciones que se establecen, los rasgos básicos de las instituciones y los mecanismos de reforma. Un texto que se detiene en los detalles puede resultar rápidamente obsoleto<sup>405</sup>. La experiencia y longevidad de la Constitución de Estados Unidos, con sus siete artículos —alguno largo, eso sí— abonarían a favor de constituciones no muy extensas.

### 3.1. *Los derechos*

Los principios fundamentales del nuevo texto que, a su vez, definían los perfiles ideológicos que se pretendían para el Estado, estaban definidos en el Título I y, en especial, en el artículo 1<sup>a</sup>, donde se establecía una definición según la cual “Guerrero se constituye en un Estado de Derecho, de carácter social y democrático”<sup>406</sup>. Una enunciaci3n que luego fue levemente alterada por la Comisi3n, dando como resultado que Guerrero “se constituye en un Estado de derecho, democrático y social”<sup>407</sup>.

---

<sup>405</sup> “Una buena Constituci3n no debe tener muchas p3ginas ni muchos art3culos”, les aclar3 el doctora Hern3ndez Mart3nez y critic3 el hecho que los legisladores presumieron que de 126 art3culos que ten3a la carta magna de Guerrero, ahora tendr3a 205”. Mar3a del Pilar Hern3ndez Mart3nez, catedr3tica del Instituto de Investigaciones Jur3dicas de la Universidad Nacional Aut3noma de M3xico (UNAM) «<http://www.despertardelacosta.com/index.php/estatales/5911-presentan-decreto-de-reforma-de-la-constitucion-de-guerrero-es-como-un-ferrari-moderno-pero-inutil-dice-investigadora>». La referencia a los 205 art3culos es que tal era el n3mero antes del texto definitivo. V. tambi3n Negretto (2008: 1)

<sup>406</sup> A trav3s de la Constituci3n Espa3ola, la expresi3n “Estado social y democrático de derecho” ha tenido una notable recepci3n en el constitucionalismo latinoamericano. V. Valad3s (1998) y Eto y Palomino (2003). A su vez, el texto espa3ol se inspir3 en la ley Fundamental de Bonn, seg3n la cual “La Rep3blica Federal de Alemania es un Estado federal democrático y social”.

<sup>407</sup> Marcial Rodr3guez Salda3a (*El Sur de Acapulco*, 26 de marzo de 2014) cree que pudiera haberse aprovechado para, en la l3nea de otros textos contempor3neos en sociedades similares, se reconociera asimismo el car3cter pluri3tnico del Estado. Rodr3guez Salda3a considera tambi3n que la no cooficialidad de las lenguas ind3genas —aunque haya compromiso de protecci3n— har3 que “en la pr3ctica el espa3ol seguir3 como 3nica lengua”. Hay referencias al car3cter plural del Estado en el art3culo 8, aunque la redacci3n es algo extra3a: “El Estado de Guerrero sustenta su identidad multi3tnica, pluriling33stica y pluricultural en sus pueblos originarios ind3genas (...) as3 como en sus comunidades afroamericanas”. Es verdad que este art3culo abre la secci3n

Respecto del texto previo, el proyecto de Constitución presentado por el gobernador supuso una regulación y ampliación del catálogo de derechos reconocidos jurídicamente. De hecho, en la Constitución ahora reformada, solo figuraba un artículo explícito (el 17) sobre los derechos —descritos como prerrogativas— de los guerrerenses. Estaban más codificadas las causas por las que se perdían los derechos, que los derechos mismos.

Por el contrario, en el proyecto gubernamental se listaban alrededor de 50 derechos, desde los más clásicos, como los de la vida y la dignidad (Art. 2. 5. I, PG), a otros no tan comunes, como el de réplica ante “informaciones emitidas en su perjuicio” (Art. 5. 2. X, PG) que se mantiene en el texto aprobado (Art. 5. XIV CEG). Además, el texto establecía —aunque no detallaba— la presencia de “derechos humanos de reconocimiento obligatorio; derechos humanos concurrentes; derechos humanos complementarios y derechos humanos de progresividad o nuevos derechos humanos”<sup>408</sup>.

Tras su paso por el Congreso, el resultado es ambivalente. Por un lado, desapareció la clasificación anterior y también quedaron fuera las referencias, (Art. 1. 3, PG) a la dignidad humana y la tolerancia y, en el apartado de los deberes del Estado, los de (Art.2. III, PG) promover la laicidad, si bien en el texto aprobado continúa el laicismo como “valor superior” del Estado. Se suprimió el artículo propuesto mediante el cual el Estado se comprometía a “[...] redistribuir equitativamente la riqueza” (Art.2. V, PG). También se quitó (Art. 6.2. I, PG) el derecho a la protección de las familias “en sus múltiples manifestaciones o tipos” y el derecho de las madres solteras (Art. 6.2. XIV, PG) “a recibir apoyos complementarios para la manutención de sus hijos cuando carezcan de sustento familiar y medios económicos para ello”, y solo se mantuvo una referencia a las madres solteras dentro de las prioridades de la Comisión de Derechos Humanos (Art. 119 X, CEG)

Sin embargo, en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos, en el Congreso el texto incrementó su estatuto, al establecer una sección específica para los mismos que no figuraba en el proyecto, y que abarca de los artículos 8 al 14. Lo regulado sigue, en general, las pautas establecidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en concreto el artículo 2) y los convenios suscritos por el país, como el 169<sup>409</sup> de la OIT. En el ámbito electoral, la Constitución obliga a

---

relativa a los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos, pero parecería que quienes no son miembros de tales pueblos no formarían parte de la “identidad multiétnica”.

<sup>408</sup> En general, se trata de un párrafo de voluntad garantista, aunque algo reiterativo. Sobre derechos humanos de progresividad, v. Nikken (2010)

<sup>409</sup> Ratificado por México en 1990, establece en su artículo 9.1 que deben respetarse los métodos tradicionales de represión de los delitos usados por los pueblos indígenas en la medida en que sean compatibles con los derechos humanos. Una versión más amplia puede encontrarse en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

los partidos a (Art. 37 V, CEG) “registrar candidatos preferentemente indígenas en los lugares en donde su población sea superior al 40% y garantizar la participación política de las mujeres conforme a sus usos y costumbres”<sup>410</sup>. Sin embargo, y así como en el caso de la equidad de género, de no cumplirse, el partido correspondiente quedaría sin registrar para las elecciones<sup>411</sup>, no hay normas coactivas que hagan cumplir lo establecido en la Ley electoral, según la cual “cuando la población indígena de un distrito o municipio sea superior al 40%, tendrán derecho de preferencia para ser postulados a cargos de elección popular” (Art. 272.II LIPEG).

Y, hablando de usos y costumbres, de especial interés y relevancia resulta el artículo 14 (CEG), según el cual “el Estado reconoce y garantiza las acciones de seguridad pública y prevención del delito; de su sistema de faltas, sujetas a su reglamento interno, que no constituyan ilícitos tipificados en el Código Penal del Estado, y que implementen los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, dentro de sus localidades, de acuerdo a sus prácticas tradicionales, cuyo seguimiento de acción se dará a través de su Policía Comunitaria o Rural, integradas por los miembros de cada comunidad y designados en Asamblea Popular o General” De esta manera se da rango constitucional a una práctica que ya había alcanzado estatuto legal en abril de 2011 con la aprobación de la ley 701, que reconocía la especificidad de las formas policiales comunitarias y del Consejo Regional de Autoridades Comunitarias-Policía Comunitaria (CRAC-PC) (Art. 37, ley 701). Sin embargo, la ausencia de referencia alguna a dicho Consejo en la nueva Constitución, parecería indicar la subordinación de la policía comunitaria al sistema de seguridad estatal, pero no deja de sorprender ese argumento, porque ya figura dicha subordinación en la propia ley 701. En su versión menos medida, los críticos del texto constitucional argumentan que la intención verdadera es,

---

<sup>410</sup> Según la ley 701 que regula lo que regula, los municipios con más del 40% de población indígena son: Acatepec, Ahuacutzingo, Alcozauca de Guerrero, Atenango del Río, Atlamajalcingo del Monte, Atlixac, Ayutla de los Libres, Copalillo, Copanatoyac, Cualac, Chilapa de Álvarez, Huamuxtitlán, Iguala, Malinaltepec, Mártir de Cuilapán, Metlatónoc, Olinalá, Ometepec, Quechultenango, San Luis Acatlán, Tlacoachistlahuaca, Tlacoapa, Tlapa de Comonfort, Xalpatláhuac, Xochistlahuaca, Zapotitlán Tablas y Zitlala. En relación con este asunto, se reconocen como derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos “elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades políticas o representantes, y garantizar la participación de las mujeres en condiciones de equidad, estimulando su intervención y liderazgo en los asuntos públicos” (Art. 11. III, CEG)

<sup>411</sup> “Si de la verificación del registro de candidaturas se detectara que el número de candidaturas de un género excede la paridad, el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto percibirá al partido político o coalición para que sustituya el número de candidatos excedentes, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al de su notificación. En caso de que el partido político o coalición requerido no ajuste el exceso de género en sus candidaturas, el Consejo General del Instituto Electoral lo sancionará con la negativa a registrar dichas candidaturas”. (Art. 274, LIPEG). En el caso de las cuotas de jóvenes, la norma remite a los estatutos internos de los partidos.

tras lo ocurrido con las autodefensas en Michoacán, “desarticular a la institución de los pueblos originarios”<sup>412</sup>.

En sección aparte se constitucionalizan los derechos políticos, como los de “participar en los procesos de referéndum, plebiscito y demás instrumentos de participación ciudadana (Art. 19. IV CEG)”. A su vez, en el inciso V se prevé la posibilidad de la iniciativa legislativa popular al ser posible presentarlas “ante el Congreso del Estado, con excepción de la materia penal y tributaria, en los términos que establezca la ley”. De igual manera, en una sección posterior, la dedicada a los partidos políticos, se regulan también algunos aspectos del derecho de participación política, poniendo especial énfasis en los mecanismos de acción afirmativa<sup>413</sup>. Así, son “obligaciones de los partidos políticos (Art. 37. III, CEG) “garantizar la igualdad de oportunidad entre hombres y mujeres (...) y (Art. 37. IV, CEG) “registrar candidaturas observando el principio de paridad (...) “en candidaturas a legisladores del Congreso del Estado y la integración de los Ayuntamientos” al igual que, como ya se vio, (Art.26 VI, CEG) “registrar candidatos preferentemente indígenas en lugares donde predomine la población indígena y a garantizar la participación política de las mujeres”. Ello se incorpora también a las obligaciones de los partidos políticos, entre las que están las de “registrar candidaturas, observando el principio de paridad, con fórmulas compuestas por personas del mismo género propietarios y suplentes (Art. 37 IV CEG)”. El principio de paridad de género se extiende también a los integrantes de los tribunales (Art. 97. 6, CEG) y a los Órganos Autónomos, en una redacción, en este caso, algo más cautelosa dado que los procedimientos de integración deberán respetar “los principios de (...) equidad de género y, progresivamente, el principio de paridad” (Art. 112. 3 CEG). Pero para el ejecutivo solo “se observarán los principios de (...) equidad de género e igualdad de oportunidades” (Art. 87 2. CEG). Es decir, el texto constitucional diferencia en intensidad los conceptos de equidad y de paridad, como hace la Real Academia de la Lengua Española, una institución, por cierto, poco paritaria<sup>414</sup>.

En la discusión posterior sobre la ley electoral se planteó un fuerte debate por las candidaturas a las alcaldías, cuya paridad de género fue rechazada por el Congreso, reve-

---

<sup>412</sup> V. Magdalena Gómez en *El Sur de Acapulco*, 8 de abril de 2014. De hecho, bajo el impulso de Morena, algo más de 5000 ciudadanos presentaron el 9 de julio un amparo contra la Constitución. En relación con la pertinencia jurídica de las policías comunitarias y su diferencia con los grupos de autodefensa, v. Netzai Sandoval Ballesteros, 2013, “La Constitucionalidad de las policías comunitarias en Guerrero” en «<http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/03/03/la-constitucionalidad-de-las-policias-comunitarias-de-guerrero/>».

<sup>413</sup> Patricia Begné (2011: 11) define acción afirmativa como el conjunto de aquellas actuaciones “positivas que reducen o eliminan prácticas discriminatorias contra sectores excluidos de la población tales como mujeres, o grupos étnicos o de cierta preferencia sexual”.

<sup>414</sup> Así, paridad sería “Igualdad de las cosas entre sí.” Mientras que equidad sería “disposición del ánimo que mueve a dar a cada uno lo que merece”. V. En Real Academia Española, <http://www.rae.es/>

lando de nuevo las dificultades para el establecimiento de cuotas en candidaturas uninominales (Krennerich, 2009; Kostadinova, 2007)<sup>415</sup> Es verdad que la lista no es formalmente “uninominal” pero dado que el hipotético alcalde o alcaldesa sería quien ocupase el primer lugar de la lista más votada, en la práctica lo es. Al igual que ocurre con las candidaturas uninominales al Congreso, el asunto reside en decidir qué distritos (o qué ayuntamientos) se reservan para las candidaturas de mujeres.<sup>416</sup>

En cuanto se refiere a la protección de los derechos, el nuevo texto evita una anomalía del precedente, según el cual (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. (...) La Ley que cree y organice la Comisión garantizará su autonomía técnica”. El Presidente de dicha Comisión, por su parte, era nombrado por el gobernador, aunque su nombramiento debería ser aprobado por el Congreso y era inamovible, en circunstancias normales, hasta su jubilación.

Ahora es un Organismo Autónomo y no solo técnicamente, ya que deja de pertenecer al Poder Ejecutivo<sup>417</sup>. La Constitución regula en su título 9 secciones I y II las características generales de los denominados “órganos autónomos del Estado”, que el propio título 9 desarrolla en sus capítulos posteriores<sup>418</sup>. En concreto, el nombramiento de sus integrantes pasa a ser ahora responsabilidad del Congreso del Estado, por mayoría cualificada de 2/3. Ello ocurre con quienes formen parte del resto de los organismos autónomos, con excepción de los del Instituto Electoral y de Participación Ciudadano

---

<sup>415</sup> De hecho en el ahora derogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Art. 219.2) se excluía el cumplimiento de la cuota de género para las candidaturas de mayoría relativa “que sean resultado de un proceso de elección democrático”. En la vigente Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales tal exclusión desapareció, pero así como en “las listas de representación proporcional [...] se alternarán las fórmulas de distinto género (Art. 234)” en las candidaturas uninominales solo se establece que habrán de salvaguardar la paridad de géneros” Sobre este asunto y la discusión mantenida en el pasado por el Tribunal Electoral y la Suprema Corte de Justicia, v. Ibarra Cárdenas (2013)

<sup>416</sup> La ley electoral posterior estableció que la candidatura a síndico “deberá ser de género distinto a presidente, continuando la alternancia en la lista de regidores que se iniciará con un candidato de género distinto al síndico o segundo síndico” (Art. 114, XVIII, LIPEG)

<sup>417</sup> Al igual que el resto de los órganos autónomos del Estado, deberá actuar (art. 105) con “imparcialidad, objetividad”, etc. Igualmente, se establece que queda garantizada no solo su autonomía técnica sino también “de gestión, organización, funcionamiento y decisión” (art. 106 III)

<sup>418</sup> Una posición crítica a la proliferación de órganos autónomos en el ámbito federal, pero extrapolable a los Estados, es la de Diego Valadés, “El diseño de los nuevos órganos constitucionales y su autonomía ante los poderes a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía, son una distorsión constitucional que se origina en la desconfianza acerca de cómo se practica el poder en México. La ausencia de controles políticos eficaces generó esta deformación. Como consecuencia una parte voluminosa de la burocracia se ha autonomizado de los órganos con relación a los cuales los ciudadanos tenemos derecho de decisión”. En *Reforma*, 27 de mayo de 2014.

del Estado de Guerrero (nombre que toma el antiguo Instituto Electoral del Estado de Guerrero) y de los magistrados del Tribunal Electoral del Estado, cuyo nombramiento corresponde a instancias federales.

### 3.2. *La integración de los órganos de representación*

El proyecto presentado por el Gobernador no se apartó de la opinión dominante respecto de la necesidad de disminuir —cuando no suprimir— los diputados por la vía de la representación plurinominal, de modo que propuso bajar de 18 a 8 el número de diputados a elegir de este modo. El asunto dio lugar a algunos debates en la prensa local. Sin embargo, se echaron en falta dos argumentos contundentes: los diputados proporcionales permiten una composición de la Cámara más plural y, por tanto, más representativa y es la vía más fácil de fomentar la equidad de género o la deseable integración de indígenas y afroamericanos. En especial es el caso de las mujeres, ya que si se fijara como obligatoria la presencia de igual número de candidatas en los distritos uninominales, nada impediría que fuesen situadas por las elites partidistas en aquellos distritos donde a los respectivos partidos les va peor. En el caso de los indígenas y los afroamericanos, por mucho que la Constitución diga lo que diga, los partidos siempre pueden argüir que se respetó la igualdad de oportunidades

El hecho de que en México, a diferencia de otros sistemas electorales mixtos, el votante solo emita su voto para los candidatos uninominales, hace que se argumente que quienes obtienen su escaño por la vía plurinominal no han sido realmente votados y que se trata de diputados de menor categoría. Tanto es así que la propia Constitución de Guerrero se ve obligada, en el texto aprobado por el Congreso (Art. 45, CEG), y tras referirse a las dos vías de acceso, que los electos por ambas “gozarán del mismo estatus jurídico sin diferencia alguna en el ejercicio de la función representativa y deliberativa”.

Pese al descrédito generalizado de los diputados plurinominales, el Congreso no tomó en consideración la propuesta gubernamental y mantuvo tanto el total de diputados como su diferente proporción en las vías de acceso, esto es, 28 de mayoría relativa por distritos uninominales y 18 de circunscripción plurinominal<sup>419</sup>. Uno de los argumentos utilizados hizo referencia a decisiones de la Suprema Corte de Justicia (2009),

---

<sup>419</sup> Los partidos, para poder acceder al reparto proporcional, deben presentar candidatos de mayoría simple en al menos 15 de los 28 distritos. La barrera legal se sitúa en el 3 por ciento. (Art. 48. I, CE). En el caso de Guerrero, donde el Congreso que promulgó la nueva Constitución tiene un 27% de representación los partidos minoritarios, se cumple la afirmación de Gabriel Negretto (2088: 135) según la cual “as the hypothesis that as the distribution of partisan power in the constituent body becomes less concentrated, constitution makers tend to opt for more inclusive electoral rules”.

frente propuestas de reducción similares, en las que el Tribunal arguyó que la ratio establecida en la Constitución mexicana para la integración de la Cámara de Diputados (60/40 por las vías uninominal y proporcional) era el referente federal para todas las constituciones locales.

Siguiendo las pautas federales, la ley mantiene el límite de sobrerrepresentación del 8 por ciento, según el cual ningún partido podrá obtener un número de diputados por las dos vías que supere en 8 puntos “su porcentaje de votación emitida” (Art. 13 LIPEG), salvo que los adquiera exclusivamente por la vía uninominal. Sin embargo, y respecto de la norma anterior se incorpora una cláusula establecida en la Constitución Federal (Art. 116. II) según la cual “el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales”.

Se mantuvo la idea expresada en la iniciativa del Gobernador de atribuir a un diputado electo por el principio de representación popular el “carácter de migrante o binacional, que será electo conforme lo determine la ley electoral del Estado”<sup>420</sup>. Guerrero se sumó así a los estados de Chiapas, Zacatecas y Durango, que también han establecido dicha figura.

La regulación de dicho diputado es muy vaga en el texto constitucional y se remite al desarrollo de la normativa electoral<sup>421</sup>. En la nueva Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, el diputado migrante o binacional “corresponderá al partido político que obtenga el mayor número de diputaciones de representación proporcional, salvo que se asigne el mismo número de diputados de representación proporcional a dos o más partidos políticos la asignación se hará al partido político que obtenga el menor número de votos de los partidos políticos empatados”. Al margen de los problemas de redacción, parece que la figura no fue del agrado de los re-

---

<sup>420</sup> Y el artículo 46, que hace referencia a los requisitos para ser candidato, se señala que (IV) “En caso de ser migrante, acreditar la residencia binacional, en los términos estipulados por la ley”. En la iniciativa del Gobernador (Art. 43), la referencia es también algo imprecisa: “La asignación del diputado migrante se sujetará a lo siguiente: I. Los partidos políticos o coaliciones postularán una candidatura para los migrantes que residan en el extranjero y fuera del Estado”.

<sup>421</sup> El Congreso ya descartó la idea, propuesta por algunas comunidades de migrantes, de crear un distrito electoral específico en el que estuvieran registrados los residentes en el exterior o que, de no ser así, tuvieran alguna influencia en su nominación. Por lo que se deduce de la ley electoral, los partidos en realidad tendrían que presentar dos listas plurinominales y de una de ellas se extraería el diputado migrante: “Para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, que corresponda a cada partido político conforme al artículo que antecede, los partidos políticos registraran una lista de candidatos a diputados de representación proporcional y una lista de candidatos a diputado migrante o binacional (...) (Art. 18 LIPEG). La norma detalla los rasgos que deberán tener los candidatos, entre los que figuran la residencia binacional o que “haya realizado acciones de promoción de actividades comunitarias o culturales entre la comunidad migrante”, sea lo que fueren tales acciones.

presentantes mayoritarios en la Cámara, ya que, finalmente, en una disposición transitoria (la octava) se resolvió que no habría diputado migrante hasta las elecciones de 2018<sup>422</sup>.

Las otras novedades establecidas por la reforma de la Constitución están en la línea de los cambios ocurridos en el ámbito federal. En primer lugar, y a diferencia de la iniciativa del Gobernador, que en su artículo 46 señalaba que “los diputados al Congreso del Estado no podrán ser reelectos para el período inmediato” el texto aprobado por el Congreso establece la posibilidad de reelección de los diputados, (Art. 45, CEG) “de manera consecutiva hasta por cuatro períodos”, a diferencia de Presidentes municipales y síndicos, que solo podrán reelegirse una vez. La ley electoral (Arts. 13 y 14, LIPEG) precisa que la postulación “solo podrá hacerse por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”. Una manera interesante de limitar las posibilidades del transfuguismo, en la línea de lo establecido por la Constitución federal (Art. 59). Otra restricción, que se asocia con la ya señalada baja valoración de los diputados de acceso plurinominal, es que no podrá haber reelección por esta vía (Art. 13, LIPEG)

En segundo lugar, se instituye la posibilidad de presentación de candidaturas independientes para todos los cargos en disputa, salvo en las listas plurinominales para el Congreso (Art. 32 b, LIPEG). La ley electoral estableció en el 3% el mínimo de avales para poder concurrir<sup>423</sup>. Y, como ocurre con los avales requeridos para el registro de los partidos, los apoyos deben estar distribuidos territorialmente. Sin embargo, hay dos diferencias. Al igual que ocurre en el ámbito federal, el porcentaje fijado es superior al exigido para el registro de un partido político local (0,26% del padrón) si bien la distribución de los apoyos puede estar más concentrada, ya que solo se exige avales en la mitad de los municipios (para la candidatura a gobernador) frente a los dos tercios en el caso de los partidos<sup>424</sup>. Así, “la candidatura independiente a gobernador tiene que recibir al menos el 3% de los apoyos en al menos 41 municipios de la entidad (Art. 39 LIPEG)”. El uso del singular no es inocente. Solo se podrá registrar un candidato independiente

---

<sup>422</sup> Según informaciones de prensa, los grupos internos del PRD, en su expectativa de que su partido fuera en el más votado en las próximas elecciones, no estarían dispuestos a “ceder” un espacio al diputado migrante, tal y como señala la ley electoral (Art. 17. VIII, LIPEG) V. *El Sur de Acapulco*, 30 de junio de 2014. La disposición por la que se retrasa el establecimiento de la figura fue recurrida y el presidente de la Comisión de Atención a Migrantes del Congreso, Roger Arellano Sotelo, junto a 18 diputados más, presentó una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para que la figura del diputado migrante entre en funciones en el 2015. La acción fue posteriormente desestimada por “manifiesta improcedencia”. V. *El Sur de Acapulco*, 8 de agosto de 2014.

<sup>423</sup> El 3% del padrón (2, 532,223) para la elección a gobernador es 76.000, en números redondos.

<sup>424</sup> “De todos los aspirantes a un mismo cargo de elección popular, solamente tendrá derecho a registrarse como candidato independiente aquel que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtenga el mayor número de manifestaciones de apoyo válidas y supere el porcentaje mínimo antes mencionado” (Art. 53, LIPEG).

por cargo en disputa, salvo en las planillas municipales, a su vez única. “En lo que a financiación se refiere, las candidaturas independientes se registrarán por los mismos criterios que si se tratara de un partido de nueva creación (Art. 60, 74, 75 y 78, LIPEG) Y, como ocurre en el ámbito federal, la financiación solo se adquiere después de haber culminado con éxito el proceso de registro (Art. 42, LIPEG). El independiente, por cierto, no puede dejar de serlo si quiere volver a presentarse (Art. 45, CEG) como ocurre –ya se dijo– con los diputados de partidos.

El legislativo de Guerrero hizo uso de la posibilidad abierta en la Ley General de Partidos Políticos (Art. 85.5) mediante la cual las entidades federativas pueden “establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos” y constitucionalizó las llamadas “candidaturas comunes” (Art. 35.3 CEG). En cualquier caso, y en lo que pareció tener como destinatario a Morena, se incorporó un párrafo al artículo original mediante el cual los partidos con nuevo registro no podían articular candidaturas comunes mientras no hubieran “participado de manera individual en un proceso electoral local” (Art. 35.6 CEG y Art. 151 LIPEG). Tal y como estaba pensado, a diferencia de las coaliciones donde los partidos pequeños son protegidos por los grandes, las candidaturas comunes no comparten los votos de los partidos ni media convenio de coalición y, en palabras del diputado Mario del Carmen, de Movimiento Ciudadano, cada uno “se tiene que rascar con sus propias uñas porque tienen que defender sus votos con su emblema y prerrogativas como si fueran con un candidato propio”<sup>425</sup>.

El impulso dado por la legislación federal respecto de habilitar el derecho al voto para los mexicanos en el exterior (todo el Libro Sexto de la LGIPE) tuvo también su reflejo en la legislación guerrerense, de modo que (Art. 404, LIPEG) “los guerrerenses que se encuentren en el extranjero podrán ejercer su derecho al sufragio para Gobernador del Estado”. Lamentablemente, su desarrollo se ha pospuesto hasta 2021 (Transitorio Noveno, LIPEG).

### 3.3. *Los mecanismos de democracia directa*

El texto constitucional promulgado mantiene entre los derechos y obligaciones de los ciudadanos guerrerenses los de participar en los procesos de referéndum y plebiscito e incorpora la revocación de mandato, “y demás instrumentos de participación ciudadana” (Art. 19. 1 IV y 3. IV, CEG)<sup>426</sup>. Entre estos “demás” estarían, en su caso, los

---

<sup>425</sup> *El Sur de Acapulco*, 3 de abril de 2014: “Imponen PRD y PRI una cláusula que impedirá al partido de López Obrador candidaturas comunes en el 2015”

<sup>426</sup> La primera vez que en Guerrero se establecieron formas de democracia directa fue a raíz de la reforma constitucional impulsada por el entonces gobernador José Francisco Ruiz – Massieu, a fines de los años

mecanismos comunitarios de los pueblos indígenas y afroamericanos (Art. 11, CEG) y de manera más general el derecho a la iniciativa legislativa popular, establecido en el artículo 65. VII, que lo consagra, “con excepción de las materias penal y tributaria en los términos que establezca la ley”. De hecho, en Guerrero ya había un reconocimiento de la iniciativa legislativa popular, establecido en la Ley Orgánica del Congreso (Art. 126. 5) y, entre los derechos de los ciudadanos en la Constitución ahora reformada estaba el de “participar en el proceso de iniciativa popular” si bien, y paradójicamente, en el apartado referido a la iniciativa legislativa, esta quedaba limitada al Gobernador y a los Diputados, además de al Tribunal Superior de Justicia y a los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia. Esta anomalía queda resuelta, como se ha dicho, en la nueva Constitución. En este mismo ámbito, la Constitución recoge la influencia del texto federal al incorporar la iniciativa legislativa preferente por parte del Gobernador, que podrá hacerlo en dos iniciativas por cada periodo ordinario de sesiones (Art. 65.2, CEG)

En el texto legal no se especifica qué se entiende por plebiscito y qué por referéndum. Sin embargo, la exposición de motivos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero señala que el referéndum refiere a la aceptación o rechazo de una propuesta legislativa, mientras que con el plebiscito se pregunta a los ciudadanos sobre una acción de gobierno. Conviene precisarlo, porque en el constitucionalismo latinoamericano no hay consenso sobre el sentido de ambas consultas. En la legislación de algunos estados se precisa así (Congreso de Veracruz, 2008), mientras que la norma federal se limita a hablar en general de “consultas populares”. De hecho, si nos fijamos en el artículo 35. VIII. 3 de la Constitución federal, que establece sobre qué no puede haber consulta, parecería que ello es posible —con el nombre de consulta popular— tanto respecto de normas jurídicas como de decisiones ejecutivas. Y ello queda ratificado en la Ley Federal de Consulta Popular, donde no aparecen los conceptos de plebiscito o referéndum.

La figura de la revocación del mandato<sup>427</sup>, uno de los mecanismos propuestos recurrentemente por el Gobernador, ya desde la campaña para su cargo y casi el motivo central de su campaña, ha vivido un recorrido bastante azaroso. En la propuesta del Gobernador, pese al énfasis dado en declaraciones públicas, apenas había alguna referencia —en el artículo 58. XVI— según el cual el Congreso aprobaría la revocatoria del mandato de los integrantes de un Municipio. En el proyecto elaborado por la Co-

---

90 del siglo pasado. No se reglamentaron y no fueron usadas, salvo una consulta sobre agua potable en Chilpancingo. V. Garza (2008: 21)

<sup>427</sup> Estados Unidos es el país donde esta figura se ha usado de manera más frecuente, si bien en el ámbito subnacional. La posibilidad de revocar el mandato a electos nacionales (parlamentarios e incluso presidentes) se ha incorporado recientemente a las constituciones de Venezuela, Ecuador, Colombia y Panamá). Sobre el uso de la revocación en Estados Unidos V. Paolo Ronchi (2009)

misión, las referencias a la revocación eran todas indirectas (Art. 56) de manera que solo figuraba el hecho de que los diputados “tendrían expedito el recurso para impugnar ante la Sala Constitucional el procedimiento de la revocación de su mandato”. En el texto final, además de la desaparición ya señalada de la Sala Constitucional, la revocación de mandato quedó fijada, como se vio al principio de este apartado, en el artículo 19. No hay mayores precisiones en el resto del articulado, como tampoco las hay en la posterior Ley Electoral, en la que no consta ninguna referencia a la figura, lo que permite concluir —a la espera de una hipotética legislación posterior específica— que la revocación de mandato está bastante lejos en el horizonte político y jurídico del Estado de Guerrero<sup>428</sup>.

## CONCLUSIONES

Es prematuro, obviamente, evaluar cuál pudiera ser el impacto de los cambios constitucionales llevados a cabo en el Estado de Guerrero como consecuencia de las reformas y adiciones aprobadas. Además del necesario despliegue de la legislación secundaria —piénsese en todo lo que tenga que ver con el desarrollo legislativo de los mecanismos de democracia directa y, en especial, de la iniciativa legislativa popular— también tendrá impacto, como en cualquier régimen político, la adaptación de los actores y las instituciones a los cambios, y los posibles márgenes de interpretación que siempre existen. Sin embargo, del texto recién promulgado ya pueden obtenerse conclusiones, alguna de ellas tentativas.

En primer lugar, hay una clara mejora de las cuestiones formales en el nuevo texto. A pesar de ciertas deficiencias en sintaxis, la estructura es más acorde con las pautas dominantes del constitucionalismo en cuanto se refiere a la agrupación temática y sustantiva de los artículos. Pero su elevada extensión, por otro lado, le resta agilidad y capacidad de adaptación. Algunos de los artículos pudieran haberse remitido a la legislación derivada. Y, sin embargo, no se explica muy bien que se haya suprimido la referencia explícita al establecimiento de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia. En el criterio de los autores de este trabajo, el control de la constitucionalidad y la tutela de los derechos de los ciudadanos es uno de los elementos centrales de una

---

<sup>428</sup> Alguno de los argumentos usados en contra de la inclusión de la figura son cuando menos discutibles. Por ejemplo, el presidente estatal del PRD, Carlos Reyes se negó a apoyarla argumentando que “esa figura podría utilizarse con fines políticos (sic) porque los adversarios de un gobierno siempre estarían en la dinámica de iniciar un procedimiento de revocación de mandato”. *El Sur de Acapulco*, 27 de marzo de 2014. Bueno, basta con que se establezca que la revocatoria solo puede convocarse una vez, y transcurrida una parte sustantiva del mandato, y establecer un mínimo razonable de firmas que lo soliciten para que no se use “siempre”. Y de hecho es la forma en la que se regula en Chihuahua (Garza, 2008: 25)

democracia de calidad, y debería tener el rango legal más elevado. Y, hablando de derechos, el nuevo texto constitucional supone un notable avance respecto del pasado, tanto por la amplitud e intensidad del reconocimiento formal de derechos como por la mejora en los mecanismos de garantía por medio de los cambios llevados a cabo en la Comisión de Derechos Humanos.

A medias entre la formalidad y la sustancia, el Congreso de Guerrero ha hecho un buen trabajo adaptando el texto local a los cambios habidos en la legislación federal. En especial, al permitir la reelección de diputados y autoridades municipales, frente a la propuesta enviada por el gobernador, que no la autorizaba. Hace ya algunos años que, con su particular agudeza, Giovanni Sartori alentó sobre los inconvenientes de la prohibición de que los legisladores pudieran profesionalizarse. Y, si bien se mantienen algunos límites opinables —el tope de los doce años o la prohibición de la reelección plurinominal— al menos ya no será del todo cierta la afirmación del politólogo italiano según la cual un diputado mexicano es alguien que se pasa tres años buscando empleo. Dicho en términos de calidad democrática, la reelección favorecerá la rendición de cuentas y hará que los diputados uninominales y los presidentes estén más pendientes de sus electores. También asociado con la calidad de la democracia está la decisión del Congreso del Estado de no disminuir la ratio entre diputados por las dos vías. Como se argumentó en el texto, las candidaturas plurinominales son, si no el único mecanismo, el más sencillo de los que hacen posibles acciones afirmativas y, en eso sí las únicas, que, a partir de un número de alto curules en juego, como es el caso de los 18 de Guerrero, permiten la integración de las minorías políticas.

Menos trascendencia tiene, a nuestro juicio, y tanto aquí como en el ámbito federal, la legislación que permite la presentación de candidaturas independientes. Más allá de que coincidamos con José Woldenberg (“Los candidatos independientes son partidos políticos que no se atreven a decir su nombre”<sup>429</sup>) la regulación es bastante restrictiva de modo que lo más probable, como muestra la experiencia comparada, es que los candidatos independientes tengan sus mayores posibilidades en municipios poco poblados donde, por lo demás, la figura tiene más sentido.

No está claro el papel que pueden desempeñar mecanismos como el referéndum y el plebiscito en la mejora de la calidad de la democracia. Para Sartori (2005), en una serie de metáforas de defensa apasionada de la sustancia representativa de la democracia moderna, no es lo mismo leer un libro (votar para elegir a un decisor) que escribirlo (decidir sobre asuntos complejos) o defenderse uno mismo en un juicio que contratar un buen abogado. Una posición más matizada es la de Leonardo Morlino (2007: 8) para el que “elementos de democracia directa entran en la evaluación de la calidad más alta

---

<sup>429</sup> En *Reforma*, 21 de enero de 2010.

de una democracia”. Pero eso no implica “hacer de la democracia directa la expresión más alta de la calidad democrática e ignorar la experiencia centenaria de la democracia representativa”. En cualquier caso, la revocación de mandato pudiera cumplir un papel importante, en cuanto que, bien regulado, configuraría un mecanismo de rendición de cuentas latente, un sistema de premios y sanciones.

Finalmente, y retomando los términos usados al principio de este trabajo, ¿se trata de una constitución de “inglés ver”? O, como decimos en el título ¿un brindis al sol? Si la comparamos con los propósitos enunciados por el gobernador al presentar su propuesta (“un nuevo pacto social que transforme de raíz las condiciones políticas, económicas y sociales que han prevalecido en nuestra entidad durante décadas”) ni esta ni ninguna otra pudiera cumplir tan altos fines. Sin embargo, las modificaciones no son irrelevantes. Una referencia clásica, la Teoría de la Constitución de Karl Loewenstein (1986: 216 - 218), como es sabido agrupa a las constituciones en función de su encaje con las sociedades para las que han sido promulgadas. Así, pueden distinguirse entre constituciones normativas, semánticas y nominales. En las primeras, la dinámica del poder se adapta a lo que la constitución establece y el texto regula con alguna eficacia el comportamiento de los actores. Esto es, se trata de un traje que sienta bien y que encaja con el cuerpo político. La constitución semántica es pura palabra que solo sirve dar una pátina de legalidad a los comportamientos arbitrarios y la dinámica política bajo ellas es equivalente a que no hubiera constitución alguna. En realidad, no es un traje, sino un disfraz.

Por último, una constitución nominal le queda holgada al cuerpo social que, en el mejor de los casos, acabará desarrollándose para fijarse al marco legal. Estas constituciones pueden tener una función educativa y aspirar, algún día, a transformarse en normativas. La nueva Constitución guerrerense puede catalogarse dentro de este modelo: con el desarrollo legislativo adecuado y con las modificaciones socioculturales en curso pudiera terminar regulando razonablemente bien la vida política del Estado.

#### FUENTES DE CONSULTA

Ackerman, Bruce. 1991. *We the People, vol 1: The Foundations*. Harvard University Press, Cambridge.

Altman, David. 2005. “ Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?”. En *Política y Gobierno*, CIDE, XXII, 2: 203-232.

Altman, David. 2011. *Direct democracy worldwide*. Cambridge University Press, Nueva York.

- Begné, Patricia. 2011. “Acción afirmativa: una vía para reducir la desigualdad”, en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Universidad de Guanajuato, 1, 1: 11-16.
- Bustillo, Julio. 2009. “La realidad de la justicia constitucional local mexicana en el siglo xxi (a través de sus resoluciones definitivas)”. En *Cuestiones Constitucionales*, 21, <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/CuestionesConstitucionales/numero/21/ard/ard2.htm>
- Carbonell, Miguel. 2004. *Elementos de derecho constitucional*. Fontamara, México.
- Carbonell, Miguel. 2009. *Dilemas de la democracia constitucional*. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Congreso de Guerrero. 2008. Ley Número 684 de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, 4 de julio de 2008.
- Congreso de Guerrero. 2011. Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero. *Periódico Oficial del Estado de Guerrero*, 8 de abril de 2011. En <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2012/07/24-Ley-701-RecDerCultura-Ind.pdf>
- Congreso de Guerrero. 2014a. Decreto número 482, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. *Periódico Oficial del Estado de Guerrero*, 29 de abril de 2014. En <http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2014/05/PERIODICO-34-ALCANCE-I.pdf>
- Congreso de Guerrero. 2014b. Decreto número 482, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. *Periódico Oficial del Estado de Guerrero*, 30 de junio de 2014. En <http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/?cat=21>
- Congreso de Guerrero. 2014c. Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero. *Periódico Oficial del Estado de Guerrero*, 30 de junio de 2014. En <http://congresogro.gob.mx/index.php/ordinarias>
- Congreso de la Unión. 2014. Ley Federal de Consulta Popular. *Diario Oficial de la Federación*, 14 de marzo de 2014.
- Congreso de Veracruz. 2008. Ley de Referendo, plebiscito e iniciativa popular del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. *Gaceta Oficial*, 8 de agosto de 2008.
- Elster, Jon. 1991. “Constitutionalism in Eastern Europe: An Introduction”. *The University of Chicago Law Review*, 58, 2: 447-482.
- Elster, Jon. 1995. “Forces and Mechanism in the Constitution – Making Progress”. *Duke Law Journal*, 45: 364-396

- Eto Cruz, Gerardo y José Palomino. 2003. “La Constitución Española de 1978 y su influencia en el ordenamiento constitucional latinoamericano”. Ponencia presentada en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, diciembre de 2003, Sevilla. V. en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2225/4.pdf>
- Garza Grimaldo, José G. “Democracia sin pueblo en el Estado de Guerrero”. *Opinión Jurídica*, Universidad de Medellín, 7, 13: 15 – 36.
- Ibarra Cárdenas, Jesús. 2013. “Cuota de género vs. Regla de mayoría: el debate constitucional”. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho constitucional*, 28: 141-169
- Krennerich, Michael. 2009. “¡Mujeres al parlamento! Sistemas electorales y cuotas de género”. En José Reynoso Núñez, et al (coords.) *Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, UNAM, México, págs. 173 – 205.
- Kostadinova, Tatiana. 2007. “Ethnic and women’s representation under mixed election systems”. *Electoral Studies*, 26: 418-431.
- Leal Ramirez, Uriel. 2010. “Revocación del mandato popular para el titular del poder ejecutivo”. *La Jornada de Guerrero*, 12 de diciembre de 2012. En <http://www.lajornadaguerrero.com.mx/2010/12/12/index.php?section=opinion&article=002a1soc>
- Licea, Silvestre. 2013. *Cooperación y conflicto del gobernador con su partido político*. Tesis doctoral manuscrita, cortesía del autor.
- Loewenstein, Karl. 1986. *Teoría de la Constitución*. Ariel, Madrid.
- Mendoza, Oscar, Rodrigo Sánchez y Alberto Toledo. 2013. “De votos a curules. Las reglas del Sistema electoral mexicano y sus implicaciones políticas en la elección federal de 2012”. *Política y gobierno*, XX, 1: 107-140.
- Morlino, Leonardo. 2007. “Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? *Revista de Ciencia Política*, 27, 2: 3-22.
- Negretto, Gabriel. 2008. “The Durability of Constitutions in Changing Environments: Explaining Constitutional Replacements in Latin America”. *Working Paper 350*. Kellogg Institute, Notre Dame University.
- , 2009 “Political Parties and Institutional Design: Explaining Constitutional Choice in Latin America,” *British Journal of Political Science* 39, 1: 117-139.
- , 2012. “Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America”. *Law and Society Review*, 46, 4: 749-779.
- Nikken, Pedro. 2010. “La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales”. *Revista IIDH*, 52: 55-140.

- Payne, Mark, Daniel Zovatto et al. 2006. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. BID-IDEA, Washington.
- Rodríguez Saldaña, Marcial. 2001. “Desarrollo constitucional en el Estado de Guerrero”, en Francisco de Andrea (coord.) *Derecho Constitucional Estatal. Estudios Históricos, Legislativos y Teórico Prácticos de los Estados de la República Mexicana*. UNAM. México, págs. 171-181.
- Rodríguez Saldaña, Marcial. 2014. “La reforma constitucional en Guerrero”. *El Sur de Acapulco*, 27 de marzo de 2014. En <http://suracapulco.mx/archivos/136341>
- Ronchi, Paolo. 2009. “Una forma di democrazia diretta: l’esperienza del recall negli Stati Uniti d’America”. *Quaderni dell’Osservatorio Elettorale*, 61: 99-129.
- Sandoval Ballesteros, Netzaí. 2013, “La Constitucionalidad de las policías comunitarias en Guerrero”. En <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/03/03/la-constitucionalidad-de-las-policias-comunitarias-de-guerrero>
- Santamaría, Julián. 2014. “Anatomía del referéndum”. En vías de publicación. Manuscrito cortesía del autor.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Ingeniería institucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México, Fondo de Cultura Económica.
- , 2005. “En defensa de la representación política”. En Miguel Carbonell (comp.) *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, págs. 21-34.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2009. “Acción de Inconstitucionalidad 21/2009”. Diario Oficial, 11 de diciembre de 2009.
- Valadés, Diego. 1998. “El Nuevo constitucionalismo iberoamericano”. En *La Constitución española de 1978: 20 años de democracia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, págs. 471-492.
- Vázquez Alfaro, José Luis. 1999. “Viabilidad del referéndum constitucional en el ordenamiento federal mexicano”. En Jesús Orozco Henríquez (comp.) *Democracia y representación en el umbral del Siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I*, TRIFE-IFE-UNAM, México, págs. 353-368.