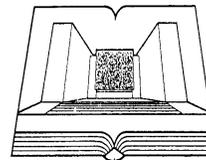


CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN  
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS  
SECRETARÍA GENERAL  
SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS



DIRECCIÓN GENERAL DEL  
C E D I A

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

**CONGRESO REDIPAL (VIRTUAL III)**  
**RED DE INVESTIGADORES PARLAMENTARIOS EN LINEA**

Ponencia presentada por:  
**Marcial Rodríguez Saldaña**

***“La Nueva Gobernabilidad en  
el Congreso de Guerrero”***

**Marzo 2010**

*El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.*

---

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,  
México, DF, 15969. Teléfonos: 018001226272; +52 ó 55 50360000, Ext. 67032, 67031  
**e-mail: [jorge.gonzalez@congreso.gob.mx](mailto:jorge.gonzalez@congreso.gob.mx)**

## **La Nueva Gobernabilidad en el Congreso de Guerrero**

Por Marcial Rodríguez Saldaña

### **Resumen**

El problema que se desarrolla en esta ponencia, se refiere a la crisis de gobernabilidad que se suscitó en el H. Congreso del Estado de Guerrero, con motivo de que en la elección del 5 de octubre del 2008, para renovar a la Cámara de Diputados, dos partidos políticos (PRD y PRI) obtuvieron el mismo número de legisladores (diez y ocho cada quien); supuesto que no estaba previsto en la Ley Orgánica del Congreso.

Se tuvo que acudir a un acuerdo parlamentario, para resolver la crisis de gobernabilidad, en donde se fijaron nuevas reglas para la integración de los órganos de gobierno de la Cámara Local de diputados.

Marcial Rodríguez Saldaña: Doctor en Derecho por la UNAM, Mtro. En Ciencia Política por la Universidad Sorbona de París I Francia; Diplomado en Lengua Francesa por la Alianza Francesa de París; Miembro del Sistema Nacional de Investigadores; Integrante del Consejo Consultivo y Editorial del Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri” del H. Congreso del Estado de Guerrero; miembro de REDIPAL, Rector de la Universidad Autónoma del Guerrero 1990-1993.

## **La Nueva Gobernabilidad en el Congreso de Guerrero**

Por Marcial Rodríguez Saldaña

### **1.- Introducción**

El 5 de octubre del 2008 se realizaron elecciones para renovar a los 46 legisladores integrantes del H. Congreso del Estado de Guerrero; los resultados de la elección dieron al Partido de la Revolución Democrática (PRD) dieciocho curules -13 de mayoría relativa y cinco de representación proporcional-; el Partido Revolucionario Institucional (PRI) obtuvo trece diputados de Mayoría Relativa y cinco de Representación Proporcional (dieciocho curules en total); el Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo un diputado de Mayoría Relativa y tres de Representación Proporcional –cuatro curules-; el Partido Convergencia (PC) obtuvo una diputación de Mayoría Relativa y dos de representación proporcional -tres curules en total-, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) dos legisladores de representación proporcional, el Partido Nueva (PANAL) Alianza y el Partido del Trabajo (PT) obtuvieron cada quien, una diputación de Representación Proporcional.

Los resultados electorales que dieron lugar a que dos partidos políticos PRD y PRI obtuviesen el mismo número de legisladores, generaron un problema de gobernabilidad en el Poder Legislativo del Estado de Guerrero.

### **2.- Comisión de Gobierno y Mesa Directiva**

Las reglas vigentes para la integración de los órganos de gobierno del H. Congreso del Estado de Guerrero, establecidas en su Ley Orgánica eran las siguientes:

2.1 La Coordinación de la Comisión de Gobierno del Congreso de Guerrero, sería asumida por el Coordinador de la fracción mayoritaria que tuviese mayoría en la legislatura, de acuerdo con el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero (LOPLEG), que establecía:

*“Artículo 51.- La Comisión de Gobierno la integrarán los Diputados Coordinadores de las fracciones parlamentarias y los de las representaciones de partido, todos con derecho a voz y voto.*

*El Coordinador de la fracción parlamentaria que constituya la mayoría en la Legislatura, será el presidente de la Comisión. Los acuerdos que emita la Comisión se tomarán por mayoría; el voto de los Coordinadores de las fracciones parlamentarias y de las representaciones de partido equivaldrá al número de Diputados con que cuente cada una de ellas en la legislatura.”* <sup>(1)</sup>

El primer problema de gobernabilidad de la LX legislatura del Estado de Guerrero, consistió en que la norma no preveía un supuesto como el que se presentaba en la realidad política, en donde dos fracciones parlamentarias obtuviesen el mismo número de diputados –empate en número de legisladores– toda vez que tanto la fracción parlamentaria del PRD como la del PRI, tenían cada una diez y ocho diputados.

En el caso de otros órganos legislativos locales, como en Nuevo León, sí previenen el supuesto de empate de legisladores entre dos partidos políticos, en donde adoptan la solución del mayor número de votos obtenidos en la elección respectiva. <sup>(2)</sup>

La LOPLEG, había sido elaborada en el marco de la regulación de un sistema político de partido hegemónico, que no consideraba el supuesto político de la alternancia, con una nueva mayoría o de empate en el número de diputados.

2.2 En el caso de la presidencia de la Mesa Directiva del Congreso, ésta sería electa por el Pleno del Congreso, junto con los demás integrantes: dos

vicepresidentes, primero y segundo, dos secretarios propietarios con sus respectivos suplentes; sin embargo al no poderse constituir la Coordinación de la Comisión de Gobierno, tampoco se podía elegir e instalar la Mesa Directiva.

Frente a este problema de gobernabilidad, las fracciones parlamentarias cuya existencia sí está prevista en la LOPLEG, las cuales de acuerdo con el artículo 92 se pueden constituir con un mínimo de tres diputados, procedieron a integrarse y a elegir a sus coordinadores parlamentarios, quienes iniciaron un proceso de diálogo y concertación política, a efecto de resolver este dilema, mediante un acuerdo parlamentario, en cuyo texto se expuso lo siguiente:

*“III Que como resultado del pasado Proceso Electoral, la conformación de este Congreso no da lugar a la constitución de una mayoría para los efectos del Artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, por lo que es necesario suscribir el presente acuerdo para dar gobernabilidad a esta Representación Popular, con el fin de cumplir en tiempo y forma con nuestras atribuciones Constitucionales, legales y políticas”* <sup>(3)</sup>

En cuanto a la Comisión de Gobierno, el acuerdo parlamentario se dispuso que:

a) El primer año –del 15 de noviembre del 2008 al 14 de noviembre del 2009- la presidiría el Coordinador de la Fracción Parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática;

b) El segundo año –del 15 de noviembre del 2009 al 14 de noviembre del 2010- la presidiría el Coordinador de la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional;

c) El tercer año –del 15 de noviembre del 2010 al 14 de noviembre del 2011- la presidirá el Coordinador de la fracción Parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática; y

d) El cuarto año –del 15 de noviembre al 12 de septiembre del 2012, la presidiría el Coordinador de la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional. (4)

Respecto de la Presidencia de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Guerrero, el acuerdo parlamentario establece que:

a) El primer año –del 15 de noviembre del 2008 al 14 de noviembre del 2009- la presidiría el Coordinador de la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional;

b) El segundo año –del 15 de noviembre del 2009 al 14 de noviembre del 2010- la presidiría el Coordinador del Partido de la Revolución Democrática;

c) El tercer año –del 15 de noviembre del 2010 al 14 de noviembre del 2011- la presidiría el Coordinador de la Fracción Parlamentaria del Partido Acción Nacional; y

d) El cuarto y último periodo –del 15 de noviembre del 2011 al 12 de septiembre del 2012, la presidiría el Coordinador de la Fracción Parlamentaria del Partido Convergencia.

Como podemos constatar, en la Comisión de Gobierno, que es el órgano de Administración del Congreso del Estado de Guerrero; se estableció una alternancia anual entre las dos fracciones –primeras minorías empatadas- PRD y PRI para presidirla en forma alternada cada año; pero en el caso de la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, se incluyó a la segunda y tercera minoría, el PAN y el PC que obtuvieron tres curules, para que la presidieran el tercer y cuarto año respectivamente.

### **3.- Distribución de Comisiones**

En cuanto a la presidencia de las Comisiones del Congreso del Estado, de acuerdo con el artículo tercero del acuerdo parlamentario de fecha veintiuno de noviembre del 2008, se asignaron de la siguiente forma:

a) Al Partido Revolucionario Institucional se le asignaron doce presidencias de comisiones ordinarias legislativas, las de: Asuntos Políticos y Gobernación, de Hacienda, de Vigilancia y Evaluación de la Auditoría General del Estado, de Seguridad Pública, de Participación Ciudadana, de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, de Transporte, de Desarrollo Económico y del Trabajo, de Desarrollo Agropecuario y Pesquero; Instructora y para la Atención de Acceso a la Información Pública.

b) Al Partido de la Revolución Democrática se le asignaron once presidencias de las Comisiones Ordinarias Legislativas siguientes: Estudios Constitucionales y Jurídicos, de Presupuesto y Cuenta Pública, de Justicia, de Protección Civil, de Derechos Humanos, de Atención a Migrantes, de Desarrollo Social, de Salud, de Equidad y Género, de Asuntos de la Juventud y de Examen Previo.

c) En el caso de los Comités Ordinarios Legislativos, se adjudicaron las presidencias al Partido Revolucionario Institucional los de Gestoría, Información y Quejas y del Instituto de estudios Parlamentarios "Eduardo Neri"; y los de Administración y Biblioteca a la Fracción Parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática.

d) Las áreas administrativas de Congreso se asignaron: al PRI, el titular de la Oficialía Mayor y de comunicación Social.

En el acuerdo no se especificó la adjudicación de otras áreas administrativas, pero también fueron distribuidas la Dirección de Administración y Finanzas y la Dirección del Instituto de Estudios Parlamentarios "Eduardo Neri" para el Coordinador de la Fracción del Partido de la Revolución Democrática.

#### **4- Reforma legislativa y gobernabilidad en el H. Congreso del Estado de Guerrero.**

El acuerdo parlamentario para resolver el problema de gobernabilidad de la LIX legislatura 2008-2012, estableció lógicamente una ruta legislativa para evitar que se repitiera en el futuro una crisis de gobernabilidad por la misma causa – empate entre dos fracciones de diputados-, por ello también estableció que:

*“SEPTIMO.- En un término no mayor de 60 días a partir de la firma de este acuerdo, se elaborará por consenso, una iniciativa de Reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, para que entre otras materias a reformar, se establezca la rotación actual de la Presidencia de la Comisión de Gobierno y la Presidencia de la Mesa Directiva del Congreso del Estado”* <sup>(5)</sup>

El acuerdo de gobernabilidad del Congreso del Estado de Guerrero, fue firmado el 20 de noviembre del 2010; la fecha que los propios legisladores se fijaron para realizar la reforma se cumplió el 20 de enero del 2009; sin embargo fue hasta el 21 de abril del 2009, en que se publicó la reforma en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero.

Respecto a la presidencia de la Comisión de Gobierno, para prevenir el caso de empate en número de legisladores de dos partidos políticos, se reformó el párrafo tercero del artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo en los términos siguientes:

*“Artículo 51.- La Comisión de Gobierno...*

*El Coordinador...*

*En caso de que dos o más Fracciones Parlamentarias con mayor número de Diputados al interior del Congreso, estén integradas por el mismo número de Representantes Populares, la Presidencia de la Comisión de Gobierno deberá de alternarse con la Presidencia de la Mesa Directiva sólo entre los Coordinadores de esas Fracciones Parlamentarias, evitando que la misma Fracción parlamentaria ocupe ambas presidencias en el mismo año de ejercicio.”* <sup>(6)</sup>

Respecto de la Mesa Directiva se modificó el artículo 25 de la LOPLEG, para establecer que:

*“Artículo 25.- La mesa directiva ejercerá sus funciones por un año legislativo, conformado éste por tres periodos ordinarios y los recesos que en el año de ejercicio constitucional transcurran. El Presidente no podrá ser reelecto para el siguiente año de ejercicio constitucional.*

*La Comisión...*

*En el caso de que dos o más Fracciones Parlamentarias con el mayor número de Diputados al interior del Congreso, estén integradas por el mismo número de representantes populares, la Presidencia de la Mesa Directiva deberá alternarse con la Presidencia de la Comisión de Gobierno sólo entre los coordinadores de estas Fracciones Parlamentarias, evitando que la misma Fracción Parlamentaria ocupe ambas Presidencias en el mismo año de ejercicio constitucional.” (7)*

Uno de los aspectos a destacar de las reformas consiste en la ampliación del periodo de la Mesa Directiva, ya que antes de la reforma duraba un mes (8) lo cual dificultaba la continuidad de los trabajos legislativos, en tanto con la reforma se amplió a un año, con lo que se garantiza el seguimiento de la actividad legislativa.

Las reformas a la LOPLEG, del 21 de abril del 2009, resolvieron normativamente el problema de gobernabilidad que se suscitó con motivo del empate de número de legisladores entre dos fracciones parlamentarias, sin embargo presentan algunos problemas a resolver:

a) La reforma contraviene algunos puntos de los acuerdos de gobernabilidad suscritos por los coordinadores de las Fracciones Parlamentarias y Representantes de los Partidos Políticos, el 20 y 21 de noviembre del 2008, específicamente en cuanto se refiere a la rotación de la Presidencia de la Mesa Directiva, toda vez que mientras en la Ley Orgánica del Congreso se dispone que

dicha Presidencia sólo se rotará entre los Coordinadores de las Fracciones Parlamentarias que tengan el mismo número de legisladores (PRD y PRI), en tanto que en el acuerdo parlamentario se dispuso que en el tercer año legislativo – del 15 de noviembre del 2010, al 14 de noviembre del 2011- la Presidencia le correspondería al Partido Acción Nacional y en el cuarto y último año legislativo – del 15 de noviembre del 2011 al 12 de septiembre del 2012- le correspondería al Partido Convergencia.

Es lógico que en términos de jerarquía normativa, las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso de Guerrero son superiores a cualquier acuerdo parlamentario; sin embargo, la firma de los acuerdos parlamentarios del 20 y 21 de noviembre del 2008, para establecer la gobernabilidad del Congreso, en medio de la incertidumbre, fueron decisiones políticas fundamentales en las que intervinieron las fracciones de los Partidos Acción Nacional y Convergencia, con quienes hubo un compromiso político de incluirlos en la Presidencia de la Mesa Directiva del Congreso los últimos dos años de periodo legislativo.

El incumplimiento de ese compromiso contraviene un principio que debe regular la conducta de todos los legisladores, que se denomina ética parlamentaria, contenido en forma general en el capítulo IV de la LOPLEG.

b) Otro asunto relacionado con las reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, tiene que ver con el modelo de los órganos de gobierno del Congreso.

La reforma siguió el mismo modelo anterior, en cuanto a mantener una Comisión de Gobierno a diferencia del modelo que se tiene a nivel federal en donde se creó una Junta de Coordinación Política.

A efecto de tener una visión de derecho local comparado, podemos analizar, algunos ejemplos de legislaturas locales que han incorporado órganos de coordinación Política, cuya presidencia se alterna entre los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios.

En el Estado de Guanajuato, la Ley Orgánica del Poder Legislativo previene la existencia de una Junta de Gobierno y Coordinación Política, la cual en caso de que no exista un Grupo Parlamentario que tenga mayoría absoluta, dispone que la

dirección de la Junta será anual entre los coordinadores de los grupos de mayor a menor número de legisladores. (9)

En el caso de Hidalgo se previene la existencia de una Junta de Coordinación Política, la cual en el supuesto de que no exista un grupo parlamentario que tenga mayoría absoluta –el 50% más uno de los legisladores-, el grupo legislativo que tenga mayoría simple elegirá el año en que presidirá dicha Junta; a la primera minoría le corresponderá elegir en segundo término el año de ejercicio constitucional, y el tercer año restante lo elegirá la segunda minoría siempre y cuando haya obtenido al menos el treinta por ciento del total de legisladores que integran el Congreso, en caso de no ser así, la Coordinación la ocupará el Coordinador del grupo legislativo que logró la mayoría simple. (10)

En el Estado de Nayarit, la Ley Orgánica de su Congreso establece una Comisión de Gobierno Legislativo, la cual en caso de que no haya algún grupo parlamentario que tenga mayoría absoluta de legisladores, será desempeñada por los coordinadores de de los grupos parlamentarios en orden decreciente. (11)

En el caso del Congreso del Estado de Nuevo León, su Ley Orgánica previene que en el supuesto de que ningún grupo tenga mayoría absoluta -50% más un legislador- la presidencia Junta de Coordinación y Régimen Interno, será ocupada cada año legislativo por los coordinadores de los grupos legislativos en orden decreciente del número de legisladores: mayoría simple, primera minoría y segunda minoría. (12)

Un modelo interesante de Pluralidad y Gobernabilidad lo encontramos en el Poder Legislativo del Estado de Sonora, en donde existe una Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, cuya presidencia es rotativa en orden decreciente de acuerdo al número de legisladores que haya obtenido cada Grupo parlamentario, comenzado por el que tenga mayor número de diputados. (13)

En Veracruz existe en el Congreso del Estado una Junta de Coordinación Política integrada por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios; la presidencia recae en el Coordinador del grupo parlamentario que tenga mayoría absoluta de legisladores, pero en caso de no ser así, habrá una presidencia

rotativa anual, comenzando por el grupo parlamentario que tenga el mayor número de diputados y así sucesivamente en orden decreciente. <sup>(14)</sup>

En la Legislatura del Estado de Zacatecas, existe una Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios, cuya presidencia será rotativa cada seis meses, conforme a la proporcionalidad de cada grupo parlamentario y en el orden que determine el pleno del Congreso. <sup>(15)</sup>

En el caso de la Cámara de Diputados Federal, la presidencia de la Junta de Coordinación Política se ejerce por el Coordinador del Grupo Parlamentario que cuente con la mayoría absoluta de legisladores, pero de no existir este supuesto, se ejercerá en forma alternada por cada año legislativo, por los Coordinadores de los tres Grupos Parlamentarios que tengan el mayor número de legisladores <sup>(16)</sup>

Los referentes comparativos del poder legislativo de otras entidades federativas y de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en cuanto a que ya cuentan con Juntas de Coordinación Política, más plurales, incluyente y donde hay una rotación de la presidencia, son ejemplos que se podrían retomar para incorporarlos a una nueva Ley orgánica del Congreso del Estado de Guerrero, acorde a una realidad política de alternancia y mayor equilibrio legislativo, que garantice la gobernabilidad y la producción legislativa.

## Citas y notas bibliográficas-legislativas

- (1) Cfr. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, número 286, LVII Legislatura del H. Congreso del Estado de Guerrero, México, 2002, p.89.
- (2) Cfr. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, artículo 61 fracción III.
- (3) (3) Cfr. Acuerdo para la Gobernabilidad Parlamentaria del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, de fecha 20 de noviembre del 2008.
- (4) En el estado de Guerrero, se realizó una reforma electoral, mediante la aprobación de una nueva Ley de Instituciones Políticas y Procesos Electorales, que se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero el primero de enero del 2008, en donde se amplió del periodo de los legisladores locales a tres años con nueve meses y veintiocho días –del 15 de noviembre del 2008 al 12 de septiembre del 2009- para homologar la fecha elecciones locales a las federales del 2012, de tal forma que los siguientes diputados guerrerenses se elegirán el primero de julio del 2012 en la misma fecha de las elecciones federales, y durarán en lo sucesivo un periodo tres años.
- (5) Acuerdo de fecha 20 de noviembre del 2010.
- (6) Cfr. P.O. del G. E. G. del 21 de abril del 2009.
- (7) POGEG, del 21 de abril del 2009.
- (8) Cfr. RODRIGUEZ SALDAÑA Marcial, *Derecho Parlamentario Guerrerense*, en: *Introducción al Derecho Parlamentario Estatal, Estudios sobre los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Coord. Efrén Chávez, coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Senado de la República, México, 2009, p. 347

- (9) Cfr. P. SANTOS HERNANDEZ J. Jesús Ricardo, Introducción al Derecho Parlamentario del Estado de Guanajuato, en: Introducción al Derecho Parlamentario Estatal, Estudios sobre los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Coord. Efrén Chávez, coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Senado de la República, México, 2009, p. 303.
- (10) JANDETTE PEREZ Gabriela Estela, Derecho Parlamentario del Estado de Hidalgo, en: Introducción al Derecho Parlamentario Estatal, Estudios sobre los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Coord. Efrén Chávez, coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Senado de la República, México, 2009 pp. 379-380
- (11) Cfr. MADERO ESTRADA José Miguel, El Poder Legislativo de Nayarit, en: Introducción al Derecho Parlamentario Estatal, Estudios sobre los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Coord. Efrén Chávez, coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Senado de la República, México, 2009, p. 491.
- (12) Cfr. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, artículo 62 fracción II incisos a), b) y c),
- (13) Artículo 107 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora.
- (14) Artículo 31 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.
- (15) Artículo 112 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.
- (16) Artículo 31.4 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.