



Cuestiones constitucionales

ISSN: 1405-9193

ISSN: 2448-4881

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Tarchi, Rolando

La costituzione dello stato di Guerrero, Messico

Cuestiones constitucionales, no. 42, 2020, January-June, pp. 477-512

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

DOI: <https://doi.org/10.22201/ij.24484881e.2020.42.14352>

Available in: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88571686018>

- How to cite
- Complete issue
- More information about this article
- Journal's webpage in redalyc.org

redalyc.org
UAEM

Scientific Information System Redalyc
Network of Scientific Journals from Latin America and the Caribbean, Spain and
Portugal
Project academic non-profit, developed under the open access initiative

La costituzione dello stato di Guerrero, Messico

Rolando TARCHI*

SOMMARIO: I. *Considerazioni introduttive e breve ricostruzione storica.* II. *Struttura e caratteristiche formali della Costituzione.* III. *Contenuto della Costituzione: il richiamo ai valori superiori.* IV. *I diritti di libertà.* V. *I diritti dei popoli indigeni ed afroamericani.* VI. *Forma di governo e organizzazione costituzionale dello Stato.* VII. *Il Potere Esecutivo.* VIII. *Il Potere Giudiziario.* IX. *Breve considerazione finale.*

I. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE E BREVE RICOSTRUZIONE STORICA

Con questo contributo si cercherà di svolgere un'analisi sul testo vigente della Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, come risultante dalla recente revisione integrale, il cui procedimento si è concluso con la ratifica operata dal Congreso del Estado il 2 aprile 2014.¹ Un passaggio, quello di adottare una nuova carta politica, sulla cui opportunità

* Catedrático e investigador desde 1995, actualmente en servicio en el Departamento de Derecho de la Universidad de Pisa, Italia. ORCID ID: 0000-0001-9276-3571; e-mail: rolando.tarchi@unipi.it.

¹ Con el Decreto n. 43/2014. Successivamente alla stesura di questo scritto è stato pubblicato l'importante contributo di Rodríguez Saldaña, Marcial, "La Constitución de 1917, reforma de las constituciones estatales y las nuevas constituciones de Guerrero y de la Ciudad México", in Serna de la Garza, José María y Santos Olivo, Isidro de los, (coords.), *La dinámica del cambio constitucional en México*, México, UNAM, 2018, del quale non si è potuto tenere conto.

si discuteva già un decennio,² quale esigenza per adeguare le istituzioni guerrerensi alle nuove sfide indotte dal mutamento dello scenario politico messicano nel passaggio dal XX al XXI secolo. La transizione verso la democrazia che si è avviata nel contesto nazionale ha, infatti, prodotto ripercussioni significative anche sulle articolazioni territoriali oltre che sul funzionamento del sistema federale nel suo complesso. Pur restando quello messicano un sistema politico molto centralizzato e unitario, la svolta pluralista ha consentito lo sviluppo di un nuovo patto federativo, che ha in parte liberato il sistema delle autonomie, in precedenza protagoniste di un apparente federalismo legale, che funzionava, invece, secondo un modello di centralismo reale.³

Le nostre considerazioni saranno rivolte essenzialmente alla formulazione testuale di questo importante e interessante documento,⁴ piuttosto che alla sua applicazione effettiva, sia per il limitato periodo di validità dello stesso, che per la scarsa disponibilità di informazioni sulla prassi più recente.⁵

Pare opportuno far precedere a quest'analisi una premessa di carattere storico, per ripercorrere, sinteticamente, le tappe dell'evoluzione del costi-

² Cienfuegos Salgado, David, *Guerrero, historia de las instituciones jurídicas*, México, UNAM-Senado de la República, 2010, pp. 263 e ss.

³ Olivetti, Marco, *Messico*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 113; per un'ampia disamina della situazione meno recente si rinvia a Rodríguez Saldaña, Marcial, *La desaparición de poderes en el estado de Guerrero*, México, Universidad Autónoma de Guerrero, 1992.

⁴ Uno studio più approfondito della materia richiederebbe necessariamente l'esame delle 10 leggi organiche che completano il sistema costituzionale, dettagliando la disciplina delle istituzioni pubbliche (Disponibili en: <http://congresogro.gob.mx/inicio/index.php/2017-05-01-16-02-43/organicas>); ciò che non è consentito in questo spazio.

⁵ Come rilevato, tra gli altri, da De los Santos Olivo, Isidro, "Apertura y estabilidad constitucional en las entidades federativas", in Gámiz Parral, Máximo N. et al. (coords.), *Derecho constitucional estatal. Memorias del VI y VII Congresos Nacionales de Derecho Constitucional de los Estados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 475 e ss., quello del costituzionalismo statale è stato un tema poco studiato, anche per la debolezza del federalismo messicano protrattasi per lunghi decenni; l'interesse per l'argomento è piuttosto recente ed è coinciso con la fase di mutamento del quadro politico generale ed il venir meno del sistema del partito egemonico, che ha liberato le potenzialità politiche dei territori, fino ad allora fortemente compresse dai poteri centrali. La rinnovata importanza della questione risulta anche dai documenti conosciuti come la Declaración de Sinaloa e la Declaración San Luis Potosí, riportati proprio in Gámiz Parral, Máximo N. et al. (coords.), *op. cit.*, rispettivamente pp. 139 e ss. e pp. 509 e ss., che indicano i contenuti delle opportune riforme delle Costituzioni statali cui si sarebbe dovuto provvedere.

tuzionalismo guerrerense che risulta molto lunga (oltre 165 anni) oltre che intensa e travagliata, per i numerosi rivolgimenti che si sono compiuti nel corso di quasi due secoli di storia.

L'origine di questo sviluppo fa data dal 1850 e coincide con l'entrata in vigore della *Ley Orgánica Provisional para el Arreglo Interior del Estado de Guerrero*,⁶ approvata dal primo *Congreso Constituyente*, eletto il 6 gennaio 1850, con il compito di disciplinare l'ordinamento interno dello Stato, che, non essendo tra quelli originari della Federazione messicana del 1824, era stato costituito con decreto del *Congreso de la Unión* nell'anno precedente.⁷

Da quel momento si ritiene che si siano succeduti ben sei ordinamenti costituzionali diversi,⁸ cinque dei quali collocati nel XIX secolo; una successione di testi costituzionali e di regimi, anche ravvicinati tra loro, che sono sintomo di un'instabilità politico-istituzionale particolarmente acuta, peraltro ricorrente sull'intero territorio messicano.

All'ordinamento provvisorio, instaurato nel 1850,⁹ seguirono la prima Costituzione del 1851,¹⁰ rimasta in vigore poco più di dieci anni, e poi il

⁶ Cfr. Morales Becerra, Alejandro, *La Ley Orgánica del Estado de Guerrero de 1850*, disponibile en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/28506/25772>.

⁷ Nel decreto costitutivo del 27 ottobre 1849 (approvato dopo la ratifica di quello precedente del 15 maggio da parte delle legislature locali) si era stabilito che il governatore provvisorio, nominato dal governo federale, avrebbe dovuto convocare le elezioni di un *Congreso Constituyente* (poi eletto il 6 gennaio 1850), che, oltre ad elaborare la nuova costituzione, aveva il compito di eleggere il nuovo governatore a maggioranza assoluta dei voti.

⁸ Cfr. Rodríguez Saldaña, Marcial, *Desarrollo constitucional del estado de Guerrero*, disponibile en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/8/16.pdf>, p. 171; Lasso Echeverría, Fernando, *Constituciones del estado de Guerrero. Antecedentes históricos*, I e II, Disponibili en: <https://suracapulco.mx/2017/09/05/constituciones-de-guerrero-antecedentes-historicos-i/> e <https://suracapulco.mx/2017/09/19/constituciones-del-estado-de-guerrero/>.

⁹ R riguardo ai contenuti della Ley Orgánica Provisional de 1850 si rinvia a Rodríguez Saldaña, Marcial, *Desarrollo Constitucional del Estado de Guerrero*, cit, pp. 172 e ss., il quale osserva come questa Costituzione provvisoria non avesse delineato un'organizzazione chiara dei pubblici poteri tradizionali; segnaliamo soltanto che in quel frangente non si optò per un regime presidenziale, conferendo il Potere Esecutivo ad un Consejo de Gobierno, formato da tre membri, tra i quali anche il governatore.

¹⁰ Approvata dallo stesso *Congreso Constituyente*; viene delineata un'organizzazione costituzionale più completa, con un chiaro riferimento al principio della divisione dei poteri e l'attribuzione al governatore, eletto per 4 anni con sistema indiretto a doppio tur-

nuovo testo del 1862 che la sostituì, come epilogo di un vero e proprio passaggio rivoluzionario.¹¹ Nei decenni successivi furono infine approvate la Costituzione del 1874 (la prima ad essere approvata dal Congreso in carica e non da un organo costituente *ad hoc*)¹² e poi quella del 1880.¹³ Quest'ultima Costituzione è stata la più longeva del periodo fin qui considerato, essendo rimasta in vigore fino al successivo passaggio rivoluzionario avviato nel 1910.¹⁴

Questa evoluzione, contrassegnata da mutamenti costituzionali ripetuti e coincidenti con eventi politici di grande rilievo (sia a livello federale che statale) e talora con passaggi di natura rivoluzionaria, si avvicina molto al modello ottocentesco di costituzionalismo transalpino: anche in Messico, come in Francia si susseguono ripetuti cambiamenti di regime ciascuno dei quali ha un fondamento costituzionale diverso dal precedente, con frequenti soluzioni di continuità.

Nel secolo XX, all'esito della rivoluzione, il 6 ottobre 1917 venne pubblicata in Acapulco la nuova Costituzione (Constitución Política del Esta-

no eventuale, della titolarità del Potere Esecutivo. È inoltre istituito il Tribunal Superior de Justicia; *cfr.* ancora Rodríguez Saldaña, Marcial, *op. cit.*, p. 175.

¹¹ Si tratta della rivoluzione di Ayutla, che prese le mosse proprio nel dipartimento di Guerrero nel 1854, per contrastare la dittatura del generale Antonio López de Santa Anna, dopo la revoca della Costituzione Federale dal 1824. Al conflitto armato seguì, sotto la presidenza di Ignacio Comonfort, l'approvazione di una nuova Costituzione Federale (1857) e, quindi, la successiva Costituzione guerrerense. Tra le novità più importanti di quest'ultima, il venir meno del cattolicesimo come religione di Stato con il riconoscimento della libertà religiosa; l'elezione dei parlamentari non più su base censitaria e la previsione di un procedimento rafforzato per la revisione costituzionale, con dei limiti alla stessa; con questa previsione si conferisce al documento un carattere di rigidità.

¹² È il primo caso di riforma integrale della Costituzione in vigore e, per questo, si discute se si tratti di una nuova Costituzione o non, piuttosto, di una prosecuzione del regime costituzionale precedente, per quanto totalmente revisionato; *cfr.* Rodríguez Saldaña, Marcial, *op. cit.*, p. 177.

¹³ Anche questo testo, con il quale si dichiara comunque abrogata la Costituzione precedente, venne approvato dal Congreso in carica, con il previsto procedimento di revisione; tra le novità più significative il divieto di rielezione immediata del governatore e la sottoposizione delle nuove riforme costituzionali all'approvazione dei due terzi degli *ayuntamientos*.

¹⁴ Cienfuegos Salgado, David y Calvo Barrera, M. C. Raúl, *La Constitución Guerrerense a 80 años*, 1998, pp. 189 e ss., disponibile en: <http://biblio.juridicas.unam.mx>; Cienfuegos Salgado, David, *op. cit.*; voce, Constituciones políticas, disponibile en: <http://www.encyclopedia.org/index.php/indices/indice-cultura-general/318-constituciones-politicas>.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IIJ-UNAM.

do Libre y Soberano de Guerrero, que deroga la de 29 noviembre de 1880), la cui elaborazione fu il frutto dei lavori di un Congreso Constituyente, eletto sulla base di quanto previsto da un decreto del governo nazionale provvisorio. Numerose ed importanti le novità introdotte dalla nuova Costituzione rispetto al passato, molte delle quali risentirono dell'influenza degli ideali rivoluzionari e delle previsioni contenute nella Costituzione federale, che era stata promulgata pochi mesi prima (5 febbraio 1917).¹⁵

Nonostante il titolo che le fu dato, nel quale compare un riferimento alla Costituzione precedente che farebbe pensare ad una forma di continuità quanto meno formale con quest'ultima, la carta del 1917 è una nuova Costituzione, per impianto e contenuti. Tuttavia, l'aspetto che più di ogni altro sorprende un osservatore europeo è la particolare e perdurante dinamicità di questo testo, che nei decenni successivi fu oggetto di continue e ripetute riforme, il cui effetto è stato quello di modificarne il contenuto fino ai limiti dello stravolgimento del testo originale. Il dato è impressionante dal punto di vista quantitativo (già nel 2001 risultavano adottati ben 104 decreti di revisione, con la modifica di ben 467 articoli della Costituzione)¹⁶ e da quello qualitativo, in quanto in alcuni di questi passaggi (almeno quelli consumati nel 1950, 1975 e 1984) si procede a revisioni sostanzialmente integrali dell'intero testo allora in vigore, tanto da renderne necessaria la completa ripubblicazione. Anche il testo risultante dalla revisione del 1984 ha poi subito la stessa sorte dei precedenti, con oltre ottanta modifiche intervenute fino al 1997 ed ulteriori 12 riforme nelle due legislature comprese tra il 1999 ed il 2005.¹⁷

¹⁵ Tra queste novità troviamo la valorizzazione, sotto molteplici aspetti, dei municipi, il riconoscimento del potere di iniziativa legislativa popolare, la durata biennale delle legislature, l'elezione diretta del governatore (con eliminazione della figura del vice) e il divieto di una sua rielezione. In maniera difforme dalla disciplina federale, inoltre, erano confermati dei limiti esplicativi al potere di revisione costituzionale (individuati nei principi di indipendenza, sovranità e libertà dello Stato, nella forma di governo e nella divisione dei poteri) e la presenza di un organo collegiale (Consejo de Gobierno) all'interno del Potere Esecutivo.

¹⁶ Il dato è tratto da Rodríguez Saldaña, Marcial, *op. cit.*, pp. 177 e 181, il quale ricorda come il numero maggiore di revisioni si concentri tra il 1975 e il 1987, con ben 207 articoli modificati.

¹⁷ Riferimenti in Cienfuegos Salgado, David, *op. cit.*, pp. 251 e ss., anche per indicazione degli oggetti, che hanno riguardato, soprattutto, l'articolazione dei poteri municipali e le regole sull'organizzazione statale, in particolare quelle elettorali.

Una siffatta dinamica ha portato ad interrogarsi sulla perdurante vigenza della Costituzione del 1917 anche sul piano formale, oltre che su quello sostanziale; ed in proposito si è anche ipotizzato che le riforme del 1950, 1975 e 1984, per la loro portata sostanzialmente integrale, avessero prodotto dei veri e propri nuovi testi costituzionali, integralmente sostitutivi di quelli precedenti.¹⁸

Interventi di questo tipo, considerata la loro frequenza, non sembrano, infatti, del tutto ascrivibili alla categoria della manutenzione costituzionale (largamente praticata in altri contesti, come, ad esempio, in Germania), che si caratterizza per una modifica costante dei precetti costituzionali al fine di adeguarli alle sopravvenute esigenze e necessità, ma si collocano sul binario della continuità costituzionale, senza che si producano cambiamenti radicali del sistema. Allo stesso modo, non sembra evocabile neppure l’idea della c.d. revisione totale di matrice kelseniana, che consente ad un potere costituito (l’assemblea parlamentare con il concorso di referendum popolari), di sostituire la Costituzione in vigore con una completamente rinnovata; per ottenere questo risultato, infatti si richiede l’espressione di un consenso particolarmente esteso, con il ricorso a procedimenti e maggioranze rafforzati.¹⁹

La dinamicità indotta dalle ripetute riforme può essere peraltro considerata un dato generale e caratteristico del costituzionalismo messicano: la stessa Costituzione federale nel corso della sua storia ormai centenaria ha subito processi di trasformazione profonda, sempre con revisioni parziali, anche se estese e significative, che hanno in molte circostanze costretto i parlamenti statali ad adeguare le proprie costituzioni alle novità introdotte, secondo quanto implicitamente richiesto dal principio di omogeneità tra Costituzione federale e Costituzioni statali previsto dall’art. 115 della Costituzione federale (da qui: CFM).

Nel caso di Guerrero, questa iper-dinamicità dei testi costituzionali risponde a varie ragioni, dall’esigenza di rafforzare posizioni politiche locali a quella di difendere e promuovere i diritti umani e soprattutto quelli dei gruppi sociali più vulnerabili in uno stato che presenta forti criticità sotto questo profilo. E, almeno da ultimo, per la ricomposizione dei poteri politici nel quadro degli inediti scenari che si sono aperti a seguito

¹⁸ Cienfuegos Salgado, David y Calvo Barrera, M. C. Raúl, *op. cit.*, p. 192.

¹⁹ Simili eventualità sono previste dalle vigenti costituzioni di Austria (art. 44), Svizzera (art. 138) e Spagna (art. 168).

dell’accentuazione del pluralismo politico e dell’alternanza al governo, secondo una dinamica che ha caratterizzato il sistema federale messicano nel suo complesso.²⁰ Ma, soprattutto, questa dinamicità è un sintomo della perdurante instabilità sociale e politica, che conduce a un adattamento delle regole normative a circostanze e contingenze momentanee, oltre che agli interessi dei gruppi politici dominanti in una determinata fase storica. A questo corrisponde un’idea di Costituzione quale documento eminentemente politico, con limitata o nulla prescrittività, che finisce per recepire gli indirizzi di volta in volta prevalenti, senza che se possa fare applicazione in sede giuridica.²¹

Nello stato di Guerrero questo continuo processo di trasformazione è stato reso possibile anche in ragione della disciplina del procedimento di revisione costituzionale originariamente previsto e per lungo tempo mantenuto; per l’approvazione dei disegni di legge costituzionali (rimessi anche all’iniziativa del Potere Esecutivo, oltre che dei parlamentari) era richiesta solo la maggioranza dei deputati presenti nella sessione, come per gli altri provvedimenti legislativi. Questa regola, tipica delle Costituzioni flessibili, incontrava, quale unico aggravamento procedurale, la necessità di una successiva approvazione del testo licenziato dal *Congreso* da parte della maggioranza degli *Ayuntamientos*, secondo uno schema tipico delle costituzioni di natura federale che richiede il consenso degli enti minori insediati nel territorio.²² Si deve poi considerare che fino al 1981 i membri del *Congreso* erano soltanto 12 (rispetto ai 46 attuali)²³ e ciò consentiva l’approvazione delle riforme con un pugno di voti; voti che erano facilmente influenzabili dalla volontà del governatore in carica, che utilizzava questa possibilità per conseguire i propri obiettivi politici.

²⁰ Cienfuegos Salgado, David, *op. cit.*, p. 262, ove si richiamano, tra gli altri, i temi della lotta alla povertà, della tutela dell’ambiente e dell’istruzione.

²¹ De los Santos, Isidro, *op. cit.*, pp. 475 e ss.; il fenomeno è stato spiegato riprendendo la distinzione classica tra *Constitución nominal* e *Constitución normativa* e riconoscendo alle Costituzioni statali la prima caratteristica, quale mascheramento di una situazione di fatto autocratica, con la concentrazione dei poteri nelle mani dei governatori: *cfr.* Barceló Rojas, Daniel A., “La reforma del Estado en las entidades federativas. De la autocracia presidencial a la democracia presidencial en los estados”, in Gámiz Parral, Máximo N. *et al.* (coords.), *op. cit.*, pp. 19 e ss.

²² Sul punto, anche per una comparazione tra le diverse soluzioni adottate dalla costituzioni statali, *cfr.* Arteaga Nava, Elisur, “Los constituyentes locales”, in Gámiz Parral, Máximo N. *et al.* (coords.), *op. cit.*, p. 190.

²³ Per l’evoluzione della componente numerica del *Congreso*.

Non è un caso, quindi, che la Costituzione del 1917 (con le sue varianti successive) sia stata definita semi-rigida,²⁴ sia per la facilità con cui le modifiche erano rese possibili, sia per la frequenza con cui intervenivano.

Questo problema è stato ora superato per effetto della revisione del 2014; l'art. 199 della nuova Costituzione di Guerrero (da qui: CG) prescrive, infatti, che l'approvazione delle riforme costituzionali, il cui procedimento può essere avviato per iniziativa dei deputati del *Congreso* o del governatore, debba avvenire a maggioranza dei 2/3 dei componenti dell'Assemblea Parlamentare (cui segue ancora la ratifica da parte della metà più uno degli *Ayuntamientos en sesión de Cabildo*, che devono esprimersi entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla ricezione del testo, onde evitare manovre dilatorie). È stato inoltre abolito il potere di voto che la disposizione costituzionale previgente (art. 125 CG) espressamente riconosceva al governatore, configurando, così, quello di revisione costituzionale come un potere interamente assembleare.

L'attuale disciplina del potere di revisione conferisce, quindi, al nuovo testo un carattere di rigidità superiore rispetto al passato, che è confermato anche dalla previsione dell'art. 104 CG che riconosce al Tribunal Superior de Justicia del Estado la funzione di vigilare sull'osservanza della *Constitución*, oltre che della Costituzione federale e delle leggi, ponendo le premesse per l'esercizio di un potere di *judicial review of legislation*.²⁵

II. STRUTTURA E CARATTERISTICHE FORMALI DELLA COSTITUZIONE

Va preliminarmente ricordato che nel sistema federale del Messico gli stati hanno l'obbligo di dotarsi di una Costituzione propria,²⁶ secondo quanto

²⁴ Cienfuegos Salgado, David y Calvo Barrera M. C. Raúl, *op. cit.*, p. 191.

²⁵ Diversamente da quanto previsto da altre Costituzioni statali, nell'ordinamento guerrerense non è stato istituito un organo ad hoc (quale una *sala constitucional* del *Tribunal Superior de Justicia*) con l'espressa attribuzione di esercitare un controllo di costituzionalità delle leggi e delle altre fonti di grado inferiore.

²⁶ Questo potere completa ed in qualche misura precede quello legislativo che la stessa Costituzione federale attribuisce agli stati sulla base dei principi stabiliti negli art. 73 (poteri del Congresso federale) e 124 (clausola residuale in favore degli stati). Inoltre, la clausola di supremazia federale (art. 133 CFM) è limitata, imponendo la prevalenza

si evince dal combinato disposto degli art. 41, 115 e 116²⁷ CFM; queste disposizioni impongono, implicitamente, che le costituzioni statali siano scritte e riformabili, con procedure definite dai singoli stati e comunque in modo da poter essere costantemente adeguate alle modifiche costituzionali operate a livello federale.²⁸

Da questo punto di vista deve essere ricordato come le costituzioni statali, pur essendo fonti apicali dell'ordinamento territoriale, secondo quanto risulta dall'art. 41 già richiamato,²⁹ siano subordinate alla Costituzione federale, che predetermina e circoscrive gli ambiti di competenza nei quali le prime possono intervenire.³⁰ In effetti, nel definire il rapporto tra

delle solo norme costituzionali federali, e non anche di quelle legislative, nei confronti del diritto statale.

Sull'argomento si rinvia per tutti al recente Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 47 e ss., anche per riflessioni sulla natura duale o cooperativa del federalismo messicano. *Cfr.* anche Serna de la Garza, José María, *The Constitution of Mexico. A contextual analysis*, Oxford & Portland, 2013, pp. 135 e ss.; Olivetti, Marco, *op. cit.*, p. 124 e p. 131.

²⁷ In particolare, ai sensi dell'art. 41 CFM, si prescrive che le Costituzioni statali, che devono regolare il loro regime interno, concorrono con quella federale a definire le modalità di esercizio della sovranità popolare attraverso i poteri dell'Unione.

²⁸ Sulla necessaria riformabilità, *cfr.* Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 187.

²⁹ Che prescrive: le Costituzioni statali "in nessun caso potranno contraddirle le stipulazioni del patto federale". A questo si aggiungano i riferimenti riportati nelle note seguenti. Sul tema, Gámiz Parral, Máximo N. "La reforma de las Constituciones", in Gámiz Parral, Máximo N. *et al.* (coords.), *op. cit.*, pp. 293 e ss.

³⁰ Sui limiti *cfr.* Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 196. La stessa *Comisión de Estudios Constitucionales y Jurídicos*, appositamente costituita per l'analisi e la revisione del testo poi approvato nel 2014, ha dovuto fare applicazione di questo principio di gerarchia, proponendo delle modifiche rese necessarie da ragioni di compatibilità costituzionale; è il caso dei criteri utilizzati per l'elezione dei parlamentari, che erano tenute a rispettare quanto stabilito in più occasioni dalla *Suprema Corte de Justicia de la Nación*, chiamata a pronunciarsi su azioni di incostituzionalità. In effetti, la l. n. 571 del 2007 de *Instituciones y procedimientos electorales del estado de Guerrero*, impugnata con azione di incostituzionalità, fu dichiarata illegittima in alcune parti dalla *Suprema Corte de Justicia de la Nación* con decisione del 4 marzo 2008, n. 56/2008 e da altre due sentenze di poco successive. Ciò rese necessario un nuovo adeguamento della legislazione elettorale, che, nuovamente impugnata, fu ritenuta legittima dalla stessa Corte suprema (decisioni n. 67/2009 e n. 68/2010). La vicenda, che produceva effetti anche sul rinnovo della carica di governatore prevista per il 2011 è stata oggetto di grande interesse in dottrina; *cfr.*, tra gli altri, Lozano Cruz, Emiliano, *¿Gobernador interino en Guerrero?*, disponibile en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2996/8.pdf>; oltre ai numerosi saggi in Cienfuegos Salgado, David y Garza Grimaldo, José Gilberto (coords.), *La discusión jurídica*

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IIJ-UNAM.

la Costituzione federale e quelle statali, non si utilizza (come in altri stati federali) soltanto il principio di omogeneità con l'organizzazione politica generale, mediante l'imposizione di alcuni principi che devono ispirare anche il regime costituzionale degli stati,³¹ ma anche il principio di uniformità; gli stati hanno infatti l'obbligo di recepire tutta una serie di regole dettagliate relative alla loro organizzazione interna (contenute nell'art. 116 CFM),³² con la conseguenza che la relativa forma di governo, oltre che la forma di Stato, risulta fortemente vincolata dalle prescrizioni federali.³³ Congiuntamente al principio di gerarchia opera il principio di competenza: negli spazi lasciati liberi dalla Costituzione federale, le Costituzioni statali possono declinare diversamente la propria organizzazione anche in relazione ad aspetti di rilievo (ciò è avvenuto, soprattutto, con riguardo agli strumenti di democrazia diretta e per taluni diritti fondamentali, come avremo modo di verificare anche per lo stato di Guerrero). Per queste ragioni si può concordare con l'opinione secondo cui le costituzioni statali non sono espressione di una sovranità degli enti territoriali, configurati, invece, quali soggetti dotati soltanto di autonomia rispetto ai poteri centrali.³⁴

sobre la sucesión del gobernador en el estado de Guerrero en 2011, México, Editora Laguna-Fundación Académica Guerrerense, 2009 (che riporta, alle pp. 76 e ss., un estratto della sentenza della Suprema Corte de Justicia de la Nación, n. 41/2008).

³¹ L'art. 115 CFM impone agli stati di adottare una forma di governo repubblicana, rappresentativa, democratica, laica e popolare e di tenere come base dell'articolazione territoriale e dell'organizzazione politico e amministrativa il municipio autonomo. *Cfr.* Camargo González, Ismael, “El régimen interior de las entidades federativas”, in Gámiz Parral, Máximo N. *et al.* (coords.), *op. cit.*, pp. 62 e ss.

³² Si tratta di una disposizione molto lunga e articolata, che oltre a vincoli più generali (quali il principio della divisione dei poteri), prescrive espressamente che i poteri statali dovranno essere organizzati in conformità ad una nutrita serie di previsioni di dettaglio riferite sia al potere esecutivo (oltre all'elezione a suffragio universale del governatore si arriva ad esempio a stabile la data delle elezioni locali), che all'organo legislativo (comprese le modalità di elezione), che al potere giudiziario e ad altri profili dell'organizzazione pubblica (tra questi, la previsione di organismi di garanzia del diritto di accesso - art. 116.VIII CG). Gli artt. 117 e 118 CFM, completano il quadro imponendo agli stati alcuni espressi divieti. Nella Costituzione federale si rinvengono poi ulteriori disposizioni sparse che a loro volta obbligano gli stati a disciplinare la materia direttamente nella propria costituzione; di alcuni di questi accenneremo nel proseguo di questo scritto.

³³ *Cfr.* Olivetti, Marco, *op. cit.*, p. 108, che parla di un residuo di spazio esecutivo per le Costituzioni statali.

³⁴ Come chiarito da Carpizo, Jorge e Carbonell, Miguel, *Diritto costituzionale messicano*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 76, che interpretano l'inciso dell'art. 40 CFM nella

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IIJ-UNAM.

Questa subordinazione delle Costituzioni statali a quella federale può essere fatta valere giudizialmente; le eventuali violazioni possono essere denunciabili in molteplici forme, proponendo la relativa questione di costituzionalità nel corso di un giudizio o mediante azioni di incostituzionalità.³⁵

Oltre che rigida (procedimento revisione aggravato e valore giuridico superiore garantito dal *Tribunal Superior de Justicia*), la Costituzione di Guerrero è una costituzione lunga e di carattere programmatico, nel solco della tradizione costituzionale novecentesca del Messico e dell'intera America Latina.

Quanto alle dimensioni essa consta di ben 200 articoli e 21 disposizioni transitorie, numero imponente anche rispetto ai 125 articoli della Costituzione precedente.

Si tratta poi di una c.d. "Costituzione programma", che riconosce una serie di diritti e fissa degli obiettivi che devono essere realizzati nel futuro; la situazione reale esistente oggi all'interno dello stato appare molto distante dagli standard normativi che la Costituzione prescrive.

Dal punto di vista della struttura e della formulazione delle disposizioni il nuovo testo costituzionale è particolarmente apprezzabile, seguendo tecniche di redazione normativa di livello avanzato. Questo è certamente il frutto del lavoro della già ricordata *Comisión de Estudios Constitucionales y Jurídicos*, secondo quanto viene analiticamente rivendicato nelle premesse allegate al testo della Costituzione. In particolare, l'articolato è diviso in parti omogenee (titoli, capitoli e sessioni relativi a specifici argomenti) e le norme adottate risultano chiare, senza sovrapposizioni o ripetizioni.

parte in cui definisce gli stati "liberi e sovrani" (limitatamente al loro regime interno) in sistema con la previsione dell'art. 41, già richiamato, e dei limiti che esso impone. Va ricordato che, diversamente da quello statunitense, il federalismo messicano non è stato introdotto per unire stati indipendenti, ma per realizzare forme di decentramento politico in un territorio molto esteso, rispetto ad una pregressa tradizione coloniale caratterizzata da un'organizzazione dei poteri fortemente centralizzata.

Come riferisce Olivetti, Marco, *op. cit.*, p. 108, la posizione subordinata delle Costituzioni statali, espressione di autonomia e non di sovranità degli stessi, ha portato la dottrina messicana a discutere sull'effettiva natura costituzionale di queste fonti; *cfr.* le diverse posizioni di Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitutional mexicano*, 20a. ed., México, 1984, pp. 127 e ss.; Martí Capitanachi, Luz del Carmen, *Las Constituciones locales en el sistema federal mexicano ¿Son verdaderas Constituciones?*, disponibile en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/348/27.pdf>; Camargo González, Ismael, *op. cit.*, pp. 59 e ss.

³⁵ *Cfr.* Olivetti, Marco, *op. cit.*, p. 108.

Pare quindi superato il problema che si era posto per il testo costituzionale previgente, a proposito del quale erano state evidenziate numerose imperfezioni o inesattezze, tali da far invocare la necessità di ulteriori correzioni.³⁶

Come segnalato nelle Premesse della Costituzione, si è arrivati all'approvazione del testo costituzionale per mezzo di un processo partecipato, che ha visto la *Comisión de Estudios Constitucionales y Jurídicos* esaminare proposte inviate da consultazioni pubbliche attivate nelle sette regioni del territorio.

III. CONTENUTO DELLA COSTITUZIONE: IL RICHIAMO AI VALORI SUPERIORI

Per ragioni di spazi e tempi non è certo possibile operare una rassegna dei contenuti dell'intera Costituzione, ci si limiterà quindi ad evidenziare quelli che, a nostro avviso, sono i punti forza o le caratteristiche peculiari di questa carta.³⁷

Il primo profilo che merita di essere evidenziato emerge dalla lettura dell'art. 2 CG, che dopo avere indicato nella dignità personale la base dei diritti umani, tanto individuali che collettivi, enuncia al comma 2 quelli che vengono definiti i valori superiori dell'ordinamento (libertà, egua-

³⁶ Cienfuegos Salgado, David y Calvo Barrera, Raúl, *op. cit.*, pp. 197 e ss.

³⁷ Così, non ci occupiamo della disciplina dei poteri locali, trattati diffusamente negli art. 26-30 CG, in conformità a quanto stabilito dall'art. 115 CFM. Attualmente esistono 81 *municipios*, il cui elenco (più volte aggiornato) risulta dall'art. 27. Allo stesso modo forniremo solo dei sommari richiami ai Titoli VIII e IX, dedicati, rispettivamente, agli *Órganos Autónomos del Estado* e agli *Órganos con Autonomía Técnica*. Nella prima categoria sono inclusi la *Comisión de los Derechos Humanos* (art. 116 e ss. CG); l'*Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales* (art. 120 e ss. CG); l'*Instituto Electoral y de Participación Ciudadana* (art. 124 e ss. CG); il *Tribunal Electoral* (art. 132 e ss. CG); il *Tribunal de lo Contencioso Administrativo* (art. 135 e ss.); la *Fiscalía General* (art. 139 e ss. CG). Alla seconda appartengono: l'*Auditoría General del Estado* (art. 150 e ss. CG); il *Consejo de Políticas Públicas* (art. 154 e ss. CG); il *Consejo de la Judicatura* (art. 160 e ss. CG); l'*Instituto de la Defensoría Pública*. La gran parte di queste autorità ha un carattere necessario, essendo la loro creazione imposta dalla CFM. La disciplina costituzionale in questione si fa apprezzare dal punto di vista della tecnica legislativa: per tutti si è adottato uno schema uniforme di disciplina che procede dalle disposizioni generali e comuni a quelle relative a ciascun soggetto, prima con riguardo alla struttura ed all'organizzazione e poi alle funzioni assegnate.

gianza, giustizia sociale, solidarietà, pluralismo democratico ed ideologico, laicismo, rispetto della diversità e rispetto della vita in tutte le sue manifestazioni), che vengono considerati, evidentemente, come la base ed il fondamento tanto dei diritti fondamentali successivamente riconosciuti che dell’azione dei pubblici poteri.

Il riferimento testuale al termine “valori” non è consueto nella tradizione costituzionale europea, ove si preferisce il richiamo di principi fondamentali, considerando che per valori si intendono le convinzioni morali emergenti da una determinata società, mentre i principi traducono tali convinzioni in enunciati costituzionali; attraverso la mediazione dei principi le costituzioni riflettono, infatti, i valori delle società pluralistiche e pongono le premesse per il loro libero sviluppo.

Più consueto, invece, il richiamo ai doveri fondamentali dello Stato operato dal comma 3 (promozione del progresso sociale ed economico, individuale e collettivo, sviluppo sostenibile, sicurezza e pace sociale, accesso di tutti i *guerrerenses* alle attività politiche e culturali), che si coniuga con la espressa definizione della forma di stato di cui all’art. 1 CG: di diritto, democratica e sociale.

IV. I DIRITTI DI LIBERTÀ

Una particolare attenzione è rivolta al riconoscimento ed alla tutela dei diritti di libertà, sui quali la Costituzione interviene in almeno cinque sue parti. In primo luogo si richiamano i diritti a carattere universale (Titolo II–Sezione I), immediatamente dopo quelli particolari spettanti alle minoranze indigene e afro-americane (Titolo II–Sezione II) e poi quelli ai cittadini dello stato di Guerrero (Titolo III),³⁸ che, in relazione al rapporto di incolato col territorio, hanno natura essenzialmente politica e di partecipazione attiva.³⁹ La sezione V reca poi, seguendo una generalizzata

³⁸ Il titolo in questione enuclea tre situazioni giuridico soggettive distinte: quella di guerrerense (status che si acquista in base ai criteri dello *ius soli*, dello *ius sanguinis* e della residenza permanente per 5 anni); quella di abitante dello stato (residenti permanenti o temporanei indipendentemente dalla nazionalità); quella peculiare di “*vecinos*” (legata alla residenza di almeno 6 mesi).

³⁹ Oltre all’elettorato attivo e passivo e di associazione politica e partitica, si segnalano il potere di iniziativa legislativa popolare dinanzi al *Congreso* dello Stato, di petizione, di accesso effettivo alle informazioni e di trasparenza delle azioni pubbliche.

consuetudine messicana, una disciplina molto analitica dei partiti politici, definiti quali entità di diritto pubblico;⁴⁰ infine si definiscono i principi delle tutele soggettive in materia penale ed il diritto di difesa in giudizio (art. 92 CG). In questa sede, per necessità di sintesi, dedicheremo alcune brevi considerazioni soltanto ai primi due temi indicati.

Con riguardo ai diritti di portata universale, l'analisi delle previsioni costituzionali fa emergere tre profili di sicuro interesse: la disciplina di carattere generale relativa all'estensione, al fondamento ed all'efficacia dei diritti stessi; le forme di tutela e di garanzia che sono previste; il catalogo vero e proprio, ossia l'elenco delle situazioni giuridiche che trovano uno specifico fondamento costituzionale.

Quanto al primo profilo emerge innanzi tutto, come già segnalato, l'universalismo dei diritti di libertà, il cui godimento è riconosciuto in via generale a *toda persona* (art. 3 CG), a prescindere dal possesso della cittadinanza statale o di quella messicana. Per il fondamento dei diritti riconosciuti si richiamano, espressamente, oltre alla Costituzione federale ed a quella di Guerrero, anche gli strumenti internazionali incorporati nell'ordinamento giuridico messicano, con un evidente rinvio mobile e permanente a queste fonti esterne. Inoltre, si riconosce l'efficacia diretta dei diritti, come un vincolo per tutti i poteri pubblici (art. 4.1 CG)⁴¹ e si afferma, congiuntamente al dovere di interpretazione conforme rispetto alle Costituzioni

Questi diritti sono contemplati da una serie di doveri, quali l'iscrizione nei registri elettorali, lo svolgimento degli incarichi elettori una volta ricevuti, l'obbligo di partecipare alle consultazioni referendarie o di altro genere.

⁴⁰ La materia, sulla quale non ci soffermiamo in questa sede, come anche nella tradizione federale (sul punto *cfr.* Olivetti, Marco, *op. cit.*, pp. 80 e ss.), è analiticamente regolata dal testo della Costituzione (artt. 32-38 CG); si tratta di previsioni adottate per ottemperare all'obbligo imposto dall'art. 116.IV lett. a)-p) della CFM. E' inoltre prevista l'esistenza del *Tribunal Electoral del Estado* (art. 132 e ss. CG), su cui *infra* par. 6, e dell'*Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado* (art. 124-127 CG), omologo statale dell'organo esistente anche a livello federale. Come indicato da Corona Nakamura, Luis Antonio e Téllez Garita, Laura Lizette, "Evolución histórica del derecho electoral en Guerrero", disponibile en: http://148.202.18.157/sitios/publicacionesesite/pperiod/jurjal/jurjal49/jurjal49_4.pdf, pp. 50 e ss. la disciplina dei partiti, strettamente collegata con la legislazione elettorale, ha origine in Guerrero con una legge del 1920 e da allora ha subito innumerevoli modifiche.

⁴¹ Inoltre, come prescritto dall'art. 4.2 CG tutte le autorità dello Stato, nell'ambito delle proprie competenze, sono tenute a promuovere, rispettare, proteggere, garantire e difendere i diritti, sulla base dei principi di universalità, interdipendenza, indivisibilità, progressività e massima protezione.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IIJ-UNAM.

federale e statale (art. 4.3 CG), l’obbligo per tutte le autorità nell’esercizio delle loro funzioni di pervenire, in sede applicativa, all’interpretazione più favorevole per l’individuo.

Quanto alle garanzie, è prevista la riparazione del danno individuale o collettivo nei termini e con le modalità stabilite dalla legislazione in materia (art. 3.2 CG), con un rinvio alla legge ed a norme generali, cui viene riservato di stabilire i requisiti e le condizioni in base alle quali sia garantito alle persone l’accesso al godimento dei diritti, nonché i procedimenti, le giurisdizioni, gli organi ed ogni altro strumento giuridico necessario per il godimento effettivo degli stessi, nonché, da ultimo, le garanzie necessarie per la loro protezione (art. 7 CG).⁴²

Il catalogo dei diritti che viene riconosciuto è esteso e molto analitico e comprende, oltre alle libertà classiche e una serie di diritti civili e politici,⁴³ anche diritti fondamentali di seconda e terza generazione.⁴⁴

Tra i diritti della prima categoria meritano una segnalazione particolare, sia per la formulazione testuale sia, in alcuni casi, per la loro originalità rispetto a testi costituzionali meno recenti: il rispetto dell’integrità fisica, psichica e morale, arricchito con l’espresso divieto di tortura o di trattamenti crudeli o degradanti (art. 5-VII CG); la protezione del matrimonio e della famiglia, correlata all’obbligo per le autorità di vigilare sulla prevenzione, la repressione e lo sradicamento della violenza familiare e la violenza di genere (art. 5-IX CG); la protezione dei bambini e degli adolescenti; il diritto all’identità personale, incluse le trasformazioni di ge-

⁴² Con il limite della sfera di competenze dei tre poteri dello Stato e la disponibilità di risorse finanziarie a loro disposizione.

⁴³ Tra questi, l’art. 5 CG comprende il diritto alla vita ed il divieto della pena di morte; la libertà e la sicurezza personale, individuale e collettiva; il divieto di utilizzare prove illecite ed altre garanzie del diritto di difesa, quali l’assistenza da parte di avvocati o il diritto all’indennizzo per condanne dovuti ad errori; l’accesso alla giurisdizione contro atti lesivi dei diritti; il diritto di accesso alle cariche pubbliche in condizioni di parità (in questo caso limitato ai cittadini dello Stato); i diritti elettorali e di voto; il principio di egualianza con il divieto di discriminazione (per razza, colore, sesso, lingua, religione, genere, età, incapacità, condizioni di salute, stato civile, opinioni politiche origine etnica o sociale, posizione economica, nascita o qualsiasi altra condizione che riduca i diritti delle libertà delle persone); il diritto di proprietà (limitabile solo per ragioni di pubblica utilità o interessi sociali e previo indennizzo); la libertà di coscienza e di religione.

⁴⁴ Questa distinzione risale a Vasak, Karel, *Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights*, Parigi, UNESCO Courier, 1977; in argomento *cfr.*, per tutti, Ferrari, Giuseppe Franco, *Le libertà. Profili comparativi*, Torino, Giappichelli, 2011, spec. pp. 259 e ss.

nere nel corso della vita (art. 5-XI CG); il diritto alla donazione di organi, tessuti e cellule (accompagnato dall’obbligo per lo Stato di sensibilizzare la società e incentivare la cultura della donazione), che come il precedente articolo presta attenzione anche ai temi legati alla biotecnica e connessi con lo sviluppo delle biotecnologie (art. 5-XVI CG); infine, il riconoscimento di una libertà di espressione ed informazione (art. 5-XIV CG), collegata ad un diritto di accesso ai dati posseduti da soggetti pubblici e privati, che pare ispirato al modello di trasparenza della *freedom information* dei sistemi anglosassoni.⁴⁵

La previsione e la disciplina dei diritti di seconda generazione e terza generazione, ossia quelli relativi all’area economica, sociale e culturale, che ormai costituiscono un patrimonio dell’intero costituzionalismo contemporaneo, si estendono anche a situazioni peculiari, che rivestono un’importanza particolare nel contesto particolare di questo Stato oltre che del territorio messicano nel suo complesso. Così, oltre al diritto al lavoro,⁴⁶ all’educazione,⁴⁷ ad una vita dignitosa per tutte le famiglie (art. 6-III CG), alla salute (art. 6-IV CG), compaiono anche il diritto al nutrimento (art. 6-V CG) e quello di accesso all’acqua, che viene sottolineato con particolare enfasi, imponendo allo Stato di renderlo effettivo (art. 6-VI CG).⁴⁸

Tra i diritti sociali garantiti si ritrovano anche quello alla protezione permanente degli adulti, in relazione alla garanzia di condizioni di vita decorose; il diritto delle persone con disabilità a ricevere le attenzioni necessarie per il pieno sviluppo della loro personalità; quello dei migranti e di tutte le

⁴⁵ Sui diversi modelli di accesso ai dati pubblici sia consentito rinviare a Tarchi, Rolando, *Il diritto di accesso nella prospettiva comparata* (parte I), in Agosti, Diana; Colapietro, Carlo e Siclari, Massimo (cur.), *Il diritto di accesso e la Commissione per l’accesso ai documenti a venti anni dalla legge n. 241 del 1990*, Napoli, editoriale Scientifica, 2012, pp. 141 e ss.

⁴⁶ Diritto finalizzato a promuovere lo sviluppo ed il benessere comune della società, in condizioni di parità tra uomini e donne.

⁴⁷ Articolato in una pluralità di fattispecie: istruzione e accesso alla formazione professionale (integrale, di qualità permanente e in condizioni di egualianza e opportunità); istruzione gratuita ai sensi dell’art. 3 CFM; diritto dei padri di assicurare l’educazione ai propri figli.

⁴⁸ Tutti hanno il diritto di accesso, utilizzo e bonifica dell’acqua per un consumo personale e domestico che sia sufficiente, salubre e acquisibile. Sussiste per lo Stato l’obbligo di garantire questo diritto, assicurando, con legge e sulla base di processi partecipati con i municipi ed i cittadini, i principi e le modalità per l’accesso e l’uso equo e sostenibile delle risorse idriche.

persone che vivono o transitano nello Stato ad avere rispettata e la loro dignità quali esseri umani; il diritto dei bambini ad essere assistiti per le necessità correlate all'alimentazione, alla salute e alla crescita; quello delle donne in stato di maternità; il diritto delle persone vittime di violenze familiari o sessuali, e dei bambini maltrattati a ricevere adeguata protezione e tutela; quello delle persone private della loro libertà a vedersi riconosciuti i diritti fondamentali(?), correlato al divieto della riduzione in schiavitù; di tutti alla ricreazione sociale, sportiva e culturale quali mezzi per favorire l'integrazione e la convivenza collettiva (artt. 6-VIII, lett. a)-f) e IX CG).

Fra questi diritti sventta per peculiarità la disciplina della tutela dell'ambiente, che ha un valore sia soggettivo che oggettivo; si riconosce, infatti, il diritto ad avere un ambiente sano, per lo sviluppo ed il benessere; al tempo stesso si attribuisce alla legge il compito di definire le modalità ed i mezzi necessari per affrontare le conseguenze dei mutamenti climatici ed allo Stato di garantire la protezione, la conservazione ed il recupero dei beni ambientali (art. 8-VII CG).

Un'attenzione così accentuata ai diritti sociali ed economici di varia natura è tutt'altro che ingiustificata; senza considerare il fenomeno della criminalità diffusa e di quella organizzata, la cui presenza aggrava i problemi esistenti,⁴⁹ dalle relazioni del *Consejo Nacional de la Evaluación Política de Desarrollo Social* (Coneval) si evince che in uno Stato in cui vive il 3% della popolazione del Messico (3.300.000 abitanti), si concentra il 9,2% della popolazione povera del paese, con 760.000 persone in stato di vulnerabilità per gravi carenze sociali; a questo si aggiunge un tasso di analfabetismo ancora piuttosto elevato. Questi dati ci fanno concludere che lo stato di Guerrero si colloca al terzultimo posto per livello di ricchezza (superato solo dagli stati di Chiapas e Oaxaca) e che al suo interno la regione Montana, con la presenza delle popolazioni indigene, è una delle zone più povere del Messico.

⁴⁹ Grande attenzione ai problemi della criminalità e della sicurezza nel territorio guerrerense viene dedicata anche dalla stampa italiana ed europea; oltre ai numerosi articoli disponibili en: <https://www.internazionale.it/storia/scomparsi-43-studenti-in-messico>; cfr., inoltre, Cordero Alvarez, Déborah, *Povertà e violenza nello Stato di Guerrero*, disponibile en: <http://www.lindro.it/poverta-e-violenza-nello-stato-di-guerrero>, 23de octubre de 2014; Porzio, Giovanni, *Il paradiso diventato un inferno*, Acapulco, disponibile en: <http://www.repubblica.it/venerdi/reportage/2016/11/28/news>; Kadner, Marién, “«Guerrero», un retrato de la violencia en el Estado más convulso de México”, 10. de abril de 2017, disponibile en: <https://elpais.com/tag/fecha/20170401>.

Ci pare del tutto evidente come l'intervento pubblico (non solo statale), ampiamente incentivato dai numerosi richiami contenuti nel testo della CG, continui ad essere uno strumento insostituibile per far sopravvivere una qualche parvenza di stato sociale e favorire il necessario sviluppo di queste comunità.

V. I DIRITTI DEI POPOLI INDIGENI ED AFROAMERICANI

La Sezione II del Titolo I è interamente dedicata alla disciplina dei diritti dei popoli indigeni ed afroamericani;⁵⁰ si tratta di disposizioni in gran parte obbligate, che danno attuazione ai plurimi rinvii alle costituzioni ed alle leggi degli stati operati dall'art. 2 A e B della Costituzione federale, che già detta previsioni piuttosto dettagliate a tutela di queste comunità.⁵¹ Peralter, si tratta di una disciplina che acquista un rilievo significativo nel contesto guerrerense per le dimensioni che il fenomeno assume: complessivamente, quasi il 20% della popolazione dello Stato è costituita da popolazioni indigene e da discendenti degli schiavi africani, con una localizzazione che riguarda soprattutto la regione Montana e la costa Chica.⁵²

⁵⁰ Le previsioni costituzionali sono attuate dalla Ley n. 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, disponibile en: <http://www.guerrero.gob.mx/consejeriajuridica>.

⁵¹ La normativa federale di rango costituzionale ha origini recenti e risale ad una revisione entrata in vigore nel 1992, a seguito dei lavori, iniziati nel 1989, della *Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas*, incaricata di individuare gli strumenti giuridici necessari per rimuovere le ingiustizie a lungo subite dai gruppi indigeni. I principi oggi vigenti, dopo un secondo intervento riformatore del 1998, sono il risultato della revisione operata nel 2000 per iniziativa del presidente Vicente Fox; *cfr.* Armienta Hernández, Gonzalo, “Necesidad de leyes indígenas estatales”, in Gámiz Parral, Máximo N. *et al.* (coords.), *op. cit.*, pp. 3 e ss. Peralter, questa decisione, è stata definita demagogica e solo una conseguenza delle promesse fatte in campagna elettorale da Miranda Torres, Roxana Paula y Covarrubias Dueñas, José de Jesús, “La armonización de las Constituciones estatales con el artículo 2o. constitucional. Tareas legislativas pendientes”, in Gámiz Parral, Máximo N. *et al.* (coords.), *op. cit.*, p. 358, cui si rinvia per la ricostruzione dei diversi passaggi storici e le problematiche attuali.

⁵² Si calcola che i discendenti dei nativi americani siano poco più di 500.000 (rispetto ad una popolazione complessiva di 3 milioni e 500mila; che, inoltre, degli 1.4 milioni di afro-discendenti presenti in Messico, il 6,5% (pari a circa 91.000) viva nello stato di Guerrero. La città di Cuajinicuilapa è considerata come la capitale dei neri messicani. Dai dati forniti da Miranda Torres, Roxana Paula y Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *op. cit.*, p. 373, si evince come quello della presenza di popolazioni indigene sia un problema

La norma di esordio (art. 8 CG) riconosce l'esistenza di alcune di queste comunità, nominativamente indicate, presenti sul territorio dello Stato, che deve sostenerne l'identità multietnica, multilinguistica e multiculturale.⁵³ Soggettivamente l'appartenenza a queste comunità è fatta dipendere dal criterio della coscienza di possedere un'identità indigena o afroamericana (art. 11 CG), dando vita a regole applicabili sulla base di uno statuto personale.

Le disposizioni successive (artt. 9-14), che dettano il quadro delle tutelle e delle garanzie complessivamente offerte, possono essere distinte tra quelle che individuano i diritti (collettivi) di queste comunità e (individuali) dei propri membri, con finalità tanto protettive che promozionali, e quelle strumentali, di carattere organizzativo o che impongono obblighi a carico delle istituzioni statali. Tra le prime: il richiamo volto a preservare le lingue, le conoscenze e tutti gli elementi d'identità culturale (art. 11.V CG); il diritto di accedere alla giurisdizione dello stato, chiedendo l'applicazione di consuetudini e specificità culturali, anche mediante l'assistenza di interpreti e difensori qualificati (art. 11.VI CG); il diritto allo sfruttamento collettivo delle terre, senza che possano essere utilizzate da enti pubblici o privati in assenza di un accordo con la comunità interessata, che avrà comunque diritto a ricevere una parte dei benefici (art. 11.IV CG); il diritto all'educazione interculturale, linguistica, laica, gratuita e di qualità (cui corrisponde l'insegnamento obbligatorio delle lingue indigene insieme allo spagnolo), con la garanzia di borse di studio ed il sostegno per l'accesso al primo impiego quale completamento del percorso educativo (art. 12 CG). Forme di tutela rafforzata, per mezzo di adeguate politiche (art. 13.2 CG), sono poi previste per le categorie di soggetti che appaiono più vulnerabili all'interno delle comunità indigene: donne (delle quali va favorita la partecipazione politica – art. 11.III CG) bambini, adolescenti, anziani, persone con limitata capacità; incombe poi sullo stato l'obbligo di adottare le misure necessarie per la protezione della salute delle donne e dei bambini, con particolare riguardo alla salute sessuale e riproduttiva (art. 13.3 CG).

comune a tutti gli stati del sud, con percentuali che, in alcuni casi (Yucatán e Oaxaca), sono superiori alla metà della popolazione residente.

⁵³ Si tratta dei nahuas (il gruppo più numeroso con 212.000 membri, pari al 40% dell'intera popolazione indigena; dei mixtecos (148.000 persone-28%); dei tlapanecos (116.000 persone-22%) e degli amuzgos (47.500 persone-9%).

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IIJ-UNAM.

Rilievo non minore acquista il riconoscimento di forme di autonomia organizzativa e di normazione (simile ad una forma di autogoverno) in favore dei *pueblos*, configurati come soggetti di diritto pubblico. Così (art. 11.I, II, III CG), è consentito decidere sulle forme interne di convivenza e di organizzazione sociale, economica, politica e culturale; applicare *praeter legem* (è comunque previsto il rispetto della costituzione e delle leggi) regole normative autonome e proprie consuetudini per la soluzione dei conflitti interni alla comunità; eleggere autorità politiche e rappresentanti propri in base a normative e prassi autonome.

Per quanto concerne poi le azioni di sicurezza pubblica e di prevenzione e perseguitamento di reati e comportamenti illeciti (che non costituiscano fattispecie tipiche del codice penale) commessi da membri delle comunità indigene all'interno delle stesse, si garantisce il rispetto delle pratiche tradizionali; il compito di intervenire è assegnato alla *Policía Comunitaria o Rural* (soggetta comunque alla legge ed obbligata a cooperare col sistema statale di sicurezza pubblica), che deve essere integrata da membri di ciascuna comunità designati in assemblee popolari (art. 14 CG).

Va ricordato che a sostegno di queste tutele l'art. 2 CFM, ripreso dall'art. 13 CG, obbliga ad indicare nei *presupuestos de egresos* delle entità federate e degli *ayuntamientos* poste di bilancio vincolate in modo specifico e sufficienti ad esercitare, a livello locale, le politiche necessarie a questo fine.

A completamento del quadro di tutela dei diritti di libertà merita di essere ricordata l'istituzione (art. 116 CG) della *Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero*, che ha la funzione di proteggere, promuovere, difendere e diffondere i diritti tutelati dall'ordinamento giuridico messicano, che può svolgere attività di natura investigativa ed adottare raccomandazioni e denunce che, tuttavia, non hanno valore vincolante.⁵⁴

VI. FORMA DI GOVERNO E ORGANIZZAZIONE COSTITUZIONALE DELLO STATO

La forma di governo prevista dalla Costituzione di *Guerrero* può essere definita di tipo presidenziale attenuato, in quanto, almeno sulla carta, al-

⁵⁴ L'elenco analitico delle attribuzioni dell'organo, che ha una composizione collegiale (art. 117 CG), è contenuto nell'art. 119 CG. La *Comisión* è un organo obbligatorio dello stato; l'art. 102 B CFM impone che i legislatori statali lo prevedano espressamente e ne individua anche i poteri basilari.

cuni poteri (ad esempio di nomina) sono condivisi tra *Congreso* e governatore, in modo da favorirne la collaborazione, diversamente da quanto è in molti casi previsto a livello federale.

Il Parlamento (*Congreso*), che si rinnova ogni tre anni, è monocamerale; in esso si concentra la pienezza del potere legislativo (art. 43 CG). Il numero dei deputati oggi previsto è di 46 (art. 45 CG), un numero piuttosto elevato se paragonato a quello di altre legislature statali ed alla stessa tradizione di Guerrero; in passato il numero dei parlamentari previsto era di gran lunga inferiore.⁵⁵ Come è evidente un numero eccessivamente basso di rappresentanti può compromettere la funzionalità dell'organo, oltre che consentirne una più facile influenzabilità da parte di altri poteri ed in particolare di quello esecutivo, con un conseguente indebolimento del ruolo effettivamente esercitato nel sistema di governo.

Allo stesso modo delle Camere della Federazione, il *Congreso* non lavora in permanenza ma si riunisce in sessioni (ordinarie e straordinarie), la cui durata, in passato piuttosto breve, è stata ampliata da recenti riforme.⁵⁶ Nei periodi di chiusura, come a livello federale, opera una commissione permanente di 12 membri eletti a maggioranza dei 2/3 alla fine di ogni sessione (art. 69 CG), che esercita alcune funzioni vicarie (ad esempio di nomina), per lo più a titolo provvisorio (art. 70 CG).

L'organizzazione interna e il funzionamento del *Congreso* sono quelle tipiche di un'assemblea parlamentare, oggetto di una disciplina piuttosto dettagliata (artt. 44-68 CG), che non è necessario riassumere in questa sede, se non limitatamente ad alcuni profili di maggiore rilievo.⁵⁷ Tra questi, ritroviamo sicuramente le modalità di elezione dell'organo (anche queste in larga parte predeterminate dall'art. 116.II CFM), che definiscono un sistema piuttosto complesso, di tipo misto, in prevalenza maggioritario e in

⁵⁵ I deputati erano 12 fino al 1981; negli anni successivi si è registrato un aumento incrementale anche in coincidenza con le riforme del sistema elettorale; così, si è passati a 13 (legislatura 1981-1984), poi a 16 (legislatura 1984-1987), a 26 (legislatura 1987-1990), a 36 (legislatura 1990-1993) ed al numero attuale dopo il 1993. L'art. 116.II CFM stabilisce che il numero dei deputati deve essere fissato proporzionalmente con quello degli abitanti, indicando poi delle fasce per le quali si indica il numero minimo. Entro questi limiti è la costituzione statale a decidere la composizione numerica effettiva.

⁵⁶ Le sessioni ordinarie previste sono due; dal 1 settembre al 15 gennaio e dal 1 marzo al 15 giugno.

⁵⁷ Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, n. 231, disponibile en: <http://congresogro.gob.mx/inicio/attachments/article/103/ley%20orgánica%20del%20poder%20legislativo%20del%20estado%20de%20guerrero%20número%20231.pdf>.

parte proporzionale. Così, 28 deputati sono eletti a maggioranza relativa in collegi uninominali (sistema *plurality*), mentre i 18 restanti con un sistema di liste concorrenti e con modalità di tipo proporzionale, con previsione di clausole di sbarramento. Per essere ammesse al riparto proporzionale dei seggi, infatti, le liste o le coalizioni devono aver conseguito la maggioranza relativa dei suffragi in almeno 15 distretti elettorali dello Stato ed almeno il 3% dei voti validi (art. 48.I CG). Non sono previsti voti di preferenza per i candidati, che risultano eletti secondo l'ordine di lista. Sono infine stabiliti dei limiti alla rappresentanza parlamentare: nessun partito potrà conseguire più di 28 deputati, tenuto conto sia della quota maggioritaria che di quella proporzionale (art. 48.III). Inoltre, la percentuale massima di sovrarappresentanza tra numero dei deputati e voti conseguiti da ciascun partito non può essere superiore all'8%, salvo che tale percentuale sia superata per effetto dei seggi conseguiti con l'elezione maggioritaria.

Si tratta del punto di arrivo di un percorso che nei 160 anni di esistenza della Stato ha visto il succedersi di otto ordinamenti diversi, di complessità crescente, fino alle riforme approvate tra il 2007 ed il 2008.⁵⁸ È evidente come questo sistema elettorale presenti analogie molto marcate con quello federale, sia per la combinazione maggioritario-proporzionale che per i limiti imposti alla rappresentanza. Si tratta di misure necessarie per non dissociare il sistema politico statale e le sue dinamiche da quello generale; per entrambi si è andati nella direzione, con riforme progressive, di favorire il passaggio da un sistema di partito dominante ad uno più marcatamente plurale, in grado sia di garantire una dialettica tra maggioranza e

⁵⁸ Questi passaggi sono ripercorsi da Corona Nakamura, Luis Antonio e Téllez Gariña, Laura Lizette, *op. cit.*, pp. 43 e ss. Alla materia elettorale è dedicata grande attenzione in dottrina; tra i numerosi scritti si segnalano Calvo Carrera, Raúl, *Proceso electoral y alternancia en Guerrero*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007; *id.*, *Sistema electoral y de partidos en Guerrero. 1974–2005*, disponibile en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2980/16.pdf>; Cienfuegos Salgado, David, “La reforma constitucional en materia electoral en el estado de Guerrero”, *Justicia Electoral*, vol. 1, n. 3, disponibile en: <https://www.juridica.unam.mx/publica/librev/rev/juselec/cont/.../edo7>; Cienfuegos Salgado, David, *Derecho electoral guerrerense. Comentarios a la legislación electoral del estado de Guerrero*, México, Tribunal electoral del Estado de Guerrero, 2004; Rodríguez Saldaña, Marcial, *Elecciones locales en Guerrero: 2008. Condiciones de la competencia Electoral*, disponibile en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3031/21.pdf>, pp. 369 e ss.; Rodríguez Saldaña, Marcial, *Las elecciones del 6 octubre en Guerrero*, disponibile en: http://dcsh.itz.uam.mx/cen_doc/cede/Anuario_Elecciones_Partidos_Politicos%20/1996%20dividido%20/guerrero.pdf, pp. 97 e ss.; Rodríguez Saldaña, Marcial, *La reforma electoral en Guerrero, avances e insuficiencias*, 1996.

opposizione, sia di consentire forme di alternanza politica all'interno del *Congreso*, nel tentativo di realizzare i valori propri dei sistemi liberal-democratici della tradizione occidentale.

Un ultimo riferimento: è prevista la figura del “deputato migrante” (artt. 45.II 46.IV), che consente agli emigrati all'estero, che possiedono una doppia residenza, di candidarsi e di essere eletti parlamentari, anche se questa forma di rappresentanza è limitata ad un solo deputato. È una disposizione che ha un valore altamente simbolico, considerando che l'emigrazione dei cittadini dello stato verso altri paesi ed in particolare verso gli USA è sempre stata molto forte, al punto che la città dove risiede il maggior numero di guerrerensi, a parte Acapulco, è Chicago.⁵⁹

L'elenco delle attribuzioni congressuali è piuttosto nutrito (art. 61 CG); oltre al potere di revisione costituzionale ed a quello di approvare leggi organiche (relative ai poteri dello stato, agli organi autonomi, ed ai municipi), leggi e decreti, è previsto il potere di presentare disegni di legge al Parlamento federale (art. 61.II CG), di ratificare la nomina di magistrati ed altri pubblici funzionari, di valutare la responsabilità politica dei deputati, del governatore e di altre importanti figure dell'organizzazione statale (art. 195 CG) oltre ad ulteriori funzioni.

Fondamentale la competenza ad adottare il bilancio preventivo dello Stato (*presupuesto de egresos*) oltre alla *ley de ingresos* e le altre decisioni relative alla gestione della finanza pubblica statale e locale (art. 61.XII, XIII, XVIII, XVIX, XXXIX; e. 62 CG). Si segnala, inoltre, la presenza di una disposizione volta a contenere il debito pubblico: il ricorso all'indebitamento da parte del governo dello stato, che non può comunque mai superare il 10% del totale del bilancio annuale, deve essere obbligatoriamente autorizzato dal *Congreso* a maggioranza dei 2/3 dei componenti.⁶⁰

VII. IL POTERE ESECUTIVO

Il Potere Esecutivo è configurato in forma monocratica, essendo attribuito interamente al Governatore dello Stato (art. 71 CG), con una previsione del tutto simile a quella dell'art. 80 CFM. Inoltre, le attribuzioni del

⁵⁹ Ove si stima la presenza di 300 mila guerrerensi emigrati in varie epoche.

⁶⁰ Anche queste regole costituiscono attuazione di quanto stabilito dall'art. 117. VIII CFM.

governatore non sono trasferibili e possono essere delegate solo nei casi previsti dalla Costituzione o dalla legge (art. 72 CG). Il governatore, per lo svolgimento delle sue funzioni, si avvale di segretari e funzionari pubblici (art. 87 CG), di *secretarios de despacho* (art. 87 CG) e di uffici centrali ed enti parastatali che possono essere costituiti con legge (art. 88 CG). Per l'organizzazione ed il funzionamento degli uffici posti alle dipendenze del potere esecutivo, l'art. 74 CG rinvia alla legge organica sulla pubblica amministrazione dello stato.

Il governatore è eletto a suffragio universale e diretto, con una votazione a turno unico;⁶¹ per essere eletti è sufficiente conseguire la maggioranza relativa dei voti.⁶² Il mandato, in conformità anche a quanto stabilito dall'art. 116 CFM, ha durata di 6 anni che non sono in alcun modo prorogabili, essendo esclusa la rielezione o qualunque altra forma di prosecuzione della carica ricoperta. Quali garanzie la Costituzione prevede quella di una remunerazione dignitosa ed adeguata, che non può essere ridotta in corso di mandato, e, soprattutto, quella dell'immunità costituzionale e dell'inamovibilità (art. 82 CG). Tuttavia, al governatore si applica (come ai deputati, ai magistrati ed a altri pubblici funzionari) il titolo XIII della Costituzione, che prevede a suo carico una forma di responsabilità politica ed una di responsabilità penale, limitata ai reati di maggiore gravità.⁶³ Il *juicio político*,⁶⁴ anche nei confronti del governatore, rientra tra le competenze del *Congreso*, che può adottare una risoluzione definitiva e non impugnabile a maggioranza dei 2/3 dei membri, comminando la sanzione della destituzione dalla carica e l'interdizione temporanea (massimo per 10 anni) dai pubblici uffici.

⁶¹ Con una normativa di estremo dettaglio l'art. 77 CG indica anche il giorno dell'elezione: 10. domenica di giugno; il mandato ha poi inizio il 15 ottobre seguente (art. 72 CG).

⁶² In questo caso per espressa previsione dell'art. 77 CG, diversamente dalla Costituzione federale che rinvia ad una legge (art. 81 CFM).

⁶³ L'art. 196.2 CG stabilisce che durante il mandato il governatore è perseguitabile, dinanzi alle giurisdizioni comuni, solo per delitti gravi, mentre per gli altri si potrà procedere solo dopo la cessazione dalla carica.

⁶⁴ I casi che possono dar luogo all'attivazione di questo procedimento sono indicati dall'art. 195 CG e nel loro insieme sono riconducibili ad azioni di attentato alla Costituzione ed alle sue istituzioni, abbandono dell'incarico e violazione sistematica dei diritti umani.

Si ricorda che l'istituto del *juicio político* nei confronti dei titolari delle cariche di governo e di altre autorità locali trova la prima fonte di disciplina nell'art. 110.2 CFM, più volte modificato; l'art. 108.3 CFM afferma un generale principio di responsabilità a carico degli amministratori locali.

Non sono mancati, anche nella storia recente, casi di governatori che si sono trovati nell'impossibilità di proseguire il loro mandato fino alla naturale scadenza; per fronteggiare queste eventualità la Costituzione prevede la figura del governatore *interino* o *sustituto*,⁶⁵ mentre nei casi di vacanza temporanea dall'incarico, dovuta a varie cause, che sia superiore a 30 giorni si ricorre alla designazione di un governatore *interino* o *provisional*. In ogni caso è il *Congreso* che procede all'elezione di queste figure, sempre a maggioranza dei 2/3 dei componenti. Va ricordato che nell'esperienza guerrerense si è fatto ricorso all'istituto in più occasioni; il caso più recente risale al periodo compreso tra il 2011 ed il 2015, allorché, a seguito delle dimissioni rese dal governatore Angel Aguirre Rivero, a seguito delle pressioni esercitate su di lui dal *Congreso* in conseguenza dei fatti di Ayotzinapa e Iguala del 26 settembre 2014, si procedette alla designazione successiva di un governatore *interino*, di uno *provisional* e, infine, di un *sustituto*.⁶⁶

Al governatore sono attribuite, dall'art. 91 CG, competenze assai estese e di diversa natura: di garanzia del rispetto e dell'attuazione di alcuni principi costituzionali; di indirizzo politico; di partecipazione al processo legislativo; di nomina; e, infine, di carattere amministrativo in senso proprio.

Tra le prime ritroviamo il potere di determinare le politiche pubbliche necessarie per la conservazione dell'ambiente, di garantire la protezione e la sicurezza dei cittadini e dello Stato (per questo dispone dei corpi di polizia statale e municipale e può ricorrere all'uso della forza pubblica), di garantire il diritto ad un'educazione pubblica di qualità e, con una previsione che appare di chiusura, di garantire l'effettivo esercizio dei diritti dei cittadini e di assicurare il progresso ed il benessere sociale all'interno dello Stato (art. 91-XXII CG). Una previsione, quest'ultima, che si presta ad una lettura di tipo paternalista e riassuntiva delle attribuzioni governatoriali e delle finalità che devono guidare e orientare la sua azione.

⁶⁵ Si ricorre alla prima figura se la cessazione dalla carica si consuma nei primi due anni di mandato, con nuove elezioni da tenersi in coincidenza con quelle per il primo rinnovo del *Congreso*; si procede, invece, all'elezione del *sustituto* allorché l'evento maturi negli ultimi 4 anni del mandato; in questo caso l'eletto completerà il periodo fino alla naturale scadenza (art. 85 CG).

⁶⁶ Si tratta, rispettivamente, di S. Rogelio Ortega Martínez (2014-2015), di Cienfuegos Salgado, David (2015) e, nuovamente, di Ortega Martínez (2015). In precedenza la carica di governatore interino era già stata attribuita a Aguirre Rivero (1996-1999), a seguito della destituzione di Rubén Figueroa Alcocer.

Nel rispetto della tradizione messicana, il governatore dispone dell’iniziativa legislativa (ordinaria o *preferente*), estesa alla *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado*, della *Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos* (entro il 15 ottobre di ogni anno). Egli inoltre promulga e dispone la pubblicazione delle leggi, con un potere di rinvio con osservazioni al *Congreso* entro 10 giorni dalla loro approvazione (art. 91-VII CG).

A queste attribuzioni si aggiunge la titolarità di un potere regolamentare, di natura essenzialmente esecutiva (art. 91-VI CG).

Tra i poteri di nomina, oltre a quelli relativi ai funzionari del potere esecutivo (che può rimuovere liberamente), si segnalano quelli di un componente del *Consejo de la Judicatura del Estado* e dei magistrati del *Tribunal Superior de Justicia* (questi ultimi sulla base di un procedimento condiviso con il *Congreso*).⁶⁷

In estrema sintesi, non tutte le attribuzioni riconosciute sono riconducibili alla sfera del potere esecutivo strettamente inteso; il loro ambito travalica questi confini, rendendo il governatore il fulcro della forma di governo dello Stato.

Nel periodo più recente anche nello stato di Guerrero si è assistito, come a livello nazionale, al venir meno dell’egemonia politica del PRI (Partido Revolucionario Institucional), che dal 1928 al 2005 aveva costantemente espresso il governatore (con ben 23 titolari succedutisi nella carica, ultimo della serie René Juárez Cisneros eletto nel 1999, per la prima volta in un quadro fortemente competitivo tra due candidati in grado di conseguire la vittoria a seguito dell’emersione di un secondo partito di consistenza rilevante in grado di competere effettivamente con il PRI).⁶⁸

⁶⁷ Tra le funzioni collegate con la giurisdizione anche il potere di concedere l’indulto per le condanne inflitte dai tribunali dello Stato (art. 91-XLV CG).

⁶⁸ Juárez Cisneros ottenne il 49,6% dei voti, Félix Salgado Macedonio del PRD in alleanza con altre forze di sinistra, il 46,9%. Secondo Estrada Castañón, Alba Teresa, 2. *Guerrero. Transición democrática, obstáculos y perspectivas*, disponibile en: http://desh.itzt.uam.mx/cen_doc/cede/Anuario_Elecciones_Partidos_Políticos%20/1993_201993%20p.44-58.pdf, pp. 53 e ss., il cambio di prospettiva avrebbe iniziato a manifestarsi per effetto delle modifiche alle regole elettorali operate nel 1992; successivamente, già dalle elezioni del 1993, al progressivo declino del PRI avrebbe corrisposto una sensibile ascesa del PRD. Analogamente, Rodríguez Saldaña, Marcial, *Las elecciones del 6 octubre en Guerrero, cit.*, e *Elecciones locales en Guerrero: 2008, cit.*, pp. 97 e ss., che imputa alle regole ancora in vigore fino agli anni ’90 del secolo scorso il difetto di aver consentito una sovra-rappresentanza del PRI; dopo la decisione di modificare parzial-

Le elezioni del 2005 hanno invece sancito la vittoria di Zeferino Torreblanca Galindo del PRD (Partido de la Revolución Democrática) e quelle del 2011 di un altro esponente del medesimo partito (il già citato Aguirre Rivero). Nell'ultima tornata elettorale, a seguito di un sessennio molto tormentato, un esponente del PRI (Héctor Astudillo Flores, attuale governatore) è tornato a ricoprire la carica.⁶⁹ Si è realizzata, quindi, una vera e propria alternanza politica alla guida dello Stato, che, come a livello federale, ha dato l'avvio ad una nuova epoca.

A questa alternanza alla guida del Potere Esecutivo ha corrisposto anche un riequilibrio della rappresentanza politica nel *Congreso*; fino al 2002 il PRI aveva mantenuto il monopolio dei parlamentari o, in una seconda fase, la maggioranza assoluta dei seggi;⁷⁰ nella LVII Legislatura (2002-2005) nessun partito riesce a raggiungere questa soglia e si determina una situazione del tutto nuova. Il fenomeno si ripete anche nelle legislature seguenti (2005-2008, 2008-2012, 2012-2015 e 2015-2018) che registrano, anche per effetto del mutamento incrementale delle regole elettorali⁷¹ e del passaggio ad un sistema misto con dei correttivi finalizzati a garantire una maggiore corrispondenza tra voti ottenuti e seggi conseguiti, una frammentazione del sistema politico e della rappresentanza parlamentare.

mente il sistema per assicurare una maggiore competitività elettorale, già nel 1996 il PRD aveva conseguito il miglior risultato elettorale della sua storia.

⁶⁹ In entrambe le elezioni del 2005 e del 2011 il vincitore ha ottenuto la maggioranza assoluta dei suffragi (circa il 55% dei voti espressi); sia nelle elezioni del 2011 che del 2017 il candidato vincitore era sostenuto da una coalizione di partiti (PRD e PT nel 2001, PRI e PVEM nel 2017).

⁷⁰ I dati analitici fino al 2012 sono riportati in Cienfuegos Salgado, David, *Guerrero. Historia de las instituciones jurídicas*, cit., pp. 246 e ss.; fino al 1996 (LIV Legislatura) gran parte dei deputati era eletta dal PRI, mentre i restanti erano frammentati tra una pluralità di forze politiche; a partire dal 1996, pur mantenendo il PRI la maggioranza assoluta comincia a profilarsi un secondo partito di media consistenza che negli anni seguenti rafforzerà ulteriormente i propri consensi. A seguito delle elezioni del 2012 ben sette formazioni politiche erano riuscite ad ottenere una rappresentanza, con la maggioranza relativa appannaggio del PRD (20 parlamentari), insidiato da lontano dal PRI con 13 rappresentanti. Nella legislatura attualmente in corso (la LXI - 2015-2018) sono rappresentate al *Congreso* 7 forze politiche, con 19 deputati del PRI, 14 del PRD, 6 del PVEM e gli altri ripartiti tra i gruppi minori.

⁷¹ Come rilevato da Rodríguez Saldaña, Marcial, *Elecciones locales en Guerrero*, cit., p. 369, si è cercato di definire regole e condizioni minime per consentire lo svolgimento del libero gioco democratico, nel quale tutti i contendenti abbiano la possibilità di accesso al potere politico.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IIJ-UNAM.

Il regime diventa multipartitico con due soggetti di dimensioni maggiori degli altri, ma non più in grado di assicurare al governatore un sostegno parlamentare sicuro.⁷²

Si replica, a livello statale, quanto avvenuto sul piano nazionale ed in altri contesti territoriali: il passaggio da un modello di “presidencialismo” egemonico, sostanzialmente autocratico, ad una modalità di governo diviso (modalità favorita anche dalla diversa durata del mandato di governatore rispetto alla durata delle legislature congressuali). Le conseguenze sulle dinamiche istituzionali che ne derivano sono di un duplice ordine: in primo luogo il governatore non dispone di un sostegno sicuro e precostituito per l’approvazione delle proprie iniziative, ad iniziare dalle decisioni di bilancio; secondariamente diventa problematico l’accordo parlamentare tra i diversi gruppi, con conseguenze sull’attività legislativa, che può essere paralizzata o almeno rallentata.⁷³

Chiusa la stagione dell’egemonia di un solo partito ed apertasi quella di un pluralismo politico effettivo, si rende necessaria la creazione di nuovi equilibri, probabilmente anche attraverso la riscrittura di alcune regole costituzionali; al momento, tuttavia, non si è seguita la strada intrapresa dalla Costituzione federale, che, con la riforma del 2014 (operativa dopo il 2018) contaminando il modello presidenziale con elementi tratti dalle

⁷² Il sistema politico guerrerense riproduce, fondamentalmente, quello federale, con la presenza degli stessi partiti; unica differenza sostanziale rilevante può essere quella della minore consistenza del PAN rispetto al quadro generale ed a quello di altri stati, per cui l’alternanza e la competizione politica ha visto sinora protagonisti solo PRI e PRD.

Nelle more della pubblicazione di questo scritto, con le elezioni generali che si sono tenute il 1o. luglio 2018, è stato rinnovato anche il *Congreso* dello stato di Guerrero. Il risultato, sulla scia degli esiti delle elezioni federali, ha premiato il Movimiento Regeneración Nacional - Morena (che ha conseguito ben 19 deputati) e le forze politiche ad esso alleate, il Partido del Trabajo e il Partido Encuentro Social (che hanno ottenuto, rispettivamente, 3 e 2 deputati), con una perdita di consensi sia del PRI (con 11 deputati) che del PRD (con 7 parlamentari). In attesa delle elezioni del nuovo governatore, per le quali si dovrà attendere il 2021, si è quindi formata, all’interno del *Congreso* una maggioranza assoluta disomogenea rispetto al governatore in carica, esponente del PRI. Si profila, quindi, una situazione di governo diviso, che oltre a indebolire l’azione del potere esecutivo, potrebbe determinare anche una situazione di maggiore instabilità politica negli anni a venire.

⁷³ Cienfuegos Salgado, David, Guerrero, *Historia de las instituciones jurídicas*, cit., p. 249, che, ricordando come in questa fase si registra un incremento del numero di regolamenti ordinamentali (p. 246) riteneva necessario, più che nel passato, correggere il sistema con riforme della costituzione statale.

esperienze di governo parlamentari, ha introdotto l’istituto del governo di coalizione quale rimedio esperibile per garantire la formazione di una maggioranza parlamentare omogenea rispetto al Presidente e favorire la governabilità del sistema.⁷⁴

VIII. IL POTERE GIUDIZIARIO

Riprendendo una caratteristica tipica dei sistemi federali, in Messico esistono due distinti livelli di giurisdizione: federale e statale, con competenze proprie riservate alle corti istituite nei territori. Peraltra, si tratta di un federalismo diseguale, che depotenzia il ruolo delle corti statali; tutte le loro decisioni, anche quelle emesse da corti di ultima istanza, infatti, possono essere impugnate mediante il c.d. ricorso di *amparo casación* dinanzi agli organi della magistratura federale, che dispongono di un generale potere di riforma di tutte le sentenze oggetto di ricorso.⁷⁵

Per quanto le previsioni della CFM siano meno dettagliate di quelle relative alla disciplina di altri organi costituzionali, così da lasciare agli stati un margine più ampio di discrezionalità,⁷⁶ a partire dalla revisione del 1986 l’art. 116.III CFM ha obbligato gli stati ad adottare standard minimi di disciplina del sistema delle corti di giustizia, con la finalità di garantire l’autonomia e l’efficienza del potere giudiziario a livello decentrato (le costituzioni statali devono stabilire le condizioni di accesso, formazione e

⁷⁴ Sull’argomento ci sia consentito rinviare a Tarchi, Rolando, “La forma di governo del Messico: dal presidencialismo imperiale alla parlamentarizzazione del presidencialismo”, núm. 4, 2017, pp. 887 e ss., disponibile en: *DPCE Online*, anche per ulteriori richiami alla dottrina messicana Di questa fase di transizione, con riguardo agli stati nel loro complesso, parla diffusamente Barceló Rojas, Daniel A., *op. cit.*, pp. 44 e ss., che, partendo dall’idea delle costituzioni statali come laboratori istituzionali, proponeva, dopo la revisione delle regole elettorali, una serie di riforme del sistema di governo (tra le quali l’istituzione del governo di gabinetto) per favorirne la democraticità ed una dinamica più efficace.

⁷⁵ Cfr. Carpizo, Jorge e Carbonell, Miguel, *op. cit.*, pp. 87 e ss., che osservano come il sistema della doppia giurisdizione non ha saputo resistere alla forza centralizzatrice che ha caratterizzato la tradizione storica del paese e notano come sussista una disparità rilevante rispetto alla qualità del servizio reso nei diversi stati federati, come tra la giustizia statale e quella federale, che dispone di maggiori mezzi materiali e può avvalersi di giudici con retribuzioni più alte. Sull’*amparo casación*, cfr. Serna de la Garza, José María, *The Constitution of Mexico...*, *cit.*, pp. 110, 120 e ss.

⁷⁶ Olivetti, Marco, *op. cit.*, pp. 116 e 143.

permanenza in carica dei magistrati, indicare i requisiti soggettivi necessari, stabilire le incompatibilità, prevedere il principio della giusta remunerazione).

La Costituzione guerrerense dedica alla disciplina del potere giudiziario dello stato una particolare cura, con previsioni analitiche ispirate ai principi generali della *rule of law*, con un rinvio finale alla *Ley Orgánica del Poder Judicial* per l'ulteriore disciplina della materia.⁷⁷

Il Titolo VII della Costituzione, interamente dedicato al Potere Giudiziario, declina con particolare enfasi nella sua disposizione di esordio (art. 92 CG) le finalità ed i principi cui le corti di giustizia devono ispirarsi per la svolgimento delle proprie funzioni, soprattutto per quanto concerne le garanzie del diritto di difesa.

Il sistema, nel suo complesso, appare di tipo misto, utilizzando sia elementi propri della tradizione di *common law* che di *civil law*.⁷⁸ Alla prima sono sicuramente riconducibili i principi riferiti al processo penale, espresamente definito di tipo accusatorio e orale, e consistenti nella pubblicità, nel contraddittorio, nella concentrazione, continuità ed immediatezza, oltre alla possibilità di utilizzare esclusivamente prove formate in udienza pubblica. Con un dettaglio inconsueto per un testo costituzionale, sono poi disciplinati i diritti non solo degli imputati ma anche delle vittime e delle parti offese. Tra le disposizioni meritevoli di un espresso richiamo devono essere annoverate quelle sui limiti della carcerazione preventiva (art. 92.XI CG), sull'ampio riconoscimento del diritto ad acquisire le informazioni utili per la difesa e sulla garanzia della difesa d'ufficio, sui tempi del processo; in proposito si stabilisce, infatti, che la durata massima del processo non può essere superiore ad un anno per i reati più gravi e di quattro mesi per i delitti la cui pena massima non supera i due anni di reclusione.

Di rilievo, infine, la previsione dell'art. 94.1 CG, in base alla quale al potere giudiziario deve essere garantito un finanziamento sufficiente per l'esercizio delle proprie funzioni, con un divieto espresso di riduzione rispetto alla somma stanziata nell'anno precedente.

⁷⁷ Si tratta della *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Guerrero n. 129*, disponibile en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/GUERRERO/Leyes/GROLEY77.pdf>, costituita da ben 145 articoli.

⁷⁸ Sui caratteri generali del sistema giudiziario, Serna de la Garza, José María, *The Constitution of Mexico...*, cit., p. 103.

La struttura del sistema giudiziario ricalca, invece, il modello di *civil law*, essendo caratterizzato da una pluralità di giurisdizioni; oltre a quella ordinaria (civile e penale), sono infatti previsti il *Tribunal electoral* (Capitolo IV) ed il *Tribunal de lo Contencioso Administrativo* (Capitolo V), distinti e separati dalle altre giurisdizioni.

La giurisdizione ordinaria è articolata su più livelli,⁷⁹ con al vertice il *Tribunal Superior de Justicia*, che è anche l'unico soggetto ad essere disciplinato direttamente dalla Costituzione, mentre per gli altri si rinvia alla legge organica sul Potere Giudiziario. Questo organo ha le caratteristiche di una vera e propria corte suprema dello Stato; i giudici che ne fanno parte (il numero non è determinato dal testo costituzionale ma dalla legge organica) sono nominati dal governatore (art. 91.XXXIX CG), con il consenso del *Congreso* (art. 97 CG—v. *infra* in questo paragrafo); il presidente è eletto dal *Pleno* del *Tribunal* per la durata di tre anni ed è rieleggibile per una sola volta. La struttura dell'organo è di tipo plurale; oltre al *plenum*, costituito da tutti i magistrati del *Tribunal*, è prevista un'articolazione in *salas* (civili, penali, per la famiglia ed i minori), formate da tre membri, che giudicano in modo collegiale ed unitario (artt. 102 e 103 CG).

Le competenze sono quelle tipiche di un organo di vertice della giurisdizione (le più significative: garantire l'osservanza della Costituzione e delle leggi, interpretare le norme statali e quelle federali soggette a giurisdizione concorrente, risolvere i conflitti di competenza tra le corti di primo grado e tra le *salas* dello stesso *Tribunal*), cui si aggiungono funzioni di amministrazione della giurisdizione finalizzate a guidare l'indipendenza e l'autonomia del potere giudiziario dello stato (art. 104.II CG),⁸⁰ tra le quali è di particolare rilievo quella di nomina dei giudici delle corti inferiori, previa proposta del *Consejo de la Judicatura* (art. 104.VII CG).⁸¹

Tra i giudici speciali, il *Tribunal Electoral* è ovviamente competente a giudicare sulla protezione dei diritti politici elettorali dei cittadini, oltre che sul rispetto delle regole costituzionali e legislative nello svolgimento

⁷⁹ L'art. 92.1 CG prevede corti di primo grado, corti di controllo, giudici di pace, tribunali per i minori, corti di "juicio oral", oltre ai giudici dell'esecuzione penale.

⁸⁰ Quello dell'effettiva autonomia dei magistrati dagli altri poteri e, in particolare da quello esecutivo, anche a livello federale, è un problema storico: *cfr.* Carpizo, Jorge e Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 206.

⁸¹ Inoltre, presentare il progetto di bilancio annuale, definire politiche annuali per l'esercizio dell'azione giudiziaria per conseguire le finalità indicate nell'art. 104.IX CG, sollecitare il *Consejo de la Judicatura* ad adottare regolamenti e accordi generali.

di tutte le consultazioni elettorali, statali e municipali.⁸² Il *Tribunal*, che può essere adito solo per via di impugnazione, è la suprema autorità dello Stato in materia elettorale e le sue decisioni hanno valore definitivo e non sono impugnabili (art. 132.3 CG). Per effetto della riforma del 30 giugno 2014, l'organo ha composizione ristretta: 5 magistrati, che sono eletti a maggioranza dei 2/3 dei presenti della Camera (art. 133.1 CG). Inoltre, con la medesima riforma costituzionale si è stabilito che l'organo dovrà decidere sempre in forma collegiale (art. 132.3 CG).

Il Tribunal de lo Contencioso Administrativo⁸³ integra il sistema di giustizia amministrativo dello Stato, avendo la funzione di tutelare i diritti delle persone nei confronti degli atti e delle omissioni della pubblica amministrazione statale e municipale e, quindi, di far rispettare il principio di legalità (il dettaglio delle competenze si rinvie nell'art. 138). L'organo, che viene definito come la massima autorità dello Stato in materia amministrativa e fiscale (art. 135.2 CG) e che adotta risoluzioni definitive, si articola in una *Sala superior* (formata da cinque giudici, che decidono sempre collegialmente – *en pleno*) e in *salas* regionali, secondo quanto disposto da una legge organica. La nomina dei magistrati segue le stesse regole previste per i giudici delle corti ordinarie (artt. 96 e 97).

Anche il complessivo statuto dei magistrati assume un carattere misto, combinando elementi di tradizioni diverse; così, la durata temporanea dell'incarico e i criteri di selezione su base politica dei magistrati è ripreso dalle esperienze anglosassoni;⁸⁴ al contrario, l'istituzione del *Consejo de*

⁸² Per il dettaglio delle competenze si rinvia all'art. 134 CG, oltre a quanto stabilito dalla Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero número 457, disponibile en: [http://congresogro.gob.mx/inicio/attachments/article/662/LEY%20NO.%20457%20ORGANICA%20TRIBUNAL%20ELECTORAL%20\(31-MAY-17\).pdf](http://congresogro.gob.mx/inicio/attachments/article/662/LEY%20NO.%20457%20ORGANICA%20TRIBUNAL%20ELECTORAL%20(31-MAY-17).pdf). Sulla giustizia elettorale e la sua evoluzione storica, Corona Nakamura, Luis Antonio e Téllez Gárita, Laura Lizette, *op. cit.*, pp. 58 e ss.; Rodríguez Saldaña, Marcial, *Elecciones locales en Guerrero: 2008*, *cit.*, p. 392; Rodríguez Saldaña, Marcial, *Las elecciones del 6 octubre en Guerrero*, *cit.*, pp. 100 e ss. Lo stesso autore, in altro scritto (*La reforma electoral en Guerrero, avances e insuficiencias*, *cit.*) evidenzia come in Guerrero le competizioni elettorali presentino, storicamente, un tasso di conflittualità molto alto.

⁸³ Anch'esso organo necessario, in quanto previsto dall'art. 116.V CFM, la cui disciplina è completata dalla Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, n. 467, disponibile en: <http://congresogro.gob.mx/inicio/attachments/article/663/ley%20orgánica%20del%20tribunal%20de%20justicia%20administrativa%20del%20estado%20de%20guerrero%20número%20467.pdf>.

⁸⁴ Pur essendo richiesta, tra gli altri requisiti previsti dall'art. 96 CG (che definisce anche le incompatibilità), una competenza tecnica quale il conseguimento di una laurea

la *Judicatura* (artt. 160-163 CG) che, congiuntamente al *Tribunal Superior de Justicia*, è l'organo di garanzia dell'indipendenza, imparzialità, specializzazione e professionalità dei magistrati e si ispira al modello di consiglio giudiziario che, a partire dalle previsioni della Costituzione italiana del 1948, si è progressivamente diffuso nella gran parte dei paesi dell'Europa continentale, tanto da diventare uno degli elementi tipici dello stato di diritto, per essere poi ripreso anche da varie esperienze latino-americane, tra cui anche quella messicana.⁸⁵

In particolare il *Consejo de la Judicatura* guerrerense, replica a livello locale l'omologo istituto federale introdotto nel 1994 con la revisione dell'art. 100.2 CFM;⁸⁶ esso ha una composizione mista (5 membri), in

in giurisprudenza da almeno 10 anni, la nomina dei giudici è di spettanza del governatore, con la successiva ratifica a maggioranza dei 2/3 dei componenti, previa convocazione delle persone proposte ed entro il termine di 45 giorni dalla ricezione (art. 97 CG). La mancata ratifica impone al governatore di procedere ad una nuova proposta entro 10 giorni. La durata dell'incarico è fissata in 7 anni, con possibile riconferma per altri 8, non ulteriormente prorogabili, fino al limite dei 70 anni di età. Tra le analogie con alcuni sistemi di *common law* ritroviamo anche il divieto di riduzione dell'indennità (che deve comunque essere adeguata) spettante ai magistrati per l'intero periodo di permanenza nell'incarico (art. 100.1 CG) e la soggezione ad una forma di responsabilità politica (analogia a quella dei titolari delle cariche parlamentari, di governo e di altri organi previsti dalla Costituzione) per ragioni di particolare gravità indicate nell'art. 185 CG, che può essere dichiarata dal Congresso a maggioranza dei 2/3 dei componenti, secondo modalità che richiamano le procedure di *impeachment* proprie della tradizione giuridica anglosassone. L'approvazione di una risoluzione in tal senso, che è definitiva e non impugnabile, oltre alla decadenza dall'incarico può comminare anche l'interdizione dai pubblici uffici per un periodo massimo di 10 anni.

⁸⁵ La stessa Commissione di Venezia ha raccomandato agli Stati membri del Consiglio d'Europa di prevedere un consiglio della magistratura, formato in prevalenza da giudici, a garanzia dell'indipendenza del Potere Giudiziario. *Cfr.*, in argomento, Pegoraro, Lucio e Rinella, Angelo, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 525 e ss.; Volpi, Mauro, "I Consigli di giustizia in Europa: un quadro comparato", *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2009, pp. 948 e ss.; D'Orlando, Elena e Montanari Laura (cur.), "L'indipendenza della magistratura in Europa e il ruolo dei Consigli di Giustizia", *id.*, 2010 n. 4.

⁸⁶ Su questo organo, Carpizo, Jorge e Carbonell, Miguel, *op. cit.*, pp. 204 e ss., che rilevano come la successiva riforma del 1999 abbia inferto un colpo fatale alla sua indipendenza, per la decisione di rimettere al *pleno* della Corte Suprema la nomina, l'assegnazione e la rimozione dei magistrati federali. Sulla necessità di istituire l'organo anche a livello statale, *cfr.* Sánchez Vázquez, Rafael, "El Consejo de la Judicatura como factor coadyuvante en el fortalecimiento de la autonomía e independencia del poder judicial en las entidades federativas", disponibile en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2921/19.pdf>, in argomento anche Olivetti, Marco, *op. cit.*, p. 142.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IIJ-UNAM.

parte di designazione politica (due componenti sono nominati, rispettivamente, dal governatore e dal Congresso a maggioranza dei 2/3 dei componenti), in parte eletta dai magistrati (un consigliere è eletto direttamente dai giudici di prima istanza, un secondo dal *pleno* del *Tribunal del Estado* tra i magistrati che ne fanno parte); a questi si aggiunge il presidente del *Tribunal Superior de Justicia del Estado*, con funzioni di presidente anche del *Consejo*. I consiglieri eletti restano in carica per 3 anni, con possibilità di rielezione per un sola volta e, comunque, devono esercitare la loro attività senza vincolo di mandato (art. 162.2 CG: i consiglieri non rappresentano chi li designa ed esercitano le funzioni con indipendenza e imparzialità). Le funzioni esercitate dall’organo, che comprendono anche attività di natura normativa e regolamentare, sono quelle di amministrazione della giurisdizione (con il vincolo di rispettare l’indipendenza dei giudici – art. 160.3 CG) ed in particolare dei servizi ausiliari e delle risorse finanziarie assegnate al potere giudiziario. Del complesso di queste funzioni il *Consejo* non detiene l’intero monopolio, essendo in parte condivise col *Tribunal Superior*; questa considerazione, unita al fatto che le competenze sono limitate soltanto ai giudici ordinari ed alle modalità di composizione dell’organo, ci porta a ritenere che quello adottato, per quanto importante, sia un modello debole di consiglio giudiziario se paragonato ad altri offerti dal panorama comparatistico.

Un ruolo di grande rilievo spetta alla *Fiscalía General del Estado*, istituito quale organo autonomo e dotato di personalità giuridica e di un proprio patrimonio, che deve agire nel rispetto dei principi di legalità, obiettività, efficienza, professionalità onestà e rispetto dei diritti umani (art. 139 CG). Particolarmente felice la formula utilizzata per definire le funzioni generali del *Ministerio Público*: “*representación social de lo guerrerenses y de la naturaleza jurídica del Estado*” (art. 139.1 CG); mediante questa formula si evoca l’idea che la *Fiscalía* sia portatrice anche degli interessi generali dello stato-comunità, piuttosto che dello Stato-persona.⁸⁷ Le funzioni tipiche sono ovviamente quelle dell’esercizio dell’azione penale (rispetto alla quale non è indicata alcuna forma di obbligatorietà, risultando, quindi, discrezionale) e dei suoi corollari, oltre alla conduzione della polizia giudiziaria (art. 139.2 e 6 CG). Anche in questo caso la figura pare per larga parte modellata sugli omologhi dei sistemi di common law; il

⁸⁷ Secondo la felice intuizione di Pizzorusso, Alessandro, *L’organizzazione della giustizia in Italia*, Torino, Einaudi, 1982, p. 136.

Fiscal general è di nomina politica, all'esito di un procedimento complesso che coinvolge sia il Congresso (in prevalenza) che il governatore,⁸⁸ cui compete altresì, la potestà di rimozione del titolare per gravi motivi, salvo espressa opposizione del Congresso adotta a maggioranza dei 2/3 dei componenti (art. 142 CG). Inoltre, la funzione ha carattere temporaneo, con una durata di 6 anni non ulteriormente prorogabili.

Oltre che dal *fiscal general*, la *Fiscalía* è integrata da un *Consejo de la Fiscalía General* e da *fiscalías* specializzate⁸⁹ in particolari materie, secondo quanto stabilito da una legge organica.⁹⁰ Il compito di questi organi consiste, secondo il modello del consiglio giudiziario,⁹¹ nell'esercizio delle funzioni amministrative relative alla *Fiscalía General*, tra le quali la selezione, la nomina e la carriera dei pubblici ministeri, in modo separato rispetto al Potere Esecutivo.

IX. BREVE CONSIDERAZIONE FINALE

Autorevoli colleghi messicani hanno scritto che l'alto tasso di analfabetismo della popolazione, le condizioni di povertà in cui si trova un terzo della società e il contesto di violenza ed incertezza sono ostacoli strutturali allo sviluppo della democrazia nello stato di Guerrero e costituiscono, anzi, un terreno favorevole alla conservazione dei poteri dei *cacicazgos* locali e delle relazioni clientelari, che si sono radicate da lungo tempo.⁹² Sarebbero invece necessarie per il consolidamento della democrazia una

⁸⁸ In una prima fase il Congresso compila (a maggioranza dei 2/3 dei membri) una lista di almeno 10 candidati, tra i quali il governatore selezionerà una terna, designando provvisoriamente il *fiscal general*, che viene riproposta al Congresso, il quale sceglierà (ancora con la stessa maggioranza qualificata) il titolare definitivo della carica.

⁸⁹ L'art. 140.III CG ne individua due: la *Fiscalía* per i reati in materia elettorale quella per combattere la corruzione. Sono inoltre previste *Fiscalías* regionali, agenzie del pubblico ministero, un corpo di polizia giudiziaria ed un organo per i servizi periziali.

⁹⁰ Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Guerrero, n. 500, disponibile en <http://congresogro.gob.mx/inicio/index.php/2017-05-01-16-02-43/organicas/104-ley-organica-de-la-fiscalia-general-del-estado-de-guerrero-numero-500>.

⁹¹ L'organo è formato da 5 membri; la presidenza è affidata al *fiscal general*, che è affiancato da membri eletti o designati, rispettivamente, dall'insieme dei pubblici ministeri, dalla *Fiscalía General* tra i suoi componenti, dalla polizia giudiziaria e dalle organizzazioni degli avvocati (art. 141 CG).

⁹² Estrada Castañón, Alba Teresa, *op. cit.*

partecipazione più ampia della società civile, quale strumento di controllo del potere, il rafforzamento di una cultura politica rispettosa dei diritti umani e la fine degli abusi e dell’impunità dei funzionari di polizia, che spesso hanno portato le relazioni tra governo e società ad un livello di tensione intollerabile.

Ancora, si è scritto che la politica moderna, quella inclusiva, che riconosce piene garanzie all’opposizione, quella del governo pluralista e del consenso, quella del rispetto dei diritti umani e politici, quella degli accordi tra tutti gli attori politici favorevoli alla democrazia, è il cammino per consentire una piena transizione democratica senza rotture. Per questo era ritenuta necessaria una riforma profonda dello Stato che rivedesse nel profondo le strutture dei poteri costituiti e fosse largamente condivisa.⁹³

Se, quindi, in uno stato nel quale i mali cronici della violenza e della povertà compromettono l’effettivo godimento dei diritti, la costruzione ed il rafforzamento dello stato di diritto diventa un’esigenza fondamentale da perseguire.⁹⁴ in quest’ambito la Costituzione riformata nel 2014 può rappresentare un punto di partenza importante; l’auspicio è che possa favorire l’affermarsi di una cultura rinnovata, che faccia propri quei valori universali sui quali essa è fondata e che, acquistando un’effettiva valenza normativa, consenta la realizzazione di quel diritto al “*buen gobierno*” spesso evocato dai cultori del diritto costituzionale.⁹⁵

Il passaggio del 2018, che si presenta come un anno elettorale,⁹⁶ rappresenta un momento cruciale per capire se la transizione democratica in atto proseguirà il suo percorso o subirà battute di arresto.



⁹³ Rodríguez Saldaña, Marcial, *La reforma electoral en Guerrero*, cit., p. 17.

⁹⁴ Cienfuegos Salgado, David, *Guerrero. Historia de las instituciones jurídicas*, cit., pp. 264 e 265.

⁹⁵ Come fa, riprendendo Diego Valadés, per la dimensione statale, Barceló Rojas, Daniel A., *La reforma del Estado en las entidades federativas. De la autocracia presidencial a la democracia presidencial en los estados*, cit., p. 49.

⁹⁶ Definizione ripresa da Rodríguez Saldaña, Marcial, “2018: año electoral”, *El Sur*, 19 de febrero de 2018; si rinnovano: la presidenza della Repùblica, l’intero *Congreso de la Unión* (128 senatori e 500 deputati) e, a livello statale, oltre agli organi di governo di molti municipi e *regidurías étnicas* anche otto governatori e svariate assemblee parlamentari e, tra queste, anche il *Congreso* guerrerense.