

El desarrollo de las instancias electorales en Guerrero. Una contribución política del gobernador José Francisco Ruiz Massieu

Raúl CALVO BARRERA

1. Antecedentes

El ex gobernador fue, ante todo, un creador de instituciones. En la misma línea de mexicanos y políticos eminentes como Plutarco Elías Calles, Manuel Gómez Morín, Jesús Reyes Heróles y Heberto Castillo Martínez, Ruiz Massieu fue el constructor de un nuevo andamiaje institucional para la entidad; por lo que puede decirse que las ideas plasmadas en el plano de la arquitectura constitucional convirtieron a su sexenio en un punto de inflexión en la historia contemporánea de Guerrero.

De ahí que exista un antes y un después para estas tierras surianas evidenciado por sus aportaciones en el campo de las figuras e instituciones públicas que fomentó para crear un renovado sistema de relaciones políticas, pero dentro de un contexto evidente de un régimen carente de pesos y contrapesos al ejercicio del poder.

En el plano del sistema electoral, Ruiz Massieu cambió las reglas formales de operación de la organización de elecciones y permitió que el criterio jurídico se convirtiera en una posible solución a los conflictos políticos aparecidos con motivo de los resultados comiciales, a través de la creación de un órgano jurisdiccional con novedades importantes no vistas en ninguna entidad federativa hasta entonces.

La década de los noventa del siglo pasado fue el comienzo para Guerrero de distintos árbitros electorales que se convertirían en los garantes de la celebración de elecciones con cada vez menos

JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU:
A QUINCE AÑOS DE SU MUERTE

explosiones poselectorales. Si a nivel nacional, en el último año de la década de los ochenta, apareció en escena el Instituto Federal Electoral, y antes, con la reforma de 1987, se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral; tuvieron que pasar algunos años para que en el proyecto modernizador de Ruiz Massieu surgieran esas instituciones en Guerrero, pero con una originalidad que vale la pena recordar.

2. La autoridad administrativa electoral

La primera transformación evidente se dio en el organismo administrativo electoral, ya que antes de la reforma constitucional de enero de 1992, el control de la organización comicial se encontraba en la esfera del Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría General de Gobierno, con la participación, en el máximo órgano de dirección como secretario, de uno de los notarios de la capital. En cambio, el primer Consejo Estatal Electoral se caracterizó por ser un órgano técnico adscrito al Poder Legislativo del estado. Las figuras más importantes de dicho Consejo eran el Coordinador del Congreso, que actuaba como presidente de la institución, y el secretario técnico; además, el organismo contaba con consejeros ciudadanos y representantes de los partidos políticos, los cuales deberían ser diputados integrantes de la Legislatura, ambos con voz y voto. Para el caso de aquellos partidos que no contaran con representación parlamentaria, la Constitución local les permitía tener representantes en la sala de sesiones del Consejo.

Como podemos darnos cuenta, este órgano colegiado tenía como características básicas su *ciudadanización* formal y su dependencia normativa y funcional del poder público representante de la soberanía popular. Pero había un rasgo en su estructura que lo hacía un organismo *regional*: por mandato del Código Electoral, los consejeros deberían provenir de las siete regiones de la entidad para que la representación socioeconómica se mantuviera en la sala deliberativa. No obstante que aquella disposición garantista de la diversidad sociocultural ha desaparecido del diseño institucional, es relevante mencionar que la actual integración del Consejo General del Instituto Electoral del Estado continúa con la tradición de la representación por región en los hechos: dos de los actuales consejeros electorales estatales son originarios de Acapulco, dos son

de la zona Centro, uno proviene de la región de Tierra Caliente, uno tiene antecedentes familiares en Costa Chica y, la única consejera que actualmente forma parte del máximo órgano de dirección del Instituto, nació en la Costa Grande.

La primera integración del Consejo Estatal Electoral contó con siete consejeros ciudadanos provenientes de la zona Centro, dos de Acapulco, dos de la zona Norte, y uno de Tierra Caliente, Costa Grande, Costa Chica y La Montaña, respectivamente. Si bien estos consejeros ciudadanos recibían una dieta por sesión y no se dedicaban exclusivamente a las tareas electorales de manera profesional, la mayoría de los acuerdos o resoluciones de ese primer Consejo fueron aprobados por mayoría calificada o por unanimidad de votos (incluidos los votos de los diputados que actuaban como representantes de los partidos). Un ejemplo de lo anterior, se dio en la tercera sesión ordinaria del 24 de julio de 1992, en la que por mayoría de 46 votos (incluidos dos diputados del PRD) se aprobó el seccionamiento de los distritos electorales.

Si bien continúan las 28 circunscripciones electorales para elegir a igual número de diputados de mayoría, lo cierto es que tanto la estructura humana como financiera del organismo electoral administrativo ha cambiado en estos casi veinte años de existencia. Durante el proceso electoral para gobernador, que comenzó en mayo de 1992 y culminó en marzo del año siguiente, el costo general de operación con motivo de la celebración de ese proceso, incluidas las erogaciones del primer Tribunal Electoral del Estado, ascendió a un poco más de 35 millones de nuevos pesos; pero para el ejercicio fiscal del 2008, el presupuesto aprobado al Instituto Electoral y para el desarrollo del proceso electoral de ayuntamientos y diputados locales, se situó en un poco más de 274 millones y medio de pesos, lo que significó un monto casi ocho veces mayor al utilizado en aquel proceso de gobernador.

De esta bolsa no debe olvidarse el dinero público que es entregado a los partidos tanto para sus gastos ordinarios como para promoción del sufragio ciudadano. Si para el proceso electoral de 1992-1993, el financiamiento público ordinario y extraordinario para los once partidos con registro fue de casi 4 millones de nuevos pesos; para el

JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU:
A QUINCE AÑOS DE SU MUERTE

año 2010, si es que la fecha de la elección de gobernador se mantiene para el último domingo del mes de enero del año 2011 o se recorre para julio de 2010, el monto total proyectado para los siete partidos con registro sería de un poco más de 109 millones de pesos, es decir, veintisiete veces superior a la bolsa de prerrogativas financieras de que gozaron los partidos en la primera elección que organizó el Consejo Estatal Electoral.

Durante este tiempo han permanecido estructuras valiosísimas para la celebración de los comicios como son los 28 consejos distritales electorales y las mesas directivas de casilla, los cuales operan de manera eventual; en cambio, se han fortalecido tanto las atribuciones como los órganos centrales del ahora denominado Instituto Electoral del Estado de Guerrero. Con el cambio normativo de 2007 – 2008 desaparecieron los consejos municipales electorales, pero se crearon nuevas instancias de decisión y ejecución colectiva como son las distintas Comisiones del Consejo General del Instituto, la Junta Estatal, la Contraloría Interna y las Direcciones Ejecutivas de las cuales dependen las coordinaciones que sirven de enlaces con los órganos distritales y las mesas de casilla.

Entre las nuevas atribuciones de la instancia administrativa electoral destaca una en particular cuyo origen se remonta hace veintiún años: en enero de 1988 el gobernador Ruiz Massieu promulgó el decreto de la reforma constitucional que en su artículo 25 estableció la figura del referéndum que durante cuatro lustros no tuvo una reglamentación para hacerla efectiva. Hasta julio de 2008, con la expedición de la Ley de Participación Ciudadana, se reguló minuciosamente este mecanismo de democracia directa y se establecieron las bases para la organización de la consulta que estará a cargo del Instituto Electoral.

En este nuevo cuerpo normativo se regula la participación del IEEG en la organización de otros procesos de consulta y de elección de comités ciudadanos. De esta manera, la autoridad electoral amplía su campo de acción más allá del sistema de partidos, para intervenir en procedimientos de auscultación cuyos contendientes no serán personas sino ideas, proyectos, políticas públicas, decisiones de gobierno o iniciativas legales, que sin duda, darán una renovada orientación a la incipiente democracia guerrerense. Pero en materia

de participación de los electores en la integración de la representación política, a partir de la información cada vez más confiable de la autoridad electoral, es posible indicar que Guerrero ha pasado de tener márgenes de votación total cercanos a los 360 mil sufragios (por ejemplo en la elección de febrero de 1993) a superar el millón de votos en la elecciones de gobernador del 2005 y en la de ayuntamientos y diputados de 2008.

3. La autoridad jurisdiccional electoral

Si en 1992 la función estatal de organizar las elecciones locales era una responsabilidad exclusiva del Poder Legislativo con el auxilio de la ciudadanía y de los partidos políticos; el diseño de integración del primer órgano jurisdiccional electoral fue, en contraste, una responsabilidad formalmente compartida por los tres poderes públicos tradicionales: el Poder Judicial, a través de uno de sus órganos (el pleno del Tribunal Superior de Justicia) nombraba a uno de sus magistrados para presidir esa instancia de justicia electoral; el Poder Ejecutivo, vía el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, nombraba a uno de los magistrados para formar parte de la judicatura electoral; y el tercer integrante recaía en la figura del Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos, pero si éste se excusaba, como en los hechos ocurrió con el primer Tribunal Electoral, el Poder Legislativo designaba, por mayoría calificada de sus miembros, a uno de los notarios públicos en funciones.

Este diseño fue profundamente novedoso y único en la república mexicana, ya que ninguna entidad federativa tenía esa mixtura en la integración organizacional de esa instancia de justicia. En ese entonces los estados seguían la pauta de designación Poder Ejecutivo-Poder Legislativo o exclusivamente los partidos, a través de sus diputados, elegían a los magistrados electorales, como sucedía en los casos de Michoacán, Guanajuato o Yucatán, por citar tres ejemplos relevantes.

El primer Tribunal Electoral del estado, de carácter no permanente y uninstitucional, tuvo la virtud de constituirse en un órgano colegiado que actuaba en pleno, cuyos expedientes se conocían por turno y si los fallos de fondo para resolver los recursos de inconformidad eran aprobados por unanimidad de votos no podían ser revisados o

JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU:
A QUINCE AÑOS DE SU MUERTE

revocados por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Tal como sucedió con la elección de gobernador en 1993, cuando el Colegio Electoral únicamente homologó la resolución del Tribunal por vía de decreto procediendo a ratificar la validez de los comicios y a declarar gobernador electo al ganador de la contienda, con lo que se suprimía la heterocalificación política en la elección del Poder Ejecutivo y se iniciaba el camino de la calificación jurídica en los procesos electorales. Este diseño de justicia electoral local tenía bases más sólidas que el correspondiente al primero instrumentado a nivel federal, por lo que el órgano jurisdiccional de Guerrero de 1992, además de ser autónomo en sus resoluciones, constituía un tribunal de pleno derecho y sus fallos podían quedar firmes e inatacables.

Con la reforma de 2007 – 2008, en su cuarta época, el Tribunal Electoral continuó con la integración de cinco magistrados numerarios y dos supernumerarios, pero las salas regionales pasaron a convertirse en salas unitarias al derogarse el criterio de competencia territorial por distritos electorales y se volvió al sistema de conocimiento por turno de los asuntos sometidos a su consideración para evitar los desequilibrios en las cargas de trabajo. A partir de la reforma, cualquiera de las salas unitarias del Tribunal puede conocer de los actos o resoluciones emitidos por los 28 consejos distritales. Permanece la Sala de Segunda Instancia, resultado del cambio normativo de 1996, pero con atribuciones que antes poseía la Sala Central y otras nuevas. Así, puede revisar los acuerdos o resoluciones que emita el Consejo General del IEEG; resolver los juicios de inconformidad derivados del cómputo de la elección de diputados por el principio de representación proporcional; en única instancia, substanciar y resolver el juicio de inconformidad que combata los resultados y la validez de la elección de gobernador, así como los conflictos labores de los servidores públicos electorales y emitir las sentencias derivadas del novedoso juicio electoral ciudadano.

De ahí que cuando se trate de la resolución de los juicios de inconformidad y de reconsideración en las elecciones de ayuntamientos y diputados por el principio de mayoría relativa, el Tribunal actúa en dos instancias, pero cuando las resoluciones provengan del Consejo General o se refieran a la impugnación del

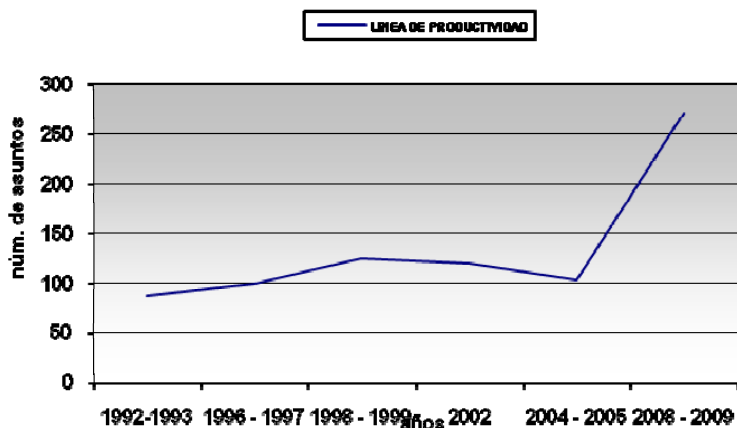
cómputo de los comicios del Poder Ejecutivo, dicho órgano jurisdiccional, permanente desde 1996, actuará colegiadamente en una sola instancia.

El Tribunal Electoral durante estos casi veinte años de existencia ha contribuido a evitar los conflictos políticos, pero sobre todo ha ampliado su aparato burocrático y sus atribuciones se han extendido considerablemente. Si bien dicho órgano jurisdiccional ha permanecido en la tradición de resolver los litigios con motivo de la celebración de los comicios, anulando la votación recibida en casillas y/o las elecciones municipales; poco a poco ha comenzado a ejercer sus demás atribuciones, al resolver, por ejemplo, las diferencias labores de los servidores electorales o al revisar las actuaciones jurídicas (o ausencia de ellas) de los órganos internos de los partidos políticos. También ha comenzado a conocer de asuntos relacionados con los procedimientos sancionadores y emitido criterios con relación a las reglas que regulan las encuestas y sondeos de opinión; se ha pronunciado sobre los reglamentos de precampañas y propaganda electoral, así como respecto a las impugnaciones relacionadas con las violaciones al estatuto del servicio profesional electoral o a los procedimientos para revisar la legalidad en la constitución de los partidos con registro local. Queda pendiente el ejercicio competencial del Tribunal en los casos en que la Ley de Participación Ciudadana prevé su intervención para resolver los litigios derivados del desarrollo de los procedimientos de democracia directa.

Durante estos casi veinte años, dicho órgano jurisdiccional ha pasado de resolver 87 medios de impugnación interpuestos con motivo del desarrollo de los procesos electorales de gobernador en 1992-1993 y de ayuntamientos y diputados de 1993, a conocer más de 270 asuntos con motivo de las elecciones de octubre de 2008 y del proceso electoral extraordinario del municipio de Malinaltepec en 2009. En el gráfico que sigue se resume el número de medios de impugnación que ha resuelto el Tribunal, exceptuándose los juicios de competencia de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los que el órgano jurisdiccional guerrerense ha cumplido con los trámites legales correspondientes.

JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU:
A QUINCE AÑOS DE SU MUERTE

**Medios de Impugnación resueltos por el Tribunal Electoral
(1992 - 2009)**



4. A manera de conclusión

Como podemos darnos cuenta, la evolución que han experimentado las instancias electorales ha sido compleja y el entramado normativo ha buscado dar respuesta a los problemas de institucionalidad provenientes de la operación de los organismos electorales que el gobernador Ruiz Massieu creó al final de su administración, con visión de futuro, a través de sus iniciativas de reforma constitucional y de expedición de un nuevo Código Electoral para la entidad.

Los retos de los organismos electorales se encuentran en fortalecer administrativamente los servicios civiles de carrera electoral, de tal manera que se configure un sistema integral que permita la evaluación efectiva de los conocimientos y del rendimiento laboral de los miembros del servicio, pero sobre todo, que se garantice la estabilidad laboral y que el ascenso en la estructura de cargos y rangos se dé únicamente por vía del mérito y como resultado de los exámenes para medir la idoneidad del aspirante.

Otro tema pendiente, pero relacionado con el profesionalismo, lo es el establecer en la práctica un programa de estímulos para premiar a los mejores trabajadores (aun los que no hayan tenido oportunidad de movilización horizontal o vertical en la estructura burocrática),

resultado de las cédulas de evaluación en las que existan criterios objetivos de medición y en el que participen varias instancias evaluadoras con el fin de fortalecer los principios de certeza e imparcialidad.

Pero todo este esfuerzo institucional no será posible, si paulatinamente no se introducen cambios en la cultura de lealtades: debemos pasar ya con urgencia de una lealtad con base en individuos, a una de carácter institucional que busque el bienestar colectivo de la institución en su conjunto para evitar que permanezca el sistema de botín. De ese cambio en las mentalidades dependerá en mayor medida el éxito tanto del servicio profesional electoral como de la carrera jurisdiccional electoral.

Otra asignatura pendiente debe darse en la modificación del diseño organizativo de renovación de los altos cargos para que no se pierda precisamente la memoria institucional: la renovación escalonada debe ser una meta a corto plazo; para ello el Poder Revisor de la Constitución local deberá garantizarla en la norma suprema de la entidad. Además, resulta vital para el adecuado desempeño tanto del Instituto Electoral como del Tribunal que las disposiciones reguladoras del procedimiento de selección de los titulares de dichos organismos se respeten a cabalidad para privilegiar el conocimiento y el mérito como los únicos criterios legales que permitan una actuación apegada a los principios rectores de la delicada y, a veces incomprendida, función electoral.

Bibliografía consultada

Hernández Mergoldd, Pascual. *Nuevo derecho guerrerense*. Universidad Americana de Acapulco, 1993.

Instituto Electoral del Estado de Guerrero. *Memoria del 2008 – 2009. Proceso electoral ordinario de la elección de ayuntamientos y diputados y proceso electoral extraordinario*. IEEG, 2009.

Soberanis Noguera, Israel y Miguel Barreto Sedeño. *Elecciones para la democracia en Guerrero (un reporte)*. Consejo Estatal Electoral, 1993.

Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. *Memoria jurisdiccional y administrativa 2004 – 2005. Elección de gobernador*. TEE, 2005.

Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. *Memoria jurisdiccional y administrativa 2005. Elección de ayuntamientos y diputados*. TEE, 2006.

JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU:
A QUINCE AÑOS DE SU MUERTE

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Guerrero. Constitución Política, Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley del Sistema de Impugnación en Materia Electoral, Ley de Participación Ciudadana (Col. Legislaciones)*. Segunda edición, TEPJF, 2008.