

Ruiz Massieu: el legislador

Marcial RODRÍGUEZ SALDAÑA

José Francisco Ruiz Massieu, fue un personaje de la vida pública de Guerrero y México de múltiples facetas: por una parte, fue muy reconocido en el campo de las ideas políticas, como un ideólogo de avanzada en el PRI, como un académico, como un intelectual, como un hombre culto; pero en el ejercicio del poder como gobernador del Estado, en la praxis política, tuvo muchos altibajos, en particular su relación muy confrontada con la oposición política representada por el Partido de la Revolución Democrática.

Otra de sus características en el ejercicio de gobierno, fue su intensa actividad legislativa; Ruiz Massieu desplegaba su función ejecutiva de gobernador creando leyes, en sus giras y actos de gobierno generalmente hacía anotaciones que muy pronto se convertían en leyes aprobadas por el Congreso del Estado; contaba con un equipo de colaboradores a quienes les instruía para que con base en sus ideas esenciales, le presentaran los proyectos legislativos para enviarlos a la legislatura y lograr su anuencia.

La producción legislativa de José Francisco Ruiz Massieu fue muy prolífica, durante su gestión como gobernador, sin ninguna duda ha sido el periodo de gobierno de mayor producción legislativa en la historia del Estado de Guerrero.

Se crearon y/o modificaron cuarenta y cuatro artículos de la Constitución Política del Estado (1); entre ellos destaca la reforma al artículo 25 que incluyó el referéndum como forma de participación ciudadana, la creación del Tribunal Electoral del Estado (2); y la modificación del sistema organización y calificación de las elecciones ya que la presidencia del Consejo Estatal Electoral se trasfirió del Secretario General de Gobierno al Coordinador del Congreso del Estado (3); el artículo 76 bis que creó la Comisión de Defensa de los

JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU:
A QUINCE AÑOS DE SU MUERTE

Derechos Humanos; el artículo 118 que dio lugar a la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En cuanto a legislación secundaria, se aprobaron y/o reformaron setenta y un leyes reglamentarias (4).

En este trabajo, me referiré en forma específica a cuatro reformas que promovió Ruiz Massieu a la Constitución Política del Estado de Guerrero (CPEG) que al paso del tiempo, son muy debatibles, en cuanto a su diseño institucional:

1. *El informe del Gobernador*

Antes de la reforma al artículo 43 de la CPEG, se establecía de forma obligatoria que el Gobernador del Estado debería rendir su informe de gobierno el 1º de abril de cada año salvo en el último año, debido a que en esa fecha se realizaba el cambio de poderes, el informe se rendía el 28 de febrero; sin embargo mediante la reforma a este artículo, se establecieron dos opciones que se mantienen vigentes: a) Que el gobernador pueda acudir personalmente al Congreso del Estado a leer un mensaje sobre el Estado que guarda la Administración Pública, durante la segunda quincena de abril y b) Se le permite al gobernador que sólo pueda enviar su informe por escrito.

La tradición constitucional de nuestro sistema republicano, ha sido que el Poder Ejecutivo rinda ante el Congreso cuentas públicas del Estado que guarda la Administración Pública; ha significado un ejercicio de contrapesos entre los poderes del Estado, en donde el Poder Legislativo se convierte en vigilante de la actuación del Poder Ejecutivo.

Si bien es cierto que el acto del Presidente de la República o de los gobernadores de los Estados de asistir cada año a informar al Congreso se convirtió en un evento de pleitesía a los ejecutivos, por parte de los legisladores y después en la etapa de pluralismo en los Congresos y más aún en donde se conformaron legislativos de mayoría opositora al Poder Ejecutivo, derivaron en ceremonias de conflicto, ninguno de los dos casos extremos debe tener como conclusión institucional la eliminación de la rendición de cuentas, el informe de los ejecutivos a los órganos legislativos.

RUIZ MASSIEU: EL LEGISLADOR

Marcial Rodríguez Saldaña

En el caso de Guerrero, la modificación del artículo 43 de la CPEG, tiene su fundamento precisamente en que la presencia de diputados de oposición en el Congreso del Estado, desvirtuaba el modelo tradicional de lucimiento del gobernador cuando acudía a presentar su informe de gobierno.

El texto reformado del artículo 43 de la CPEG es el siguiente:

Artículo 43. El Gobernador del Estado deberá enviar al Congreso en la primera quincena de abril, salvo el último año del mandato que se hará en la primera quincena de enero, el informe escrito pormenorizado del estado que guarda la Administración Pública de la entidad correspondiente al año natural inmediato anterior, para su trámite constitucional, conforme a lo siguiente:

I. Si el Gobernador del Estado asiste a sesión del Congreso para leer un mensaje sobre dicho informe, esa sesión será solemne y se llevará a cabo en la segunda quincena del mes de abril. El Presidente del Congreso contestará el informe en términos generales y al efecto se invitará a un representante del Jefe del Estado Mexicano a la referida ceremonia para pronunciar un mensaje alusivo, y en los términos del artículo 74 fracción VIII.

El discurso de contestación del Presidente del Congreso se fundará en el informe enviado con antelación y será acordado por la legislatura;

II. Si el gobernador del Estado no acude a la sesión señalada en la fracción anterior, en la segunda quincena del mes de abril se presentarán a sesión el Secretario General de Gobierno y los secretarios de despacho para responder a los planteamientos que sobre el informe de Gobierno formulen los diputados, sin perjuicio de la presentación de las respectivas memorias del ramo y de que comparezcan con sujeción al artículo 45 de esta Constitución. En el último año del mandato Constitucional, la sesión se realizará en la segunda quincena de enero.

Lo anterior sin menoscabo del análisis y discusión que sobre el informe realicen los diputados.(5)

JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU:
A QUINCE AÑOS DE SU MUERTE

En un sistema de división de poderes, llama la atención que una norma constitucional como lo es el actual artículo 43 de la CPEG, tenga tanta flexibilidad a favor del Poder Ejecutivo del Estado, a quien se le concede decidir si asiste a no al Congreso a rendir su informe; se le permite que dentro de un periodo de una quincena (la segunda de abril), elija la fecha para asistir a rendir su informe de gobierno; ¡es demasiada cortesía constitucional del parlamento para un Gobernador del Estado!

En un diseño constitucional moderno, acorde a la democratización de las instituciones del Estado, lo correcto es recuperar el sentido original de la rendición de cuentas públicas, por ello el conveniente que se regrese al sistema en que el Gobernador del Estado, acudía en una fecha fija al Poder Legislativo a rendir cuentas del estado que guarda la Administración Pública, con algunos agregados como el de que escuche el posicionamiento de todas las fracciones parlamentarias, que los legisladores puedan enviar en cualquier tiempo preguntas por escrito sobre el ejercicio del gobierno.

La complejidad de gobernar en los tiempos actuales, aconseja que un representante del Poder Ejecutivo (Presidente, Gobernador o Alcalde) escuche la opinión, la posición sobre el gobierno de diversas voces, para que se nutra de la pluralidad y confirme o rectifique el rumbo del gobierno.

En el marco federal, los legisladores han cometido un grave error al derogar en la Constitución la obligación del Presidente de la República de asistir al Congreso a rendir cuentas cada primero de septiembre; el resultado ha sido que de todas formas, ya sin la postura de las fracciones parlamentarias, sobre todo las de oposición, realiza un informe en Palacio Nacional, en donde el lucimiento personal y mediático rompe con el sistema de equilibrios y contrapesos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

2. *El Calendario Electoral*

Otra de las modificaciones legislativas importantes durante el periodo de gobierno de José Francisco Ruiz Massieu fue el calendario electoral; antes de las reformas, las elecciones de gobernador, diputados locales y Ayuntamientos se realizaban en la misma fecha, de tal manera que las elecciones eran concurrentes entre sí.

RUIZ MASSIEU: EL LEGISLADOR

Marcial Rodríguez Saldaña

Mediante la aprobación de artículos constitucionales transitorios (6) a los diputados locales de la LIV legislatura se les amplió su periodo del 1º de marzo de 1990 al 14 de noviembre de 1993 (tres años con siete meses y medio), y a los Ayuntamientos se les extendió el periodo del 1º de enero de 1990 al 1º de diciembre de 1993 (tres años con once meses).

Estas modificaciones normativas, se fundaron en una decisión política, debido al hecho de que la designación de los candidatos a Diputados y a Alcaldes generalmente correspondía al candidato a gobernador del PRI, de tal manera que en el nuevo Congreso y en la mayoría de Alcaldías, el nuevo gobernador del Estado tuviese un apoyo incondicional. Sin embargo, José Francisco Ruiz Massieu previendo algún conflicto con el gobernador entrante, decidió modificar el calendario electoral para que los Diputados Locales y los Alcaldes electos durante su gestión, duraran más tiempo en el ejercicio de gobierno, de tal manera que aún cuando él ya no estuviese como gobernador, los legisladores y Alcaldes permanecieran por algunos meses más en el poder, lo cual le otorgaba fuerza política y seguridad en caso de diferencias con su sucesor.

Otro razonamiento que llevó a Ruiz Massieu a realizar esta reforma, consistió en que normalmente en las elecciones concurrentes (Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos) los partidos de oposición obtendrían más votos, lo cual les permitía ganar más diputados y Ayuntamientos, y al separar las fechas de las elecciones, disminuían las posibilidades de la oposición para ganar más espacios de representación popular.

Al momento de escribir este artículo, se debate en el Congreso del Estado la fecha para la elección del gobernador que tomará posesión el 1º de abril del 2011, y la correspondiente homologación con las elecciones de Diputados Locales, Ayuntamientos y con la elección de diputados federales en julio del 2015; se espera que intervenga la SCJN para resolver en definitiva la fecha de la elección del próximo gobernador del Estado; cualquiera que sea la resolución, regresaremos al sistema anterior a la reforma de Ruiz Massieu, con elecciones locales concurrentes (Gobernador, Diputados Locales y

JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU:
A QUINCE AÑOS DE SU MUERTE

Ayuntamientos) y producto de la reforma electoral federal del 13 de noviembre de 2007, al artículo 116 de la Constitución Federal, también tendremos elecciones homologadas a las federales cada tres años.

3. Comisión de Defensa de los Derechos Humanos.

Mediante una adición a la Constitución Política del Estado, se agregó el artículo 76 bis (7), por medio de la cual se creó la Comisión de Derechos Humanos (CODEHUM), lo cual fue una iniciativa innovadora en el país.

Las reflexiones en torno a ésta adición constitucional son las siguientes:

3.1 La CODEHUM se ubicó dentro del título octavo de la Constitución de Guerrero, que se refiere al Poder Ejecutivo del Estado; nació como un órgano incorporado constitucionalmente al Gobernador del Estado, lo cual contraviene su naturaleza, ya que la creación de Comisiones de Derechos Humanos surge precisamente para contener las violaciones a los derechos humanos que provienen de los órganos de poder público del Estado, entre los cuales se encuentra en forma relevante el Poder Ejecutivo, quien es más proclive que cualquier otro poder, a las violaciones a tales derechos.

El texto de la adición constitucional es muy claro:

“Artículo 76 bis. Existirá una Comisión de Derechos Humanos dentro del Poder Ejecutivo...”

La propuesta de ubicación de la CODEHUM en el texto constitucional, consiste en separarla del Poder ejecutivo y ubicarla en un título junto con los demás órganos autónomos del Estado.

3.2 En cuanto al periodo de duración del Presidente de la CODEHUM, se estableció que sería inamovible hasta su jubilación.

El formato institucional del periodo del titular de la CODEHUM, es muy cuestionable, ya que uno de los principios fundamentales del sistema republicano de gobierno consiste en la renovación periódica de todos los titulares de los órganos del Estado.

Así tenemos que en los cargos de representación popular, la renovación periódica se presenta en periodos específicos: seis años para el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados y los Senadores; tres años para los diputados federales y generalmente

RUIZ MASSIEU: EL LEGISLADOR
Marcial Rodríguez Saldaña

para los diputados locales y los Alcaldes; los ministros de la SCJN quince años; los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, nueve años improporrogables; y el titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que sería el referente más directo, cinco años con sólo una posible reelección (máximo diez años).

El periodo de duración del presidente de la CODEHUM, es un caso republicanamente atípico, se asemeja más a las formas de gobierno monárquicas en donde no existe la renovación periódica de los órganos de poder, pues el hecho de que la norma constitucional permita que dure hasta su jubilación, se contrapone al principio republicano de cambios periódicos en los titulares de los órganos del Estado; lo más adecuado es seguir el modelo nacional de periodos de cuatro o cinco años con una sola reelección.

3.3 El sistema de nombramiento del Presidente da la CODEHUM es muy debatible. En el párrafo cuarto del artículo 76 bis de la CPEG, se establece que “...será nombrado por el Poder Ejecutivo, pero ese nombramiento deberá ser aprobado por el Congreso.”

El sistema de designación del Presidente y los Consejeros de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo previene el artículo 10 de la Ley de la CNDH, y consiste en una auscultación que realiza la comisión respectiva del Senado de la República entre organizaciones sociales representativas de la sociedad y entre organismos públicos y privados promotores de la defensa de los Derechos Humanos.

El modelo de designación del Presidente de la CODEHUM en Guerrero debe reformarse, de tal manera que por congruencia con la defensa de los derechos humanos, el Poder Ejecutivo no intervenga de ningún modo en su nombramiento o designación; se puede seguir el esquema federal, mediante consulta pública a las organizaciones de defensa de los Derechos Humanos en Guerrero y a las organizaciones de la sociedad civil.

3.4 La votación que se requiere del Congreso de Guerrero para elegir al Presidente de la CODEHUM, es una mayoría simple. Por la importancia del cargo, es conveniente que se siga el modelo federal de la CNDH, en donde se exige que el nombramiento de del Presidente y de los Consejeros, se realice por el voto de las dos

**JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU:
A QUINCE AÑOS DE SU MUERTE**

terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente; ésta mayoría es lógica, ya que se entiende que el titular de una Comisión de Derechos Humanos representa a una institución que debe contar con una alta solvencia moral y respaldo parlamentario.

3.5 La técnica legislativa que se utilizó para crear la CODEHUM mediante la adición de un artículo 76 bis, es defectuosa; refleja una visión muy parcial y coyuntural de las reformas constitucionales que en mi opinión deben realizarse con un sentido de integralidad.

4. La reforma de la Constitución Política de Guerrero

Antes del gobierno de José Francisco Ruiz Massieu, el esquema para realizar modificaciones al texto constitucional en el Estado, consistía en exigir el voto de las dos terceras partes de los Diputados Locales presentes en la sesión correspondiente, más la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos.

Este formato de reforma seguía el modelo federal, en donde se exige en el artículo 135 que para modificar la Constitución Federal debe existir el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso de la Unión y la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales.

El artículo 125 de la CPEG, se reformó mediante decreto publicado en el POEG del 22 de noviembre de 1988, para disminuir los requisitos en cuanto al voto de los diputados locales, pasando de una mayoría especial de las dos terceras partes de los legisladores presentes en la sesión, a una mayoría simple y con la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos, se dio lugar a un sistema flexible en vez de mantener un sistema rígido (8).

Esta modificación contraviene el modelo federal de reforma constitucional, pues al exigir sólo mayoría simple para su aprobación, se asemeja a una ley secundaria o reglamentaria. En la teoría constitucional se entiende que la Carta Magna es el reflejo de los intereses, anhelos, aspiraciones de un pueblo, de tal manera que sus normas deben contar con la aprobación de una inmensa mayoría de los ciudadanos representados en los órganos constituidos, por ello se creó el concepto del Constituyente Permanente (9), como una institución facultada para realizar reformas constitucionales, a

RUIZ MASSIEU: EL LEGISLADOR
Marcial Rodríguez Saldaña

diferencia del congreso ordinario que realiza reformas de carácter secundario.

La verdadera razón de la modificación al sistema de reforma constitucional en Guerrero, la encontramos en el pluralismo político, en el avance de la oposición, y como medida preventiva al no tener mayoría de dos terceras partes en el Congreso de Guerrero, Ruiz Massieu promovió la reforma para no tener obstáculos eventuales en sus propuestas de cambios al texto constitucional; sin embargo, con ello rompió con el modelo natural de reforma a la Constitución que requiere de una mayoría especial del voto de al menos dos terceras partes de los legisladores, más la mayoría del voto de los Ayuntamientos; por ello es necesario regresar a éste sistema rígido de reforma constitucional en Guerrero.

Citas y Notas bibliográficas o legislativas

- (1) Cfr. RODRIGUEZ SALDAÑA Marcial, **Desarrollo Constitucional del Estado de Guerrero**, en: DE ANDREA Francisco (Coordinador) **Derecho Constitucional Estatal, Estudios Históricos, Legislativos y Teórico Prácticos de los Estados de la República Mexicana**, Editorial UNAM, México 2001, p. 181,
- (2) Cfr. Decreto del H. Congreso del Estado del 19 de enero de 1988, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero POGEG, 5/02/1988
- (3) Cfr. Decreto del H. Congreso del Estado del 10 de enero de 1992 POGEG 17/01/1992.
- (4) Cfr. HERNANDEZ MERGOLDD Pascual, **Nuevo Derecho Guerrerense**, Editorial Universidad Americana de Acapulco, México, 1993, pp. 367-377.
- (5) Cfr. POGEG, 6/11/87
- (6) Cfr. POGEG 9/05/89
- (7) Cfr. POGEG 22/09/90
- (8) Al respecto, pude consultarse la obra: ARTEAGA Elisur, **Derecho Constitucional**, Editorial Oxford University Press-Harla México, 1998, p. 590.

JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU:
A QUINCE AÑOS DE SU MUERTE

(9) Relativo a este tema, puede consultarse: TENA RAMIREZ Felipe, **Derecho Constitucional Mexicano**, Editorial Porrúa, México, 1995, pp. 45-64.