

## DESAFÍOS DE LAS RELACIONES ENTRE EL CONGRESO Y EL GOBERNADOR

José Miguel MADERO ESTRADA

SUMARIO: I. *Los problemas actuales.* II. *La división de poderes locales.* III. *Las relaciones entre poderes en Nayarit.* IV. *El sistema de compatibilidades de funciones en Nayarit.* V. *Conclusiones.*

### I. LOS PROBLEMAS ACTUALES

Los poderes tienen necesidad de interrelacionarse como una condición indispensable para cumplir las funciones encomendadas al Estado. En su acepción original, la división de poderes pretendía un control estricto y recíproco entre los órganos del Estado para garantizar la libertad de las personas. Hoy día este principio no ha pasado de ser una carga meramente ideológica y dogmática, porque en ningún país del mundo tiene aplicación práctica de manera completa. La idea original ha sido modificada configurando una forma distinta en la operatividad de los órganos estatales para dividir, compartir y legitimar el poder político.

Cualquier régimen constitucional de la era moderna ha evolucionado sistemas tendientes a conferir una serie de equilibrios fundamentales en el funcionamiento de los poderes. Sin embargo, este proceso ha sido particularmente complejo por varias cuestiones:

- El poder público creció en grandes proporciones. Por su parte, el adelgazamiento del Estado produjo consecuencias

inminentes en las atribuciones y funciones de los órganos del poder.

- La división tajante del poder se ha convertido en una figura del discurso constitucional.
- Un mismo poder cumple distintas funciones y una misma función es cumplida por distintos poderes.<sup>1</sup>
- Se han venido creando órganos constitucionales que comparten con los poderes formales, importantes decisiones que buscan un nuevo esquema de equilibrios y los poderes locales representados por estados y municipios también reclaman una participación directa en la toma de decisiones.<sup>2</sup>
- La repartición de funciones públicas no se traduce en adecuados equilibrios, ni en la igualdad ni independencia de los órganos estatales.
- Cuando un grupo, sector o clase social prevalece en determinado momento histórico, afecta la distribución del poder político dentro de una comunidad estatal, modificando el valor de los productos normativos y políticos que se emiten.
- La globalidad junto con el desarrollo tecnológico han afectado drásticamente los principios tradicionales considerados de carácter esencial en los regímenes constitucionales, entre ellos el de soberanía y la autonomía de las políticas públicas que se han visto sujetas a compartir el poder con otros poderes reales, no solo internos sino externos.
- Existen nuevos factores de poder emergente como son las empresas transnacionales, organismos no gubernamentales, medios de comunicación y tenedores del capital financiero, que desarrollan un papel sumamente activo en las tareas del poder público.<sup>3</sup>

1 García Pelayo, Manuel, *Obras completas*, Madrid, 1991, p. 58.

2 *Poderes en conflicto*, México, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001, p. 102.

3 Algorri Franco, Luis Javier, *División y legitimidad del poder político*, ponencia Congreso Nacional de Derecho Constitucional, UNAM, 2001.

Por todo ello, la división tripartita del poder se ha convertido en una fórmula insuficiente para explicar la organización del Estado, ya que existe un entramado social muy complejo que induce a reformular los esquemas tradicionales plasmados en las Constituciones políticas, con la finalidad de crear modelos normativos que sean operativamente más eficaces para garantizar los fines del Estado, las relaciones entre sus órganos y el papel de todos y cada uno de los factores del cuerpo social, como son los grupos empresariales, financieros, religiosos, militares, informativos, sindicales y, principalmente, los partidos políticos.

Esos son los motivos por los cuales se propugna por otras divisiones del poder en más de tres partes, distinguiendo a la teoría clásica como la más conocida en los sistemas constitucionales, pero agregando las siguientes:<sup>4</sup>

a) La división horizontal, que se explica por la duración periódica de quienes ejercen un cargo público;

b) La división de naturaleza decisoria, que comprende a los distintos actores que intervienen en la toma de decisiones políticas;

c) La división vertical o federativa, que se refiere a la distribución del poder entre los ordenes de autoridad central, regional o local;

d) La división social, que se comparte entre los distintos estratos o grupos de la comunidad.

Una quinta división, por cierto reflejada en nuestro actual entorno político, es aquella que se expone por medio de una división del poder entre el gobierno y la oposición, con las consecuencias que implica compartir las decisiones en escenarios altamente complicados que se desarrollan principalmente en asambleas políticas deliberativas como son los congresos y ayuntamientos.<sup>5</sup> De ahí que actualmente se hable de que la división

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> García Pelayo, Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986, pp. 109-114.

tripartita sea tan solo un subsistema de la división del poder, pero no el único.

Ahora bien:

...no se piense que todas estas divisiones obedecen a simples creaciones teóricas: basta señalar la decidida influencia que caracteriza a los grupos de interés sobre los órganos del poder público, quienes lo mismo presionan desde dentro que desde afuera, en forma de *lobbying*, apoyando a partidos políticos o a funcionarios públicos. Un caso por demás ejemplar, es el ocurrido en Italia, con el partido Forza Italia que llevó a Silvio Berlusconi a la presidencia de su país, haciendo uso de los medios de comunicación y empresas de su propiedad, lo cual constituye un precedente moderno de empresa-partido y empresa-gobierno.<sup>6</sup>

Coincidimos que la división del poder no significa que entre los órganos del Estado existan delimitaciones incomunicadas, tal como lo sostienen Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia:<sup>7</sup>

...la división de poderes en su sentido actual tiene que incorporar en su marco teórico a nuevas realidades políticas y a los llamados órganos constitucionales autónomos... El Estado contemporáneo... es mucho más complejo que el de los viejos tiempos; existen ahora instituciones públicas que gozan de una autonomía nunca antes vista respecto de los poderes tradicionales, pero manteniendo con ellos relaciones muy importantes... como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, las instituciones electorales (institutos y tribunales) y ahora Banco de México... el Estado no se reduce a los poderes oficiales, sino que existen instituciones, partidos políticos, grupos de presión e incluso organizaciones de la sociedad civil, que intervienen de manera muy importante y decisiva en la cosa pública.

En este contexto, resulta por demás incuestionable que el enfoque tradicional de la división del poder ha sido rebasado debido

6 Algorri Franco, Luis Javier, *op. cit.*, nota 3.

7 FixZamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, UNAM-Porrúa, 2001, pp. 390-396.

que la gran mayoría de las funciones institucionales encomendadas a los órganos del Estado necesariamente tienen que apoyarse y realizarse de manera concertada, no sólo entre sí, sino con otros factores sociales y económicos que influyen determinadamente en los procesos de legitimación o control de los actos de autoridad.

## II. LA DIVISIÓN DE PODERES LOCALES

La división de poderes se encuentra prevista expresamente en todas las cartas políticas estatales por establecerlo los artículos 116 y 124 de la carta magna. Sin embargo, la manera en que los constituyentes locales desarrollan este apartado, lo mismo atendiendo cada una de las funciones básicas del Estado, o como acción neutralizadora para establecer equilibrios y contrapesos a las tres ramas en que se divide tradicionalmente la función gubernativa, o bien, como sustento para la colaboración y coordinación recíproca, presenta modalidades dignas de destacar:<sup>8</sup>

1) Las Constituciones de las entidades federativas adoptan el principio de división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, estableciendo las limitaciones consabidas: no podrán reunirse dos o más poderes en un solo individuo o corporación, ni depositarse el Legislativo en una persona.

2) Algunas entidades lo elevan a la condición de *supremo poder del Estado* (Aguascalientes, artículo 14; Colima, artículo 20; Nayarit, artículo 22; Quintana Roo, artículo 49; Sonora, artículo 26; Veracruz, artículo 17, y Zacatecas, artículo 24).

<sup>8</sup> Las fuentes de consulta de este apartado, tienen como base el derecho correlativo que se encuentra vigente en las Constituciones políticas de los estados de la República, de las cuales se cita el respectivo nombre del estado y los artículos respectivos. Los datos fueron consultados de la colección editada por la Universidad Nacional Autónoma de México y el Fondo de Cultura Económica, sección de obras de política y derecho, publicada en el año de 1995, así como de las actualizaciones recientes aprobadas por los constituyentes locales.

3) Otras enuncian este principio simplemente como división del *poder público* (Baja California Sur, artículo 39; Campeche, artículo 26; Chiapas, artículo 14; Chihuahua, artículo 31; Coahuila, artículo 28; Estado de México, artículo 34; Guanajuato, artículo 36; Jalisco, artículo 6o.; Guerrero, artículo 26; Michoacán, artículo 17; Morelos, artículo 20; Oaxaca, artículo 30; Querétaro, artículo 23; Tabasco, artículo 11; Tamaulipas, artículo 22; Tlaxcala, artículo 30 y Yucatán, artículo 16).

4) La única entidad que equipara a la división de poderes como *supremo gobierno del estado*, es Sinaloa (artículo 19).

5) Hidalgo lo define como división del *Poder del Estado* (artículo 26).

6) Existen aquellas que estatuyen que es el *gobierno del estado* el que se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, actuando libre y separada pero coordinadamente entre sí (Baja California, artículo 11; Nuevo León, artículo 30).

7) Unas establecen que la soberanía del estado se ejerce por medio de los poderes (Coahuila, artículo 3o.; Estado de México, artículo 4o.; Hidalgo, artículo 24; Michoacán, artículo 12; Guerrero, artículo 25; Oaxaca, artículo 26; San Luis Potosí, artículo 14; Sinaloa, artículo 3o.; Sonora, artículo 22; Querétaro, artículo 13; Quintana Roo, artículo 4o.; Tabasco, artículo 9o.; Tamaulipas, artículo 20; Tlaxcala, artículo 2o.; Yucatán, artículo 13 y Zacatecas, artículo 19).

8) El Poder Judicial es independiente de los poderes del estado (Guanajuato, artículo 3o.).

9) En el caso del Distrito Federal, en su condición de sede de los poderes de la unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que su gobierno estará a cargo de los poderes federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales, siendo sus autoridades la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia (artículos 7o. y 8o. del Estatuto de Gobierno).

Si bien esta información confirma la existencia expresa del principio de división del poder en las entidades federativas, también lo es que las fórmulas empleadas por las Constituciones antes citadas, hacen ver que este apartado declarativo no solamente tiene un interés doctrinal, sino que fundamentalmente en él se concibe el sustento del adecuado ejercicio y control de la autoridad local.

### III. LAS RELACIONES ENTRE PODERES EN NAYARIT

Los artículos 22 y 23 de la Constitución nayarita establecen el principio de división del supremo poder del estado, a saber:

*Artículo 22.* El supremo poder del estado, se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

*Artículo 23.* Estos poderes no podrán reunirse en un solo individuo o corporación, ni las personas que tengan algún cargo en alguno de ellos podrán tenerlo a la vez en ninguno de los otros”.

De ambos preceptos puede colegirse la existencia de un supremo poder local dividido en tres órganos, cuyas funciones dan marco a las actividades estatales, las cuales, para garantizar su autonomía y apego a la Constitución y a las leyes, deben ser ejercidas bajo principios de estricta compatibilidad de funciones. En efecto, ningún poder podrá reunirse en un solo individuo o corporación, ni tampoco los funcionarios públicos podrán desempeñar cargos simultáneos en otros poderes que no sea el de su adscripción o elección.

Respecto de la cuestión orgánica, la división del poder no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Constitución, por medio de las cuales permiten a los poderes ejercer funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder. Así, son conferidas al Poder Legislativo facultades materialmente jurisdiccionales que son propias del Poder Judicial, en los casos de delitos oficiales cometidos por altos

funcionarios del estado y los municipios, y la misma Constitución reserva facultades materialmente legislativas al gobernador y que se refieren no sólo al derecho de iniciativa, sino también a su participación en los debates y para presentar observaciones, así como promulgar y publicar las leyes o decretos.

La doctrina ha optado por reconocer a la división del poder público como un principio de colaboración entre órganos del Estado, donde el aspecto medular de su funcionamiento radica en algunas de las características generales que a continuación se mencionan:

- En tanto el Poder Ejecutivo es unipersonal, pues se deposita y ejerce en un individuo denominado gobernador —quien cuenta con auxiliares en todas las ramas de la administración pública llamados secretarios de despacho—, en cambio, el Legislativo y el Judicial son colegiados, es decir, funcionan en pleno, en comisiones o salas formadas de entre sus integrantes.
- Una sola persona o corporación no podrá concentrar, para sí, dos funciones o ramas gubernativas.
- Un funcionario no podrá pertenecer simultáneamente a dos o más poderes.

En consecuencia, el Poder Legislativo será el único órgano que tiene facultades para emitir leyes y decretos legislativos, que ningún otro poder puede expedir formalmente; el Poder Ejecutivo, a su vez, se convierte en la esfera administrativa competente para la aplicación de las leyes o decretos y para promover el desarrollo económico y social, mientras que el Poder Judicial interpretará y aplicará las leyes en asuntos civiles, familiares y penales del fuero común, así como las especiales y federales que expresamente le concedan concurrencia de jurisdicción. Como puede observarse, el poder político es uno y éste a su vez se divide en tantas partes como la organización estatal lo requiera. La



unidad del poder estatal se expresa entonces en las tres funciones fundamentales: la legislación, la administración y la jurisdicción.

A diferencia de la carta magna y de algunas Constituciones de otras entidades de la República, la de Nayarit no incluye, en los artículos 22 y 23, lo relativo a las facultades extraordinarias que en su caso el Congreso podrá conferir al Poder Ejecutivo, como salvedad al principio de división de poderes. Dichas facultades las encontramos previstas en la fracción XXIII del artículo 47 constitucional, que dice: *invertir al gobernador de facultades extraordinarias cuando por las circunstancias lo juzgue necesario aprobando o reprobando los actos que hayan emanado de ellas.*

El ejercicio del poder requiere limitaciones y una de ellas, señalada en el artículo 23, hace posible que ningún funcionario concentre para sí las funciones en que se divide el ejercicio de autoridad, pues cuando el Legislativo y el Ejecutivo se reúnen en la misma persona, o cuando una persona se desempeña simultáneamente en dos órganos del estado, no hay libertad, sino sometimiento y tiranía. La idea básica del artículo 23 es evitar la posibilidad de una dictadura constitucional que sucedería cuando en un poder se reunieran dos o más.

#### IV. EL SISTEMA DE COMPATIBILIDAD DE FUNCIONES EN NAYARIT

Según la cita que hace Miguel Carbonell, “la división de poderes puede significar por lo menos tres cosas distintas: *a)* que las mismas personas no pueden formar parte de más de uno de los tres órganos de gobierno; *b)* que un órgano no puede interferir en el desempeño de las funciones de los otros, y *c)* que un órgano no debe ejercer las funciones que tiene asignadas otro”,<sup>9</sup> de lo cual se desprende que los alcances mencionados vienen a corroborar que en la norma constitucional se encuentran disposiciones

9 Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México, UNAM, 2000, pp. 64 y ss.

de origen que limitan todo intento de obstruir y desnaturalizar el debido funcionamiento del poder público.

Aunado a las disposiciones anteriores, la Constitución local, en el párrafo 2 del artículo 137, precisa que *nadie en el estado podrá desempeñar dos o más cargos de elección popular, pero el interesado puede elegir el que le convenga*, con lo cual se configura y reafirma el principio de división de funciones.

Para que lo poderes cumplan con sus funciones, existen a nivel constitucional una serie de incompatibilidades de modo que una persona no puede pertenecer simultáneamente a dos o más poderes, por lo que la solución adoptada por el párrafo 2 del artículo 137 en relación con el marco constitucional aplicable anteriormente descrito, merece ser analizada en sus variados alcances e hipótesis:

*Primero. Cuando un diputado local en ejercicio sea designado candidato a presidente municipal y con tal carácter obtenga el triunfo en los comicios y pase ocupar el nuevo cargo.* En tal caso, la ley no le prohíbe competir en el proceso electoral respectivo ni asumir el cargo; la incompatibilidad no existirá porque la función legislativa concluye conforme al artículo 35 constitucional, precisamente el día 17 de agosto del año de la elección y, en todo caso, dicha persona, de resultar electa, asumirá el nuevo cargo de presidente municipal hasta el 17 de septiembre siguiente, es decir, un mes después.

*Segundo. Cuando un presidente municipal, regidor o síndico en funciones sea designado candidato a diputado al Congreso local.* En este supuesto, la Constitución local, en su artículo 29, lo obliga a separarse 90 días antes de la fecha de la elección, por lo que tampoco surtirá efecto la regla prevista por el artículo 137. Sin embargo, la Ley Municipal, en su artículo 90, establece como causal de renuncia, la de ser postulado candidato a algún cargo de elección popular estatal o federal, dentro de los plazos que señale la ley.

*Tercero. Cuando los funcionarios de la administración pública federal, estatal o municipal, aspiren a ser miembros de los*

*ayuntamientos constitucionales del estado.* En esta situación se requerirá, conforme al artículo 109 de la Constitución local, que se separen seis meses antes del día de la elección ordinaria o a partir del quinto día posterior a la publicación de la convocatoria para la elección extraordinaria. Tampoco podrán serlo quienes pertenezcan al ejército permanente o tengan mando de fuerza en el municipio.

*Cuarto. Cuando un diputado local aspire al cargo de gobernador.* El artículo 62 constitucional local nada prohíbe al respecto. Sin embargo, la fecha de terminación como diputado es anterior a la toma de posesión como titular del Poder Ejecutivo, misma que será el 19 de septiembre del año de la elección.

*Quinto. Cuando el gobernador en funciones participa y es elegido diputado al Congreso local.* El citado artículo 29 constitucional local le obliga a separarse del cargo 90 días antes de la fecha de la elección.

*Sexto. Cuando el gobernador en funciones resulta postulado candidato a presidente de la República.* Al efecto habrá incompatibilidad absoluta y el interesado debe separarse del cargo con seis meses de anticipación al día de la elección, en los términos de la fracción VI del artículo 82 de la Constitución federal.

*Séptimo. Cuando el gobernador sea postulado candidato a diputado federal o senador de la República.* En este supuesto existe prohibición expresa, por lo que no será posible tal candidatura aun cuando se separe definitivamente del cargo, como lo dispone el párrafo 2 de la fracción V del artículo 55, así como el 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*Octavo. Cuando el secretario general de gobierno, los magistrados y jueces del Poder Judicial, pretendan ser diputados o senadores al Congreso de la Unión.* En este supuesto, dichos funcionarios deben separarse de sus cargos noventa días antes de la elección, con base en el último párrafo de la fracción V del artículo 55 y el 58 de la Constitución federal.

*Noveno. Cuando algún secretario de despacho o el procurador general de Justicia, sean postulados candidatos a goberna-*

*dor.* Se aplica lo dispuesto en la fracción III del artículo 62 de la Constitución local, por lo que deberán separarse del cargo 90 días antes de la elección.

*Décimo.* Cuando los secretarios de despacho y titulares de las entidades de la administración pública y el procurador, sean candidatos a diputado local. En este caso deben separarse 90 días antes de la elección, en términos del artículo 29 constitucional.

*Decimoprimer.* Cuando algún ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; magistrados y jueces del Poder Judicial de la Federación; consejeros de la Judicatura federal y local y magistrados y jueces del Poder Judicial local, sean postulados candidatos a gobernador. Tendrá que aplicarse lo dispuesto por la fracción III del artículo 62 constitucional, por lo cual el término de su separación se computará un año antes de la elección.

*Decimosegundo.* Cuando los presidentes del Consejo Estatal Electoral y del Tribunal Electoral del estado, sean postulados candidatos a gobernador. En este supuesto deben separarse noventa días antes de la elección, en los términos de la fracción III del artículo 62 constitucional.

*Decimotercero.* Cuando algún magistrado del Tribunal Superior de Justicia y consejeros de la Judicatura, así como los integrantes del Consejo y Tribunal Electoral del Estado sean postulados candidatos a diputado local. Tendrán que separarse un año antes de la elección, conforme al artículo 29 constitucional.

*Decimocuarto.* Cuando los suplentes de presidente municipal, síndico y regidores de los ayuntamientos sean postulados candidatos propietarios al nuevo ayuntamiento. En estos casos no habrá impedimento alguno, a menos que hubieren estado en ejercicio, tal como lo disponen los artículos 115 de la carta magna y 107 de la Constitución local.

*Decimoquinto.* Tratándose del ejercicio de cargos públicos que no son de elección popular, se pueden presentar las siguientes modalidades:

a) Los magistrados numerarios del Tribunal Superior de Justicia no podrán ocupar los cargos de secretario de Despacho, procurador general de Justicia o diputado local, si no se separan con un año de anticipación, conforme lo señala el tercer párrafo del artículo 90 constitucional.

b) Los magistrados con licencia del Tribunal Superior de Justicia tendrán los mismos impedimentos indicados en el inciso anterior, en los términos del párrafo 4 del artículo 90 constitucional.

c) Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y consejeros de la Judicatura, no podrán ser designados procurador general de Justicia, si no están separados un año antes al día de su nombramiento, tal como lo señala el artículo 95 constitucional.

d) Con la reserva de hacer un estudio más profundo, es posible que, a *contrario sensu*, los secretarios de despacho o diputados locales no puedan ser designados al cargo de procurador general de Justicia, si no se encuentran separados un año antes al día de su designación, tomando en cuenta lo establecido en la fracción VI del artículo 82 constitucional, ya que se trata de un requisito dentro de los comprendidos para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia, mismo que debe reunir la persona que aspire a ser procurador, tal como lo señala el párrafo 1 del artículo 94 constitucional. La contradicción estriba en que, por su parte, el artículo 95 no lo impide expresamente.

e) Cuando un presidente municipal o diputado local sea designado secretario de Despacho del Poder Ejecutivo, únicamente deberá reunirse los requisitos a que se refiere el artículo 74 constitucional.

f) El auditor general del órgano de fiscalización, conforme las bases a que se refiere la fracción VI del artículo 121 constitucional, no podrá ser designado para dicho cargo si durante el año previo al de su nombramiento se hubiere desempeñado como gobernador, secretario de despacho u órgano autónomo, magistrado o consejero de la Judicatura, senador, diputado federal o local, presidente, síndico o regidor, candidato a algún puesto de elección popular o dirigente nacional, estatal o municipal de cual-

quier partido político, con apego a las disposiciones señaladas en el artículo 8o. de la Ley de Fiscalización.

La incompatibilidad de funciones no debe confundirse con la *inelegibilidad*, ya que esta figura viene a constituir un impedimento para ser elegible a un cargo de elección popular, toda vez que no reúne los requisitos que establecen la Constitución y las leyes. Sus alcances surten efecto antes de que el candidato designado ocupe el cargo de elección popular, y si a pesar de ello saliere electo, su designación estará viciada de nulidad. Existe prohibición expresa para quien acepte o publicite su candidatura siendo inelegible. De esta manera no son elegibles quienes se hallen suspensos o perdidos en sus derechos ciudadanos sino hasta que los recobren; quienes no tengan la calidad de elector; los integrantes de los organismos electorales y del Tribunal Electoral, si no se separan de sus cargos en el plazo fijado en la ley; los ministros de cultos en igual condición, y quienes se registren simultáneamente como candidatos a cargos de elección popular fuera de las excepciones previstas en la ley.

Otra cuestión relacionada con el tema es la inhabilitación legal que impide desempeñar un cargo, empleo o comisión. Una persona puede inhabilitarse por enfermedad o ser inhabilitada por castigo. En el primer supuesto implicará la separación de la función y, a la postre, la sustitución en caso de falta definitiva. En el segundo, la inhabilitación es total y absoluta en el caso de que así lo resuelva el Congreso en el respectivo juicio político, pero puede también ser una pena impuesta por la autoridad judicial con motivo de una conducta delictiva que se sanciona con la prohibición de ocupar y desempeñar temporalmente el cargo, empleo o comisión en el servicio público. En este caso, los funcionarios jerárquicos se abstendrán de seleccionar, contratar, nombrar o designar a la persona que haya sido inhabilitada. Asimismo, la persona que hubiere cometido delitos de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, queda inhabilitada para desempeñar el cargo de magistrado del Tribunal Superior de Jus-

ticia. Tómese en cuenta, además, que el régimen estatutario interno de los partidos políticos reglamenta otro tipo de inhibiciones y requisitos para postular candidatos a los cargos de elección popular, que de cierta manera inciden en aplicación del sistema de incompatibilidades previsto en la Constitución, toda vez que esas regulaciones normativas exigen la separación previa del cargo que viene desempeñándose al momento del proceso de postulación de las respectivas candidaturas.

## V. CONCLUSIONES

*Primera.* A raíz de las nuevas circunstancias políticas del país, diversos actos y procedimientos de los poderes, tienen un escenario diferente a las hipótesis normativas previstas en la Constitución y las leyes.

*Segunda.* Los conflictos entre poderes, desafían la normatividad vigente, existen lagunas y confusiones que no hacen predecible la acción de los órganos del poder frente a los derechos y las libertades públicas.

*Tercera.* Debe abordarse una agenda específica para dar cauce a la relación entre poderes y establecer arreglos consistentes para garantizar la eficacia de los órganos públicos.

*Cuarta.* En el orden federal, podemos describir algunos temas de la agenda constitucional, la cual tendrá repercusiones inminentes para los estados de la República:<sup>10</sup>

- Conferir nuevos equilibrios que superen el esquema dualista de distribución de competencia y suprima la excesiva intervención federal en la vida de los estados y municipios. En efecto, los poderes federales cuentan con mecanismos como la suspensión de garantías, la desaparición de poderes, la

<sup>10</sup> Cfr. Carbonell, Miguel, *Reforma del Estado y cambio constitucional en México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000; Cárdenas, Jaime, *Una Constitución para la democracia*, UNAM, 1996; Valadés, Diego, *El control del poder*, UNAM, 1998.

intervención del Senado en cuestiones políticas de los estados, las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia por violaciones al voto público, las controversias constitucionales, el juicio político respecto a ciertas autoridades locales, la llamada garantía federal y la intervención del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en las controversias electorales locales.

- Los permisos de ausencia del presidente del territorio nacional.
- La renuncia presidencial.
- El nombramiento del presidente interino y sustituto.
- El estancamiento de las tareas legislativas.
- La reelección de los diputados y senadores al Congreso de la Unión.
- La aprobación del presupuesto y la rendición y fiscalización de la cuenta pública.
- La declaración de procedencia y el juicio político.
- El veto presidencial contra la aprobación de leyes o decretos, entre ellos el presupuesto.
- El veto de bolsillo del presidente respecto a cualquier ley aprobada por el Congreso.
- La aprobación o ratificación de nombramientos del gabinete presidencial por el Congreso.
- La aprobación de tratados.
- El uso de mecanismos de intervención federal respecto de algún estado gobernado por un partido político diferente al del presidente.
- Los conflictos derivados del uso de las comisiones de investigación del Congreso, contra la administración pública descentralizada.
- La contratación de empréstitos durante emergencias.

*Quinta.* Del mismo modo, otros temas aumentan el tamaño de la agenda para mejorar el marco constitucional federal, como son los siguientes:



- La extensión de los periodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión.
- Establecer nuevos instrumentos de control parlamentario, como por ejemplo: citar al presidente de la República para que dé cuenta de algún asunto relevante; regular fases de negociación para la presentación y desahogo de las iniciativas de ley o decreto; modificar el formato del informe presidencial y de las comparecencias de funcionarios, incluyendo la posibilidad de que asistan por petición o interés propio.
- Eliminación del principio de relatividad en las sentencias de amparo.
- Creación de un Tribunal Constitucional distinto de la Suprema Corte.
- Incorporar al Distrito Federal en el procedimiento de reforma constitucional.

*Sexta.* En 1999, la sociedad nayarita determinó una nueva conformación del poder público y los ayuntamientos.<sup>11</sup> Lejos de procurar una agenda para la transición, mediante la reforma y establecimiento de nuevas instituciones, los principales actores gubernamentales y políticos no atendieron la oportunidad del proceso social emergente y actuaron con los mismos hábitos y

11 En efecto, la XXVI Legislatura (1999-2002), elegida e integrada conforme a los artículos 26 y 27 de la Constitución presentó una característica distinta debido al reacomodo electoral y cohabitación orgánica de los partidos acreditados en la Asamblea, toda vez que el origen de la mayoría legislativa fue producto de una coalición electoral que, a la postre, no tuvo funcionalidad en la práctica; hablamos de una militancia inicial de 7 diputaciones del PAN, 9 del PRD, 3 del PT y 1 del PRS, es decir el 63%, donde el PRI alcanzó 11 curules, apenas el 37% de las 30 diputaciones que integra la Cámara. Dicha composición se desarticuló posteriormente, ya que 2 diputados del PRD pasaron al PAN; de 3 diputados que originalmente militaban en el PT, uno se declaró independiente, primero, y después se afilió al PAN, mientras que el otro se adhirió al Partido Convergencia; más tarde, 2 diputados del PRI se escindieron: uno se autodeclaró independiente y otro se afilió también al PAN. De ahí que el escenario inicial se convirtió, a la postre, en una verdadera confusión para el electorado: el PAN sumó 10 diputaciones, pasando a ser la primera mayoría; el PRI se quedó con 9 y el PRD, con 7, mientras que el PT, PCD y PRS se quedaron con uno, tras de lo cual sólo una diputada se mantenía independiente en agosto de 2002.

leyes del pasado, sin presentar ni discutir iniciativas integrales que dieran cauce estructural al desarrollo, mediante el respeto, el diálogo permanente y la cooperación.

De acuerdo con las normas vigentes, el gobernador tiene una intervención muy importante en el régimen constitucional. Prueba de ello es el derecho a nombrar y remover libremente a los secretarios de Despacho, así como a los demás empleados del estado cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes, siendo ésta una de las facultades sobresalientes porque da oportunidad de disponer de los numerosos empleos públicos señalados en el presupuesto: subsecretarios, directores generales, directores de área, jefes y subjefes de departamento, coordinadores, jefes de oficina, asesores, ayudantes, inspectores, defensores de oficio y cuerpos de seguridad pública, entre otros. Igualmente, dentro de las facultades de carácter judicial, el gobernador tiene oportunidad de desempeñar funciones distintas de las propiamente administrativas, como puede apreciarse en lo tocante a las fracciones XIV, XV y XVI del artículo 69. Goza también del derecho de proponer al Congreso ternas para la designación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, incluyendo la posibilidad de hacer directamente el nombramiento cuando el Congreso rechace la terna o no concluya el procedimiento dentro del término constitucional; de la misma manera, el gobernador está obligado a pasar al procurador general de Justicia, los asuntos que deban ventilarse ante los tribunales (69, XXVI). Otras disposiciones en materia judicial, que ya no son propiamente facultades, sino deberes, consisten en que el gobernador debe hacer cumplir los fallos y sentencias de los tribunales y prestarles el auxilio que requieran para el ejercicio expedito de sus funciones (69, X), estándole prohibido ejercer influencia en cualquier sentido que pueda entorpecer la acción de la justicia (70, VII).

El ejercicio de estas y otras atribuciones y funciones constitucionales, tienen efectos inminentes que generan un constante intercambio de relaciones con el Congreso; sin embargo, los meca-

nismos para conducir ese intercambio y traducirlo en resultados legislativos, de control y fiscalización eficaces, dejan mucho que desear debido a prácticas obstruccionistas que confrontan a los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Desde nuestro punto de vista, no es del todo negativo que la relación entre poderes se entable bajo nuevos arreglos y formas de actuar respecto del pasado. Sin embargo, el que ahora podamos debatir y disentir no significa que antes no había libertades, sino al contrario, que tal circunstancia es ahora una condición del cambio democrático, sobre todo porque la operatividad real de los poderes locales desde septiembre de 1999 a la fecha se ha visto seriamente afectada por una serie de hechos que han puesto en riesgo una adecuada relación entre el gobernador y el Congreso. Tal como están las cosas, en cualquier momento podrían generarse conflictos graves. Los poderes públicos, como los concibe una normatividad constitucional moderna, son el resultado de la acción del derecho, y el solo control de legalidad y fiscalización, su vinculación permanente, la coordinación y cooperación a que están sometidos debería bastar para garantizar su sometimiento al derecho y, con mayor motivo, a la propia Constitución.

### *Reforma constitucional*

Con el objeto de establecer nuevos arreglos constitucionales respecto del tema analizado en este trabajo, es menester que el Constituyente local analice un nuevo marco constitucional, considerando las siguientes proposiciones:

*Primera.* Dentro del capítulo de la división del poder público estatuir el referendo y el plebiscito —estatal ambos y municipal el último—, como nuevo diseño institucional en la esfera democrática participativa, dejando a una ley específica los procedimientos correspondientes. Tendrán derecho de iniciarlos tanto los ciudadanos como los diputados y el gobernador. Esta reforma

debe precisar la naturaleza y alcance del referéndum constitucional y su improcedencia tratándose de leyes tributarias o fiscales. Del mismo modo, deben regularse los principios que regirán para elegir los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como los miembros de los ayuntamientos, constitucionalizando el régimen y prerrogativas de los partidos políticos, en términos de lo dispuesto por la carta magna. Igualmente, la Constitución debe establecer reglas para elaborar y evaluar la agenda legislativa anual con la intervención de los tres poderes.

*Segunda.* Respecto del Poder Legislativo, se propone establecer reglas de integración para que ningún partido político pueda contar con un número mayor al total de distritos electorales uninominales; señalar prohibiciones y requisitos para ser diputado, innovando la tipología por medio de adicionar otros de enorme importancia, como el de no tener otra nacionalidad y contar con experiencia o conocimientos sobre los asuntos públicos del estado, además de establecer condicionantes que deben satisfacer quienes sean registrados en las listas por el principio de representación proporcional, imponiéndose a los partidos políticos o coaliciones que sus respectivos estatutos se ajusten a estas disposiciones para la postulación de sus candidatos.

*Tercera.* Incorporar normas constitucionales tendientes a fortalecer al Poder Legislativo, específicamente en los aspectos siguientes:

Nuevo formato del informe gubernamental; facultad de citar al gobernador para que de cuenta de algún asunto relevante; sistema permanente y obligatorio de comparecencias de servidores públicos; fijar asuntos legislativos preferentes para desahogar las funciones presupuestarias, financieras y de fiscalización; periodos de sesiones extraordinarias; prerrogativas y obligaciones de los diputados; establecimiento de un sistema de asesoría profesional permanente; apoyos para el desempeño de los órganos de representación del Congreso y reconocimiento de los grupos parlamentarios; pluralidad del órgano político de la legislatura; derecho de los diputados para formular preguntas escritas a los ser-

vidores públicos del Poder Ejecutivo y ayuntamientos; formación de comisiones de investigación a solicitud de minorías parlamentarias; intervención de organizaciones civiles con voz pero sin voto en las sesiones del Congreso, cuando se discuta alguna resolución que los involucre como destinatarios de la norma; régimen de incompatibilidades públicas y privadas de los legisladores en ejercicio; informe de actividades de los diputados y confidencialidad de éstos sobre los hechos derivados de alguna investigación.

*Cuarta.* Elevar a rango constitucional un sistema de principios parlamentarios y del proceso legislativo, ampliar los asuntos sobre los cuales el gobernador estará impedido para presentar observaciones, que el *Periódico Oficial* se convierta en un organismo descentralizado y conferir atribuciones legislativas a la Diputación Permanente, cuando sea el caso de enajenaciones de bienes propiedad del estado, contratación de empréstitos, fiscalización de cuentas públicas y otros asuntos cuya naturaleza y requerimientos exigen ser atendidos durante los recesos del Congreso.

*Quinta.* Respecto del Poder Ejecutivo, adicionar los apartados siguientes: nueva tipología de requisitos, entre ellos el de no tener otra nacionalidad y contar con experiencia o conocimientos sobre la política y la administración del Estado; reglas de sustitución en caso de falta temporal o absoluta, diferenciando claramente la situación del gobernador interino, provisional y sustituto; nuevas reglas para regular las ausencias, licencias y renuncia del gobernador; régimen de atribuciones legislativas y administrativas, así como de coadyuvancia en la administración de justicia; organización de la administración pública centralizada y descentralizada; estatuto de los titulares del despacho del Poder Ejecutivo, que comprenda los requisitos para desempeñar el cargo, destacándose el de que deben contar con la ratificación del Congreso antes de asumir sus cargos, así como reglas sobre comparecencias legislativas, convenios, refrendo, responsabilidades, obligaciones e incompatibilidades. En el apartado del Poder Eje-

cutivo incluir la correspondiente normatividad constitucional del ministerio público con las funciones y atribuciones medulares, suprimiendo las excesivas atribuciones del procurador general de Justicia, como la de ser consejero jurídico del estado, porque ello afecta sus funciones principales. Del mismo modo, deben establecerse instancias internas de colegiación obligatoria cuando el gobernador tome decisiones importantes, incluyendo la creación de comisiones de estudio conjuntamente con integrantes de los poderes Legislativo y Judicial, para presentar y desahogar iniciativas legislativas.

*Sexta.* Modificar la integración de los órganos del Poder Judicial del estado, adoptando el criterio de judicialización de los tribunales en materia jurisdiccional, administrativa, de conciliación y arbitraje y electoral, y los juzgados que la ley determine, además del Consejo de la Judicatura.

*Séptima.* Por actos o normas generales que violen los derechos individuales establecidos en la Constitución local, el Tribunal Superior de Justicia debe conocer y resolver los respectivos juicios de protección. Igualmente, conocer en única instancia sobre las reservas de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y el sobreseimiento que dicten los jueces por el desistimiento del ministerio público. Complementa las acciones de control constitucional por parte del Tribunal Superior de Justicia, la debida substanciación de procedimientos por peticiones de los demás tribunales y jueces cuando exista duda sobre la constitucionalidad y aplicación de la ley local, con efectos suspensivos.

*Octava.* Se requiere también un sistema de medios de impugnación para el control de la legalidad electoral y las competencias de las autoridades judiciales para resolver las distintas etapas del proceso, el plebiscito, referéndum y los derechos políticos de los ciudadanos.

*Novena.* En materia de organismos autónomos deben tener nivel constitucional tres instituciones básicas, regulando sus atribuciones y funcionamiento: Consejo Electoral, Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y órgano de fiscalización superior.

*Décima.* Estatuir reglas para el manejo hacendario y la vigilancia de los recursos y bienes del estado, garantizando la legalidad, racionalidad y estricta disciplina fiscal, control de la deuda y convenios y contratos de obra y servicios sujetos a licitación.

*Decimaprimera.* La propuesta debe considerar un reordenamiento al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, diferenciando adecuadamente el juicio político, el procedimiento de declaratoria de procedencia y el procedimiento administrativo.

*Decimasegunda.* Por tratarse de uno de los tópicos de mayor interés académico y político, es necesario aclarar el alcance del principio de inviolabilidad constitucional.

*Decimatercera.* Agrupar las disposiciones generales para: solucionar la integración e instalación de los poderes Legislativo y Ejecutivo; mecanismos para resolver diferencias de criterios entre poderes y de éstos con los ayuntamientos; estatuir la permanencia laboral y el servicio civil de carrera; el régimen de incompatibilidades de los funcionarios y empleados y la protesta de ley; nuevas previsiones en caso de desaparición de poderes y orden de prelación para ocupar el cargo de gobernador interino, en su caso; establecer y regular el procedimiento de reforma o adición constitucional incluyendo la obligatoriedad del referéndum, las opciones del plebiscito y la inalterabilidad de los principios e instituciones del régimen republicano, federal, popular, democrático y representativo.