

## CAPÍTULO DECIMOPRIMERO

### EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NAYARIT

#### I. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DEL GOBERNADOR

##### 1. *La función ejecutiva estatal*

El gobernador es una pieza clave en el engranaje del sistema político como titular de uno de los órganos estatales que ejerce la función ejecutiva. Este ciudadano denominado gobernador es eje articulador de la función administrativa que la Constitución le encomienda al Poder Ejecutivo. ¿En qué consiste la función ejecutiva estatal?, consiste en la actividad que despliega el órgano estatal que tiene a su cargo la administración pública ejerciendo actos de autoridad establecidos en la Constitución y las leyes; actos que por cierto tienen la característica de ser concretos, particulares e individualizados. Al respecto la Constitución local señala: “Artículo 61.- Se confiere el Poder Ejecutivo a un ciudadano que se denominará gobernador constitucional del estado de Nayarit.” Las diecisiete palabras contenidas en este precepto reflejan el papel que ha desempeñado históricamente el Poder Ejecutivo en el orden local, en un paralelismo casi simétrico al del presidente de la República. A juicio de quien esto escribe, el hecho de que el Ejecutivo se deposite en una persona y sólo en una, y que esta persona tenga potestades y funciones específicas, permite justificar que se encuentra investido de la máxima expresión del Poder Ejecutivo. Sin embargo, el cargo que desempeña el mandatario no impide que otras autoridades desahoguen, mediante determinadas formas

o modalidades, ciertas funciones ejecutivas. Pero no hay duda de que, al tenor del artículo 61, el Poder Ejecutivo es el gobernador: esta potestad no la comparte con nadie.

En virtud de que el Poder Ejecutivo es unipersonal, el dispositivo constitucional antes citado no reconoce la dualidad o colegiación. Ni en la nuestra, ni en ninguna entidad federativa se prevé la existencia de la figura del vicegobernador; mucho menos que las potestades o funciones ejecutivas a él encomendadas sean ejercidas por un gabinete o bien que graviten en el férreo control del Congreso.

Otra cuestión digna de relevancia es que el ejercicio de la función ejecutiva no puede delegarse, pues los funcionarios que integran las dependencias del Poder Ejecutivo actúan supeditados al gobernador con el carácter de auxiliares. Su nombramiento y remoción se determina libremente por el propio gobernador.

¿Cuál son las cualidades orgánico-políticas que asume el gobernador? Básicamente son dos, la de ser el titular del Poder Ejecutivo y la de fungir, a la vez, como jefe de la administración pública. La Constitución hace recaer el Ejecutivo en un gobernador elegido por el pueblo y para un periodo definido y sus facultades van más allá de la actividad representativa, pues se le confieren amplias potestades para dirigir la gestión pública y la administración. En el ámbito de su competencia, es responsable político de los intereses generales del estado; posee el carácter de mandatario del mismo y funge también como un líder de gestión y dirección de los asuntos que de la más diversa índole se hacen valer ante la Federación, los municipios y otras instituciones o personas jurídicas públicas o privadas.<sup>75</sup>

Tiene pues el gobernador la forma de un órgano político-administrativo. Es un órgano político porque tanto él, como sus subordinados producen una serie de relaciones con la Federación, con los otros poderes y Ayuntamientos. Es un órgano administra-

<sup>75</sup> Así lo dispone la fracción XIII del artículo 69 de la Constitución Nayarita.

tivo porque su esencia principal es la de fomentar y procurar el desarrollo económico y social del estado.

De estas peculiares características surge un Ejecutivo acentuadamente unipersonal, con un importante predominio constitucional —facultades extraordinarias, legislativas y reglamentarias, elaboración del presupuesto, nombramientos, representación y gestión—. Es el órgano jerárquicamente superior de la administración pública. Así mismo, la definición constitucional atribuye al Poder Ejecutivo el concepto de órgano cuya estructura organizativa tiene un constante crecimiento administrativo y a la cual corresponden, en lo general, las funciones administrativas del estado. Y quizá uno de los rasgos de mayor interés sea el de fungir como un líder de gestión encargado de conducir y promover el desarrollo<sup>76</sup>.

## *2. Duración del cargo*

La gestión del gobernador dura seis años, aunque como se desprende literalmente de la norma puede durar en el cargo no más de seis años, es decir, las cartas estatales tradicionalmente establecen este plazo máximo como un rasgo característico del modelo federal, pero nada impide que el desempeño sea por un término menor a dicho plazo. En el texto constitucional vigente de 1918 a 1946 la duración del mandato fue de cuatro años, y se mantuvo así hasta 1943, en que se reformó a seis años. La práctica política del modelo sexenal ha generado que la duración del mando gubernamental local sea similar al del titular del Ejecutivo federal. Nuestra Constitución al respecto establece:

Artículo 63. El gobernador será electo popular y directamente cada seis años, empezará a ejercer sus funciones el diecinueve de

<sup>76</sup> La fracción IV del artículo 69 de la Constitución Nayarita, que establece las facultades y obligaciones del gobernador, dice lo siguiente: “Conducir y promover el desarrollo integral del estado, de conformidad con los objetivos, niveles de participación y prioridades del sistema de planeación”.

septiembre posterior a la elección, protestando ante el Congreso del Estado y en ningún caso ni por motivo alguno, podrá ser reelecto.

El origen eleccionario y la no reelección del gobernador son principios que se sustentan dentro del sistema republicano, representativo y democrático del país. El precepto antes descrito, además de señalar la gestión sexenal, determina la fecha en que el gobernador debe comenzar sus funciones y que será precisamente el día 19 de septiembre posterior a la elección. Ese mismo día, ante el Congreso, tiene el deber de rendir la protesta legal para poder asumir el cargo, fundamentando estos actos los artículos 128 de la carta magna y 69, fracción XXX, de la Constitución de Nayarit.

### *3. Modo de elección del cargo*

La elección del gobernador será mediante voto secreto, universal, libre y directo de la población electoral, trátase de elecciones ordinarias o de las extraordinarias que hubiere conforme la ley electoral. La elección se realiza por el sistema de mayoría relativa. Los principios, instituciones y procedimientos rectores en materia electoral no quedan al arbitrio del constituyente local, pues deben ajustarse a lo dispuesto por la fracción IV del artículo 116 de la Constitución federal.

### *4. Requisitos para ejercer el cargo*

La Constitución General de la República, en su artículo 116, último párrafo, establece sendos requisitos para ser gobernador constitucional: a) ser ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o b) tener residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección. Dichos requisitos no surten efectos mancomunadamente sino que por uno de ellos se debe optar, aunque ambos constituyen disposiciones generales

obligatorias de elegibilidad constitucional al cargo de gobernador. La Constitución federal deja a criterio de los constituyentes estatales determinar otros requisitos.

Sin embargo, el órgano ejecutivo es relativamente uniforme de manera que las Constituciones estatales abarcan, por lo general, requisitos de nacimiento, capacidad jurídica, edad, residencia, incompatibilidad de funciones públicas y privadas, y la de no reelección. Algunos de esos requisitos varían de acuerdo con las condiciones históricas de cada entidad federativa, pero son coincidentes tratándose de incompatibilidades militares y eclesiásticas, así como el de la edad, que es de 30 años, predominantemente.

Existen dos antecedentes sobre el tema de los requisitos de elegibilidad para ser gobernador de Nayarit, uno que es de naturaleza preconstitucional y, otro, correspondiente al primer texto de 1918 con sus reformas hasta la actualidad.

Respecto del antecedente preconstitucional quedó plasmado en la convocatoria a elecciones del 22 de septiembre de 1917, para la integración de los primeros poderes constitucionales emitida por el general Jesús M. Ferreira, en los siguientes términos:

Artículo 11.- Para poder ser gobernador del estado serán necesarios los requisitos siguientes:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, originario del estado o vecino de él por una residencia no menos de 5 años, inmediatamente anterior el día de la elección.

II. Tener 30 años cumplidos el día de la elección.

III. No ser ministro de algún culto religioso.

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la Policía rural en el lugar en que se haga la elección, a menos que se separe de uno y otro de los ocho días siguientes a la expedición de la presente convocatoria.

Mediante este estatuto preconstitucional fue electo el primer gobernador recayendo en la persona de José Santos Godínez, en razón de lo cual acertadamente puede decirse que dichos requisitos aplicaron por única vez, exclusivamente para el primer go-

bernador, ya que inmediatamente después se instaló la Asamblea Constituyente que expidió la Constitución el 5 de febrero de 1918, de manera que el primer texto original fue el siguiente:

Artículo 62. Para ser gobernador se requiere:

I. Ser nativo del estado de Nayarit, hijo de padres mexicanos, con domicilio legal en él, cuando menos cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección y en uso perfecto de sus derechos.<sup>77</sup>

II. Tener treinta y cinco años de edad cumplidos el día de la elección y no más de setenta y cinco.<sup>78</sup>

III. No ser secretario general de Gobierno, magistrado del supremo Tribunal, procurador general de Justicia, juez de primera instancia o presidente municipal; ni estar en servicio activo en el Ejército nacional o fuerzas del estado, salvo que se hubieren separado de sus cargos o servicio lo menos noventa días antes de la elección.<sup>79</sup>

IV. No ser ministro de algún culto religioso o secta.<sup>80</sup>

V. No haber sufrido condena alguna impuesta por los tribunales que hubiere excedido de un mes de arresto.<sup>81</sup>

VI. No haber figurado directa ni indirectamente en alguna sedición, cuartelazo, motín o asonada.<sup>82</sup>

<sup>77</sup> La fracción I se ha reformado dos veces: en 1919 para establecer tanto la condición de ser ciudadano mexicano por nacimiento, como la vecindad legal de cinco años; y en 1941 para estipular el concepto de vecindad efectiva.

<sup>78</sup> La fracción II también se ha modificado dos veces: en 1975 para señalar la edad de 30 años cumplidos y no más de 65; y la segunda reforma en 1980 suprimiendo la edad máxima.

<sup>79</sup> La fracción III ha sido la del mayor número de reformas, 6 en total: en 1969, 1875, 1981, en abril y noviembre de 1995 y 2007. Todas ellas tuvieron por objeto adecuar el nombre de los títulos de las dependencias y regularon previa separación para aspirar y ser elegible al cargo ejecutivo, así como los propios plazos de la separación.

<sup>80</sup> La fracción IV se reformó una sola vez en 1943.

<sup>81</sup> La fracción V se reformó por decreto 7837 publicado el 26 de abril de 1995.

<sup>82</sup> La fracción VI es la única del artículo 62 que no ha sufrido modificaciones conservando su redacción original.

Luego de varias reformas a lo largo del tiempo, el texto actual es el siguiente:

Artículo 62. Para ser gobernador se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, hijo de padres mexicanos, nativo del estado o con vecindad efectiva en él, no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

II. Tener 30 años cumplidos el día de la elección.

III. No ser secretario del Despacho del Poder Ejecutivo estatal o federal, presidente municipal, procurador general de Justicia, diputado local, diputado federal, senador de la República; ni estar en servicio activo en el Ejército Nacional, salvo que se hubieren separado de sus cargos o del servicio lo menos 90 días antes de la elección. Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia o Juez de Primera Instancia, Ministro de la Corte, Magistrado o Juez del Poder Judicial de la Federación, miembro del Consejo de la Judicatura estatal o federal y los magistrados e integrantes del órgano Electoral del Estado, no podrán ser Gobernador a menos que se separen de su cargo 180 días antes de la elección.

IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser Ministro de algún culto religioso.

V. No estar suspendido en sus derechos políticos; y

VI. No haber figurado directa ni indirectamente en alguna sesión, cuartelazo, motín o asonada.

¿Cuáles otros requisitos legales existen para ser gobernador? De acuerdo con las normas estatutarias de los partidos políticos, existen algunos otros requisitos que se aplican a los militantes que, dentro de sus organizaciones políticas, aspiran a ser candidatos elegibles al cargo de gobernador, y que van desde tener la calidad de militantes, haber mostrado lealtad pública y cierta antigüedad de militancia en el respectivo partido.

Una vez que el partido político o coalición ha registrado al candidato y lo postula oficialmente en el proceso electoral respectivo, debe comprobar ante el órgano estatal electoral la previa separación en términos legales de los cargos y todos los demás a que se refiere el artículo 62 constitucional.

Conforme a la Ley Electoral del Estado de Nayarit, el ciudadano será elegible gobernador siempre que tenga la calidad de elector, lo que implica encontrarse en pleno ejercicio de sus derechos políticos, estar anotado en la lista nominal de electores correspondiente a su sección, distrito y municipio, contar con la respectiva credencial para votar con fotografía y no tener impedimento legal para el ejercicio de ese derecho. Aparte de los requisitos que el propio candidato debe satisfacer, la citada ley obliga al partido o coalición y éstos al propio candidato, a comprobar los gastos de campaña y a realizar propaganda y proselitismo con apego a las normas establecidas.

El candidato electo deberá sujetarse, de ser el caso, al proceso de legalidad y calificación de su elección ante los órganos jurisdiccionales.

Finalmente, el gobernador electo deberá presentarse personalmente ante la Legislatura el 19 de septiembre del año respectivo, a rendir protesta constitucional, pues si no lo hace se le tendrá defecionado al cargo.

Por todo lo visto, en la aplicación de los requisitos de elegibilidad va a comprender determinadas etapas que tendrán relación con la situación concreta del militante aspirante a gobernador, tales como: precandidato, candidato triunfante en el proceso interno, candidato oficialmente registrado para contender en el proceso electoral respectivo, candidato triunfante en la elección según el cómputo final, la declaración de validez de la misma y calificación definitiva que le confiere el carácter de gobernador electo, quien debe rendir protesta constitucional para asumir el cargo el día señalado por la Constitución. En este largo proceso, se trata de la misma persona que participa en diferentes etapas electorales, ya internas en su propio partido o externas cuando compite con otros candidatos oficiales de la misma condición, y es fácil advertir un conjunto de requisitos que van siendo solventados conforme se van agotando las etapas del proceso electoral.

### 5. *El sueldo del gobernador*

Como el de todos los funcionarios y empleados del estado, el sueldo del gobernador se encuentra señalado en el presupuesto de egresos de cada anualidad.<sup>83</sup> A diferencia de los titulares de los poderes Legislativo y Judicial, ni la Constitución ni su Ley Orgánica confieren al Ejecutivo la prerrogativa o garantía de remuneración adecuada e irrenunciable, incluso inembargable con las excepciones de ley. Tal situación propicia las más encontradas opiniones, ya que la discrecionalidad se ha constituido en el único criterio para fijar las remuneraciones del Ejecutivo, por eso son tan variables en los presupuestos de las entidades federativas.

### 6. *Faltas definitivas y temporales del gobernador y modos de sustitución*

De acuerdo con el antes visto artículo 61 de nuestra Constitución, el nombre del titular del Ejecutivo es oficialmente el de “gobernador constitucional del estado”. Por lo tanto, sus cualidades varían en cuanto a los modos y tiempos de sustitución en caso de faltas o ausencias; sin embargo, lo que no cambia en razón de prescribirlo la Constitución es el nombre en quien se deposita el titular del Poder Ejecutivo. Así, por fuerza del mandato constitucional, existen los siguientes tipos de gobernador, todos ellos constitucionales: a) gobernador cuyo origen es la elección popular directa; b) gobernador interino; c) gobernador provisional, y d) gobernador sustituto.

El Congreso resuelve la sustitución del gobernador cuando falte o se ausente el titular. La Constitución distingue las faltas absolutas de las temporales, pero equívocamente en ambos casos, cuando proceda la elección, designa a un gobernador interino mientras se verifica la elección, siempre que dicha falta ocurra en

<sup>83</sup> Véase en la siguiente dirección electrónica: <http://www.sf-nayarit.gop.mx/Documentos/III/Confianza.pdf>. Enero de 2009.

los primeros tres años del periodo. Si la falta se produce en los últimos tres años de la gestión, no se convoca a elecciones sino que ocupará el cargo la persona que se designe. La designación exige el requisito de votación secreta y mayoría absoluta de los miembros de la legislatura.

De acuerdo con la información histórica, presentamos a continuación los nombres, modalidad del encargo y periodos de los gobernadores a partir de que Nayarit fue elevado a la categoría de Estado Libre y Soberano.

<i>Nombre</i>	<i>Tipo</i>	<i>Periodo</i>
Gen. Jesús M. Ferreira	provisional	mar-dic. 1917
José Santos Godínez	primer gobernador constitucional	1918-1921
Gral. Francisco D. Santiago	interino	(mar. 1919)-(feb. 1920)
Fernando S. Ibarra	interino	feb-abr. 1920
Salvador Arreola Valdez	interino	abr-jun. 1920
Federico R. Corona	interino	sep-dic. 1921
Pascual Villanueva Paredes	segundo gobernador constitucional	1922-1925
Lic. Julián Chávez	interino	nov. 1923
Rodolfo Moroña	interino	(feb-abr.) 1924
Pablo Retes Zepeda	interino	(may-jun.) 1924
Everardo Peña Navarro	interino	(nov-dic.) 1924
Miguel Díaz González	interino	(feb-jun) 1925
Marcial González	interino	1925
Cor. Ismael Romero Gallardo	interino	abr. 1925
Felipe C. Ríos	interino	(jun-ago.) 1925
Ricardo Velarde Osuna	interino	(ago-dic) 1925, (feb.) 1927 y (3 al 6 ago) 1931
Francisco Jaime Hernández	interino	sep. 1925
José de la Peña Ledón	tercer gobernador constitucional	(ene) 1926 al (5 feb)1927
Lic. Francisco Ramírez Romano	provisional	(mar) 1927 al (26 feb) 1928
Gen. Esteban Baca Calderón	provisional	(26 feb) 1928 al (27 oct) 1929
Francisco Anguiano Ortíz	interino	(oct-dic) 1929
Lic. Gustavo R. Cristo	interino	(20 al 31 dic) 1929

<i>Nombre</i>	<i>Tipo</i>	<i>Periodo</i>
Luis Castillo Ledón	cuarto gobernador constitucional	(1o. ene)1930 al (3 ago) 1931
J. Jesús Valdez Sánchez	interino	(feb–may) 1930
Salvador Trejo	interino	(dic) 1930
Gen. Juventino Espinosa S.	provisional	(6 ago 1931 al 31 oct 1933)
Rafael Ibarra Trujillo	interino	(24 al 31 mayo) 1931
Ramón Narváez	interino	(7 al 15 oct) 1933
Cor. Gustavo V. Azcárraga	interino	(nov–dic) 1933
Francisco Parra Ortiz	quinto gobernador constitucional	1934–1937
Agustín Godínez Lomelí	interino	(15 feb–8 mar) 1934
José Ibarra Valadez	interino	(ago–nov) 1934
Lamberto Luna Plata	interino	(jul–dic) 1934
Tomás López Partida	interino	(jul–ago) 1935
Lic. Joaquín Cardoso	interino	(30 ago–20 dic) 1935 (mar–abr) (ago–oct) 1936 (8 al 28 ene) 1937
Eduardo López Vidrio	interino	(abr–dic) 1937
Gen. Juventino Espinosa S.	sexto gobernador constitucional	1938–1941 (ago–oct de 1933)
Cuauhtémoc Ríos Martínez	interino	(27 mar al 6 abr) 1938
Antíoco Rodríguez	interino	(10–30 jul) 1938 (9 sep al 9 oct) 1939
Lic. José Luis Herrera González	interino	(24 sep–4 oct)1938
Profr. Heriberto Parra	interino	(24 ene–10 mar) 1941
Candelario Miramontes Briseño	séptimo gobernador constitucional	1942–1945
Rodolfo Enríquez Hernández	interino	(sep–oct) 1945
Gilberto Flores Muñoz	octavo gobernador constitucional	1946–1951
José Limón Guzmán	noveno gobernador constitucional	1952–1957
Francisco García Montero	décimo gobernador constitucional	1958–1963
Dr. Julián Gascón Mercado	decimoprimer gobernador constitucional	1964–1969
Lic. Roberto Gómez Reyes	decimosegundo gobernador constitucional	1970–1975

<i>Nombre</i>	<i>Tipo</i>	<i>Periodo</i>
Cor. Rogelio Flores Curiel	decimotercer gobernador constitucional	1976-1981
Emilio M. González Parra	decimocuarto gobernador constitucional	1981-1987
Lic. Celso H. Delgado Ramírez	decimoquinto gobernador constitucional	1987-1993
Rigoberto Ochoa Zaragoza	decimosexto gobernador constitucional	1993-1999
C.P. Antonio Echevarría Domínguez	decimoséptimo gobernador constitucional	1999-2005
Lic. Ney González Sánchez	decimooctavo gobernador constitucional	2005-2011

## II. PRINCIPALES FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL GOBERNADOR

El artículo 69 de la Constitución Política del Estado de Nayarit, en treinta y dos fracciones, concentra las facultades y obligaciones del gobernador. De su contenido destacan tres materias constitucionales relevantes: legislativas, administrativas y jurisdiccionales.

Existen diversos criterios para clasificar las funciones del gobernador. Una función le corresponde por su carácter de titular del Poder Ejecutivo: derecho de iniciativa, promulgación y publicación de las leyes o decretos, convocar a sesiones extraordinarias y el informe de gobierno. Otra función se le atribuye por ser el jefe de la administración pública: nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, conducir las relaciones con otros poderes. Debe admitirse que ambas funciones, la de titular del Ejecutivo y jefe de la administración pública, no siempre suelen determinarse con exactitud, toda vez que este criterio es clara-

mente aplicable a los sistemas parlamentarios, no al presidencial o congresista como el nuestro.

Otro criterio distingue las funciones que realiza el gobernador personalmente y las que ejerce con la concurrencia de un secretario del despacho o del gabinete, así como con el Congreso:

<i>Funciones constitucionales que realiza el gobernador</i>		
Directas o personales	Conjuntamente con los secretarios o el gabinete	Conjuntamente con el Congreso
Iniciativas de ley, decreto o reforma constitucional (49)	Elaborar y consolidar el presupuesto de egresos (38)	Convocar a sesiones extraordinarias (40 y 69.VIII)
Pedir al Congreso inicie una ley federal (69.III)	Llevar las relaciones entre poderes y dar a conocer sus acuerdos (73)	Solicitar al Congreso condonar contribuciones en caso de indigencia y autorizar tratamiento fiscal como estímulo industrial y económico (47.XII)
Presentar observaciones a las leyes o decretos aprobados por el Congreso (53, 54 y 55)	Refrendar leyes o decretos, así como reglamentos y acuerdos (75)	Cambiar la residencia de los poderes del estado (47. XXVII y 60.VIII)
Nombramiento o remoción de funcionarios (69.XII)	Sustituir al gobernador en sus ausencias (80)	Citar a comparecer a los funcionarios públicos (47. XXXII)
Llevar las comunicaciones y relaciones (69.XIII y 73)		Designar orador sin voto que participe en la discusión de leyes o decretos cuya iniciativa hubiera presentado (51 y 52)
Dispensar el pago de fianzas carcelarias (69.XIV)		Tomar medidas extraordinarias en caso de invasión o conmoción interna (69.XXV)
Recibir la protesta de los funcionarios y empleados de su exclusivo nombramiento (69.XX)		Concurrir cada año a la apertura de sesiones e informe de gobierno (69. XXVI y 42)
		Arreglar cuestiones de límites (69.XXXI)
		Nombrar a los magistrados del Poder Judicial y ratificar al procurador general de Justicia (83 y 94)

Igualmente, se clasifican las funciones del gobernador según la naturaleza de las mismas. Literalmente, la Constitución enumera una lista de facultades y obligaciones del gobernador en el artículo 69, pero no dice cuáles son separadamente facultades y cuáles se deben considerar obligaciones. Ello hace necesario separar las atribuciones del gobernador como titular del Ejecutivo, como jefe de la administración pública y en sus relaciones con poderes y municipios, de manera que cada subdivisión contribuya a aclarar las funciones del gobernador, evitando que en la Constitución se inserten atribuciones de poca trascendencia.

### III. FACULTADES LEGISLATIVAS DEL GOBERNADOR

Estas facultades están directamente relacionadas con la realización de actividades de naturaleza materialmente legislativa del Ejecutivo.

#### 1. *Facultades reglamentarias*

La facultad reglamentaria es una función encomendada al gobernador en su carácter de jefe de la administración pública y es, además, una función de naturaleza constitucional de conformidad con lo que disponen los artículos 69, fracción II y 72 segundo párrafo. Consiste en la facultad de reglamentar las leyes que expide la legislatura facilitando así su ejecución mediante un procedimiento que le permite un amplio margen de discrecionalidad e interpretación no solamente para realizar su formulación legal sino también para su aplicación misma.

Ahora bien, la Constitución confiere la facultad reglamentaria exclusivamente al gobernador, no a sus secretarios ni al procurador. En todo caso, el procedimiento es simple: los titulares de los despachos del Poder Ejecutivo elaboran los proyectos, mismos que son revisados por el área jurídica general del despacho. No existe norma alguna que señale el procedimiento para elaborar

los reglamentos que el gobernador emite, por lo que se carece también de un sistema para el análisis y estudio colegiado de las facultades reglamentarias dentro de la administración pública.

Conforme la fracción II artículo 69 constitucional, existen cuando menos cuatro facultades y/o obligaciones, a saber: la de sancionar las leyes o decretos dados por el Legislativo, la de promulgar y mandar su publicación para que sean difundidos a la población destinataria y la ejecutar dichas leyes o decretos. Al último se encuentra la facultad de expedir reglamentos.

## *2. Participación del Ejecutivo en la elaboración de leyes*

El papel del gobernador cuando actúa con el carácter de colegislador dentro del proceso legislativo, tiene varias aristas, a saber:

A) Como iniciador, ya que la naturaleza constitucional de la iniciativa legislativa se otorga al titular de un poder público, no a una persona física privada que ostenta el cargo, sino a un mandatario que ejerce funciones representativas de carácter político-administrativo.

B) Tiene la facultad legislativa de leyes y decretos que juzgue conveniente para el mejoramiento de la administración pública y pedir que se inicie ante el Congreso de la Unión lo que sea de la competencia federal. Puede, entonces, presentar iniciativas legislativas referentes al gobierno interior: educación; profesiones y actividades técnicas; notariado; cultura, recreación y deporte; salud y asistencia social; combate al alcoholismo y adicciones; justicia para menores; seguridad pública; sistema penitenciario; justicia para menores infractores; bienes; enajenaciones y licitaciones; expropiaciones; aguas; división territorial; vías de comunicación; desarrollo y fomento económico; desarrollo social y comunitario; desarrollo regional y urbano; desarrollo agropecuario, forestal, ganadero y pesquero; protección al ambiente y restauración del equilibrio ecológico; protección de bosques y de la fauna; fomento al turismo; comunicación social; municipio libre; relaciones de trabajo entre el estado y sus trabajadores; sistemas

de control, responsabilidades y sanciones a los servidores públicos; premios civiles; planeación; instrumentación, organización, control y evaluación del Plan de Desarrollo, así como las iniciativas relacionadas con la organización de la administración pública y los códigos del estado.

Pero esa potestad no es ilimitada, sino que, por virtud de un razonamiento válido en derecho, particularmente a *contrario sensu*, se deduce que no es dable al gobernador presentar propuestas sobre aquellas leyes que tiene prohibido vetar, y que serán las leyes correspondientes al régimen interior del Congreso.<sup>84</sup>

C) El gobernador participa en la confección del programa legislativo determinando una serie de relaciones con el Congreso y sus grupos parlamentarios, así como con los partidos políticos en particular. Este programa forma parte del plan estatal de desarrollo. La intervención más importante se presenta en las etapas de discusión, concertación y aprobación de la iniciativa, desarrollándose por medio de entrevistas, comparecencias o reuniones.<sup>85</sup>

D) La intervención del Ejecutivo en la sanción y publicación de un proyecto aprobado por la Cámara de Diputados, es una fase de extraordinario protagonismo en la confección de las leyes y, sobre todo, para la validez de las resoluciones legislativas. Esta fase comienza una vez que el procedimiento legislativo ha concluido, quedando pendiente únicamente la participación ejecutiva. La promulgación de una ley es una fase que denota la autoridad ejecutiva para que la ley sea obligatoria, dándole plena existencia ya que el gobernador la considera legal, válida y ajustada a la Constitución, por lo cual ordena que se dé a conocer y sea cumplida, es decir ejecutada. Es por ello que si está de acuerdo

<sup>84</sup> La costumbre y las prácticas políticas han predisposto una condición al gobernador para imponerse límites en el sentido de no presentar iniciativas de ley que se relacionen con la organización, funcionamiento o atribuciones de los poderes Legislativo y Judicial, ya que si lo hace afectaría la buena marcha de la relación entre los poderes constitucionales al inmiscuirse, en ejercicio del derecho de iniciativa, en la vida interna de los otros órganos estatales.

<sup>85</sup> Artículos 51 y 52 de la CPN.

con el proyecto lo firma y ordena su publicación, le está otorgando la perfección jurídica a la ley, pero si se opone tiene el derecho de presentar observaciones obligando al Congreso a revisar su resolución, suspendiendo provisionalmente su promulgación. En esta etapa van a darse además de comunicaciones legislativas, relaciones políticas Ejecutivo-Congreso sumamente intensas.

El gobernador tiene el deber de promulgar las leyes dadas por el Congreso; no puede negarse a hacerlo sino por medio de su facultad de veto que es meramente suspensiva y, además, todos los decretos promulgatorios de las leyes o decretos deben ser refrendados por el secretario general de Gobierno, sin cuyo requisito no surtirán efectos legales, de manera que sólo así serán obedecidas las leyes: sin esa firma no tendrán validez constitucional.<sup>86</sup> El objeto del decreto promulgatorio es la orden de que se publique y de a conocer la ley o decreto como acto que emana de la voluntad del Ejecutivo, refrendado por el secretario del ramo al que corresponde. De ahí se colige que la publicación de la ley no es una facultad discrecional del gobernador, sino una obligación terminante, de modo que si no lo hace, independientemente de la responsabilidad en que incurre, la propia legislatura puede ordenar que se publique.<sup>87</sup>

### 3. *Iniciativas fiscales y presupuestales*

El gobernador es el único que está facultado para presentar las iniciativas de ley de ingresos y la de presupuesto de egresos, es más, puede, literalmente, considerarse una obligación debido

<sup>86</sup> A ese respecto, se presenta una relación hermenéutica entre los artículos 69, fracción II; 70, fracción I y 75 de la Constitución local.

<sup>87</sup> La publicación y vigencia de las leyes es una materia constitucional por excelencia. Así lo disponen los artículos 59, 69, fracción II; 70, fracción I, y 75 de la Constitución de Nayarit. A su vez, nuestro Código Civil regula estas figuras en sus artículos 3o. y 4o. Finalmente, la Ley del *Periódico Oficial del Estado de Nayarit* regula la publicación y distribución de las leyes, así como los contenidos y materias de los actos y documentos jurídicos publicables.

a los plazos que exigen su presentación oportuna ante el Congreso.<sup>88</sup> El gobernador tiene el monopolio de estas iniciativas por poseer un caudal de información que le permite hacer los diagnósticos sobre el comportamiento de la administración pública y de planeación financiera.

#### 4. *Iniciativas de reforma constitucional*

Otra potestad del gobernador es presentar propuestas de reforma constitucional, conforme al artículo 131.

#### 5. *Facultad para pedir que se inicie una ley federal*

El Ejecutivo cuenta también con el derecho de pedir a la legislatura que inicie una ley federal, y tal petición puede expresarse en una iniciativa formal, por lo cual se configura una especie de participación legislativa de naturaleza petitoria tratándose de la formación de leyes federales, con las siguientes cuestiones: a) que la petición que hace el gobernador debe ser presentada directamente ante el Congreso local, y b) que si en dado caso el Congreso no acepta adoptar o tramitar la petición ante el Congreso federal, y la desecha en consecuencia, el gobernador no tendrá ulterior recurso. Si bien el gobernador tiene la posibilidad de preparar una iniciativa federal, que la presenta a través de una petición al Congreso, su intervención hasta ahí concluye, pues no tiene atribuida competencia para discutir, vetar, promulgar o publicar la propuesta, ya que de ser aceptada sería remitida al Congreso federal.

#### 6. *Facultades extraordinarias*

Finalmente, otro tipo de potestad legislativa es aquella que resulta del ejercicio de las facultades extraordinarias que el Congreso delega al gobernador, cuyo sustento se encuentra en la fracción

<sup>88</sup> Apartado B del artículo 38 y 69, fracción V inciso A) de la Constitución Política de Nayarit.

XXIII del artículo 47 constitucional y a través de ella el Ejecutivo puede, entre otras acciones, dictar una ley o un decreto para enfrentar un problema grave, peligro o conflicto inminente, el cual es consecuencia de una situación anormal. De acuerdo con dicha fracción constitucional, la legislatura podrá aprobar o reprobado posteriormente la decisión tomada por el Ejecutivo, previo informe que éste le presente.

A nuestro juicio, las amplias facultades legislativas del gobernador se justifican porque es el titular de un órgano del estado que coordina el sistema de planeación para el desarrollo, es el jefe de la administración pública, cuenta con recursos profesionales y técnicos, conoce y tiene un diagnóstico pertinente de la problemática social de la entidad y elabora programas de ejecución de políticas públicas, en razón de lo cual debe tener expeditas las vías para iniciar ante el Congreso la creación o reforma de las leyes.

#### IV. PROHIBICIONES CONSTITUCIONALES DEL GOBERNADOR

Se entiende por prohibición al conjunto de limitaciones impuestas al gobernador, respecto de las cuales la Constitución local no permite que intervenga con facultades de ningún tipo, ya que si lo hace incurrirá en responsabilidad.

Las prohibiciones constitucionales del gobernador se distribuyen a lo largo de diversas disposiciones constitucionales, por ejemplo: no puede concentrar en su persona a los tres poderes, ni desempeñar simultáneamente empleo en los otros (artículos 23 y 137); está impedido a residir fuera de la capital del estado (artículo 24); no puede ser diputado si no se separara del cargo 90 días antes de la elección (artículo 29); no puede reconvenir a los diputados cuando éstos expresen sus opiniones en el desempeño de sus cargos (artículo 30); no puede dejar de publicar el presupuesto de egresos fuera de los términos y procedimientos establecidos (artículo 38); no puede dejar de presentar el informe anual por escrito ante el Congreso (artículo 42 y 69.XXVI), entre otras. Por su parte,

la Constitución General de la República establece otras prohibiciones que deben acatar los gobernadores de los estados: no pueden permitir que reuniones armadas deliberen; que los extranjeros se inmiscuyan en asuntos políticos; que un senador o diputado desempeñe cargo alguno por el que disfrute sueldo del erario estatal; no pueden aspirar a convertirse en presidente de la República, a menos que se separen del cargo seis meses antes de la elección, ni desempeñar simultáneamente dos cargos de elección popular.

El artículo 70 constitucional concentra una serie de prohibiciones absolutas y relativas, respecto de las cuales no se permite que el Ejecutivo intervenga con facultades de ningún tipo, ya que si lo hace abierta o discrecionalmente incurrirá en responsabilidad. Tales prohibiciones son las siguientes:

#### Artículo 70 de la CPN

<i>Prohibiciones absolutas</i>	<i>Prohibiciones relativas</i>
<p>Fracción I. Negarse a promulgar y ejecutar las leyes, decretos y acuerdos de la Legislatura.</p> <p>Fracción II. Distraer los caudales públicos del objeto a que están destinados por la ley, ni mandar hacer pagos que no estén comprendidos en los presupuestos, ni crear otras partidas.</p> <p>Fracción III. Imponer contribución alguna que no sea de las comprendidas en la ley.</p> <p>Fracción IV. Contrariar la obligación que le impone la fracción XVI del artículo 69, consistente en coadyuvar con las autoridades y órganos electorales a que las elecciones sean libres e impedir que alguno ejerza presión en ellas.</p> <p>Fracción V. Impedir o retardar las elecciones populares, o la instalación de la Legislatura.</p> <p>Fracción VI. Intervenir en las elecciones para que recaigan o no en determinadas personas, ya lo haga por sí o por medio de otras autoridades o agentes, siendo esto motivo de nulidad en las elecciones y causa de responsabilidad.</p> <p>Fracción VII. Ejercer influencia en cualquier sentido que pueda entorpecer la acción de la justicia, en el ramo judicial.</p>	<p>Fracción VIII. Mandar inmediata y personalmente en campaña la Guardia Nacional y demás fuerzas del estado, sin haber obtenido permiso de la Legislatura o de la Diputación Permanente.</p> <p>Fracción IX. Promulgar leyes, decretos o reglamentos, o expedir órdenes de pago, sin que vayan autorizados con la firma del secretario general de Gobierno o de quien haga sus veces.</p>

## V. EL GOBERNADOR: PASADO, PRESENTE Y FUTURO

De 1918 a 2010 han existido en Nayarit 18 gobernadores electos popularmente; 32 gobernadores interinos y cuatro gobernadores provisionales: un total de 54 gobernadores —todos constitucionales— que han ocupado la titularidad del Poder Ejecutivo a lo largo de noventa y dos años.

Esta numeralia permite obtener algunas someras conclusiones, por ejemplo la prolongada inestabilidad política que se extendió hasta 1945 en que un alto número de personas ocupó, en periodos muy cortos, el cargo gubernativo, de tal suerte que el primer y segundo gobernador electo popularmente, luego de que abandonaron el cargo, se vieron reemplazados por 14 gobernadores interinos. Algunas explicaciones sobre las causas que dieron origen a tan alta incidencia, fueron los constantes conflictos del gobernador con los diputados locales y, por supuesto, los movimientos partidistas nacionales del naciente presidencialismo de 1917.

A partir del octavo gobernador popularmente electo (1946-1951), la sucesión del cargo se realiza dentro de los plazos constitucionales, sin interrupción alguna. Los titulares del Ejecutivo, exceptuando el del período 1999-2005, pertenecieron y pertenecen al PRI y por ello desplegaron, en la proporción y dimensión guardada, las características del sistema presidencialista con un control político en general.

Un solo gobernador no fue producto de la filas del PRI, sino de una amplia alianza electoral de partidos de oposición (PRD, PAN, PT, PRS), misma que se desintegró una vez arribado al gobierno, por lo que no tuvo reflejo real en las estructuras del poder, excepto en el Congreso local donde, en la Legislatura XXVI, ningún partido político logró obtener la mayoría de curules, por lo cual la presidencia tuvo que alternarse cada año. Sin embargo, a su interior hubo los suficientes consensos de tal forma que emanó una fructífera agenda legislativa sin la intervención del gobernador,

antes bien, con su oposición. Los conflictos con el Ejecutivo fueron una constante durante el sexenio.

Puede decirse que la alternancia en Nayarit fue al menos un detonante momentáneo, que no supo capitalizar su legitimación popular y, por ello, devino en un fracaso; el cambio prometido se dispersó y reprodujo los mismos males que en el pasado, al grado que en la siguiente elección el PRI recuperó el poder tanto en el Congreso como en la mayoría absoluta de los Ayuntamientos.

A pesar de ello, el gobernador sigue siendo una pieza vertebral de las instituciones políticas y sociales. El actual titular del Ejecutivo (2005-2011) ha emprendido una importante transformación jurídica en los últimos años, configurando una estructura de la administración centralizada más eficaz y concordante con el sistema de planeación para el desarrollo, por ejemplo, la creación de las secretarías de Hacienda; Planeación, Programación y Presupuestos; de Desarrollo Social; del Trabajo; de Educación Básica; de Educación Media Superior, Superior e Investigación Científica y Tecnológica y la del Medio Ambiente. Las relaciones con los partidos políticos y demás organismos políticos, privados y sociales se apartan del conflicto y se suman a una colaboración activa y participativa para mejorar las condiciones de vida de la comunidad, particularmente en el Congreso y los gobiernos municipales.