

LECCIÓN 7. LAS FUNCIONES Y ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS. EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO

SUMARIO. I. *El Poder Ejecutivo en la teoría de la división de poderes.* II. *El sistema presidencial de los estados. Las relaciones entre poderes.* III. *Funciones del Poder Ejecutivo en el sistema presidencial estatal.* IV. *Controles intraorgánicos e interorgánicos sobre el Poder Ejecutivo en el sistema presidencial de los estados.* V. *Responsabilidad patrimonial del Estado.*

I. EL PODER EJECUTIVO Y LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

El poder público estatal se distribuye entre distintos Poderes u órganos por dos razones. En primer lugar el poder público se divide para que se puedan administrar de mejor manera los asuntos públicos. La especialización de cada órgano en una función concreta y una carga de trabajo adecuada para cada uno de ellos facilita el cumplimiento eficaz de las tareas encomendadas. Distribuir el trabajo en distintas unidades es una forma de organización administrativa para administrar mejor. Pero el poder público del Estado también se divide en entes separados —a los que llamamos “Poderes” u “órganos”— por consideraciones de tipo político, no simplemente por razones de racionalidad administrativa. Dividir el poder es una técnica que busca que el poder público que el pueblo delega en sus gobernantes sea ejercido por éstos de manera inteligente para el bien del pueblo, y con sujeción al derecho para evitar la arbitrariedad. Con este objetivo político la Constitución Estatal divide el poder público del estado en tres “Poderes”: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Para explicar, justificar y prescribir la división de poderes como técnica de control del poder político se ha elaborado la “teoría de la división de poderes”, cuyo máximo divulgador ha sido Montesquieu. De acuerdo con dicha teoría, en su versión original, concebida en los tiempos de las monarquías absolutas de Europa, el poder político concentrado en una sola perso-

na propicia su abuso, deviene en tiranía. Para evitar tal situación, indeseable para los gobernados porque pone en grave peligro sus derechos naturales y libertades públicas, se debe dividir el poder.

Tal es el entendimiento que absorbieron los constituyentes norteamericanos y franceses del siglo XVIII, y los españoles y mexicanos en el siglo XIX, para introducirlo en sus respectivas Constituciones. En México este modelo de ingeniería política se encuentra inscrito desde los albores de nuestro constitucionalismo y hasta la fecha. El artículo 49 de la Constitución Federal vigente lo contiene literalmente de la siguiente manera: “El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”. La Constitución Federal vuelve a prescribirlo para la organización política de los estados, al ordenar textualmente en el artículo 116 que “el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de éstos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo”.

La teoría de Montesquieu, adoptada con ajustes por el constitucionalismo mexicano, prescribe que el poder público se divide en tres departamentos o “Poderes” a los cuales se les asigna en la Constitución sus respectivas competencias. Cada Poder debe ejercer sus propias competencias y no invadir las de otro Poder –invasión que implica una violación a la Constitución; por tanto un Poder debe incluso chocar contra otro Poder para reivindicar sus potestades públicas cuando sean invadidas por éste–, colisión que propicia la vuelta a la regularidad constitucional pues devuelve al Poder intrusivo a su respectiva órbita de competencia. Los Poderes están claramente separados el uno con respecto al otro para que pueda operar este sistema de control y restauración del orden constitucional por el choque entre Poderes.

Ahora bien, cabe advertir al estudiante que esa realidad de la separación tajante de Poderes sobre la que descansaba la teoría de Montesquieu, ha cambiado. Hoy en día es fácil observar que el Poder Ejecutivo, antes que adversarios, cuenta con verdaderos aliados en el Poder Legislativo. Ello es así porque ha habido una mutación en el modelo por el surgimiento de los partidos políticos en la escena pública. En su concepción original, la teoría de la división de poderes que se trasladó a la Constitución, era contraria a la actuación de las “facciones” en la arena política, esto es, a lo que hoy

describiríamos como partidos políticos. En tiempos de los albores del constitucionalismo la democracia representativa era operada directamente por ciudadanos, de tal manera que efectivamente podía, en la teoría y en la práctica, hablarse de una separación del elemento humano que encarnaba el Poder Ejecutivo, de aquellos que integraban el Poder Legislativo, lo que facilitaba que pudiesen disentir diametralmente sobre cuestiones constitucionales. Hoy, en cambio, la democracia representativa descansa más en la labor de los partidos políticos que en ciudadanos individualmente considerados, lo que convierte en aliados a los militantes de un partido político, no obstante que sean integrantes de dos Poderes distintos. El principio que prescribe la división del poder para evitar su abuso, no ha fenecido con la transformación de la democracia de ciudadanos en democracia de partidos, permanece vigente: el sujeto o corporación que ejerce poder público debe ser vigilado permanentemente en el ejercicio de sus competencias por otro u otros detentadores de poder, no por sí mismo. Este principio actualmente nos indica que en tiempos de la democracia de partidos políticos, el control sobre el titular del Poder Ejecutivo y sus altos funcionarios y el exhorto a la rectificación, se ejerce, ya no por el Congreso en su conjunto sino *en el* Congreso, por los partidos de la oposición y no por el partido político del propio Ejecutivo; ya no se produce necesariamente un choque entre Poderes según la concepción de poderes separados del siglo XIX, sino entre partidos políticos que dentro del Congreso representan a diversos colectivos de la sociedad civil y defienden su Constitución Política.

La división de poder como dispositivo técnico para controlar su regularidad constitucional permitió a los ingenieros sociales reunidos en Filadelfia introducir adicionalmente un mecanismo de toma inteligente de decisión de los asuntos públicos. Es decir, en el momento que en los Estados Unidos configuraron su Constitución —que sirvió de modelo a la Constitución mexicana— se prefiguró que la división de poderes iba a servir dos propósitos de naturaleza política distinguible. Sobre el plano institucional de la separación nítida de Poderes sugerida como dispositivo de control para propiciar la regularidad constitucional por el choque entre éstos, se proyectó un dispositivo para la toma inteligente de las decisiones públicas que provenía del método emblemático de la toma de decisiones en la democracia: el diálogo entre más de dos individuos u órganos inteligentes como método para dilucidar la razón pública. Este método de diálogo para llegar a la decisión razonada de los asuntos públicos obliga, no a la separación, sino a la comunicación obligatoria entre Poderes para refinar las decisiones públicas mediante la confrontación de las ideas. Sobre este entendimiento —acreditable a los ingenieros constitucionales de la democracia representativa de Norte-

américa— se han fijado las competencias más importantes al Poder Ejecutivo en la Constitución Estatal, que, para perfeccionarse, tienen que pasar por la consideración y consentimiento del Congreso, como la potestad del gobernador de iniciar leyes, entre otras.

Separar los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y a renglón seguido obligarlos a ponerse de acuerdo para ejercer sus respectivas competencias constitucionales, siendo la principal aprobar las leyes, fomenta —señala la teoría de la democracia representativa— el refinamiento de las leyes por el uso de la razón. La democracia representativa y su procedimiento legislativo reposa en la idea del valor del diálogo entre los representantes populares para llegar a las mejores decisiones para la sociedad política. Bajo esta premisa se ha configurado en los estados un procedimiento legislativo por medio del cual —tras un diálogo en donde se intercambian razones— se aprueban las decisiones políticas vinculantes para la comunidad con autoridad de “ley”. Dicho procedimiento se concibió deliberadamente reposado para que los diputados puedan ponderar el tratamiento público más adecuado para un asunto de interés general, en el que participan dos poderes públicos —el Legislativo y el Ejecutivo—, así como los ciudadanos.

El procedimiento legislativo, por disposición constitucional, exige someter las iniciativas de ley que presenta el titular del Poder Ejecutivo a varias lecturas entre los diputados —y ser público—, al efecto de que, además de éstos, los ciudadanos tengan también oportunidad de participar expresando su parecer. Una vez debatida la propuesta de ley del gobernador, y en su caso aprobada por el Congreso, se remite nuevamente para observaciones del Ejecutivo, momento en el cual se abre una nueva ventana de diálogo. El resultado de dicho diálogo entre Poderes y en el seno del Congreso entre los propios congresistas —potenciados por la intermediación de los medios de comunicación social—, es la confección y aprobación de leyes más inteligentes y sensibles a los intereses de los representados. Por ello se puede afirmar que la teoría de la división de poderes que se comunican entre sí como dispositivo para la toma inteligente de las decisiones públicas en el sistema presidencial estatal de nuestros días, sigue tan actual al día de hoy como lo fue en la época de su concepción a finales del siglo XVIII.

Como complemento obligado de este apartado interesa subrayar que se ha elaborado más recientemente, apenas en el pasado siglo XX, toda una teoría de la división del poder al interior de cada uno de los Poderes u órganos del Estado, es decir, una teoría de la división “intraorgánica” del poder, que para efectos analíticos podemos distinguir de la teoría de la división “inteorgánica” del poder acreditada a Montesquieu y a los teóricos de la democracia representativa estadounidense. Ambas teorías son complemen-

tarias y persiguen la misma finalidad: el ejercicio racional del poder público en beneficio real del pueblo, y la sujeción de los gobernantes al derecho. La teoría de la división intraorgánica del poder que ha tenido mayor influencia en América Latina —y que se expone en este libro—, se debe al jurista alemán Karl Loewenstein y en México a Diego Valadés.

Baste por el momento decir que en consideración de las disposiciones vigentes de la Constitución Estatal y de la teoría de la división intraorgánica del poder, podemos distinguir la división interior del Poder Ejecutivo local. Éste se integra por un gobernador electo directamente por el pueblo del Estado; por un Gabinete compuesto por funcionarios nombrados por el gobernador con el consentimiento o sin éste del Congreso Estatal, según la entidad federativa que se trate; y por las unidades administrativas —secretarías y entidades descentralizadas— que son gestionadas por los funcionarios del servicio profesional del Poder Ejecutivo que acceden a sus puestos por méritos probados en exámenes públicos de oposición.

Para concluir este apartado es obligado precisar que la teoría de la división de poderes se ocupó de explicar y prescribir las interrelaciones de los tres Poderes u órganos que originalmente crearon las Constituciones de los siglos XVIII y XIX: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Pero la organización del poder público ha seguido evolucionando, y hoy en día podemos constatar que las Constituciones Estatales han creado al lado de aquellos a los “órganos constitucionales autónomos”, la comisión estatal de derechos humanos, la fiscalía de justicia, la universidad pública del Estado y el instituto de acceso a la información pública. Algunos autores añaden a esta estructura básica los “órganos de relevancia constitucional”. Bajo esta última clasificación se ubican el órgano superior de fiscalización y el Consejo de la Judicatura, que como se explicará en otra Lección, se encuentran integrados respectivamente en el Poder Legislativo y en el Poder Judicial. En dicha clasificación también se ubica a los partidos políticos.

II. EL SISTEMA PRESIDENCIAL DE LOS ESTADOS. LAS RELACIONES ENTRE PODERES

Las dos formas de gobierno más comunes en las democracias representativas del mundo son la presidencial y la parlamentaria. La forma de gobierno se configura por la manera concreta en que la Constitución de cada país dispone que se relacionen los Poderes Ejecutivo y Legislativo; en México hemos adoptado la presidencial.

La Constitución Federal de la República Mexicana ordena a los estados adoptar la forma de gobierno presidencial. La Constitución Federal no les señala dicha obligación de manera literal, pero en el artículo 116 –al establecer la división de poderes en los estados– dispone que sus Constituciones deben incorporar las dos características básicas de la forma de gobierno presidencial: 1) que el titular del Poder Ejecutivo se elija popularmente en forma directa e independiente del Poder Legislativo, y 2) que el titular del Poder Ejecutivo se elija para un periodo fijo predeterminado y no dependa para su permanencia en el cargo de la confianza que le dispense el Poder Legislativo.

Para entender el sistema presidencial de los estados, que no es sino la forma en que se ha configurado en México la división entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, resulta ilustrativo comparar sus características distintivas contra los rasgos más importantes de la forma alternativa de gobierno, el sistema parlamentario. Este último ha sido adoptado en las entidades subnacionales de un número importante de las democracias de países con organización política descentralizada siguiendo los pasos del modelo construido en Inglaterra, como los Länder de la República Federal de Alemania, las provincias de la Federación del Canadá, o las Comunidades Autónomas de España. En México varios estados adoptaron en sus primeras Constituciones la forma de gobierno parlamentaria que posteriormente sustituyeron por la presidencial. Casi un siglo después, en el periodo histórico de la Revolución mexicana –concretamente en el seno de la Soberana Convención Revolucionaria– se propuso adoptar la forma parlamentaria de gobierno, a lo que eficazmente se opuso Venustiano Carranza al presentar su proyecto de Constitución al Poder Constituyente de 1916-1917, en el que configuró la forma presidencial de gobierno. El debate no ha cesado; de cuando en cuando se presenta la cuestión en círculos académicos y políticos sobre si deberíamos adoptar dicha forma de gobierno, razón añadida para realizar en este libro de texto el contraste entre ambas formas de gobierno.

El sistema parlamentario se distingue del sistema presidencial porque el gobernador del estado no se elige por separado de los representantes populares que integran el Poder Legislativo. El pueblo vota por los diputados de los diferentes partidos, y el partido que obtiene un número mayor a la mitad más uno de los miembros de la cámara tiene el derecho a “formar gobierno”, es decir, de nombrar de entre los diputados recién elegidos al presidente del gobierno estatal. Una vez que el presidente de gobierno ha sido investido como tal, le propone al Parlamento a las personas que con él habrán de formar gobierno como cabezas de los diferentes secretarías de

despacho —a los que llaman ministerios— que pueden ser o no diputados del propio Parlamento.

En el sistema parlamentario se entiende que al votar el Parlamento por el presidente de gobierno y por los nombramientos de los ministros, el Parlamento le otorga su “confianza” al gobierno. Pero el otorgamiento de la confianza parlamentaria no es incondicional. Una vez que el gobierno está en funciones, el Parlamento puede tomar la decisión de retirar su confianza al gobierno por desacuerdo sobre políticas públicas importantes y en general por un mal desempeño gubernamental, lo que implica que el Parlamento ha de formar un nuevo gobierno. La formación de un nuevo gobierno requiere la disolución del Parlamento y la convocatoria a nuevas elecciones generales de la cual saldrá una nueva mayoría parlamentaria que elija al gobierno. Cabe decir que si bien la retirada de la confianza parlamentaria en el gobierno es una medida constitucionalmente posible para exigir responsabilidades políticas por mal desempeño gubernamental, en la práctica ésta no suele ser utilizada con demasiada frecuencia por la férrea disciplina de voto al interior del partido en el gobierno; alternatively, para exigir responsabilidades políticas y rectificar el mal desempeño gubernamental el Parlamento puede “censurar” a un ministro que no esté realizando bien su encomienda; ello tiene el efecto de su cese en el cargo a pesar de que el ministro censurado siga gozando de la buena opinión sobre su gestión por parte del presidente del gobierno.

Habitualmente el Parlamento se renueva periódicamente en elecciones generales para un periodo completo de cuatro o cinco años. Pero en el sistema parlamentario —a diferencia del presidencial—, puede haber elecciones anticipadas en dos supuestos: a) en el caso que la mayoría del Parlamento que eligió al presidente del gobierno le pierda la confianza a éste por ser un mal gobernante, o alternatively, b) que haya puntos de vista irreconciliables entre el jefe de gobierno y el Parlamento sobre una política pública central, caso en el cual el jefe de gobierno convoca a que el pueblo la resuelva mediante la elección de un nuevo Parlamento. Ello implica que todos los miembros del Parlamento —incluido el presidente de gobierno—, cesan en sus puestos parlamentarios y se someten a una nueva elección de la cual sale una mayoría parlamentaria que resuelve en un sentido o en otro la confrontación que condujo al presidente del gobierno a disolver el Parlamento; el pueblo en dicha elección puede depositar nuevamente su confianza en una mayoría del partido en el que milita el presidente de gobierno que planteó la cuestión política, o retirarla.

En el sistema parlamentario la separación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo es muy tenue; teóricamente el Poder Ejecutivo o gobierno

es una especie de comisión del Parlamento. En este sistema el presidente del gobierno, es decir, el jefe del Poder Ejecutivo, es al mismo tiempo jefe del grupo parlamentario mayoritario en el Parlamento y jefe del partido político en el gobierno.

En el sistema presidencial de gobierno —como el argentino, el estadounidense o el mexicano— el pueblo elige al gobernador, y por separado a los diputados. Uno y otros cesan en sus responsabilidades públicas al concluir el periodo fijo predeterminado por el cual fueron elegidos, seis años para el primero y tres años para los segundos según las disposiciones vigentes en la Constitución Federal y en las Constituciones Estatales de nuestro país. La única forma de forzar la salida anticipada del gobernador del estado o de un diputado, es mediante juicio político por violación grave a la Constitución Estatal y a la confianza pública de la ciudadanía. En el sistema presidencial estatal mexicano los secretarios de despacho son removidos por el gobernador, pero la Constitución Estatal puede disponer la censura parlamentaria para destituirlos bajo el cargo de mala administración, como lo hacía, entre otras Constituciones Estatales del periodo posrevolucionario, la Constitución de Tabasco de 5 de abril de 1919. En realidad el sistema presidencial de los estados mexicanos ha venido evolucionando mediante la incorporación de instrumentos como el ya señalado de la censura concebidos en el sistema parlamentario, el gobierno de coalición recientemente constitucionalizado es el mejor ejemplo de la parlamentarización del sistema presidencial mexicano.

Es de observar, por último, que la separación de poderes en el sistema presidencial está claramente señalada en la Constitución Estatal. Sin embargo, tal línea divisoria se diluye por la identidad de partido político del gobernador con los diputados del Congreso de su misma formación partidista.

III. FUNCIONES DEL PODER EJECUTIVO EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL ESTATAL

Las funciones del titular del Poder Ejecutivo estatal del siglo XXI son las siguientes:

1. Defender la Constitución del estado.
2. Implementar la Constitución del estado con una dirección política precisa.
3. Ejecutar o gestionar las leyes aprobadas por el Congreso del estado.
4. Implementar los mandamientos de la Constitución Federal y las obligaciones derivadas de tratados internacionales que, por el sis-

tema federal de distribución de competencias, deben cumplirse a través de las competencias reservadas a las entidades federativas.

Como en una democracia representativa el poder público es delegado por el pueblo para ser ejercido en su beneficio, está sujeto a condiciones. La Constitución del estado le impone al gobernador dos obligaciones estrechamente vinculadas a las cuatro funciones enlistadas arriba. Éstas son:

1. Rendir cuentas del ejercicio del poder que el pueblo le ha conferido a través de la Constitución del estado.
2. Responder por los actos de gobierno: asumir las responsabilidades por las acciones y omisiones encomendadas por la Constitución Estatal al titular del Poder Ejecutivo.

Para desempeñar las cuatro funciones la Constitución Estatal atribuye al jefe del Poder Ejecutivo las “potestades jurídicas” necesarias para llevarlas a cabo. Las funciones y potestades jurídicas se identifican y explican en los siguientes párrafos.

1. *Defensa de la Constitución del estado*

Defender la Constitución Estatal contra actos que la vulneran es el primer deber del gobernador. Este deber se formaliza con la protesta solemne que el titular del Poder Ejecutivo rinde obligándose a ello en su acto de investidura. La Constitución de Campeche, que es similar a las de otros estados, ordena en su artículo 69:

El gobernador al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso del Estado o ante la Diputación Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y las leyes que de ambas emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de gobernador que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad del mismo, y si así no lo hiciere que la nación o el estado me lo demanden”.

La Constitución Estatal puede ser violada por afectación a los derechos fundamentales que ella otorga, o por desconocimiento del marco de competencias de los tres poderes locales (horizontal) o de la distribución de competencias entre el Gobierno Nacional y los gobiernos de los estados (vertical). Para hacer respetar la Constitución Estatal por violaciones perpetradas

por otro poder público, ésta atribuye “potestades jurídicas” al gobernador para interponer el veto, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, que son instrumentos para su defensa.

El gobernador tiene la potestad de interponer “observaciones” a las leyes inconstitucionales que apruebe el Congreso del estado para defender o proteger la Constitución del pueblo, potestad doctrinalmente conocida como “veto” por haber sido adaptada de la potestad que bajo ese nombre se reconocía a los tribunos populares en la República de Roma para oponerse a leyes contrarias a los intereses del pueblo. Esta potestad del gobernador se encuentra integrada dentro del procedimiento legislativo establecido en la Constitución Estatal al que se debe ceñir la aprobación de las leyes locales. En el procedimiento legislativo se señala que, después de aprobada una ley por el Congreso, éste la debe remitir al titular del Poder Ejecutivo para que exprese por escrito sus observaciones si las hubiere. En sus observaciones el gobernador puede expresar su desacuerdo con la ley por considerar que es contraria a la Constitución del estado, o a la Constitución Federal o a los tratados internacionales que obligan a los Estados Unidos Mexicanos. La observación del gobernador sobre la constitucionalidad de la ley tiene el efecto de reenviar nuevamente la ley al Congreso del estado para un análisis de constitucionalidad por los legisladores.

El Congreso del estado puede considerar fundadas las objeciones de constitucionalidad señaladas por el gobernador, hacer las correcciones pertinentes, y aprobar la ley nuevamente con la misma mayoría requerida ordinariamente para la aprobación de las leyes, y remitir posteriormente la ley aprobada al gobernador para su promulgación y publicación. Pero el Congreso puede considerar que la ley no tiene vicio alguno de constitucionalidad, es decir, que las observaciones del gobernador no tienen fundamento alguno, y proceder a aprobar la ley nuevamente, pero con una mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros del Congreso como requisito exigido por la Constitución Estatal para superar las observaciones interpuestas por el Poder Ejecutivo; en este supuesto el gobernador está obligado a promulgar y publicar la ley enseguida.

La controversia constitucional es un segundo instrumento procesal que se presenta ante la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia con el objetivo de proteger las competencias que la Constitución Estatal le asigna al Poder Ejecutivo por su posible invasión por otro Poder u órgano autónomo o por un Ayuntamiento. La controversia constitucional que se interpone contra la injerencia indebida sobre las competencias propias por parte de otro Poder, u órgano autónomo, o Ayuntamiento, tiene el propósito de garantizar el esquema de distribución constitucional de competencias.

Un tercer instrumento de protección constitucional es la acción de inconstitucionalidad. El gobernador está legitimado para interponer la acción de inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia, que es un medio por el cual se cuestiona la constitucionalidad de una ley aprobada por el Congreso del estado dentro de un plazo relativamente corto de tiempo después de su aprobación. De considerar el tribunal constitucional estatal fundada la impugnación, la ley se anula en el segmento que resulte contrario al texto constitucional.

2. *Implementar la Constitución con dirección política*

Para cumplirse a cabalidad, la Constitución Estatal requiere ser implementada con una dirección precisa, y esta función de implementación con rumbo ideológico recae en el jefe del Poder Ejecutivo. La Constitución Estatal se debe “implementar” de manera que el poder público pueda satisfacer los derechos de primera, segunda y tercera generación otorgados en la propia Constitución, particularmente estos dos últimos. La “defensa de la Constitución” no es suficiente para garantizar su carácter de norma suprema, es decir, para garantizar que se cumpla. Esto es así porque los derechos fundamentales otorgados por la Constitución demandan del poder público acciones de abstención o “negativas”, pero también otras acciones que requieren, por el contrario, hacer algo, intervenir, acciones a las que se identifica como “positivas”.

El *Diccionario de la Lengua Española* nos aclara el porqué de las acciones negativas y positivas como garantías de la supremacía constitucional. “Defender” significa: “1) amparar, librar, proteger; 2) mantener, conservar, sostener algo contra el dictamen ajeno; 3) vedar, prohibir; 4) impedir, estorbar”. Por su parte “Implementar” significa: “poner en funcionamiento, aplicar métodos, medidas, etcétera, para llevar algo a cabo”. La defensa de la Constitución exige a los poderes públicos no hacer –abstenerse– de llevar a cabo actos contrarios a ella; y si se hacen no obstante la prohibición, que se anulen. La defensa de la Constitución pretende mantener las cosas tal y como están indicadas en la ley fundamental, restituir las cosas a su estado inicial ante una violación de un derecho como la forma para hacer que se respeten. Por el contrario, la implementación de la Constitución busca cambiar una realidad que impide que efectivamente los derechos se cumplan, y para ello ordena la intervención de los poderes públicos.

La Constitución Federal, en su artículo 1, señala: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover,

respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”. Ciertamente los derechos fundamentales de primera generación reconocidos en el siglo XIX –los derechos políticos y civiles– se configuraron de manera tal que debían ser defendidos contra intromisiones indebidas de los poderes públicos destacándose como su técnica más acabada la “reserva de ley” y las garantías procesales de tipo judicial para restituirlos. Pero los derechos sociales y los derechos de solidaridad, por contraste con los derechos políticos y civiles, requieren con más claridad la intervención del Estado –no su abstención– para que las personas puedan efectivamente disfrutarlos. Dicha intervención recae sobre todo en los poderes Ejecutivo y Legislativo del estado, no en el Poder Judicial, pues se traducen en mandamientos de ley y presupuestos para que las administraciones públicas a cuyo mando se encuentra el gobernador del estado, provean la educación pública, la salud pública, la promoción del pleno empleo, la vivienda, la asistencia social, y la preservación del medio ambiente en cumplimiento a los derechos fundamentales de las personas establecidos en la Constitución Estatal.

De todo lo dicho se puede afirmar, para efectos meramente analíticos, que al día de hoy la “defensa de la Constitución del estado” y los derechos de primera generación (civiles y políticos) que establece requieren una “acción negativa”, la abstención de los poderes públicos locales, cuyo control recae en última instancia en el Poder Judicial; mientras que la “implementación de la Constitución del estado” y los derechos que establece –particularmente los sociales y los de tercera generación– precisa una “acción positiva” o intervención, y que esta última tarea exige necesariamente de la acción del Poder Ejecutivo sujeta a las leyes del Congreso del estado, es decir, la colaboración del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo del estado. El Poder Judicial no es el órgano más apto para promover los derechos sociales y los derechos de tercera generación, tan sólo participa para su protección de manera intersticial.

En este contexto se percibe y cobra importancia la dirección política de la comunidad estatal como uno de los deberes más importantes que en nuestra democracia representativa de tipo presidencial se le encomienda al gobernador del estado. Para que los derechos fundamentales se cumplan el gobernador, asistido por su Gabinete, conciben de manera agregada y racional el conjunto de acciones públicas dirigidos a este fin, que se vierten en un plan estatal de desarrollo y en un programa de gobierno. El plan es la ordenación racional de los recursos de todo tipo de que dispone el gobierno del estado para la consecución de fines sociales específicos, entre los cuales destaca el goce efectivo de todos los derechos humanos; el plan se dirige a estimular al sector privado y social para contribuir, junto con los poderes

públicos, al logro de este fin. El programa es sólo la parte del plan estatal de desarrollo que —por disposición de la Ley de Planeación— es de cumplimiento obligatorio únicamente para la administración pública organizada en el Poder Ejecutivo.

La dirección política consiste en: 1) identificar los problemas sociales y las aspiraciones del pueblo para elevar su calidad de vida, 2) decidir cómo resolver dichos problemas y satisfacer las aspiraciones de la manera más eficiente inscribiendo en un programa de gobierno las acciones que sirven de medio para este fin, y 3) persuadir al Congreso Estatal para que apruebe las leyes y presupuestos necesarios para implementar el programa de gobierno confeccionado por el Poder Ejecutivo para cumplir con las expectativas sociales de una vida mejor, con orden y paz sociales.

La acción de gobierno tiene como objetivo esencial y último la promoción de los derechos humanos. Como señala Jorge Carpizo haciendo eco de los juristas y constituyentes mexicanos de los siglos XIX y XX que él proyecta al siglo XXI, los derechos humanos son el origen y fin del poder público. Este principio básico del liberalismo se encuentra expresamente establecido en el derecho constitucional mexicano. La Constitución Federal a la letra dice: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”. Es así que, por mandamiento constitucional, al planear y programar la acción de gobierno el jefe del Poder Ejecutivo del estado debe tener presente que a ello le obliga el artículo 1 de la Constitución Federal, artículo que se repite en la Constitución Estatal.

El gobernador cuenta con varias “potestades jurídicas” y una “potestad metaconstitucional” que son complementarias entre sí, que, sumadas, le permiten descargar la función de implementar la Constitución Estatal con dirección política:

- A. Potestad de elaborar el plan estatal de desarrollo.
- B. Potestad de iniciar leyes.
- C. Potestad exclusiva de iniciar la ley de presupuestos del estado.
- D. Potestad para interponer observaciones a las leyes del Congreso o veto.
- E. Potestad de nombramiento y remoción de los miembros de su Gabinete.
- F. Potestad metaconstitucional de influir sobre los diputados de su partido político en el Congreso del estado.
- F'. Potestad metaconstitucional de influir sobre los diputados de partidos políticos diferentes al partido en el gobierno.

En efecto, siguiendo en este último punto las enseñanzas de Jorge Carpizo, en adición a las primeras cinco potestades jurídicas constitucionales (A, B, C, D, E), el gobernador suele contar con una importante potestad “metaconstitucional” –el liderazgo sobre el Congreso del estado (F)– que mana de la capacidad de influencia del gobernador sobre el partido político en el gobierno. A ésta hay que añadir la modalidad que sugiere Diego Valadés que se manifiesta cuando el gobernador ejerce influencia sobre otros partidos políticos con representación en el Congreso en adición al suyo, con los que forma un gobierno de coalición mediante un pacto para impulsar un programa de gobierno compartido (F’).

A. *Potestad de elaborar el Plan Estatal de Desarrollo.* El gobernador es el funcionario a quien la Constitución Estatal encomienda expresamente la elaboración de un plan de desarrollo. Un plan tendiente a hacer realidad la idea de presente y de futuro de una sociedad estatal sustentado en la dignificación progresiva del ser humano, en hacer los derechos humanos una realidad cotidiana.

Los problemas de las sociedades actuales y de los individuos que las integran son cada vez más complejos, y en la medida en que crece la población, crece también la dificultad para darles a todos solución simultáneamente. Ello es así porque los recursos económicos para atenderlos, que tienen que salir de la bolsa de los contribuyentes, no crecen al mismo ritmo. Por esta razón se deben identificar todos los problemas de la sociedad y fijar prioridades para su atención y solución.

Tanto la identificación de los “problemas” de la sociedad, como sus posibles “soluciones”, pueden ser muy diferentes según la óptica ideológica con que se miren. Por ejemplo, para los miembros de partidos progresistas el crecimiento exponencial de la natalidad es considerado un problema porque no crece al mismo tiempo la posibilidad de proveer educación para esos miles de niños y jóvenes, y vivienda y trabajo cuando se convierten en adultos y, posteriormente, un plan de seguridad social para cuando esos mexicanos envejecan y mengüen inevitablemente sus fuerzas físicas para continuar trabajando. Por ello, quienes ven el crecimiento de la natalidad como un problema de la sociedad, procuran el control de la natalidad por diversos medios que la ciencia médica pone a disposición. Pero desde otra posición ideológica más conservadora, la tasa de natalidad no es un “problema” sino el desarrollo natural del individuo, la familia y la sociedad y, por tanto, se oponen a controles de natalidad.

En una democracia representativa no hay ninguna certeza en todos los casos de qué es un problema social y qué no, y de cómo se habrán de atender. La única certeza es que no se puede imponer ninguna posición ideoló-

gica con exclusión de las demás, sino que todas deben apelar al apoyo del pueblo como medio de resolución de los conflictos sociales. La democracia representativa es un medio para conciliar, por medio del diálogo ordenado y pacífico, los diversos intereses existentes de la sociedad, que en ocasiones pueden ser contradictorios entre sí. Bajo esta óptica la Constitución dispone que los gobernadores serán elegidos como representación ideológica de un partido político, organización que tiene la encomienda de canalizar la participación política de los ciudadanos por identificación ideológica. En este orden de ideas el pueblo decide el día de la jornada electoral qué es un problema social y cómo debe atenderse por los poderes públicos en un plan de gobierno –progresista o conservador– que el gobernador elabora.

B. Potestad de iniciar leyes. El plan estatal de desarrollo necesita traducirse en leyes para que pueda ejecutarse. Es decir, para cumplir con los objetivos sociales que se impone en el plan estatal de desarrollo, el gobernador debe confeccionar un conjunto de leyes que presenta ante el Congreso del estado para su discusión y aprobación, y para ello la Constitución Estatal le otorga la potestad de iniciar leyes ante el Poder Legislativo en cualquiera de los ramos reservados al estado, o de aquellos otros que la Constitución Federal define como competencias concurrentes, tales como educación, salud, medio ambiente, asentamientos humanos.

La potestad de iniciativa del gobernador no se agota en la posibilidad de impulsar nuevas leyes sino que la iniciativa de ley también sirve para introducir reformas a las existentes. Esto es absolutamente necesario para que la evaluación intraorgánica de la inteligencia y apropiada gestión administrativa de las políticas públicas que el gobernador está obligado a realizar, puedan ajustarse en caso necesario.

C. Potestad exclusiva de iniciar la ley de presupuestos del estado. Los derechos humanos cuestan dinero. Para que los individuos que integran la sociedad política estatal puedan gozar efectivamente de sus derechos fundamentales, es necesario que haya recursos económicos para sufragar los gastos del poder público, y éstos deben provenir de los impuestos que se cobran a los propios ciudadanos o derivar de los productos de la explotación de sus bienes colectivos. La Constitución Estatal le asigna la encomienda al jefe del Poder Ejecutivo de proyectar los ingresos y gastos públicos, y expresarlos en una iniciativa de ley de presupuestos que contiene unos y otros.

Pero además expresamente le asigna en exclusiva al gobernador la competencia de elaborar y presentar ante el Congreso la iniciativa de ley de presupuesto del estado. Tal poder le permite al gobernador priorizar los gastos públicos de acuerdo con la idea que él tiene de la gravedad o urgencia de los diversos problemas sociales de su comunidad política estatal.

D. Potestad para interponer observaciones a las leyes del Congreso o veto. Sebastián Lerdo de Tejada, ministro de Relaciones Exteriores y de Gobernación del Presidente de la República y ex gobernador de Oaxaca, Benito Juárez, explica la virtud del veto como potestad legislativa del Poder Ejecutivo de manera insuperable: “En todos los países donde hay sistema representativo, se estima como muy esencial para la buena formación de las leyes, algún concurso del poder ejecutivo, que puede tener datos y conocer hechos que no conozca el legislativo”.

En el procedimiento legislativo el voto del gobernador vale dos terceras partes del total de los miembros del Congreso del estado, lo que le otorga un peso muy importante al negociar la aprobación de las leyes con su propio partido político, pero sobre todo con los partidos de oposición con representación en el Congreso. Esta es una válvula que permite operar al sistema presidencial estatal en el contexto del fenómeno del “gobierno dividido”. Cabe señalar que el veto no se concibió en su origen como un instrumento de dirección política del gobernador, sino como un instrumento de control político de constitucionalidad, sin embargo, en el sistema presidencial estatal mexicano –como en el estadounidense o el argentino– ha terminado por integrarse como uno más de los instrumentos de liderazgo del titular del Poder Ejecutivo sobre el Congreso.

E. Potestad de nombramiento y remoción de los miembros de su Gabinete. La Constitución Estatal le otorga al gobernador la potestad de nombrar a sus colaboradores inmediatos. Este es un instrumento muy potente de dirección política del gobernador, pues mediante el ejercicio del mismo el jefe del Poder Ejecutivo selecciona a los miembros de su consejo de gobierno o Gabinete por afinidad ideológica. El Gabinete está conformado por los mandos superiores de las diversas unidades de la administración pública donde cada secretario de despacho cumple dos funciones: es consejero del gobernador y a la vez ejecutor de la política pública de su unidad administrativa.

Como miembros de consejo de gobierno los integrantes del Gabinete son seleccionados por su conocimiento de la materia que se les encomienda, pero también por su afinidad ideológica con la declaración de principios del partido en el gobierno. Ello no quiere decir que necesariamente deban ser miembros de un partido político, pero sí que, por coherencia con la responsabilidad de dirección política que recae en el gobernador, deban simpatizar todos ellos en mayor o menor medida con la misma filosofía política. Los miembros del Gabinete están sujetos a la Constitución y a las leyes, pero también deben ser sensibles a las orientaciones ideológicas del partido en el gobierno pues son los encargados de elaborar en conjunto el programa de

gobierno del plan estatal de desarrollo, así como el paquete de leyes por el cual aquél toma forma y se ejecuta.

La importancia del Gabinete como consejo de gobierno es tal, que las Constituciones de las democracias presidenciales establecen la potestad de nombramiento del gobernador sujeta a la ratificación del Congreso, al efecto de que en este cuerpo se constate que el sujeto nominado cumple con los requisitos de ley y que en él concurren las prendas profesionales y de solvencia moral del funcionario para desempeñar tan alta responsabilidad pública. Pero ya que el gobernador es el responsable final tanto de la orientación política –incluida la orientación ideológica del plan de desarrollo y del programa de gobierno–, como de la gestión de las leyes, la Constitución Estatal le dota de la potestad de remover libremente a los altos funcionarios públicos por no cumplir con las expectativas de excelencia profesional o de orientación ideológica por los cuales fueron llamados a colaborar en el Poder Ejecutivo.

F. Potestad metaconstitucional de influir a los diputados de su partido político en el Congreso del estado. Para poder dirigir la acción pública eficazmente, el gobernador debe ejercer su liderazgo sobre el Congreso mediante un ejercicio permanente de persuasión, liderazgo que se constituye como una potestad metaconstitucional.

Por “potestad metaconstitucional” debemos entender aquella que no está escrita expresamente en la Constitución, sin que ello signifique que sea contraria al derecho. Una potentísima potestad metaconstitucional del gobernador es la que lo convierte en líder *de facto* del partido político en el gobierno. El liderazgo del partido en el gobierno le permite a su vez influir en las decisiones públicas de aquellos miembros de su partido que conforman el Poder Legislativo del estado.

La dirección política del gobernador exige no sólo colaboración sino –más aún– liderazgo sobre el Congreso. Pero el liderazgo político no es una potestad jurídica establecida en la Constitución Estatal, sino una capacidad que tiene que ganarse el gobernador para persuadir a los miembros de su partido político y de otros partidos políticos con representación en el Congreso de apoyar las leyes y presupuestos para poder impulsar su “programa de gobierno”.

La capacidad de liderazgo del gobernador sobre los diputados miembros de su partido político en el Congreso del Estado es cualitativamente diferente a la que el titular del Poder Ejecutivo puede llegar a ejercer sobre los miembros de partidos políticos diferentes al suyo, a los que sólo puede convencer por la razón objetiva de cada medida pública que se propone. El gobernador no tiene ningún poder jurídico para imponerse sobre los legisla-

dores ni de su partido ni de otros partidos políticos, pero sí existe una razón expresamente establecida en la Constitución Estatal por la cual se explica y justifica el liderazgo del gobernador sobre los diputados locales que militan en su partido político, es decir, en el partido político en el gobierno. Ello tiene que ver con los principios de ideología del partido político ganador de las elecciones populares que postuló al cargo tanto al gobernador como a los diputados locales del mismo partido político. En un conjunto diacrónico de sucesos la ideología del partido –sus “principios ideológicos” y su “programa de acción”– se presentan como una oferta articulada de acciones de gobierno a los ciudadanos el día de las elecciones. La oferta ideológica de los candidatos a cargos de elección popular –gobernador y diputados locales– legalmente se denomina “plataforma electoral”, y termina en convertirse en el “plan estatal de desarrollo”.

La potestad metaconstitucional del liderazgo del partido en el gobierno por el gobernador tiene su fuente principal en el conjunto de reglas electorales que le permiten ser factor decisivo en la conformación de las listas de candidatos a los cargos de elección popular de su partido en los ayuntamientos, en el Congreso del estado, y en su propia sucesión en el cargo de jefe del Poder Ejecutivo del estado; también con respecto a las listas de candidatos a los cargos de elección popular de su partido en las dos cámaras del Congreso de la Unión. El gobernador se convierte en un administrador de expectativas políticas de la clase gobernante del estado que milita en su partido político, pues puede llegar a influir en la fortuna o fracaso de las aspiraciones políticas de un individuo.

La potestad metaconstitucional de liderazgo del gobernador sobre el Congreso toma forma mediante la hegemonía de su partido político en los órganos de gobierno más importantes de la Cámara –la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política– así como en la integración mayoritaria de las comisiones ordinarias del Congreso del estado. Esto permite al partido en el gobierno, por un lado, fijar la agenda del Poder Legislativo –de común acuerdo con el titular del Poder Ejecutivo– y, por otro lado, que en el seno de las comisiones ordinarias del Congreso transiten exitosamente las proposiciones de ley y presupuestos del titular del Poder Ejecutivo.

La potestad metaconstitucional de liderazgo del gobernador sobre el Congreso utilizando como correa de transmisión a su partido político, no está señalada expresamente en la Constitución Estatal, pero tampoco es contraria a derecho o al principio democrático. Deriva del hecho que la conformación de la Mesa Directiva y de las comisiones del Congreso, así como el sistema de voto ponderado por medio del cual opera la Junta de Coordinación Política –por un principio básico del derecho parlamenta-

rio— debe reflejar el peso de cada partido político con representación en el Congreso. El peso de cada partido en el seno del Congreso a su vez proviene del número de votos que los candidatos recibieron directamente de los ciudadanos en las últimas elecciones.

F. Potestad metaconstitucional de influir a los diputados de partidos políticos diferentes al partido en el gobierno mediante pactos formales de coalición. En ocasiones el partido político del gobernador no logra obtener la mayoría absoluta en el Congreso del estado que le permita a éste impulsar eficazmente el programa de gobierno, supuesto en el que se manifiesta el fenómeno que los politólogos denominan “gobierno dividido” porque, como resultado de las últimas elecciones populares, el Poder Ejecutivo es controlado por un partido político mientras que la mayoría parlamentaria que domina el Poder Legislativo le pertenece a otro u otros distintos. Ello puede significar un serio obstáculo para dirigir eficazmente la acción pública por la cual el pueblo votó en las elecciones generales, pues los partidos de oposición que cuentan con la mayoría pueden bloquear las iniciativas de leyes —incluida la de presupuestos—, del gobernador.

Para superar el fenómeno del gobierno dividido el gobernador del estado puede liderar el Congreso con otros partidos políticos en adición al suyo que cuentan con representación en el Poder Legislativo, a través de un pacto formalizado en el seno del Congreso —de cara a la ciudadanía y con duración para toda la legislatura— en el que distintas fuerzas políticas se comprometen públicamente a elaborar e impulsar un programa de gobierno compartido. El pacto de coalición puede ser también tácito, pero ello le hace adolecer de la condición básica de legitimación de un gobierno democrático representativo, que es la presentación del programa de gobierno de cara a la ciudadanía y frente a los representantes populares en su recinto, encargados de supervisar que el programa de gobierno se cumpla. En este segundo supuesto no se presenta formalmente en el seno del Congreso un programa de gobierno compartido en sesión pública listada expresamente en el orden del día, sin embargo, los partidos políticos coaligados sí se ponen de acuerdo tras bambalinas en la aprobación del presupuesto de egresos del gobernador, que en realidad es un programa de gobierno traducido en cifras.

La opción por la coalición formal entre el partido en el gobierno y otros partidos políticos no sólo sirve para superar la situación descrita del gobierno dividido, sino que también permite resolver un problema de déficit de representatividad que se presenta en el contexto de los sistemas presidenciales de los estados consistente en que un gobernador —al elegirse por el principio de mayoría relativa— puede llegar al cargo con muy poco apoyo popular. Piense el lector en un ejemplo hipotético que nos sirve para ilustrar

este punto: si compiten cinco candidatos para gobernador del estado y uno obtiene el 21%, otro el 19%, y los otros tres el 20% cada uno, tenemos un gobernador que gobernaría con tan sólo el 21% de apoyo popular, lo que, *a contrario sensu*, quiere decir que 79% no votó por dicha persona y por la plataforma electoral que propuso. Si el gobernador en este escenario decide usar su potestad jurídica de nombramiento y designar sólo a miembros de su partido político, su gobierno representaría al 21% de la ciudadanía. Pero si en cambio el gobernador se asocia con otros partidos políticos con representación en el Congreso del estado, pueden juntos representar un apoyo popular mayoritario, lo que le imprime legitimidad democrática al gobierno de coalición.

El gobierno presidencial de coalición se caracteriza por la formalización en el seno del Congreso de un pacto que tiene como objeto central elaborar e impulsar un programa compartido de gobierno. Pero también el pacto implica la inclusión en el Gabinete del Poder Ejecutivo de miembros de los partidos políticos coaligados, en adición a los que militan en el partido en el gobierno, a quienes el gobernador les ofrece la titularidad de diversas secretarías o entidades descentralizadas.

La coalición no sólo se manifiesta a la hora de las votaciones en el Pleno, también tiene su proyección en la conformación de los órganos de gobierno –Mesa Directiva y Junta de Coordinación Política– y en los órganos de funcionamiento de la Cámara, las comisiones. Los partidos políticos coaligados, por el número de integrantes que aportan, dominan dichos órganos. En efecto, un principio básico del derecho parlamentario es la proporcionalidad en la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno y en las comisiones, que deben reflejar en el número de sus integrantes el peso que cada partido político tiene en el Pleno. Por esta vía los partidos políticos coaligados se ponen de acuerdo en negociar en común el reparto de posiciones frente a el o los partidos de oposición al gobierno, lo que eventualmente les permite coadyuvar eficazmente con el gobernador en el impulso del programa compartido de gobierno ejerciendo las potestades y de acuerdo con los procedimientos señalados en la ley del Poder Legislativo del estado.

Implementar la Constitución Estatal es una obligación del gobernador. Optar por implementar la Constitución Estatal mediante un programa común de gobierno con el concurso de varios partidos políticos, es una potestad jurídica del titular del Poder Ejecutivo. El gobierno de coalición ha sido establecido en las Constituciones de los estados bajo el modelo proveído en el artículo 89, fracción XVII, de la Constitución Federal, que se concibió e impulsó desde la academia y la práctica política, respectivamente, por el jurista Diego Valadés y el congresista Manlio Fabio Beltrones Rivera, a

principios del siglo XXI, para atemperar el carácter unipersonal del sistema presidencial que se configuró constitucionalmente 100 años antes en el periodo de la Revolución por impulso del Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, con el influjo de ideas vertidas por el jurista chiapaneco Emilio Rabasa.

3. *Ejecución de la ley*

La Constitución Estatal le encomienda al gobernador “proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes”. Esto significa que el gobernador debe procurar que las leyes se apliquen o gestionen según el objetivo que cada una de ellas se ha fijado. Pero debe hacerlo respetando él mismo el orden legal, sujeto a la ley específica que aplica, por ejemplo, al aplicar la ley estatal de salud pública debe sujetarse además a la ley de procedimientos administrativos que actúa como un protocolo que imprime seguridad jurídica sobre la forma en que se elaboran y aprueban los reglamentos y los actos emitidos por los funcionarios de las administraciones públicas. También es deber del gobernador procurar ejecutar las leyes y políticas públicas con el mayor ahorro posible de recursos, y en el menor tiempo posible, pues a ello le obliga la lealtad a los intereses públicos que expresa en la protesta constitucional de su investidura.

Para llevar a cabo la función de ejecutar las leyes aprobadas por el Congreso, el gobernador cuenta con las siguientes potestades jurídicas:

- A. Potestad para emitir reglamentos.
- B. Potestad para efectuar actos administrativos.
- C. Potestad para iniciar y aplicar el derecho administrativo sancionador.
- D. Potestad para iniciar ante la Fiscalía de Justicia la aplicación del derecho penal.

Para asegurarse, como responsable que es, que sus colaboradores ejecutan las leyes respetando ellos mismos las leyes y además con diligencia republicana que le permita cumplir con la obligación constitucional de proveer el goce de los derechos fundamentales de los gobernados, el gobernador supervisa la actuación de sus subordinados y cuenta con un control intraorgánico y potestades jurídicas específicas que le permite rectificar en caso de que las leyes no se estén ejecutando legal y lealmente. Dichas potestades jurídicas son:

- E. Potestad de contraloría y revocación de actos administrativos de funcionarios inferiores, que sirve como control de legalidad.
- F. Potestad para remover los mandos superiores del Poder Ejecutivo, que sirve como control político sobre la gestión del programa de gobierno e inteligencia de las políticas públicas que lo componen.

A. Potestad para emitir reglamentos. El gobernador tiene atribuida en la Constitución Estatal la potestad de emitir normas jurídicas subordinadas a las leyes del Congreso denominadas reglamentos. El reglamento puede definirse como la prescripción formal emitida por el titular del Poder Ejecutivo de aplicación particular o general, y de efecto futuro, diseñada para implementar, interpretar o prescribir las leyes o políticas públicas. El gobernador no puede emitir este tipo de normas y afectar derechos fundamentales sin tener sustento en una ley aprobada por el Congreso del estado. El reglamento requiere para su validez la firma del jefe del Poder Ejecutivo, y el refrendo del secretario de despacho responsable, además de otros requisitos establecidos en la Ley de Procedimientos Administrativos.

B. Potestad para efectuar actos administrativos. El gobernador tiene la potestad jurídica de llevar a cabo las acciones materiales concretas para cumplir con los objetivos prescritos en las leyes del Congreso y en las normas reglamentarias, acciones materiales que reciben el nombre de actos administrativos. Los actos administrativos son actos por medio de los cuales se aplican las leyes y reglamentos. Los actos administrativos pueden ser reglados o discrecionales. Los actos reglados se refieren a aquellas situaciones donde la ley establece un supuesto de hecho que, al cumplirse, el Poder Ejecutivo debe actuar.

Los actos discrecionales difieren de los reglados en cuanto a que el administrador público puede y debe ejercer su criterio para determinar la ejecución de un acto y la forma en que habrá de hacerse. La discrecionalidad es absolutamente necesaria para la conducción de los asuntos públicos, pero discrecionalidad no significa arbitrariedad. Los actos administrativos deben ser legales, y deben, además, ser ejecutados con sensibilidad y sensatez o sentido común, y con diligencia republicana. En un Estado de derecho ambas cuestiones son objeto de control. Los actos administrativos, al igual que los reglamentos, deben llevarse a cabo de conformidad con la Ley de Procedimientos Administrativos que establece sus requisitos esenciales.

C. Potestad para aplicar el derecho administrativo sancionador. El gobernador, y por delegación de éste, los secretarios de despacho y los funcionarios superiores subordinados a éstos, pueden imponer el derecho administrativo sancionador para hacer cumplir las leyes del estado. Por derecho administrati-

vo sancionador entendemos el poder de coacción de la administración para imponer sanciones que actúan como cargas para que el individuo cumpla con la ley estatal. Entre las sanciones administrativas se cuentan el apercibimiento o notificación, la suspensión de la actividad, la revocación de la licencia cuando ésta sea renovable, y las multas. Las sanciones administrativas se encuentran establecidas en las leyes.

Aunque pueden llegar a perseguir el mismo fin —el cumplimiento forzado de las leyes por parte de los gobernados— el derecho administrativo sancionador, como explica con claridad el profesor Eduardo García de Enterría, es diferente al derecho penal. En primer término, porque la orden proviene de una autoridad administrativa y no de una judicial y, en segundo lugar, por la importancia de la sanción, que en materia administrativa sólo como auténticas excepciones puede comprender la privación de la libertad. No obstante las mencionadas diferencias, el ejercicio del derecho administrativo sancionador debe respetar el derecho al debido proceso, según ha sido expresamente señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

D. Potestad para iniciar ante la Fiscalía de Justicia la aplicación del derecho penal. En ocasiones el último recurso del Poder Ejecutivo para hacer cumplir las leyes aprobadas por el Congreso, es mediante la exigencia de responsabilidades de tipo penal sobre los gobernados, sanciones que pueden traer consigo la privación de la libertad. Pero esta medida sólo puede intentarse cuando el código penal configura un tipo penal que se ajusta exactamente al hecho. Un ejemplo puede ser el de la legislación fiscal que establece impuestos locales. La ley asume que los contribuyentes pagarán voluntariamente sus impuestos. Si esto no ocurre se pueden imponer sanciones administrativas, tales como multas, que no es otra cosa que la aplicación del derecho administrativo sancionador. Pero en caso de que ni con las medidas disuasorias del derecho administrativo sancionador el contribuyente acuda a cumplir con sus obligaciones, se le pueden fincar responsabilidades penales por evasión fiscal, que es la apropiación de fondos públicos por omisión de la obligación fiscal.

Privar a una persona de su libertad es el poder más formidable del Estado. En el sistema constitucional mexicano se deposita el poder de acusar y conducir el procedimiento de acusación al Fiscal de Justicia. Pero el gobernador puede echar a andar la maquinaria coercitiva precisamente para hacer cumplir las leyes del estado presentando la demanda correspondiente ante la Fiscalía General.

E. Potestad de contraloría y revocación de actos administrativos de funcionarios inferiores. La ejecución legal de las leyes. Supervisión y control intraorgánico de la ejecución de las leyes. El gobernador protesta guardar la Constitución

Estatal y ejercer el poder ejecutivo 1) legal y 2) lealmente; son dos modalidades complementarias pero distintas de ejercer el poder público. Legalmente significa con sujeción a las leyes. Para cumplir con la exacta aplicación de las leyes a que está constitucionalmente obligado, el gobernador debe controlar permanente y sistemáticamente la legalidad de los actos que se ejecutan en nombre del titular del Poder Ejecutivo. El control de legalidad se lleva a cabo dentro del propio Poder Ejecutivo —por ello su identificación como control “intraorgánico”—, y opera complementariamente a través de la potestad de contraloría del gobernador, así como de su potestad de resolver los “recursos administrativos” que prevé la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado y las leyes sustantivas específicas de cada materia de tratamiento público estatal. La potestad de contraloría es el poder general del gobernador sobre los funcionarios del Poder Ejecutivo por medio del cual vigila y controla que éstos se ciñan a las leyes en su actuación pública y que apliquen el dinero y usen los bienes públicos correctamente. Por su parte, la potestad de resolución de los recursos administrativos consiste en un tipo de control de legalidad dentro del Poder Ejecutivo —en cuya cúspide se encuentra el gobernador del estado—, por medio del cual anula los actos de funcionarios del Poder Ejecutivo tomados contra la disposición expresa de las leyes. El recurso administrativo se inicia a iniciativa de un gobernado —que bien sea por un interés directo o por un interés legítimo cuestiona la legalidad de una medida—, y solicita formalmente la reconsideración del acto emitido ante el funcionario responsable; y si éste confirma el acto, el gobernado puede recurrir al superior jerárquico, quien tiene potestad para anular y rectificar el acto administrativo del funcionario inferior. El principio de jerarquía que opera dentro del Poder Ejecutivo permite que el superior supervise lo que hace el inferior. Así, el gobernador supervisa las acciones y omisiones de sus colaboradores inmediatos, quienes a su vez supervisan lo que hacen sus subalternos.

F. Potestad para remover a los altos funcionarios del Poder Ejecutivo. La ejecución leal de las leyes. Supervisión y control intraorgánico de la ejecución de las leyes. El gobernador protesta guardar la Constitución Estatal y ejercer el poder ejecutivo legal y lealmente. “Lealmente” tiene un significado complementario, pero diferente a “legalmente”. Lealmente significa ejercer el poder orientado por la buena fe y el interés común, esto es, ejercer el poder sin desviación de su único fin lícito que es el interés general de la comunidad política estatal, no por intereses privados o de facción política. El *Diccionario de la Lengua Española* dice de la lealtad: “Cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y las del honor y hombría de bien”. Esto incluye que las leyes se ejecuten con el menor gasto posible de recursos públicos y sin dilaciones, en suma: con diligencia republicana. La ética republicana de los

servidores públicos indica que los servidores públicos deben en todo momento servirse de guía por los intereses generales de la comunidad al ejercer el poder público y cuidar los recursos públicos.

Para cumplir con ello el gobernador debe evaluar permanentemente los resultados de la gestión de las leyes en cada ámbito de actividad del gobierno. Es un control de desempeño. El objetivo es evaluar integralmente la idoneidad de la política pública encaminada a cumplir con el propósito expreso de la ley al efecto de su eventual rectificación o mejora. En este orden de ideas, y considerando que el gobernador tiene que ejecutar o gestionar un número muy importante de leyes, debe necesariamente delegar responsabilidades para ejecutar, supervisar y evaluar la implementación de las políticas públicas en sus mandos superiores, en los integrantes de su Gabinete. Dichos altos funcionarios están obligados, respectivamente, a hacer que las cosas se hagan en su secretaría, pero además que se hagan bien. De no hacer bien su tarea —que se refleja en el mal desempeño de su unidad administrativa— los secretarios pueden y deben ser removidos por el jefe del Poder Ejecutivo, esto es, debe exigirles responsabilidad política.

La responsabilidad política es una sanción aplicable a los secretarios de despacho por el gobernador del estado que consiste en la remoción del cargo por mala administración o por violación grave de la Constitución y leyes del estado o a la confianza pública. Si un secretario de despacho no funciona adecuadamente, o viola gravemente el orden jurídico del estado, el gobernador lo puede remover de su cargo para sustituirlo por otro funcionario más competente y respetuoso del Estado de derecho. La responsabilidad política también procede por desviaciones ideológicas de un alto funcionario militante del partido político en el gobierno o del gobierno de coalición.

4. *Implementación de mandamientos a los estados de la Constitución Federal y de tratados internacionales*

El gobernador debe hacer cumplir en su estado federado los mandamientos de la Constitución Federal y de los tratados internacionales.

Por disposición de la Constitución Federal los estados deben obligatoriamente articular sus competencias legislativas y ejecutivas con los poderes federales para el ejercicio de competencias concurrentes, como en la materia de salud, o del medio ambiente, o del ordenamiento territorial. El gobernador, que se ha obligado a cumplir y hacer cumplir la Constitución Federal, debe velar mediante las potestades jurídicas que tiene a su disposición que los mandamientos de ésta se cumplan.

En adición, e igualmente por disposición expresa de la Constitución Federal, los poderes públicos de las entidades federativas forman parte de un Estado nacional mexicano indivisible en las relaciones internacionales, y por ello se encuentran obligados a cumplir a través de sus competencias reservadas los compromisos internacionales asumidos formalmente por los Estados Unidos Mexicanos a través de tratados internacionales, especialmente los concernientes con los derechos humanos.

IV. CONTROLES INTRAORGÁNICOS E INTERORGÁNICOS SOBRE EL PODER EJECUTIVO EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL ESTATAL

El *control* sobre la forma en que un funcionario público ejerce el poder, y la exigencia de *responsabilidad* por ello, es un potente incentivo sobre su conducta pública. Control y responsabilidad es diáda inescindible para obtener buenos comportamientos. De ahí que la Constitución Estatal haya integrado varios tipos de control —y de responsabilidades de los funcionarios públicos— configurados *mediante el diseño de estructuras interorgánicas e intraorgánicas* y procesos que, de manera complementaria, tienden al propósito de canalizar la conducta de los funcionarios públicos al buen gobierno y respeto a la Constitución Estatal.

La estructura básica del gobierno constitucional se compone de Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. La estructura obedece a un diseño, no a la casualidad. Es decir, los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial no fueron creados y ubicados al azar dentro del arquetipo del gobierno constitucional, como tampoco es fruto del azar que la Constitución Estatal establezca primero los derechos humanos (parte dogmática) y posteriormente los órganos públicos encargados de garantizarlos (parte orgánica), pues los órganos públicos —el Estado mismo— se erigieron para el servicio de la protección y promoción de los derechos fundamentales. Así, pues, debemos tener presente siempre en este curso que la estructura es la distribución y orden de las partes del gobierno constitucional para cumplir con varias finalidades. Una de tales finalidades es que la estructura sirva como dispositivo para operar la diáda control-responsabilidad sobre los gobernantes, al efecto que éstos ejerzan el poder público en beneficio de los gobernados y con pleno respeto a sus derechos fundamentales.

Como el estudiante sabe por su estudio de la teoría de la división de poderes de Montesquieu (estructura interorgánica del gobierno constitucional), una de las partes en el arquetipo del gobierno constitucional es el

Poder Ejecutivo. Desafortunadamente el estudiante quizá tenga menos conciencia de la estructura de este Poder porque recibe mucho menos atención docente que la estructura interorgánica. Debido a necesidades didácticas de especialización de los planes de estudio de las facultades de derecho, el estudio de la estructura del Poder Ejecutivo se ha derivado al derecho administrativo, en forma similar a como ocurre con el estudio de la estructura intraorgánica del Poder Legislativo (derecho parlamentario) y la estructura intraorgánica del Poder Judicial (derecho procesal). Tal división académica ha provocado que el alumno pierda la perspectiva del plano completo de los controles estructurales del poder integrados en la Constitución Estatal. En este manual tratamos de superar el problema, y concretamente a partir del siguiente párrafo del presente apartado 3 de la Lección 7 reconstruimos el complejo mecanismo de control del sistema presidencial.

El Poder Ejecutivo cuenta con una estructura diseñada de forma piramidal para el objeto de ejercer el mando de manera eficaz, pero también con el fin de controlar el ejercicio del poder y exigir responsabilidades a sus funcionarios. En la cúspide de la pirámide se ubica el gobernador que es el titular del órgano denominado Poder Ejecutivo; debajo de este órgano unipersonal se encuentra el Gabinete, como órgano colegiado que integra al gobernador y a los secretarios de las diversas dependencias y entidades del Poder Ejecutivo; abajo del Gabinete se ubica la administración pública que, por unidades especializadas –llamadas secretarías– se estructura cada una de ellas orgánicamente a partir de la oficina del Secretario; debajo de ésta se ubican dos o más subsecretarías, y cada una de las subsecretarías se estructura con dos o más direcciones generales, dos o más direcciones de área, y dos o más jefaturas de departamento. La administración pública se vale de un tipo de organización administrativa distinto al de la secretaría de despacho, a la que se llama “entidad descentralizada”, que difiere porque en esta última la dependencia jerárquica con respecto al titular del Poder Ejecutivo se atenúa.

Con el arquetipo descrito del gobierno constitucional y de su Poder Ejecutivo podemos entender el marco conceptual básico de la teoría del control del poder: se entiende por control interorgánico el que ejercen entre sí los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que tiene como objeto hacer cumplir la Constitución Estatal mediante tareas que exigen su defensa o la implementación de sus preceptos. El control interorgánico suele ser llamado control “horizontal” del poder, en tanto que dentro de la estructura del gobierno constitucional, los tres poderes se encuentran alineados con la misma dignidad constitucional de órganos superiores. Por su parte, el control intraorgánico, que tiene el mismo objeto de hacer cumplir la Constitución

Estatal mediante acciones de defensa o de implementación, se estructura al interior de cada uno de los órganos del Estado o poderes públicos, como hemos visto arriba para el caso del Poder Ejecutivo.

El control interorgánico y el control intraorgánico del Poder Ejecutivo se encuentra integrado en las normas supremas de cada uno de nuestros estados. La Constitución Estatal fue concebida en el siglo XIX como un dispositivo de control del poder, como una obra de ingeniería política, y ese fin siguen conservando sus preceptos hasta nuestros días. Para inducir el comportamiento de los funcionarios al ejercicio legal y racional del poder público que el pueblo delegaba en ellos, los primeros constituyentes diseñaron cuidadosamente los controles estructurales interorgánicos e intraorgánicos, las competencias y los procedimientos apropiados a la consecución de tal propósito y los introdujeron al texto constitucional como normas de derecho.

El derecho positivo del control del poder como componente de estudio del derecho constitucional ha sido sistematizado y teorizado por Diego Valadés. Es esta escuela la que seguimos en *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*. La construcción teórica sobre estructuras, competencias y procedimientos de control de Valadés es más amplia que el contenido en la mayoría de los manuales de derecho constitucional mexicano, porque se ocupa de teorizar el derecho vigente que rige las relaciones entre el Congreso y el Poder Ejecutivo en el sistema presidencial. Típicamente los manuales de derecho constitucional suelen destacar sólo el derecho procesal jurisdiccional en las lecciones sobre justicia constitucional o control constitucional jurisdiccional. Este sesgo, que pasa por alto el derecho procesal político, además de la razón académica de enseñanza por materia, tiene una explicación histórica que data del nacimiento del constitucionalismo como protección contra el poder; a saber: en el Estado liberal burgués la única preocupación de la doctrina era la concepción del control o defensa de la Constitución contra violaciones a la norma por los gobernantes, lo que llevó al desarrollo del derecho procesal jurisdiccional con especialización en sus diferentes materias: constitucional, penal, administrativo. En ese contexto el estudio del juicio de amparo se privilegió tanto en nuestro país, que se descuidó el examen de otros procesos de tipo político igualmente importantes para hacer cumplir la Constitución, especialmente los concernientes con los mandatos de hacer que ésta contiene. Incluso la atención académica que se dispensó al proceso político y el choque entre poderes dentro de la teoría de la división de poderes, al igual que el derecho procesal jurisdiccional, se enfocó como técnica de contención del ejercicio autoritario del poder, como procedimiento de anulación de actos arbitrarios sobre los goberna-

dos. Sin embargo, el cumplimiento de los derechos de segunda y tercera generación que emergieron como problema de técnica constitucional en el primer cuarto del siglo XX –que implicaban mandatos constitucionales de hacer– no pudieron ser tratados académicamente con el mismo marco teórico de protección jurisdiccional de la Constitución. En este contexto cobra importancia la teoría del control del poder de Diego Valadés, elaborada en el último cuarto del siglo XX, que tiene la virtud de ofrecer una perspectiva mayor para incluir el derecho procesal político que discurre, de cara a los ciudadanos, en y entre el Poder Ejecutivo y el Congreso.

Todos los derechos necesitan para su garantía del derecho procesal jurisdiccional. Pero es particularmente claro que los derechos de segunda y tercera generación –como el derecho a la salud o al medio ambiente sano– no encuentran plena satisfacción mediante instrumentos procesales de defensa negativa de los gobernados aplicados por los jueces, sino por instrumentos procesales políticos generadores de acciones positivas, racionalmente concebidas y diligentemente ejecutadas por el Poder Ejecutivo y el Congreso del estado. El derecho procesal jurisdiccional explicablemente otorga un lugar eminente a la “prueba” para hacer respetar los derechos fundamentales. Para el derecho procesal político el equivalente funcional de la prueba existe –y su importancia es igualmente esencial–, pero su manifestación y formalización es distinta, es una prueba numérica contenida en “informes” que rinde el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo y al pueblo. Los derechos sociales y los de tercera generación –en realidad todos los derechos– están sujetos al principio de progresividad por disposición expresa de la Constitución Federal (artículo 1, párrafo tercero) y la Constitución particular del estado. Para cumplir con este principio constitucional –para saber que efectivamente se está progresando en el goce efectivo de los derechos por los gobernados– necesariamente se debe “medir” empíricamente los resultados de las políticas públicas encaminadas a la satisfacción de los derechos sociales y de tercera generación con las técnicas que provee la ciencia política y la ciencia de la administración pública, entre ellas la estadística social. Traducir al lenguaje matemático el estado que guardan los derechos humanos, y difundir la estadística social, es una garantía de naturaleza política de los derechos humanos de segunda y tercera generación. En el derecho procesal político no sólo es importante la concepción inteligente de acciones del Poder Ejecutivo y su gestión, sino su control por el rendimiento de las acciones, por sus resultados sociales, mensurables, a partir de los cuales se le exige responsabilidad y se le premia o se castiga. Esto forma parte de la garantía política de los derechos fundamentales. En la tarea de control de desempeño del Poder Ejecutivo del estado, el Gabinete y el Congreso se constituyen

como los órganos más importantes de control –el primero intraorgánico y el segundo interorgánico– y no los tribunales del Poder Judicial.

1. *Control intraorgánico del Poder Ejecutivo*

El control intraorgánico es el que se gesta al interior del propio Poder Ejecutivo. El control intraorgánico busca garantizar: 1) la regularidad constitucional y legal de los actos del Poder Ejecutivo en descargo de la función de “defensa de la Constitución”, por medio de la cual se protegen los derechos fundamentales y de manera especial los de primera generación, y 2) la buena gestión de las políticas públicas para “implementar la Constitución” que permite cumplir con las exigencias que plantean particularmente los derechos fundamentales de segunda y tercera generación.

A. Control intraorgánico en defensa de la Constitución y las leyes. Refrendo, acuerdos del Gabinete, contraloría y recursos administrativos

El “refrendo” es el primer instrumento de control intraorgánico de constitucionalidad y de legalidad del Poder Ejecutivo. El “refrendo” es una institución de derecho público que tiene como finalidad el control constitucional y de legalidad del ejercicio del poder sobre el titular del Poder Ejecutivo por sus colaboradores más directos, los secretarios de despacho miembros del Gabinete. El refrendo es una figura que en México adoptamos y adaptamos de las monarquías constitucionales moderadas de Europa. El mecanismo era y es hasta el día de hoy de una lógica contundente: en una democracia constitucional de tipo monárquico no se puede remover al rey por violar la ley o por fallas de gobierno –porque el rey es vitalicio, inamovible–, pero sí se puede remover a sus ministros, quienes responden por los actos del rey. Técnicamente el mecanismo que permite que la responsabilidad se transfiera de un personaje público inamovible –el rey– a un funcionario público amovible, es la aposición de la firma del ministro sobre todos los actos del rey, es decir, el refrendo.

Con esta misma lógica opera el refrendo en el sistema presidencial de los estados mexicanos, como explica magistralmente José Francisco Ruiz Massieu en uno de sus estudios de derecho constitucional estatal. Durante el periodo de gobierno de seis años de un gobernador no se le puede remover, salvo por causas excepcionalmente graves de violencia a la Constitución y

LECCIÓN 7. LAS FUNCIONES Y ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS 281

leyes estatales o afectación de la confianza pública; pero sí, en cambio, se puede remover inmediatamente a sus secretarios de despacho y funcionarios equivalentes del sector descentralizado. Mediante su firma cada Secretario se hace responsable político por los actos del gobernador, y asume la responsabilidad jurídica —penal, civil y administrativa— por los actos del gobernador durante su periodo de gobierno. Concluido su periodo de gobierno, el ex gobernador asume directamente las responsabilidades políticas y jurídicas que le correspondan, sin que ello releve a sus ex colaboradores de sus propias responsabilidades.

La idea del refrendo es que los secretarios de despacho, cuando el gobernador les requiera que firmen un acto de gobierno, puedan advertir al titular del Poder Ejecutivo que dicho acto es contrario a la Constitución y a las leyes, y sugerir, en consecuencia, que debe adecuarse al orden constitucional y legal. En este entendido el Secretario de Despacho debe renunciar a su encargo si el gobernador —no obstante haber sido advertido de la inconstitucionalidad o ilegalidad del mismo— le exige que lo refrende; de no hacerlo, el Secretario estará expuesto a que se le exija responsabilidad política por el acto refrendado. El refrendo se proyecta al ámbito de la responsabilidad jurídica, esto es, al ámbito de la responsabilidad penal personal del Secretario —que puede conducirlo a prisión— así como a afrontar obligaciones derivadas de la responsabilidad civil y la responsabilidad administrativa. Un acto contrario a las leyes del gobernador que sea refrendado por el Secretario de Despacho hace directamente responsable a este último y de manera inmediata.

Un segundo control de constitucionalidad y legalidad intraorgánico que contempla la Constitución Estatal lo conforman las opiniones del Gabinete. Este cuerpo de funcionarios del Poder Ejecutivo puede expresar su parecer sobre la constitucionalidad de un proyecto de iniciativa de ley del titular del Poder Ejecutivo elaborado por una dependencia o entidad y discutido de manera colegiada en el seno del Gabinete, antes de remitirlo al Poder Legislativo.

Tanto el refrendo como el acuerdo de Gabinete constituyen controles intraorgánicos del Poder Ejecutivo, concebido para que el gobernador se conduzca con respeto a la Constitución y leyes del estado, que operan sus colaboradores inmediatos —los secretarios de despacho— de manera individual o colegiada. Pero el gobernador cuenta con una amplia potestad jurídica de control —llamada “de contraloría”— para que sus secretarios (y los altos funcionarios de cada secretaría) cumplan con la Constitución y leyes del estado, así como para que apliquen honestamente el presupuesto asignado a su respectiva unidad administrativa. Mediante dicha potestad el

governador vigila la actuación pública de éstos y, llegado el caso, les finca responsabilidades administrativas cuando transgreden el orden jurídico que rige a la administración pública, y aun penales, dependiendo de la transgresión legal concreta de que se trate.

En complemento de la potestad de contraloría se establece como parte de dicho control intraorgánico los “recursos administrativos”, que permiten al gobernador controlar la regularidad constitucional y legal de los actos de sus subalternos desde el Secretario de Despacho hasta el funcionario público de menor jerarquía de cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo. Mediante la interposición de un recurso administrativo, el gobernador puede anular los actos de sus subordinados.

El recurso administrativo consiste en que el gobernado, por un interés directo o por un interés legítimo, cuestiona la legalidad de una medida de un funcionario del Poder Ejecutivo y solicita formalmente su reconsideración por el funcionario responsable. Si éste confirma el acto, el gobernado puede recurrir al superior jerárquico del funcionario responsable, quien tiene potestad jurídica para anular y rectificar el acto administrativo del funcionario inferior. El principio de jerarquía, que opera dentro del Poder Ejecutivo, permite que el superior supervise lo que hace el inferior. Así, el gobernador supervisa las acciones y omisiones de cada Secretario de Despacho (y equivalentes en el sector descentralizado). A su vez los secretarios supervisan lo que hacen los subsecretarios, éstos en turno a los directores generales, éstos a los directores de área, éstos a los subdirectores, éstos a los jefes de departamento y éstos a los analistas o sus equivalentes funcionales, según la secretaría de que se trate.

B. Control intraorgánico para la implementación de la Constitución y las leyes. El Gabinete

El Gabinete ha sido introducido en las Constituciones de algunos estados como dispositivo para la toma inteligente de las decisiones públicas y de control del poder, para evitar los peligros que entraña que un solo individuo, el gobernador del estado, tome unilateralmente las decisiones que afectan a toda la comunidad política estatal. La democracia se erige sobre el diálogo entre personas inteligentes como el mejor método para tomar las decisiones políticas, y ello se refleja en el diseño del Gabinete dentro de la estructura interna del Poder Ejecutivo. Con sustento en los estudios de Diego Valadés identificamos al Gabinete como un control intraorgánico integrado en la estructura del Poder Ejecutivo, idóneo, para imbuir de racionalidad y

coherencia los actos de autoridad más trascendentes del titular del Poder Ejecutivo, entre los cuales destacan la concepción del programa de gobierno y su ejecución, las iniciativas de ley, así como la proyección de los ingresos y egresos para respaldar el programa de gobierno y el cumplimiento de las leyes del estado. El control intraorgánico descrito se genera por efecto de las potestades delegadas expresamente en la Constitución del estado al Gabinete para conocer y opinar sobre las decisiones públicas más importantes del titular del Poder Ejecutivo, para evaluar el resultado social que éstas efectivamente producen y, en su caso, para proponer los correctivos.

Para que el Gabinete cumpla con su función adecuadamente, los secretarios de despacho que lo conforman deben ser expertos en su materia –o tener las cualidades para llegar rápidamente a dominar la materia– pues sirven de consejeros al gobernador en la elaboración de las leyes, políticas públicas y programas de sus respectivas áreas de responsabilidad. Deben, además, tener cualidades de liderazgo para llevar a cabo sus obligaciones ejecutivas.

2. *Control interorgánico sobre el Poder Ejecutivo*

El control interorgánico es el que se produce entre los tres poderes públicos. El control interorgánico sobre el Poder Ejecutivo a cargo del Poder Judicial y del Poder Legislativo busca garantizar: 1) la regularidad constitucional y legal de los actos del Poder Ejecutivo en descargo de la función de “defensa de la Constitución”, y 2) la buena gestión de las políticas públicas para “implementar la Constitución”.

En un sistema democrático el poder público es delegado por el pueblo en los gobernantes, pero sujeto a condiciones, entre las cuales las dos principales son que los gobernantes se subordinen al orden jurídico y que las acciones de gobierno estén orientadas por el interés general. Para garantizar la sujeción al principio de supremacía constitucional y de legalidad por parte del Poder Ejecutivo, se crea un control constitucional y de legalidad frente a los actos y omisiones de los funcionarios del Poder Ejecutivo, y para constatar y en su caso rectificar la gestión de los programas de gobierno a través de los cuales se “implementa la Constitución Estatal” se crea un esquema de rendición de cuentas para que el gobernador y los miembros de su Gabinete informen, expliquen y justifiquen sus acciones frente al pueblo a través de los representantes populares y directamente ante los ciudadanos ejerciendo el poder con transparencia y garantizando el derecho de acceso a la información pública y demás derechos políticos a los ciudadanos.

*A. Control jurisdiccional por el Poder Judicial
para la defensa de la Constitución y de las leyes*

El gobernador debe actuar de conformidad con la Constitución y leyes del estado al ejecutar las leyes de la Legislatura local y, por tanto, ejercer las potestades jurídicas que tiene conferidas con respeto a los derechos fundamentales. Para constatar la regularidad constitucional y legal de los actos del Poder Ejecutivo, la Constitución Estatal conforma un control de constitucionalidad de tipo incidental y de legalidad administrativa sobre los actos del Poder Ejecutivo en el que participan todos los jueces locales. La Constitución Estatal puede establecer instrumentos procesales que se sustancian únicamente ante un tribunal del Poder Judicial del estado actuando como tribunal de constitucionalidad, como es el caso para la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y el amparo contra leyes estatales.

Por su parte, el control de legalidad se introduce bajo el supuesto de que el gobernador o alguno de los funcionarios del Poder Ejecutivo no se sujeten a una ley al realizar determinado acto administrativo. En este escenario la persona agraviada, o quien tenga interés jurídico, puede acudir ante el juzgado de lo contencioso administrativo y eventualmente ante la Sala de dicha materia del Tribunal de Justicia Administrativa para hacer respetar su derecho.

Dichas operaciones de control se identifican en la doctrina como “control de legalidad”, que es la constatación de la regularidad o conformidad de los actos del Poder Ejecutivo con las leyes del estado y, consecuentemente, la anulación de los actos contrarios al orden normativo y el resarcimiento del daño causado. El control de legalidad por órgano jurisdiccional es particularmente adecuado para proteger los derechos de primera generación contra actos del Poder Ejecutivo, aun cuando no deja de tener efectos positivos en la promoción de los derechos de segunda y tercera generación pues, como dice Tomás R. Fernández, “juzgar a la Administración contribuye a administrar mejor”.

Los juzgados y la Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del estado velan porque los agentes del Poder Ejecutivo, en sus relaciones con los particulares, se ajusten a las leyes sustantivas del estado, así como a la Ley de Procedimiento Administrativo, al emitir reglamentos o ejecutar actos administrativos.

B. *Control político por el Congreso y los ciudadanos
para la implementación de la Constitución.
La rendición de cuentas y la asunción de responsabilidades políticas*

El control sobre la forma en que el gobernador ejerce el poder y la exigencia de responsabilidad por ello, es un potente incentivo sobre su conducta pública y la de los miembros de su Gabinete. En el sistema presidencial dicho control se lleva a cabo desde el Congreso y directamente por los ciudadanos.

Todos los derechos fundamentales de la Constitución Estatal, pero de manera especial los derechos sociales y los llamados derechos de tercera generación —como el derecho al desarrollo, el derecho al medio ambiente sano, y el derecho a la preservación de los recursos naturales—, dependen para su materialización de la intervención del titular del Poder Ejecutivo y su Gabinete para la confección de políticas públicas apropiadas a ese fin y la conducción de la administración pública. De ello se deriva de manera lógica que el control sobre la inteligencia en la confección de las políticas públicas, así como la eficacia, eficiencia, economía y honestidad con que la administración pública se conduzca —y de la que el gobernador es políticamente responsable— tiene un efecto directo en el goce de los citados derechos de segunda y tercera generación.

Bajo este entendido, las decisiones de gobierno y la gestión de la administración pública mediante las cuales aquellas se llevan a cabo, deben ser permanentemente objeto de supervisión y control por el Congreso. El objetivo primario de la supervisión y control congresual es corregir desviaciones de los fines que cada política pública se haya fijado, así como cumplir con el principio de progresividad de los derechos humanos. Las desviaciones, cuando las hay, pueden ser atribuibles a la falta de inteligencia de la política pública, a problemas de su gestión administrativa, o a una combinación de éstas.

La rendición de cuentas es parte esencial del dispositivo de control contenido en la Constitución Estatal. Como en toda democracia representativa, el poder que el pueblo delega en sus gobernantes se hace sujeto a condiciones. Una de éstas es rendir cuentas a los ciudadanos de cómo se ha ejercido el poder público delegado. En la democracia constitucional de tipo presidencial de los estados mexicanos la rendición de cuentas del ejercicio del “poder ejecutivo” es, por tanto, una obligación constitucional del gobernador del estado. Éste 1) debe rendir cuentas de los resultados de su gestión como jefe de gobierno y de la administración pública por las cinco funcio-

nes que se le han encomendado analizadas con anterioridad, y 2) debe rendir cuentas de ello ante los representantes populares y directamente ante el pueblo. Rendir cuentas requiere que el gobernador: a) informe, b) explique y c) justifique las acciones de gobierno, o sus omisiones, ante los representantes del pueblo y ante la ciudadanía.

La operación de rendición de cuentas del Poder Ejecutivo ante el Congreso se realiza por cada una de las unidades administrativas que componen la administración pública estatal, mediante comparecencias ordinarias o extraordinarias de los secretarios de despacho en las comisiones o en el pleno del Congreso del estado durante todo el año. Para lograr su objetivo, la rendición de cuentas se debe producir en tiempo real de ejecución de las leyes, presupuestos y programas, con el propósito de que en caso de que se estén cometiendo errores de inteligencia de la política pública y de sus programas, o en su ejecución, éstos se rectifiquen oportunamente. El proceso de supervisión y control congresual concluye al final del año con la rendición de cuentas de toda la acción de gobierno a cargo del gobernador en un panorama de conjunto, el “informe anual de gobierno”. En éste el titular del Poder Ejecutivo rinde cuentas del progreso del “programa de gobierno”, del plan estatal de desarrollo, del ejercicio del dinero público, y de los resultados sociales alcanzados.

El poder de supervisión y control del Congreso tiene como propósito la rectificación en el ejercicio del poder ejecutivo para que los intereses generales de los gobernados se sirvan de mejor manera. Los instrumentos de rectificación que el Congreso tiene sobre el titular del Poder Ejecutivo se basan en la potestad constitucional del Poder Legislativo de: 1) aprobar el presupuesto; 2) de emitir juicios de reprobación sobre el titular de una unidad de la administración pública dependiente del gobernador, y 3) de reformar e incluso abrogar la ley existente cuya inteligencia o gestión es objeto de controversia.

La confección del presupuesto del año siguiente le da un enorme poder al Congreso sobre el Ejecutivo: si a juicio de una comisión del Congreso del estado no se gasta bien el dinero público, con resultados mensurables, el presupuesto de un programa para el año siguiente puede verse comprometido. A esta potente fuente de influencia del Congreso sobre el Ejecutivo se le denomina –siguiendo a la doctrina norteamericana– “el poder de la bolsa”.

Por otra parte, la posibilidad de la censura o reprobación de la gestión que en todo momento pende sobre los titulares de las unidades de la administración pública, produce en éstos un estado de alerta permanente sobre los asuntos bajo su responsabilidad, lo que beneficia la buena marcha de la gestión pública. Por contraste con el sistema parlamentario, en el sistema

presidencial el gobernador no puede ser destituido por el Poder Legislativo por mala gestión de gobierno o por negligencia. Sin embargo, sí pueden ser destituidos por ello los secretarios de despacho y los directores de la administración pública descentralizada. La censura congresual a los secretarios de despacho es, por tanto, un instrumento de control y rectificación, pero de última *ratio* en un parlamento responsable con los mejores intereses de los gobernados. La censura congresual sólo debe ser ejercida en casos de grave perjuicio a los intereses generales imputables a la permanencia en el cargo de una persona no idónea.

La calificación de mala administración o de gobierno que hace el Congreso del estado se obtiene por considerar mal concebida una política pública concreta, por error de diagnóstico, o por falta de idoneidad de medio a fin. En este caso habitualmente resulta recomendable remover al titular de la secretaría correspondiente encargado de aconsejar al gobernador sobre las políticas públicas de su despacho. Pero también la calificación de mala administración o gobierno puede derivar por negligencia o por corrupción del Secretario. En ambos casos, si antes el gobernador no ha tomado la decisión por propia iniciativa, se promueve la remoción del Secretario del Despacho —se exige desde el Congreso “responsabilidad política” por sus actos— cuya sanción es la separación del cargo. Cuando se trata de casos de corrupción, además de separarlo del cargo, el Congreso debe poner a disposición del ministerio público al ex funcionario para que se le exija “responsabilidad jurídica” que puede ser penal, civil y administrativa.

La remoción del Secretario de Despacho a petición del Congreso se formaliza mediante una “sesión de interpelación”, en la que el Congreso cuestiona al Secretario y éste tiene el derecho —y la obligación— de responder. Si el funcionario no es capaz de persuadir al Congreso de que ha actuado correctamente, éste puede someter el asunto a votación, y si una mayoría de sus miembros así lo decide, se emite una moción de censura, que puede ser vinculante o no para el gobernador, según disponga la Constitución Estatal.

Por último, nos resta hacer el comentario al tercer instrumento de persuasión del Congreso sobre el Ejecutivo para implementar la Constitución Estatal que radica en el poder de legislar. Cuando una mayoría en el Congreso se ha persuadido que el problema de una política pública obedece a la poca idoneidad de esa política pública, entonces el Poder Legislativo —si los instrumentos anteriores no han servido— puede reformar la ley y aun abrogarla, para obligar al Ejecutivo a actuar como se le indica desde el Poder Legislativo.

Los tres instrumentos de persuasión reseñados operan en el contexto de una democracia de partidos que está sujeta al juego de los números en la

integración del Congreso. Los diputados del partido en el gobierno suelen apoyar la acción del Poder Ejecutivo. Por la expectativa de sus réditos electorales, el control sobre el Ejecutivo de su propio partido lo llevan a cabo a puerta cerrada, sin exposición al público. Por el contrario, los diputados de los partidos de oposición son los que usualmente se encargan de airear los problemas de gobierno y administración del Poder Ejecutivo ante la ciudadanía, bajo el entendido que con el voto de ésta, pueden vencer y desplazar al partido en el gobierno en la siguiente elección de gobernador y diputados locales. El control congresual y el control de la ciudadanía es complementario, obedece a un gran diseño de la democracia representativa de tipo presidencial. José Gamas Torruco señala:

El papel de la oposición es equilibrar al gobierno y proponer soluciones alternas. La oposición, se ha dicho con toda razón, es un “gobierno alterno”. Su función se realiza en primer término estructurando un programa político que en conciencia mejore el del gobierno, por representar una mejor alternativa, de lo cual también habrá que convencer al electorado. Además, la oposición realiza la vigilancia constante de los actos político-administrativos y la crítica de los mismos a través de los mecanismos establecidos, principalmente los debates en el seno de la asamblea legislativa y la difusión de sus puntos de vista por los medios de comunicación.

La rendición de cuentas del Poder Ejecutivo ante la ciudadanía se hace de cara al pueblo mediante el ejercicio transparente del poder. De esta manera, con conocimiento de causa, el ciudadano ordinario por sí solo —u orientado por los diputados de oposición al partido en el gobierno, o por los periodistas como formadores de opinión— pueden descargar sus deberes políticos. En este esquema se inscribe el derecho de acceso a la información pública y de libertad de expresión, y en general todos los derechos políticos, que confluyen en el día de las elecciones en el cual el pueblo controla el ejercicio del poder ejecutivo. El gobernador —y los diputados del partido en el gobierno— tratarán de refrendar la confianza de la ciudadanía, y la oposición a formar gobierno. Este es el incentivo más poderoso para que el jefe del Poder Ejecutivo respete los derechos fundamentales de primera generación y promueva los derechos fundamentales de segunda y tercera generación.

Desde la perspectiva del gran diseño de la democracia representativa, la responsabilidad política sobre el titular del Poder Ejecutivo para implementar la Constitución Estatal se produce a través del proceso político que, partiendo del gobernador, se gesta en círculos de ciudadanos cada vez más amplios y políticamente independientes. El gobernador responde

ante su propio sentido de responsabilidad, pero ello no constituye una garantía institucional suficientemente vigorosa para los gobernados. Por tal razón, a partir del gobernador se forman círculos concéntricos exteriores a su persona, políticamente cada vez más independientes, desde los cuales se le controla: primero en su Gabinete (control intraorgánico), segundo, el grupo parlamentario de su partido en el Congreso (control interorgánico), tercero, el partido político que lo postuló (control interorgánico), cuarto, el Congreso del estado en el que participan de manera protagónica las oposiciones (control interorgánico) y, finalmente, todos los ciudadanos (control interorgánico).

V. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

La Constitución Estatal, en tanto norma suprema, exige que sea respetada por el gobernador, y que también lo sean las leyes que con fundamento en la Constitución emite el Congreso. La Constitución Estatal exige igualmente del gobernador que se lleven a cabo las acciones que ella ordena, pero, además, que dichas tareas se hagan bien. En esto consiste, respectivamente, la defensa de la Constitución y la implementación de la Constitución.

La responsabilidad política y jurídica de los funcionarios del Poder Ejecutivo es un elemento del engranaje de la democracia representativa dirigido a que todo funcionario rinda cuentas de sus actos y responda por sus acciones, particularmente las perjudiciales al interés público. En este sentido, se entiende que exigir responsabilidad a un funcionario por un acto concreto es una cuestión de beneficio general de todos los ciudadanos, pues mantiene en alerta permanente a los funcionarios públicos para que cumplan con la mejor disposición profesional sus deberes. Sin embargo, el constitucionalismo mexicano se ha enriquecido con la concepción de la “responsabilidad patrimonial del Estado” como una fórmula tendiente a proteger el goce de derechos de personas determinadas que se ven afectadas en sus derechos individuales por la operación anormal de la administración pública. La responsabilidad patrimonial del Estado establece que, ante un exceso de buena o de mala fe de un funcionario del Poder Ejecutivo, el gobernado concreto que es afectado en sus derechos por la acción de aquél tiene derecho a reclamar el resarcimiento del daño al “Estado”, esto es, al Estado considerado como poder público organizado. El gobernado sólo tiene que probar que se le ha infligido un perjuicio que no tenía obligación de soportar, e independientemente de si haya o no habido culpa o negligencia del funcionario competente de la administración pública.