

Capítulo XII. El Poder Ejecutivo

- I. Características de los poderes ejecutivos estatales 325
- II. Requisitos para ser gobernador 329
- III. No reelección 333
- IV. Los gobernadores son también funcionarios del gobierno federal 334
- V. Responsabilidad política de los gobernadores 336
- VI. Funciones del gobernador 337
- VII. Organización y planeación del Ejecutivo estatal 340

CAPÍTULO XII EL PODER EJECUTIVO

I. CARACTERÍSTICAS DE LOS PODERES EJECUTIVOS ESTATALES

Las características que rodean a los titulares de los poderes ejecutivos en las entidades federativas están actualmente delineadas a partir de los mismos principios y elementos que la Constitución federal de 1917 prevé para la Presidencia de la República.

El mismo sustento que ha inspirado al régimen constitucional de los gobernadores ha sido, según veremos, reflejo de las características y desarrollos propios del presidencialismo. Si el presidencialismo accede al poder mediante elección directa, durante seis años y sin posibilidades de reelegirse, los gobernadores reproducen el mismo esquema. Si el presidente tiene que satisfacer determinados requisitos para llegar a ese cargo, son prácticamente los mismos requisitos que se piden en las respectivas constituciones locales para el puesto de gobernador. En fin, si la vicepresidencia ha sido suprimida como institución para sustituir en las ausencias absolutas al presidente, igualmente la figura del vicegobernador ha sido eliminada en los estados. Por lo anterior puede deducirse que las caracterizaciones que la presidencia en México conlleva resultan las mismas para determinar los elementos constitutivos de la gubernatura. Sin embargo, esta similitud no deja de exigir un análisis de las peculiaridades que el cargo de gobernador implica.

Sin lugar a dudas, una de las características más relevantes es el hecho de que el Poder Ejecutivo local observa el predominio, ganado históricamente, sobre los demás poderes locales. Igualmente resulta obvio que esta supremacía puede ser deducida de varios factores, entre ellos el relativo a que el Poder Ejecutivo en los estados se deposita en una sola persona.

Tal como se ha explicado en relación con el presidente de la República, los gobernadores deben representar la unidad de mando y de decisión, objetivos que no están comprendidos en la naturaleza deliberativa de los congresos o litigios de los tribunales.

Al gobernador, como titular del Poder Ejecutivo de un estado, se le encomienda el cuidado de la seguridad pública así como la dirección de la milicia cívica para poder enfrentar las situaciones de emergencia que desafortunadamente asolaron a todos los estados durante el siglo antepasado.

Por principio, la tarea de sofocar sublevaciones, de afrontar las perturbaciones graves de la paz pública en los estados corresponde al titular del Poder Ejecutivo del mismo estado. En este aspecto se reproduce la misma actitud que se ha respetado en Estados Unidos de América, tradicionalmente. Es importante el caso ocurrido en los años de 1913 a 1914 en el Estado de Colorado,²⁰⁷ en donde el gobernador, ante la imposibilidad de controlar los disturbios que una huelga generalizada de trabajadores mineros había provocado en ese estado, tuvo que acudir en reiteradas ocasiones ante el presidente Woodrow Wilson para que el ejército federal restableciera la calma. Wilson, reticente, no otorgó dicho auxilio hasta el final, y exclusivamente para afrontar hechos de violencia, dejando testimonio de que tal intervención la hacía de manera preventiva puesto que la tranquilidad pública del estado correspondía exclusivamente al propio estado.

Actualmente cabe preguntarse si la seguridad pública es materia exclusiva de los gobernadores de cada entidad federativa, supuesto que el ejército, que es constitucionalmente la máxima garantía de seguridad nacional, se encuentra bajo el control del Poder Ejecutivo federal. Durante el siglo antepasado existió y fue organizada eficazmente la denominada guardia nacional o milicia cívica, cuyo mando se confiaba exclusivamente a los gobernadores de los estados. Fue tan efectivo el ejercicio de esta guardia nacional que en 1835 llegó a enfrentarse la del estado de Zacatecas con el ejército cuando el gobierno federal decidió sustituir la Constitución de 1824 por la centralista de 1836. Asimismo, durante la invasión estadounidense las guardias nacionales de cada estado acudieron en auxilio del mal equipado ejército mexicano.

De esta manera resultaba palpable para el constitucionalismo mexicano de esa época que la figura del gobernador recayera en una sola persona, que en cualquier momento tuviera el mando único de las fuerzas armadas, que defendiera la autonomía y garantizara la seguridad pública del estado.

207 Cfr. Eliot Morison, Samuel, *Breve historia de los Estados Unidos*, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 472.

La seguridad pública ha sido ya considerada de manera más específica como una prioridad del Estado nacional y en la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución federal se asigna facultad para legislar al Congreso de la Unión, en los siguientes términos: para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal. Posteriormente se emitió una ley que crea la Policía Federal Preventiva.

Unánimemente los poderes ejecutivos estatales se han depositado en un solo individuo; al respecto no se tiene noticia de que en ningún estado haya habido ejemplos de poderes ejecutivos plurales o colegiados, es decir, depositados en un cuerpo de individuos que simultáneamente ejerzan las funciones gubernativas o que se vayan sucediendo periódicamente en el ejercicio efectivo del cargo.

Aunque la Constitución federal no ha previsto claramente una taxativa a las entidades federativas para que éstas puedan depositar la titularidad del Poder Ejecutivo en varias personas, la evolución constitucional ha tendido siempre a que haya un solo gobernador y no varios. No obstante, durante la vigencia de la Constitución federal de 1824 varios estados implantaron una institución que también existía a nivel federal: el consejo de gobierno.

Dicho consejo pretendía aminorar los peligros que los primeros constituyentes mexicanos previeron en el establecimiento de un solo titular del Poder Ejecutivo. Según se ha determinado en un estudio,²⁰⁸ el consejo de gobierno, durante la vigencia de esa Constitución y de las primeras constituciones promulgadas en los estados, tenía como objeto formalmente ejercer un control sobre los actos de las autoridades especialmente ejecutivas en los estados, mediante la vigilancia de su apego a la Constitución y a las leyes así como mediante los dictámenes y opiniones que tuviesen que rendir en cualquier asunto que el presidente o el gobernador les quisiese formular.

A nivel federal esto constituía, teóricamente hablando, el ejercicio compartido del Poder Ejecutivo, semejando en consecuencia a un Poder

208 Cfr. González Oropeza, Manuel, "El Consejo de Gobierno", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México.

Ejecutivo colegiado, aunque depositando efectivamente su titularidad en un solo individuo.

Anteriormente podría pensarse en la remota posibilidad constitucional de implantar en un estado un Poder Ejecutivo colegiado, o de atenuar su estructura unitaria a través del ejercicio compartido de las funciones ejecutivas con un nuevo consejo de gobierno o consejo de secretarios o cualquier cuerpo de asesoría obligatoria para determinados asuntos.

Resulta obvio el eliminar la posibilidad en el futuro de que en alguna constitución estadual se incluya un Poder Ejecutivo colegiado, en virtud de que la unidad en este poder ya ha pasado a ser una regla del sistema político mexicano. El que un estado cuente con el concurso de varios gobernadores simultáneamente es un supuesto tradicionalmente desechado por la experiencia histórica, en tanto que si revisamos la historia política de cualquier entidad federativa durante el siglo XIX nos percataremos de que, aún en tiempos de crisis, lejos de que la gubernatura fuese una cámara de compensación de los intereses políticos en pugna, era precisamente en esos tiempos cuando con mayor fuerza se requería de la presencia de un solo gobernador, incluso no elegido popularmente sino designado por los poderes federales. De esta manera proliferó en los estados la figura del “gobernador y comandante militar”.

En los casos en los cuales por confrontaciones de facciones políticas ha habido simultáneamente dos gobernadores, arrogándose cada uno la legitimidad de su cargo, la intranquilidad y el desorden se han restablecido en esas entidades federativas y, en prácticamente todos esos casos,²⁰⁹ la federación ha optado por intervenir, declarando la desaparición de esos poderes o ejerciendo facultades políticas y jurisdiccionales por parte de los respectivos órganos federales.

La elección de los gobernadores ha resultado seguir igualmente el modelo presidencial. La Constitución federal prevé que la elección de los gobernadores sea mediante sufragio directo y universal, tal como lo es para el presidente de la República.

La duración en el cargo y las funciones son similares a las del Poder Ejecutivo federal. Originariamente era de cuatro años y más tarde se modificó a seis años. La repercusión de la reforma constitucional del 24 de enero de 1928, emprendida por Álvaro Obregón para ampliar el período

209 Cfr. Carpizo, Jorge, “Ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la Constitución Federal de la república”, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, pp. 397-401.

presidencial, fue dilatada en cuanto a los estados puesto que la administración sexenal de los gobernadores no fue reconocida a nivel de la Constitución federal hasta el 8 de enero de 1943, al reformarse la entonces fracción III del artículo 115 constitucional.

Por otra parte, es bien sabido que la selección de los candidatos a la gubernatura es una de las facultades de los partidos. Dicha elección puede ser hecha con una mayor o menor auscultación de los sectores de los partidos así como de las personas y grupos de interés.

La simbiosis existente entre el presidente y los gobernadores es muy estrecha. En ocasiones los períodos para ejercer el cargo de gobernador coinciden incluso con el período presidencial. En otros, los gobernadores entran a los dos años de haberse iniciado el período presidencial. En la cúspide del poder presidencial, es decir, en el tercer año de gobierno, se eligen siete gobernadores. Durante el cuarto año de su gobierno, se realizan elecciones para gobernadores en otros estados. Finalmente, poco antes de la terminación del mandato presidencial se resuelven las candidaturas de gobernadores.

Desde el punto de vista de los gobernadores que coinciden con el presidente en ejercicio, resulta cómoda y fácil la relación para el desempeño de sus funciones; sin embargo, como su período al frente de la gubernatura no coincide en la mayoría de los casos con el presidente, pueden darse situaciones conflictivas con el nuevo presidente. Ésta ha sido la causa de que en la mayoría de los estados se han producido manifestaciones en el sentido de modificar la Constitución local para el efecto de que el período de gobernador coincida con el del presidente, lo que no ha sido posible debido a los problemas políticos que se originarían al conjuntarse los períodos de selección de candidatos y de elecciones, lo cual provocaría inestabilidad.

A nivel interno del estado, la misma relación existente entre el presidente y los gobernadores se puede reproducir entre gobernador y diputados así como presidentes municipales, pero los períodos sí están coordinados en la mayoría de los casos.

II. REQUISITOS PARA SER GOBERNADOR

Para presentarse a las elecciones, los gobernadores necesitan satisfacer determinados requisitos, mismos que reflejan los requisitos que para ser

presidente se establecen en el artículo 82 de la Constitución federal. Podríamos clasificar dichos requisitos en los siguientes rubros:

- a) ciudadanía mexicana;
- b) residencia en la entidad federativa;
- c) plenitud de ejercicio de sus derechos;
- d) edad mínima;
- e) prohibición de ejercer el ministerio de algún culto;
- f) ausencia de responsabilidad penal, y
- g) otras prohibiciones.

Excepto en Baja California, Durango, Guerrero, Nayarit y Sonora, los candidatos a la gubernatura deberán ser, además, mexicanos por nacimiento. A fines del siglo pasado, durante la discusión de la ley de extranjería porfirista, José Ives Limantour²¹⁰ argumentó que no había razón suficiente para excluir a los mexicanos por naturalización para ocupar puestos públicos, ya que el nacimiento resulta ser un hecho accidental mientras que la naturalización es un proceso voluntario y plenamente consciente, para adoptar la ciudadanía del país. De tal manera que, según Limantour, resultaba más meritoria la adopción de la ciudadanía por un acto de voluntad maduro, que el simple nacimiento por esencia fortuito.

En lo que respecta al requisito de residencia, es uno de los más conflictivos requisitos para ocupar la gubernatura. La excesiva centralización de la vida nacional en todos los órdenes ha hecho que los líderes naturales así como las personas interesadas en la política tengan que emigrar a los centros políticos, económicos y educativos del país en búsqueda de los satisfactores que en ocasiones no son ni remotamente encontrados en sus ciudades o entidades de origen. Otro factor lo significa la educación, ya que hasta recientemente podemos contar con universidades en todas las entidades federativas. Sin embargo, los estudios a nivel licenciatura son cada vez más cortos frente a los requerimientos de la vida política y profesional del país, por lo que los cursos de posgrado requieren ser estudiados por los futuros políticos de México. Dichos cursos no son ofrecidos con variedad y profundidad en las universidades de los estados todavía, por lo que, aunque hay excepciones, la mayoría de los futuros políticos se

210 Cfr. Martínez Báez, Antonio, "Historia jurídica y política del artículo 82 de la Constitución", *Proceso*, México, núms. 113, 114 y 115, del 1, 8 y 15 de enero de 1979, pp. 6, 10, 20-25 y 36-38, respectivamente.

trasladan a las grandes ciudades del país para obtener un posgrado que les facilite su ascenso profesional.

La socialización y las fuentes de trabajo que alrededor de los centros de estudio de posgrado se desarrollan son otros factores que favorecen el desarraigo de los futuros políticos de sus propias entidades federativas.

El requisito de residencia que fijan las constituciones de los estados resulta de esta manera muy relativo, ya que aunque se presume que la residencia lleva al conocimiento de los intereses y problemas del candidato con su lugar de origen este conocimiento no deja de ser parcial en la mayoría de los casos.

Lo anteriormente anotado no implica, de ninguna manera, la negación de la importancia de la residencia y del conocimiento de las carencias y motivaciones a las entidades a las cuales se piensa gobernar. Hemos presenciado que la selección de un candidato sin arraigo origina más dificultades en el desempeño de su función, hace menos legítima su actuación y es fuente de gran malestar y protesta en la población. Se presenta así el problema de encontrar un justo medio de aquellos candidatos que combinen el arraigo en su comunidad y la formación y capacitación que por la fuerza de las circunstancias y el momento actual tienen que desarrollar en los centros del país.

La residencia cobra por otra parte un papel muy significativo cuando las constituciones hacen un requisito disyuntivo del nacimiento en el estado o una residencia prolongada en el mismo. En estos casos, como son los de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila y Chihuahua, para citar algunos ejemplos, permiten sustituir el requisito accidental del nacimiento por el de la residencia voluntaria en un estado que puede ser tan larga como treinta años, según la Constitución de Chihuahua.

Por lo que respecta a la plenitud de derechos, esta situación implica que se trata de ciudadanos mexicanos sin ninguna limitación en los derechos que constitucionalmente se les confieren; esto es, que no pertenezcan al estado eclesiástico, que no hayan sido reos por la comisión de ningún delito que haya tenido como consecuencia la pérdida temporal de sus derechos, que no hayan sido enjuiciados políticamente y sancionados con alguna inhabilitación política.

Asimismo, la plenitud del ejercicio de sus derechos supone situaciones que, aunque teóricamente posibles, resultan prácticamente poco viables, como son la interdicción por incapacidad mental así como la situación que es equiparable y que implica el analfabetismo en un candidato. Para

la primera situación, es decir, la incapacidad mental de un posible candidato es poco probable que se pruebe fehacientemente la incapacidad presente o futura de un gobernante. De cualquier manera, ningún gobernador podría ser objeto de un proceso judicial para declarar su incapacidad mental durante el desempeño de sus funciones debido al fuero constitucional de que gozan dichos gobernadores. Como candidato, es posible la instauración de dichos juicios pero resultarían tan prolongados que a la postre no podrían ser concluidos felizmente. Otra situación interesante por considerar es la correspondiente a la ilustración de los candidatos a la gubernatura. Pocas constituciones, como las de Durango y Veracruz, hacen referencia expresa al requisito: “saber leer y escribir”. Actualmente innecesaria la determinación de este requisito, la educación de los gobernadores ha ido en aumento paulatinamente y la mayor parte cuenta con una formación universitaria o equivalente. Por otra parte, esta disposición es altamente impolítica, ya que en el seno del constituyente de 1856-57 se desechó el requisito similar de “saber leer y escribir” entre las condiciones requeridas para ser ciudadano mexicano, porque según afirmaría Ponciano Arriaga²¹¹ el analfabetismo más que una condición de desventaja para un mexicano es recordatorio de la incapacidad del gobierno para extender los beneficios de la cultura y, más aún, representa el incumplimiento de las obligaciones más importantes de cualquier estado. Ligado a lo anterior cabe mencionar que las constituciones de Tamaulipas y Chiapas contemplan, desde otra perspectiva, el requisito de pleno ejercicio en los derechos, ya que establecen que los candidatos deberán poseer una “suficiente instrucción” para el primer estado o una educación media superior en el caso del segundo.

Una gran mayoría de las constituciones de los estados establece que la edad mínima para ser gobernador es la de treinta años, siendo esta edad la media ya que sólo dos estados, Quintana Roo y San Luis Potosí, exigen una edad de veinticinco años, mientras que otros seis estados la exigen mayor y la fijan en treinta y cinco años. En la realidad podríamos mencionar que el promedio de edad exigida para los gobernadores es de treinta años.

En relación con la edad, existen aproximadamente casos en los que también se fija un límite de mayor edad; es decir que los candidatos no

211 Cfr. Machorro Narváez, Paulino, *La Constitución de 1857*, México, UNAM, 1959, pp. 46-49.

podrán rebasar ese límite; nuevamente, este límite de edad es relativo, ya que si bien la edad puede deteriorar las facultades de un gobernante no es siempre, ni siquiera en la mayoría de los casos, una limitante natural de la capacidad de las personas, por lo que lejos de constituir una limitación rígida la mayor edad debiera ser tan sólo un criterio apreciado flexiblemente por los partidos y electores en el proceso de elección de los candidatos.

Finalmente, entre otras prohibiciones que establecen las constituciones locales invalidando posibles candidaturas están las de no ser funcionario del gobierno estatal o federal en el momento de la elección. Este tipo de requisitos tiene la intención de evitar un indebido tráfico de influencia que permita al candidato competir en una situación privilegiada frente a los demás candidatos para la gubernatura.

De la misma manera, se prevé el caso de que los candidatos a gobernador no sean miembros de las fuerzas armadas en servicio activo, cosa que les permitiría coaccionar por la fuerza pública el voto popular. Algunas constituciones, prevén incluso que un familiar de un gobernador saliente no pueda ocupar el mismo cargo.

III. NO REELECCIÓN

Dentro de las prohibiciones para ocupar el cargo de gobernador se encuentra el principio de no reelección. Este principio tiene como objetivo el garantizar la renovación de las personas en los puestos de elección popular y evitar de esta manera el continuismo de las autoridades. Aunque se ha aludido al hecho de que en el fondo²¹² el principio de no reelección implica el desvirtuar elecciones democráticas, en las que el pueblo pueda refrendar su confianza a un buen gobernante que lo ha merecido, este principio pretende evitar la permanencia indebida de los gobernantes.

En la convención del Partido Nacional Revolucionario celebrada en 1933 se adoptó por influencia de Plutarco Elías Calles el principio de no reelección para los gobernadores. Con ello se pretendía eliminar la fallida reforma de Obregón que posibilitaba al presidente de la República reelegirse después de transcurrido un período. Sin embargo, la intención de Calles y de la convención extendió el principio de no reelección a los go-

212 Cfr. Carpizo, Jorge, "El principio de no reelección en México", *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, 1985, t. I, pp. 342 y ss.

bernadores y diputados, tanto federales como locales, y a los presidentes municipales, aplicando de esta manera dicho principio a otras autoridades. El ejemplo de algunos gobernadores porfiristas que continuaron en el poder en los estados pesó en el ánimo de los convencionistas de 1933 para extender el principio de no reelección hacia los estados.

Las constituciones de los estados prevén otras figuras temporales para sustituir las faltas absolutas de los gobernadores constitucionales. En este aspecto hay en las constituciones locales una anarquía en la denominación de gobernadores interino, sustituto y provisional.

IV. LOS GOBERNADORES SON TAMBIÉN FUNCIONARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL

Los gobernadores no son exclusivamente los titulares de los poderes ejecutivos estatales sino que según la Constitución federal son también funcionarios federales. Efectivamente, según el artículo 120 constitucional, los gobernadores son requeridos para publicar y hacer cumplir las leyes federales y según el título cuarto de la propia Constitución federal los gobernadores son responsables del incumplimiento hacia la Constitución federal y las leyes de la misma naturaleza.

Aunque Manuel Herrera y Lasso ha criticado el contenido del artículo 120, pues “transforma a los gobernadores en empleados o agentes de la federación”,²¹³ existe una razón histórica y de plena concordancia con el sistema federal que justifica la presencia de tal disposición en nuestra Constitución. México, como otros países que adoptaron el sistema federal, enfrentó retos que se derivaban específicamente de la soberanía que se les reconocía a las entidades federativas. Como ha quedado mencionado, Tocqueville entendió los sistemas federales como sistemas en los que coexisten dos soberanías: una absoluta que le corresponde al gobierno federal y otra relativa que se asigna a los gobiernos de los estados. El alcance y los límites de la soberanía relativa tuvieron que ser fijados a lo largo de la historia de nuestro país. Tocó a nuestras entidades federativas defender el sistema federal en 1823 y 1835 de los ataques al sistema que las facciones centralistas organizaron hacia mediados del siglo XIX; los gobiernos de los estados se sumieron en una multitud de problemas políticos y militares que el gobierno central, incapaz de solucionar, calificó de

“cuestiones locales” sin intervenir ni solucionar la verdadera guerra civil que ellas implicaban y, finalmente, a partir de la administración de Benito Juárez, el gobierno federal empieza a solucionar los conflictos suscitados en diversas entidades federativas; ya que la denominada soberanía de los estados no podía ser pretexto para que su seguridad y orden constitucional interno fueran de estricta incumbencia de la entidad federativa en cuestión. Lo que afecta a un estado afecta a la federación.

De la misma manera, el orden jurídico federal se extiende y debe aplicarse a las propias entidades federativas que son las únicas que cuentan con una realidad territorial muy clara, a diferencia de la federación, cuya territorialidad abarca todas las circunscripciones de los estados. De allí que la aplicación y vigencia de las leyes locales se limite al ámbito espacial de la propia entidad, mientras que en tratándose de las leyes federales el ámbito es el territorio de todos los estados.

Los poderes de los estados y de los municipios son creación de la Constitución federal; en ella se fijan los lineamientos generales de sus atribuciones. Las constituciones locales reglamentan, en este sentido, las disposiciones de la Constitución federal, por lo que no existe separación tajante entre el pacto federal y el orden constitucional de cada uno de los estados. El primero es la causa y los demás sus normas consecuentes. Los gobernadores tienen encomendada por el pacto federal la obligación de acatar y hacer cumplir las leyes federales; es decir, son corresponsables en la ejecución del orden jurídico federal. Los demás poderes locales tienen obligaciones idénticas en relación con la Constitución federal, ya que las legislaturas de los estados no pueden promulgar leyes que contravenzan el pacto federal; los jueces estatales también se ven obligados, por la segunda parte del artículo 133 de la Constitución federal, a cumplir con el orden jurídico federal.

En 1869 se dio el caso de que las autoridades del estado de Veracruz se rehusaran a aplicar la ley federal de plagios y salteadores que Juárez había promulgado en uso de facultades extraordinarias; esta situación se basó en el hecho de que la naturaleza penal de la ley era de exclusiva competencia de los estados por lo que no correspondía a la federación su regulación y Veracruz la reclamaba como una competencia de los estados. Este reclamo se ventiló en el Congreso de la Unión, y si bien se consideró que el gobernador tenía la obligación de acatar las leyes federales también se percató de la necesidad de establecer una instancia a nivel federal para resolver los posibles conflictos de competencia entre la federa-

ción y los estados. Lo anterior resultó en el nacimiento de la atribución del artículo 105 constitucional relativo a la denominada controversia constitucional.

V. RESPONSABILIDAD POLÍTICA DE LOS GOBERNADORES

Una vez que se ha establecido el vínculo tan estrecho que en un sistema federal se prevé entre los gobernadores y el orden jurídico federal, resulta congruente el hecho de la responsabilidad política que, ante la federación, tienen las autoridades de los estados. Dichas autoridades tienen por supuesto una responsabilidad derivada del propio orden jurídico local, pero lo que habrá de tratarse aquí será la responsabilidad política federal de los gobernadores.

Resulta importante señalar que, en materia de responsabilidad política federal, los casos que con mayor frecuencia se han presentado en México no son los relativos a los presidentes o secretarios de Estado ni a los ministros, magistrados o jueces del Poder Judicial federal, sino a los gobernadores de los estados, lo cual sin lugar a dudas ha contribuido a centralizar las relaciones entre los estados y la federación.

De 1917 a 1970 se ha fincado responsabilidad federal a seis gobernadores, llegando incluso a ser tan extendida esta responsabilidad que ha afectado a dos ex gobernadores de igual manera. Dichos casos son los siguientes:

A. *Gobernadores*

- 1918 - Guanajuato: Agustín Alcocer
- 1918 - Guerrero: Silvestre Mariscal
- 1919 - Tamaulipas: Andrés Osuna
- 1919 - Nayarit: José Santos Godínez
- 1923 - Coahuila: Arnulfo González
- 1926 - Tamaulipas: Emilio Portes Gil

B. *Exgobernadores*

- 1919 - Querétaro: Ernesto Perusquía
- 1926 - Jalisco: José Guadalupe Zuno²¹⁴

214 Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Porrúa, 1982.

Los casos de responsabilidad se refieren fundamentalmente a supuestos tales como violaciones a las instituciones republicanas y federales. En el caso del gobernador de Guerrero, Silvestre Mariscal, dicho gobernador se sublevó contra la federación y, en consecuencia, se le removió del cargo, pero debido a su pertenencia al ejército federal se instauró consejo de guerra en su contra. Un caso interesante resulta el del gobernador José S. Godínez de Nayarit, quien, convencido de la inconstitucionalidad de algunas leyes aprobadas por la legislatura de su estado, se negó a promulgarlas, dando origen a su remoción por parte de la legislatura y, a su vez, a la disolución de ésta por parte de Godínez.

En el caso de Andrés Osuna en Tamaulipas, se aprecia la facultad para supervisar los actos de un gobernador provisional designado por el Senado de la República ante el supuesto de una declaración de desaparición de poderes en el estado de Tamaulipas. Dicho gobernador había incumplido sus deberes de convocar a elecciones extraordinarias y se había excedido en sus funciones al expedir leyes.

En el caso del ex gobernador José G. Zuno, se le acusó de haber atentado contra la integridad de varios municipios del estado de Jalisco, por lo que, aunque ya no se le podía separar del cargo, puesto que ya había concluido su período, se hizo acreedor a la inhabilitación por varios años para ocupar otro cargo público.

Como se ve, la riqueza de los casos en esta materia es lo suficientemente importante como para profundizar en este tema en particular.

VI. FUNCIONES DEL GOBERNADOR

Ya hemos manifestado al inicio del presente capítulo que las funciones de los gobernadores siguen un cartabón similar al de las funciones señaladas para el presidente de la República por la Constitución federal. De cualquier forma, es conveniente referirnos de manera concreta a las atribuciones de los titulares de los poderes ejecutivos estatales.

En términos generales, y de acuerdo con la doctrina, el gobernador de un estado es el encargado de velar por el orden público, la tranquilidad, el cumplimiento de la ley y administrar los recursos para la construcción de obras y prestación de servicios.

Jorge Witker ha clasificado las funciones de los gobernadores basándose en el ejemplo del Estado de Chiapas, pero afirmando que es operante, en términos generales, para las demás entidades federativas del país,

en facultades políticas del gobernador, delegación política, facultades políticas no delegables, facultades administrativas, delegación administrativa, obligaciones y responsabilidad política del gobernador y competencia administrativa del Ejecutivo.

Las funciones políticas se refieren a todos los actos generales de gobierno, dirección u orientación política, tales como la designación o remoción de funcionarios, suscripción de convenios con los poderes de la federación o de otras entidades, o la elaboración y orientación de la política general del gobierno a través del titular del Poder Ejecutivo.²¹⁵

Las funciones de delegación política las hace consistir tanto en la facultad de nombrar y remover a los colaboradores del Poder Ejecutivo como en la atribución de concederles facultades, es decir, autorizarlos para que realicen determinadas tareas a su nombre, quedando siempre bajo la dirección y supervisión del gobernador del estado. Así nace la secretaría general de gobierno, la oficialía mayor de gobierno, la secretaría de educación pública, etcétera.

De cualquier manera, el gobernador del estado debe conservar algunas atribuciones que por su importancia y trascendencia, tanto económica como política, se hace indispensable que realice de manera directa; entre ellas las más connotadas serían las siguientes: *a)* citar al Congreso para la celebración de períodos extraordinarios de sesiones; *b)* conceder o negar indultos; *c)* reglamentar las leyes o decretos; *d)* nombrar y remover libremente a los altos funcionarios de su gobierno; *e)* expedir títulos profesionales; *f)* mantener relaciones políticas con los poderes de la federación, de los estados y de los municipios; *g)* pedir la protección de los poderes de la Unión en caso de sublevación, trastorno interno o invasión extranjera; *h)* la proposición o designación de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, previos al acuerdo de la Legislatura; e *i)* el derecho de iniciativa de ley.

Cuando analizamos las facultades del presidente de la República y sus repercusiones en las entidades federativas, nos referimos a lo que es la administración, qué entendemos por administración pública y algunos otros comentarios relacionados con el tema, que rogamos se tomen en consideración para el caso del gobernador del estado como responsable de la administración de los recursos humanos, materiales y técnicos.

215 Witker, Jorge, *La administración local en México*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1986, p. 71.

Witker²¹⁶ engloba las funciones administrativas en todo aquello que es necesario realizar para la ejecución de leyes por medio de actos jurídicos concretos, así como todas aquéllas tendientes a mejorar las formas de desarrollo, a través de un proceso basado en una organización determinada, una integración establecida, un control impuesto y un ámbito de competencia definido para optimizar la realización de la finalidad pública.

Tal como se clasificaron algunas atribuciones del Ejecutivo, necesarias para la realización de las facultades políticas, así también Jorge Witker integra un rubro de facultades y las denomina de delegación administrativa, refiriéndolas a aquellas facultades que el titular el Ejecutivo estatal les delega o les otorga a los funcionarios de la administración pública local en el desempeño de sus funciones.

En cuanto a las obligaciones y responsabilidades políticas del gobernador, las hace consistir en la presentación de los presupuestos de ingresos y egresos, el cumplimiento del deber de presentar su informe anual ante la legislatura, el de presentar las cuentas anuales, el de responder de las faltas, delitos u omisiones que en todo caso cometiera, el de responder por las violaciones a la Constitución o a las leyes, y algunas otras.

El rubro de competencia administrativa del Ejecutivo así concretado lo abarca Witker en las funciones del gobernador para el desarrollo económico del estado, para la impartición de justicia, en lo relacionado con la infraestructura rural del estado, respecto de la salud y bienestar social, en relación con la educación, la cultura y la recreación en lo referente al desarrollo urbano, y en la necesidad de proporcionar seguridad pública a la colectividad.

Eduardo Braulio Quintero Gómez, por su lado, clasifica las funciones del Ejecutivo en legislativas, jurisdiccionales y administrativas. Por considerarlo de interés anexamos los cuadros resúmenes que presenta en el trabajo que le sirvió como tesis para obtener el título de licenciado en derecho, en el año de 1986 en la UNAM, titulado *El Poder Ejecutivo en los estados de la República mexicana*.²¹⁷

En los siguientes cuadros transcribimos las disposiciones de las constituciones locales que contienen las facultades y obligaciones de los gobernadores.

216 Cfr. Witker, *op. cit.*, p. 98.

217 Quintero Gómez, Eduardo Braulio, *El Poder Ejecutivo en los estados de la república mexicana*, tesis para obtener el título de licenciado en derecho, México, UNAM, 1986.

VII. ORGANIZACIÓN Y PLANEACIÓN DEL EJECUTIVO ESTATAL

Existe una gran diversidad en cuanto a los criterios que se han seguido en los diferentes estados para estructurar la organización de los órganos de gobierno dependientes del Poder Ejecutivo estatal. El instrumento jurídico para definir la estructura de la organización interna del Ejecutivo es la ley orgánica de la administración pública estatal y algunas de ellas las consideramos realmente atrasadas en comparación con los nuevos sistemas administrativos, otras más o menos aceptables y, por último, algunas que están desfasadas de la realidad por su exceso en la modernidad.

En términos generales, en cada estado encontramos un secretario general de gobierno que es el encargado de las funciones políticas y jurídicas, por delegación del Ejecutivo. Un oficial mayor de gobierno o secretario administrativo que es el responsable de la coordinación, vigilancia y control de los recursos humanos y materiales de la administración pública estatal. Un procurador de justicia o secretario de justicia que asume la representación jurídica del gobernador y dirige las tareas del ministerio público como representante de la sociedad para las averiguaciones y los procesos penales, así como para los asuntos de orden civil. Un secretario de obras públicas que, como su nombre lo indica, es quien tiene bajo su responsabilidad la planeación y ejecución de las obras que lleve a cabo el gobierno estatal. Un secretario de educación pública que además de coordinarse con la secretaría federal de educación pública coordina y dirige la educación que imparte la entidad federativa. Un tesorero general del estado o secretario de finanzas que se encarga de la recaudación de los ingresos propios, de los subsidios federales y de las participaciones federales, así como de las entregas para el empleo de dichos recursos.

Algunos gobiernos estatales cuentan ya con un secretario de planeación o de desarrollo; también se han creado secretarios estatales de contraloría para vigilar, supervisar, investigar y en su caso exigir responsabilidades respecto de las inversiones mediante obras o creación de servicios, realizadas con fondos públicos estatales. Podemos agregar la coordinación del registro civil, la intervención del Ejecutivo en la comisión agraria mixta, en la junta de conciliación y arbitraje y en el tribunal burocrático.

Dentro de la administración pública de los estados se han creado también organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos, comités y algunos otros.

Para la coordinación de la planeación entre la federación y los estados se han instituido lo que inicialmente se conoce como comités promotores de desarrollo (Coprodes) y que actualmente se denominan comités de planeación del desarrollo (Coplades), conformados con los jefes de las dependencias federales en las respectivas entidades federativas y los representantes del gobierno del estado, que funcionan permanentemente. Se cita y se toma en consideración las opiniones que en todo caso externan los senadores, los diputados federales, los diputados locales y los presidentes municipales. Estos organismos sirven para captar las necesidades de los diferentes núcleos poblacionales de los estados, establecer un orden de prioridades y determinar, en atención a las partidas presupuestales autorizadas por el gobierno federal, las obras que se iniciarán o continuarán para el año siguiente.

Es importante reiterar en este lugar las opiniones que hemos vertido con anterioridad respecto a lo equivocado de establecer una planeación de orden privado en la administración pública. El trabajo político de una comunidad, municipio, estado o la federación requiere necesariamente de una facultad discrecional de los dirigentes políticos para decidir, cuando menos en una parte, la construcción de obras o prestación de servicios que políticamente se hagan necesarias, aun cuando desde el punto de vista de necesidad prioritaria no sea aconsejable. Tal requerimiento no se cubre con las transferencias de partidas.

Deseamos ejemplificar con las giras que llevan a cabo los gobernadores por las diferentes regiones de sus estados: es obligado que durante las visitas a las comunidades los diferentes representantes de los grupos hagan diferentes planteamientos y solicitudes al gobernador para la satisfacción de algunas necesidades ingentes, pero, en virtud de la planeación, todas las inversiones están definidas desde finales del año anterior, lo que obliga al gobernador a preguntar si dentro del programa de obras se encuentran las solicitadas, y en caso de que no lo estén la única postura que puede adoptar el gobernador es la de prometer o analizar la posibilidad de que para el año siguiente se incluyan en los gastos que se programen, lo que produce desaliento y decepción para los solicitantes. Esto de ninguna manera implica que el gobernador tenga que acceder a todas las peticiones, pero es indispensable que conserve su prestigio y su imagen de benefactor y aliado de las comunidades, mediante la toma de decisiones que el aspecto político necesite.

Es común, para otro ejemplo, que algunas colonias o pueblos se signifiquen por su inquietud y participación en los problemas sociales, adoptando inclusive medidas de presión, como pueden ser la ocupación de oficinas públicas, la organización de marchas y mítines, decretar huelgas de hambre o acampar frente a los palacios de gobierno estatal o municipales en señal de protesta.

Políticamente, en algunos casos, es prudente ceder a dichas pretensiones, aun si las obras o servicios no estén programados e independientemente del orden de prioridad que se les haya dado, lo que no será posible con una planeación rígida.

Existen diferencias sensibles en la planeación pública y en la planeación privada. Somos partidarios de utilizar el proceso administrativo como instrumento adecuado para una mejor administración pública pero acorde con las condiciones y características de cada lugar y de cada momento.

Martínez Cabañas, en la obra *La administración estatal y municipal de México*, nos describe el procedimiento para elaborar el presupuesto de egresos:

En los meses de septiembre a octubre se les dan a los funcionarios los rangos presupuestales, ya sea por las tesorerías o las secretarías de planeación en su caso; los responsables de cada área proceden a elaborar sus propuestas, las presentan al órgano correspondiente, se negocian las posibilidades de incremento y, finalmente, se da a conocer al Ejecutivo del estado la propuesta definitiva, quien dará sus instrucciones para las modificaciones y adecuaciones. El gobernador procede a enviar a la legislatura local el presupuesto en el mes de diciembre; en la legislatura se turna a la comisión de hacienda que, una vez revisado y hechas las aclaraciones, y en caso contrario las modificaciones que crea pertinentes, procederá a aprobarlo y regresarlo al Ejecutivo para su promulgación en el periódico oficial del estado.²¹⁸

218 Martínez Cabañas, Gustavo, *La administración estatal y municipal en México*, México, INAP, 1985, p. 105.