



CAPÍTULO NOVENO

PODER EJECUTIVO

La Constitución de Baja California, siguiendo el mismo orden que la Constitución federal, integra como segundo ente del poder público al Poder Ejecutivo, lo cual se realiza en el título cuarto, en tres capítulos, que suman de los artículos 40 al 54. También este apartado ha sido objeto de importantes reformas, que suman 19 en el presente.

La Constitución de Baja California, en los preceptos enunciados, diseña la estructura de la administración pública bajacaliforniana. Así, en Baja California, al igual a lo que sucede con la presidencia de la República, el Ejecutivo en la figura del gobernador, en relación con los demás poderes, es la institución política, social y jurídica más importante. Es también, en el nivel local, el intérprete y principal responsable de la voluntad y política presidencial, que lo hace ser el funcionario político más importante del estado.

El régimen constitucional del Ejecutivo estatal, lógicamente, se encuentra acorde a lo establecido en la Constitución general de la República. En su origen, se normó en el artículo 115, y después de varias reformas, en 1987 se remitió al artículo 116, constituyéndose este precepto en la base normativa de la Constitución federal sobre el Ejecutivo de las entidades federativas. Esta base normativa la retoma expresamente el texto constitucional bajacaliforniano en su artículo 43, al ratificar que la gubernatura del estado es un cargo unipersonal que no podrá durar más de seis años; su elección será directa y conforme lo establezca la ley electoral lo-

cal, mediante sufragio universal, libre y secreto; en ningún caso puede volver a ocupar este cargo, ni aun con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado de despacho. Además, nunca podrán ser electos para el periodo inmediato el gobernador sustituto constitucional o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, y el gobernador interino, el provisional o el ciudadano que bajo cualquier denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los últimos dos años del periodo.

En la reforma realizada sobre este tema al artículo 40 en la Constitución del estado en 1986, se estableció que el gobernador del estado es quien conduce la administración pública estatal, la cual será centralizada y paraestatal, y que los asuntos del orden administrativo estarán a cargo de la Secretaría General de Gobierno, la Oficialía Mayor de Gobierno, la Procuraduría General de Justicia, las secretarías y direcciones del ramo.

La percepción ciudadana sobre el desempeño de la administración pública es un factor determinante en la valoración de la cultura de la justicia, la legalidad, y la democracia. En un estudio realizado por Hugo A. Concha Cantú, Héctor Fix-Fierro, Julia Flores y Digo Valadés, sobre la cultura de la Constitución en México, en el tema de eficiencia, claridad y transparencia de la administración pública en México (en general), se encontró que

la cultura de la justicia, la legalidad, la Constitución y la democracia, que hemos intentado describir en estas páginas, presenta rasgos variados. La igualdad en la aplicación de la ley, el cese de la impunidad y la impartición de justicia, aparecen como la aspiración más difundida y, a la vez, la menos satisfecha para la población.⁷¹

⁷¹ Concha Cantú, Hugo A. *et al.*, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes percepciones y valores*, México, UNAM, 2004, pp. 71-73.

I. REQUISITOS E IMPEDIMENTOS PARA SER GOBERNADOR

Los requisitos e impedimentos para ser gobernador tienen sus bases en el actual artículo 116 de la Constitución general de la República, que no sólo se limita en este caso a establecer bases mínimas, sino que son normas que deben acatarse en forma estricta por las entidades federativas. Con esta base, las exigencias para ser gobernador de Baja California se delimitan en el artículo 41, y los impedimentos, en los artículos 42 y 43. Estos numerales han tenido seis reformas, correspondientes a los años de 1986, 1994, 1997, 1999, 2002 y 2008.

Conforme a estos preceptos, se determina en el texto vigente de la Constitución de Baja California que para ser gobernador del estado se requiere tener la nacionalidad mexicana por nacimiento e hijo de madre o padre mexicano, y en el caso de que el nacimiento haya ocurrido en el extranjero, deberán acreditar la nacionalidad con el certificado de nacionalidad correspondiente; tener treinta años cumplidos; tener vecindad en el estado, con un mínimo de residencia de quince años inmediatos anteriores al día de la elección, la cual no se interrumpe cuando tenga que residir fuera del estado, en el ejercicio de un cargo público, de un cargo de dirección nacional de partido político, por motivos de estudios o por causas ajenas a su voluntad; no ser ministro de culto religioso, a menos de su separación en los términos de la ley de la materia; gozar de sus derechos políticos, y no desempeñar empleo o cargo en el gobierno federal, estatal o municipal, organismos descentralizados o instituciones educativas públicas, a menos que se separe de forma provisional noventa días antes de la elección.

Los requisitos para ser gobernador en Baja California, similar al nivel federal, no se dejaron, ni se podría haber dejado, a la legislación secundaria, ya fuera electoral u orgánica del Poder Ejecutivo. Estas leyes no pueden aumentar o disminuir los requisitos que la Constitución estatal estableció para ser gobernador, porque esto es una tarea que tiene el nivel de constitucional, y sólo es po-

sible limitar el derecho de elegir y de ser electo, que corresponde a los ciudadanos, en este nivel normativo.

Respecto a los impedimentos para ser gobernador en Baja California, la Constitución estatal exige en el caso de ciertos servidores públicos, la separación del cargo en forma definitiva noventa días antes de la elección; en esta situación se encuentran el secretario general de Gobierno, los magistrados y jueces del Tribunal Superior de Justicia, el procurador general de Justicia, los secretarios y directores del Poder Ejecutivo, los militares en servicio activo y los titulares de los cuerpos policiacos.

Un impedimento insuperable para ser gobernador en Baja California fue el que se estableció en la reforma constitucional al artículo 42, en 2002. Mediante esta reforma, similar a la que se determinó para los diputados locales, fue la prohibición a ciertos servidores públicos para poder acceder al cargo de gobernador; en este caso, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión, diputados locales, presidentes municipales, síndicos procuradores y regidores de los ayuntamientos, durante el periodo para el que fueron electos, aun cuando se separen de sus cargos, con excepción de los suplentes, siempre y cuando éstos no estuvieran ejerciendo el cargo.

Esta prohibición establecida en el artículo 42 es la misma que fue determinada para estos efectos para ser electo diputado local. Es decir, una primera iniciativa presentada por un representante de la bancada priísta en el año 2001; una segunda iniciativa presentada por una representante de la bancada panista en el año 2002, y un posicionamiento presentado por un representante de la bancada priísta en el mismo año 2002. La iniciativa fue aprobada por unanimidad por la XVII Legislatura del estado. Como en el caso de la limitación establecida para ser electo diputado local, la prohibición ahora del artículo 42 para ser electo gobernador ha sido también muy cuestionada, tanto por los sectores políticos como académicos y de la sociedad civil. No obstante que en el caso de los diputados no se ha presentado ningún caso de registro en los procesos electorales en que se ubique en esa hipótesis,

tratándose de candidatos a gobernadores en el proceso electoral 2007, se dio la circunstancia de que dos candidatos para ser electos a gobernador se ubicaban en la hipótesis de este artículo 42 que se comenta.

Precisamente, Mercedes Maciel, diputada federal desde 2006, fue postulada como candidata a gobernadora del estado por la alianza PT-Convergencia, que integraron el Partido del Trabajo y el Partido Convergencia. Asimismo, Jorge Hank Rhon, presidente municipal del municipio de Tijuana, fue postulado como candidato a gobernador por la Alianza para que Vivas Mejor, que integraron el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Verde Ecologista de México y el Partido de Baja California. En su momento, sin mucha argumentación jurídica, el Consejo Estatal Electoral les otorgó el registro como candidatos a ambos ciudadanos, con cinco votos a favor y dos en contra, de estos últimos por un voto particular de los consejeros José Luna Velázquez y Marina del Pilar Olmeda García. Este registro fue combatido ante el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del estado de Baja California, por la coalición Alianza por Baja California, integrada por los partidos Acción Nacional, Nueva Alianza y Encuentro Social. Con apego a los argumentos de esta coalición política, se revocó por el órgano judicial electoral del estado, la decisión de registro del Consejo Estatal Electoral, sosteniendo que “al resultar fundado el punto toral de los agravios esgrimidos por la recurrente, se revoca en lo conducente el acto reclamado y toda vez que se declaró la ilegalidad del acto impugnado, se revoca para todos los efectos legales, el registro de la ciudadana Mercedes Maciel”. Posteriormente, al ser combatida nuevamente esta resolución ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante el juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, este máximo tribunal en materia electoral del país (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; expediente JDC-695/2007).

Con relación al fallo de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el reconocido académico de

Baja California, Daniel Solorio Ramírez, expuso que “este fallo es manifiestamente violatorio de la jurisprudencia de la SCJN que prohíbe a los tribunales ‘ordinarios’ (el TRIFE incluido) decidir sobre la validez constitucional de las leyes (constituciones estatales incluidas)”.⁷²

II. FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL GOBERNADOR

La Constitución federal de la República otorga de manera explícita, facultades a los Ejecutivos estatales. En este sentido, se encuentran las facultades otorgadas en materia de seguridad pública, en el artículo 21 constitucional.

Otras facultades otorgadas a los gobernadores las encontramos dispersas en el texto constitucional federal, como la facultad de solicitar al Senado el resolver cuestiones políticas que surjan entre los poderes del estado, que establece el artículo 76, fracción VI. Por su parte, el artículo 119, en su segundo párrafo, establece la obligación para los Ejecutivos estatales facultades expresas también en materia de readaptación social.

La Constitución del estado, desde su texto original en 1953, determinó las facultades y obligaciones para el Ejecutivo estatal en diferentes materias en el artículo 49. Este numeral ha sido objeto de ocho reformas. La primera de ellas realizada en 1984, a las fracciones VIII, IX y XVIII. En la fracción VIII se concedieron facultades al gobernador para solicitar la suspensión de ayuntamientos, la revocación de municipales y el nombramiento de consejos municipales; en la fracción IX se autorizó al gobernador para “prestar a los tribunales el auxilio que estos requieren para el ejercicio expedito de sus funciones y hacer cumplir sus fallos y sentencias”, y la fracción XVIII se adicionó en los siguientes términos: “tener el mando directo en el Municipio donde residiere habitual o transitoriamente”.

⁷² Solorio Ramírez, Daniel, “Nuestra reforma judicial”, *La Crónica BC*, Mexicali, Baja California, 5 de noviembre de 2005, p. 152-154.

La segunda reforma fue realizada en 1989, con el cambio a la fracción XIII, para modificar la facultad de nombramiento del gobernador en la designación de magistrados del Tribunal Superior de Justicia; se amplió esta facultad a la de ratificación en los términos de los artículos 59 y 60 de la misma Constitución del estado. En la tercera reforma, realizada en 1995, a la misma fracción XII se derogó esta facultad.

La cuarta reforma fue realizada en 1998, a las fracciones X, XVII, XXIII, y con las modificaciones y adición la fracción XXIV. En esta reforma se facultó al gobernador para nombrar y remover libremente al secretario de gobierno, funcionarios y empleados, cuyo nombramiento y remoción no corresponda a otra autoridad; cuidar la recaudación y correcta inversión de los caudales del estado; se modificaron las facultades en materia de suspensión o desaparición de ayuntamientos; se modificó su facultad de nombramiento del procurador general de Justicia del estado, y se le facultó a remover al procurador general de Justicia del estado, en los términos de la ley reglamentaria.

La quinta y sexta reformas fueron las realizadas el 8 de febrero y el 17 de septiembre de 1999, a las fracciones III, VII y XIX. Con estas reformas se estableció la obligación al Ejecutivo del estado, a garantizar a los ciudadanos el disfrute de un medio ambiente adecuado para el bienestar y mejor calidad de vida, y se mejoró la redacción de la facultad de propuesta del Ejecutivo para solicitar al Congreso, convocatoria a periodo extraordinario de sesiones, exigiéndose ahora, que exponga los motivos que lo justifiquen y precise las iniciativas o asuntos que serán objeto del mismo.

La séptima reforma fue realizada en 2001, mediante la cual se derogó la fracción VII del artículo 49, que se analiza, suprimiendo la facultad al gobernador, de solicitar al Congreso que convoque a periodo de sesiones extraordinario.

La octava y última reforma fue la realizada en 2008, a las fracciones V, XII, XXI y XXIII. Con estas reformas se modificó la obligación de informar al Congreso del estado, mediante el cambio al formato, exigiéndose ahora que sea por escrito, mediante

remisión al Congreso, a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias; se adicionó la obligación al gobernador de fomentar, impulsar y promover el desarrollo sustentable de la pesca y acuicultura en el estado; se asignó la obligación al gobernador para fomentar el turismo, el desarrollo industrial, agrícola, ganadero y el aprovechamiento de las fuentes renovables de energía, y se otorgó la facultad de nombrar libremente al procurador general de Justicia del estado.

En su evolución, las facultades y obligaciones otorgadas al Ejecutivo del estado se pueden integrar por su naturaleza en varias categorías: las normativas, relativas a la participación del Ejecutivo en el proceso legislativo, como la de iniciativa ante el Congreso del estado, la de promulgación y publicación de leyes y decretos, y la facultad de expedir reglamentos. Otro tipo de facultades y obligaciones de gran importancia son las de seguridad pública y ejecución de sentencias. Se encuentran también las facultades de nombramiento, como la del secretario general de Gobierno, funcionarios de primer nivel, y procurador general de Justicia del estado; las de fomento al desarrollo, asignadas en materia de turismo, pesca, agricultura y desarrollo sustentable, entre otros; la obligación de informar y ser informado a los otros poderes del estado; las de materia hacendaria y presupuestación, y las de expropiación.

El ejercicio del Poder Ejecutivo ha sido ejercido, en sus diferentes etapas de vida como territorio y como entidad federativa, en el siguiente orden:

Jefes políticos del Distrito Norte del Territorio Federal de la Baja California. Luis E. Torres (1888-1894), Agustín Sanginés (1894-1902), Abraham Arroniz (1902-1903), Celso Vega (1903-1911), Miguel Mayol (1911), Manuel Gordillo Escudero (1911-1912), Carlos R. Ptanick (1912-1913), José Dolores Espinoza (1913), Miguel V. Gómez (1913), Francisco Vázquez (1913-1914), David Zárate (1914-1915), Esteban Cantú Jiménez (1915-1917).

Gobernadores del Distrito Norte del Territorio Federal de la Baja California. Esteban Cantú Jiménez (1917-1920), Luis M. Salazar (1920), Manuel Balarezo (1920-1921), Epigmenio Iba-

rra (1921), Lucas B. Rodríguez (1921-1922), José Inocente Lugo (1922-1923), Abelardo L. Rodríguez Luján (1923-1930), José María Tapia (1930), Arturo M. Berna (1930), Carlos Trejo Lerdo de Tejada (1930-1931).

Gobernadores del Territorio Federal Norte de la Baja California. Agustín Olachea (1931-1932), Arturo M. Elías (1932), Agustín Olachea (1932-1935), Gildardo Magaña (1935-1936), general Gabriel Gavira (1936), Rafael Navarro Cortina (1936-1937), Rodolfo Sánchez Taboada (1937-1944), Juan Felipe Rico Islas (1944-1946), Alberto B. Alderete (1946-1947), Alfonso García González (1947-1952).

Gobernadores del estado de Baja California. Alfonso García González (1947-1953), Braulio Maldonado Sandez (1953-1959), Eligio Esquivel Méndez (1959-1964), Raúl Sánchez-Díaz Martell (1965-1971), Milton Castellanos Everardo (1971-1977), Roberto de la Madrid Romandía (1977-1983), Xicoténcatl Leyva Mortera (1983-1989), Óscar Baylón Chacón (1989-1989), Ernesto Ruffo Appel (1989-1995), Héctor Terán Terán (1995-1998), Alejandro González Alcocer (1998-2001), Eugenio Elorduy Walther (2001-2007), José Guadalupe Osuna Millán (2007-actualidad).

III. SECRETARIO DE GOBIERNO Y SECRETARIOS DE DESPACHO

En Baja California también se presenta la instancia pública de las secretarías, referida a los servidores de la administración pública local, quienes tienen en el ámbito estatal, prerrogativas similares a las de los secretarios de la administración pública federal. El artículo 40 de la Constitución local determina que el gobernador del estado conducirá la administración pública estatal, y que los asuntos del orden administrativo estarán a cargo de la Secretaría General de Gobierno, Oficialía Mayor de Gobierno, la Procuraduría General de Justicia y las secretarías y las direcciones del ramo.

La integración de la administración pública centralizada, con fundamento en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Admi-

nistración Pública de Baja California, se ejerce bajo la siguiente estructura: Oficina del Gobernador, Oficialía Mayor de Gobierno, Procuraduría General de Justicia, Secretaría de Planeación y Finanzas, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Fomento Agropecuario, Secretaría de Turismo, Secretaría de Educación y Bienestar Social, Secretaría de Salud, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Protección al Ambiente.

La norma constitucional remite a Ley Orgánica del Ejecutivo las competencias, facultades y obligaciones de estas dependencias administrativas, salvo el caso del secretario general de Gobierno, a quien se le hace participar de todos los acuerdos y disposiciones que signe el gobernador.

Asimismo, en la Constitución local se integra un capítulo especial, el III de este título cuarto que se analiza, donde se constitucionaliza la figura del secretario de Gobierno, con la delimitación en los artículos 50 al 54, de que el secretario de Gobierno requiere reunir los mismos requisitos que para ser gobernador del estado; que no podrá desempeñar otro puesto o empleo público o privado, con excepción de los docentes, ni ejercer profesión alguna durante el ejercicio de sus funciones; que sus faltas serán suplidas por el oficial mayor de Gobierno del estado. Se establecen como funciones del secretario de Gobierno: “I. Autorizar con su firma las Leyes y Decretos que promulgue el Ejecutivo, así como las disposiciones y acuerdos que este dicte en el uso de sus facultades; II. Sustituir al Gobernador en los términos de la propia Constitución, y III. las demás que establezca la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado”.

En el título tercero, “De la administración pública paraestatal”, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, se reconoce la existencia de las entidades paraestatales, entre ellas los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, y los fideicomisos, con lo que se refrenda el contenido del artículo 40 de la Constitución local.