

GARANTÍAS POLÍTICAS DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL DE LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA FEDERAL MEXICANA

Daniel BARCELÓ ROJAS*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El sistema presidencial de los estados. Las relaciones entre poderes.* III. *Funciones del Poder Ejecutivo en el sistema presidencial.* IV. *Controles intraorgánicos e interorgánicos del Poder Ejecutivo en el sistema presidencial estatal.*

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformada y adicionada en su primer artículo para asentar la determinación de su franca apertura al derecho internacional de los derechos humanos. Dice la reforma en su primer párrafo:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

En la citada reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011 se plantearon importantes cambios conceptuales concernientes con las garantías de los derechos, que merecieron incluso la modificación del nombre del Capítulo I de la Constitución que a partir de

* Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana (campus ciudad de México); Maestro en Política y Gobierno en América Latina por la Universidad de Essex (Inglaterra); Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca (España). Actualmente es profesor investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

entonces se denomina “De los derechos humanos y sus garantías” y que antes se llamaba “De las garantías individuales”. Ello tiene el propósito de enfatizar el profundo giro que se quiere propiciar en la concepción sobre los derechos humanos y en la forma en que se vienen protegiendo en México como una cuestión propia del procedimiento judicial, encomendada al Poder Judicial de la Federación con exclusión de los poderes judiciales de los estados mediante el juicio federal de amparo como su mecanismo de cierre. Con fundamento en la enmienda constitucional de 2011, y en acato a la sentencia Radilla, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha modificado su política judicial con respecto a los jueces de los poderes judiciales de los estados de forma tal que éstos contribuyan junto con los jueces federales en la protección de los derechos humanos. Era necesario dar ese paso. Pero con claridad la reforma constitucional ha introducido un mandato más amplio dirigido a todos los poderes públicos del Estado mexicano —que incluye a estados y municipios—, para que se impliquen y de manera interactiva generen las condiciones para el goce de todos los derechos humanos. Dice el artículo 1 de la Constitución en su tercer párrafo:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En este contexto se inscribe el presente trabajo que ofrece una teoría del tratamiento de los derechos humanos que integra los procesos judiciales y los procesos políticos en los estados, pero con particular énfasis en estos últimos en tanto que han merecido una atención menor en la doctrina. Tal omisión de la academia ha aportado su parte para que al próximo aniversario de los 100 años de la Constitución Federal de 1917 lleguemos con un grave y vergonzoso rezago social —con más de la mitad de los mexicanos en situación de pobreza—, que evidencia de manera incontestable el incumplimiento de los derechos sociales por los que dicha Constitución ha entrado a la historia.

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

La Constitución Federal de la República Mexicana ordena a los estados adoptar un sistema presidencial como forma de gobierno. La Constitución

Federal no lo dice así expresamente sino que en el artículo 116 dispone que los estados en sus respectivas Constituciones deben establecer las dos características básicas de esta forma de gobierno: (1) que el jefe del Poder Ejecutivo se elija popularmente en forma directa e independiente del Poder Legislativo, y (2) que el gobernador 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.¹

Para entender el sistema presidencial de los estados resulta ilustrativo hacer su contraste con los rasgos más importantes de la forma alternativa de gobierno, el sistema parlamentario, que han adoptado un número importante de las democracias de nuestros días siguiendo los pasos del modelo construido en Inglaterra.²

El sistema parlamentario se distingue del sistema presidencial porque el gobernador 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 de diputados de la mitad más uno de los miembros de la cámara tiene el derecho a “formar gobierno”, es decir, de elegir de entre los diputados recién elegidos al presidente del gobierno. Una vez que el jefe 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. De esta forma el Parlamento le otorga su “confianza” al gobierno, pero también se la puede retirar para formar un nuevo gobierno; la pérdida de confianza en el gobierno y la formación de uno nuevo requiere la convocatoria a nuevas elecciones. El Parlamento también puede “censurar” a un Ministro que no esté realizando bien su encomienda, lo que tiene el efecto de su cese en el cargo.

Cada cuatro o cinco años hay elecciones programadas para renovar el Parlamento, pero en el sistema parlamentario, como ya mencionamos —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 alternativamente, (b) que haya puntos de vista irreconciliables entre el jefe de

¹ de la Madrid Hurtado, Miguel, “La división de poderes en las entidades de la Federación Mexicana”; en sus *Estudios de Derecho Constitucional* (2ª.ed.). México, Porrúa, 1986; pp. 205-239. en el refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo. México, IJUNAM, 1986; pp. .

² Nohlen, Dieter. “El presidencialismo: análisis y diseños institucionales en su contexto”; en su *Ciencia Política Comparada*. Puebla, ICGDE-Universidad del Rosario, 2013; pp. 121-129.

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 jefe 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 jefe 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 jefe de gobierno que planteó la cuestión política, o retirarla³.

En el sistema presidencial de gobierno 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 mexicanas. 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/o a la confianza pública de la ciudadanía. Cabe señalar además que en el sistema presidencial estatal mexicano los secretarios de despacho son removidos por el gobernador, pero la Constitución Estatal pueden disponer la censura parlamentaria para removerlos bajo el cargo de mala administración.⁴

La división de poderes en el sistema presidencial. En el sistema presidencial de los estados el poder se separa para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial -y en últimas décadas, también entre órganos constitucionales autónomos.

Teóricamente la división entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo tiene dos propósitos: (1) como dispositivo para el control de constitucionalidad, y (2) como dispositivo para la toma inteligente de las decisiones públicas. Complementariamente, la división y asignación de potestades al Poder Judicial obedece (3) a la necesidad de que otro Poder mantenga en sus perímetros competenciales al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo con el

³ Fix Zamudio, Héctor y; Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado* (8ª. Ed.). México, Porrúa, 2012; pp. 273-290.

⁴ La Constitución Federal vigente en su artículo 108 expresamente menciona qué funcionarios de los estados gozan de fuero constitucional, y no incluye entre ellos a los secretarios de despacho estatales. En congruencia con esta habilitación implícita, varias constituciones estatales de la época revolucionaria reconocían la potestad del congreso local para destituir a los secretarios de despacho del gobernador, entre ellas la Constitución de Tabasco de 5 de abril de 1919. Véase Barceló Rojas, Daniel A. y; Piña Gutiérrez, Jesús. *Historia de las instituciones jurídicas de Tabasco*. México, Senado de la República, 2010; pp. 80-93.

objeto de proteger los derechos fundamentales de las personas por acciones violatorias de dichos Poderes.⁵

Control de constitucionalidad. La forma en que se ejercía el poder público en el siglo XIX llevó a los pensadores de la época al convencimiento, basado en evidencia empírica, en lo que veían o experimentaban en carne propia, que la concentración del ejercicio del poder público en una sola persona para legislar y aplicar la legislación a los gobernados conducía a la tiranía, y consecuentemente al desconocimiento de los derechos de los gobernados. Es por ello que la división del poder de legislar, de aplicar las leyes, y de dirimir conflictos, se va a concebir como un dispositivo técnico para inhibir el abuso del poder y, de ser el caso, reaccionar contra la violación de los derechos de las personas reconocidos en la Constitución.⁶

En aquellos tiempos la idea del control judicial de la constitucionalidad de las leyes era controvertida, algunos la consideraba antidemocrática. En efecto, en los albores del constitucionalismo en México la protección de la Constitución se presentó como un problema capital de teoría política. ¿Quién debía proteger a la Constitución contra un acto del Poder Legislativo que la violase? ¿Acaso los jueces —que no eran democráticamente electos— debían tener el poder de anular una ley votada por los representantes populares democráticamente electos por el pueblo? El asunto no era nuevo, se había planteado en los países que iniciaron el constitucionalismo —los Estados Unidos de América y Francia.

En el caso de Norteamérica su Constitución Federal de 1787 no estableció expresamente otro control de constitucionalidad que el político; el control judicial emergería por interpretación de la Suprema Corte en el caso *Marbury vs. Madison* en 1803, inspirado en antecedentes de la justicia constitucional de algunos estados federados que ya habían ensayado el control de constitucionalidad por órgano y proceso judicial⁷. Es de advertir que como un resabio de aquellos tiempos la Constitución Federal de la República Norteamericana sigue hasta la fecha sin considerar expresamente en su texto el control judicial de las leyes o “*judicial review of legislation*”.

Francia por su parte expresamente desechó la posibilidad de que los jueces controlaran la constitucionalidad de las leyes aprobadas por los re-

⁵ Fisher, Louis. *Constitutional Conflicts Between Congress and the President* (5a. Ed.). University Press of Kansas, 2005; pp. 1-20. También la obra del mismo autor *American Constitutional Law* (6a. Ed.). Durham, Carolina Academic Press, 2005; pp. 161-246.

⁶ de la Madrid Hurtado, “División de poderes y forma de gobierno en la Constitución de Apatzingán”; en sus *Estudios de Derecho Constitucional*, pp. 171-203.

⁷ Pound, Roscoe. *Evolución de la libertad* (traducción de Alfonso Castaño). México, Libros Mexicanos Unidos, 1964; pp. 113-130.

presentantes populares reunidos en su Asamblea Nacional. El argumento contra el control judicial de las leyes obedecía a objeciones desde la teoría de la democracia representativa –que no admitía con facilidad que un juez que no tenía legitimidad democrática pudiese anular las leyes aprobadas por un conjunto de representantes electos por el pueblo; además de ello, los franceses rechazaban el modelo de control judicial de constitucionalidad por el hecho de que los jueces franceses no eran imparciales pues pertenecían a la nobleza, clase social vinculada con el Rey que los revolucionarios franceses había depuesto y decapitado para implantar un sistema republicano electivo⁸.

Como legado de la teoría de a división de poderes concebida en los albores del constitucionalismo tanto en México como en Estados Unidos y Francia –que son democracias constitucionales con forma de gobierno presidencial- la división de poderes como dispositivo de control de constitucionalidad por proceso y órganos políticos mantiene su vigencia hasta el día de hoy con el veto como uno de sus principales instrumentos⁹, sólo que al lado de dicho esquema de control de constitucionalidad ha emergido y se ha consolidado el control de constitucionalidad por órgano y proceso judicial¹⁰.

Dispositivo para la toma inteligente de las decisiones públicas. Separar los poderes, y a renglón seguido obligarles a ponerse de acuerdo para aprobar leyes fomentaría –señalaba la teoría- el refinamiento de las leyes por el uso de la razón. La democracia representativa y de su procedimiento legislativo reposa en la idea del valor del diálogo para llegar a las mejores decisiones para la sociedad política. Bajo esta premisa se configuró un procedimiento legislativo por medio del cual se aprobarían las decisiones políticas vinculantes para la comunidad con autoridad de “ley”, deliberadamente reposado, en el que participan dos poderes públicos –el Legislativo y el Ejecutivo, así como los ciudadanos. El procedimiento legislativo, por disposición constitucional, debe someter las iniciativas de ley a varias lecturas –y ser público-, al efecto de que los ciudadanos tengan también oportunidad de participar expresando su parecer. El resultado de dicho diálogo entre dos poderes públicos y los ciudadanos –potenciados con la intermediación de los medios de comu-

⁸ Rogoff, Martin. *French Constitutional Law*. Durham, Carolina Academic Press, 2011; pp. 184-190.

⁹ de la Torre Villar, Ernesto. “El constitucionalismo mexicano y su origen”; en *Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*. México, UNAM, 1964; pp. 198-203.

¹⁰ Rabasa, Emilio. *Historia de las Constituciones Mexicanas*. México, IJUNAM, 2008; pp. 51-54.

nificación social- sería la confección y aprobación de leyes más inteligentes, sensibles a los intereses de los representados¹¹.

La teoría de la división de poderes en nuestros días. Contrario a lo que se pensaba en los albores del constitucionalismo que percibía la actividad de los partidos como nociva para el interés general, las democracias representativas de nuestros días operan por medio de partidos políticos. Esto ha provocado que la línea divisoria entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el sistema presidencial tienda a diluirse –a borrarse incluso- por la identidad del partido político al que pertenecen el Gobernador y los diputados del partido en el gobierno.¹² El mismo fenómeno se produce en los sistemas presidenciales de coalición que se conforman por la asociación formal por el periodo de una legislatura del gobernador y los diputados de su partido, con diputados y dirigentes de otras formaciones políticas diferentes cuando, pasada la elección, el partido en el gobierno no obtiene mayoría absoluta en el congreso; dicho pacto entraña la elaboración e impulso político de un programa de gobierno común¹³. Pues bien, al producirse esta vinculación entre Poderes, lógicamente, el choque entre ellos como control político de constitucionalidad ha perdido potencia. Pero la disminución del control político de constitucionalidad entre Poderes ha sido oportunamente compensado por el control político de los ciudadanos por medio de instrumentos de democracia directa, así como por el control de constitucionalidad por órgano y proceso judicial. Por otra parte, por lo que se refiere a la teoría de la separación de poderes como dispositivo para la toma inteligente de las decisiones públicas en el sistema presidencial de nuestros días, cabe decir que sigue tan actual al día de hoy como lo fue en la época de su concepción.

III. FUNCIONES DEL PODER EJECUTIVO EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL

Mediante la locución “poder ejecutivo” que utiliza la Constitución Estatal se entiende la función que se atribuye al gobernador del estado, pero también

¹¹ Eskridge, William N.; Frickey, Harry; y Garrett, Elizabeth. *Legislation and Statutory Interpretation* (2ª. ed.). New York, Foundation Press-Thompson West, 2006; pp. 81-83.

¹² Dickinson, Mathew J. “The President and Congress”; en Michael Nelson (ed.) *The Presidency and the Political System* (9ª. Ed) . Washington, CQ Press, 2009; pp. 409-430. También NOHLEN, “El presidencialismo: análisis y diseños institucionales en su contexto”; en *Ciencia Política Comparada*, op. cit., pp. 107-120.

¹³ Lanzaro, Jorge. “Presidencialismo con partidos y sin partidos. El presidencialismo en América Latina: debates teóricos y evolución histórica”; en su compilación *Presidencialismo y Parlamentarismo*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012; pp. 17-56.

al órgano que le sirve de instrumento para llevarla a cabo; “poder ejecutivo” como función del Estado se refiere a la tarea que se le asignaba en el siglo XIX al gobernador del estado: hacer cumplir las leyes aprobadas por el congreso, ejecutarlas. Para ello se le atribuía la potestad jurídica de emitir “reglamentos” y llevar a cabo “actos ejecutivos”, con los que físicamente hacía que las cosas sucedieran.¹⁴ Esta labor la sigue desempeñando el gobernador del estado hasta el día de hoy, más ya no es -como sí lo fue en el siglo XIX-, su única encomienda.

En el siglo XX las demandas del pueblo mexicano sobre sus necesidades básicas se elevaron a rango de derechos sociales, e hicieron que los gobiernos nacional y estatales se tuviesen que hacer cargo de proveer servicios de salud, educación, apoyos al trabajador, provisión de vivienda. Los derechos sociales generaron una nueva responsabilidad al Estado: intervenir directamente en el proceso económico para mejorar sus beneficios sociales y planear la acción del gobierno, dirigir la acción pública. Dicho en otras palabras, se produjo la mutación del Estado liberal al Estado de Bienestar, lo que trajo aparejada la necesidad de imprimir dirección a la acción pública y, de manera obligada, la de asignar a un órgano constitucional la tarea de director. Tal asignatura recayó de manera natural en el jefe del poder ejecutivo en el sistema de gobierno mexicano de tipo presidencial –lo que sólo pueden llevar a cabo con éxito en la medida que sea capaz de influir sobre el parlamento que ostenta la potestad de aprobar las leyes y presupuestos.¹⁵

Así pues, como jefe del Poder Ejecutivo la Constitución del estado le asigna hoy día al gobernador la función de ejercer el poder ejecutivo en su sentido decimonónico, pero también otras más. Las funciones del jefe del Poder Ejecutivo estatal del siglo XXI son las siguientes:

1. Defender e implementar la Constitución del estado.
2. Dirigir la acción pública para resolver los problemas sociales así como colmar las expectativas de progreso de la sociedad política.
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 sistema federal de distribución de competencias deben cumplirse a través de las competencias reservadas a las entidades federativas.

Ahora bien, como en una democracia representativa el poder público es delegado por el pueblo para ser ejercido en su beneficio y sujeto a condi-

¹⁴ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. (26^a. Ed.). México, Porrúa, 1987; pp. 53-66.

¹⁵ Sáenz Arroyo, José. “Bases Constitucionales de la Planeación en México”; en (VVAA) *La Planeación en México*. México, Porrúa, 1982; pp. 1-14.

ciones, la Constitución del estado le impone al gobernador dos obligaciones constitucionales estrechamente vinculadas a las cuatro funciones enlistadas arriba. Estas 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 jefe 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 e implementación de la Constitución del estado

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). Defender la Constitución Estatal es el primer deber del gobernador, que se formaliza con la protesta solemne que el jefe del Ejecutivo rinde obligándose a ello en su acto de investidura. Para hacer respetar la Constitución Estatal, ésta atribuye “potestades jurídicas” al gobernador para interponer: el veto, la controversia constitucional, y la acción de inconstitucionalidad.

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 conocida como “veto”. Esta potestad del gobernador se encuentra integrada dentro del procedimiento legislativo establecido en la Constitución al que se debe ceñir la aprobación de las leyes. En el procedimiento legislativo se señala que después de aprobada una ley por el congreso, éste lo debe remitir al jefe 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 para un análisis de constitucionalidad por parte del congreso.

El congreso estatal puede considerar fundadas las objeciones de constitucionalidad señaladas por el gobernador, hacer las correcciones pertinentes, y aprobar la ley nuevamente con la misma mayoría absoluta requerida para la aprobación de las leyes. Pero el Congreso puede también 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.

La controversia constitucional es un segundo instrumento procesal que sirve para proteger las competencias que la Constitución le asigna al Poder Ejecutivo por su posible invasión por otro Poder u órgano constitucional autónomo o por un Ayuntamiento. La controversia constitucional que se interpone contra la ingerencia indebida sobre las competencias propias por parte de otro Poder u órgano constitucional o Ayuntamiento tiene el propósito de garantizar el esquema de distribución constitucional de competencias.

Por su parte la acción de inconstitucionalidad que el gobernador puede interponer por conducto del procurador de justicia, es un medio por el cual se cuestiona la constitucionalidad de una ley aprobada por el congreso. De considerarse fundada la impugnación, la ley se anula en el segmento que resulte contrario al texto constitucional.

Ahora bien, es de advertir que la “defensa de la Constitución” no es suficiente para que ésta se cumpla, para garantizar su carácter de norma suprema. La Constitución Estatal además se debe “implementar” para que el Estado pueda satisfacer los derechos de segunda y tercera generación otorgados en la propia Constitución¹⁶. Es decir, una parte de la Constitución concernida con los derechos fundamentales demanda acciones de anulación o “negativas”, y otra acciones de creación o “positivas”.

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia de la Lengua 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

¹⁶ Sen, Amartya. *Development as Freedom*. New York, Anchor Books Edition, 2000; pp. 13 y ss. de la Madrid Hurtado, “Economía y Derecho”; en sus *Estudios Constitucionales*, op. cit., pp. 14-33; También López Ayllón, Sergio y; García, Adriana. “Distribución de la riqueza: el complejo equilibrio de la democracia constitucional”; en Héctor Fix Zamudio y Diego Valadés (coords.) *Instituciones sociales en el constitucionalismo contemporáneo*. México, El Colegio Nacional-IJJUNAM, 2011; pp. 233-256.

ajeno; (3) vedar, prohibir; (4) impedir, estorbar”. Por su parte “Implementar” significa: “poner en funcionamiento, aplicar métodos, medidas, etcétera, para llevar algo a cabo”¹⁷.

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 de los poderes públicos destacándose como su técnica más acabada las garantías procesales de tipo judicial. Pero los derechos sociales y los derechos de solidaridad, en agudo contraste con los derechos políticos y civiles, requieren la intervención del Estado –no su abstención- para que las personas puedan efectivamente disfrutarlos. Y dicha intervención sobre todo recae en los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado, no en el Poder Judicial, pues se traducen en mandamientos de ley 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.¹⁸

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 requiere una “acción negativa” 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”, y que ésta 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 estado¹⁹. El Poder Judicial no es el órgano más apto

¹⁷ *Diccionario de la Lengua Española*. Real Academia de la Lengua (22ª. Ed). Madrid, Espasa Calpe, 2001.

¹⁸ Ruiz Massieu, Francisco. “El contenido programático de la Constitución y el nuevo derecho de protección a la salud”; en *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, 1983; pp. 226 y ss. También Gamas Torruco, José. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, 2001; pp. 375-377.

¹⁹ Carpizo, Jorge. “El cumplimiento de los derechos de la justicia social”, en *Documento de Trabajo* no. 159. México, IJUNAM, septiembre de 2011; pp. 1-22; y “Los derechos humanos de solidaridad”, en *Documento de Trabajo* no. 162. México, IJUNAM, Octubre de 2011; pp. 1-30.

para promover los derechos sociales y los derechos de tercera generación, tan sólo participa para su protección de manera intersticial.²⁰

Para cumplir con la función de “implementar la Constitución”, la Constitución le otorga “potestades jurídicas” al gobernador del estado. Por ser las mismas potestades jurídicas necesarias para cumplir con la función de dirección de la acción pública y ejecución de la ley que se explica en los siguientes dos apartados, nos remitimos a lo que en ellos se comenta.

Para concluir este apartado es obligado apuntar que la participación del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo en la implementación de la Constitución Estatal –y de manera especial para promover los derechos sociales y de tercera generación que se satisfacen por medio de la intervención sobre la economía y la gestión de los servicios públicos a cargo del Poder Ejecutivo- no se reduce a emitir la legislación y aprobar los presupuestos, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo deben también *evaluar* por sus resultados el impacto de la inteligencia de las políticas públicas y la propiedad de su debida gestión, con el objeto último bien de rectificar o bien de escalar a la alza la política pública, para alcanzar cotas cada vez más altas de goce de tales derechos por los gobernados. Ello es así porque 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 (art. 1, párr. 3º.) y de la Constitución Estatal²¹. Para cumplir con este principio constitucional –para saber que efectivamente se está progresando- necesariamente se debe “medir” empíricamente los resultados de las políticas públicas encaminadas a la satisfacción de los derechos sociales²² y de tercera generación con las técnicas que provee la Ciencia Política y la Ciencia de la Administración Pública, entre ellas la estadística social²³, y hacerlos del dominio público. Traducir a lenguaje matemático el estado que guardan los derechos humanos, y difundir

²⁰ Gamas Torruco, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., . pp. 1120-1121. Ferrer MacGregor, Eduardo. “La justicia y el constitucionalismo social”; en Héctor Fix Zamudio y Diego Valadés (coords.) *Instituciones sociales en el constitucionalismo contemporáneo*. México, El Colegio Nacional-IJUNAM, 2011; pp. 109-136.

²¹ Carpizo, Jorge. “Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, no. 25, julio-diciembre de 2011, p. 22.

²² ONU. *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la Medición y la Aplicación*. New York, Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la ONU, 2012. También véase Carbonell, José y Carbonell, Miguel. *El derecho a la salud: una propuesta para México*. México, IJUNAM, 2013; pp. 31-48.

²³ Kurtz, Norman. *Introduction to Social Statistics* (reimpr.). Singapore, Mac Graw Hill, 1985; pp. 1 y ss.

la estadística social, es una garantía de naturaleza política de los derechos humanos de segunda y tercera generación.²⁴

En suma: en el sistema presidencial de los estados mexicanos el gobernador debe medir los efectos de su gestión y hacer su autoevaluación (control intraorgánico) al propósito de rectificar, o simplemente -obligado por el citado “principio de progresividad” de los derechos humanos- mejorar la gestión cuando ésta está obteniendo los resultados previstos al momento en que la medida pública se implantó. Sin embargo en última instancia la evaluación recae en el Poder Legislativo (control interorgánico). Los controles intraorgánicos e interorgánicos sobre el ejercicio del poder del jefe de gobierno del estado son complementarios. En este orden de ideas los controles intraorgánicos e interorgánicos del sistema presidencial estatal deben ser considerados garantías institucionales para el cumplimiento de todos los derechos humanos y de manera especial con respecto a los derechos de segunda y tercera generación. El estudio integral de ellos, sugiere Diego Valadés, requiere una disciplina propia, el “Derecho Procedimental Político”, proposición académica que asumimos en el presente trabajo.

2. Dirección de la acción pública

La dirección política de la comunidad estatal es uno de los deberes más importantes que en nuestra democracia representativa se le encomienda al jefe del Poder Ejecutivo²⁵. 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, y (3) persuadir al congreso estatal para que apruebe las leyes y presupuestos necesarios para implementar los programas de gobierno confeccionados por el Poder Ejecutivo para cumplir con las expectativas sociales de una vida mejor, con orden y paz sociales.²⁶

La acción de gobierno tiene como objetivo esencial y último la promoción de los derechos humanos. Como señala Jorge Carpizo haciendo eco de

²⁴ Orozco Hernández, J. Jesús. “Consideraciones sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”; en *Memoria del XI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Argentina, IIDH-Universidad Nacional de Tucumán-Asociación Argentina de derecho Constitucional, 2013; pp. 315-325.

²⁵ de la Madrid Hurtado, Miguel. *El ejercicio de las facultades presidenciales*. México, Porrúa, 1998; pp. 45-49; también López Guerra, Luis. *Introducción al Derecho Constitucional*. Valencia, Tirant lo Blanch, 1994; pp. 83-84.

²⁶ Birkland, Thomas. *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making* (3ª. Ed.). London, Sharpe, 2011; pp. 3 y ss.

los juristas y constituyentes mexicanos de los siglos XIX y XX que proyecta al siglo XXI, los derechos humanos son el origen y fin del poder público²⁷. 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 suele ser repetido en la Constitución Estatal.

El gobernador cuenta con varias “potestades jurídicas”, complementarias entre sí, que le permiten descargar la función de dirección de la acción pública:

1. La potestad de elaborar el plan estatal de desarrollo.
2. La potestad de iniciar leyes, incluida la ley de ingresos y egresos del estado.
3. La potestad para interponer observaciones a las leyes del Congreso o veto.
4. La potestad de nombramiento y remoción de los miembros de su consejo de gobierno o gabinete.

Siguiendo las enseñanzas de Jorge Carpizo, en adición a estas cuatro potestades constitucionales, el gobernador suele contar con una importante potestad “metaconstitucional” que mana de la capacidad de influencia del gobernador sobre el partido político en el gobierno –el liderazgo sobre el Congreso del estado (F). A esta hay que añadir la que sugiere Diego Valadés que se manifiesta cuando el gobernador ejerce influencia sobre otros partidos políticos con representación en el congreso con los que forma un gobierno de coalición mediante un pacto (F’).

A. - *El Plan Estatal de Desarrollo*. El gobernador es el funcionario a quien la Constitución Estatal encomienda 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.²⁸

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 pobla-

²⁷ Carpizo, “Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características”, op. cit., pp. 3-29.

²⁸ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. *Gasto y financiamiento del Estado*. México, IJUNAM, 2013; pp. 50-53.

ción, crece también la dificultad para darles a todos solución simultáneamente. Y 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, pero fijar prioridades para su atención y solución.

Ahora bien, tanto la identificación de los “problemas” de la sociedad, como sus posibles “soluciones”, pueden ser muy diferentes según la óptica ideológica con que se miren²⁹. 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 envejezcan 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. 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.

No hay en una democracia representativa ninguna certeza 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 ideológica con exclusión de las demás, sino que todas deben apelar al apoyo del pueblo como medio de resolución de los conflictos sociales. 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.

B.- Potestad de iniciativa de ley. 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 congreso del estado 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, etcétera.

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 in-

²⁹ Spiro, Herbert J. *The Political Systems of Democracy*. Amherst, Random House, 1959; pp. 22-29.

roducir 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.³⁰

Ahora bien, para que los individuos que integran la sociedad política estatal puedan gozar efectivamente de sus derechos humanos, es absolutamente necesario que haya recursos económicos para sufragar los gastos del poder público, y estos 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 unos y otros.

C.- *La potestad para interponer observaciones a las leyes del Congreso o veto.* Don Sebastián Lerdo de Tejada, Ministro de Relaciones Exteriores y de Gobernación del Presidente de la República y exgobernador de Oaxaca, Benito Juárez, explica la virtud del veto como potestad legislativa del 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 2/3 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 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 control político de constitucionalidad, sin embargo en el sistema presidencial estatal mexicano –como en el estadounidense- ha terminado por integrarse como uno más de los instrumentos de liderazgo del Ejecutivo sobre el Congreso³¹.

D.- *La potestad de nombramiento de su consejo de gobierno o gabinete, y de remoción de sus secretarios de despacho.* La Constitución le otorga al gobernador la potestad de nombrar a sus colaboradores inmediatos. Este es un instru-

³⁰ Hurst, James Willard. *Dealing with Statutes*. New York, Columbia University Press, 1982; pp. 31-65. Desde una óptica interdisciplinaria véase True, James; Jones, Bryan y; Baumgartner, Frank. “Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policy Making”; en Paul A. Sabatier (ed) *Theories of the Policy Process*. Boulder, Westview Press, 2007; pp. 155 y ss.

³¹ Eskridge, et. al., *Legislation and Statutory Interpretation*, op. cit., pp. 210-217.

mento 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 administrativa³².

Es de señalar que 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 ejecuta³³.

Ahora bien, la importancia del gabinete como consejo de gobierno es tal, que las constituciones de las democracias presidenciales establecen la potestad de nombramiento del Ejecutivo sujeta a la ratificación del congreso, al efecto de que se constaten las prendas profesionales y de solvencia moral del funcionario público propuesto por el gobernador 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 gobierno-, como de la gestión de las leyes, la Constitución 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 Ejecutivo³⁴.

E. - Potestad metaconstitucional. El liderazgo del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo. 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

³² Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano* (7^a. ed.) México, Editorial Pax, 1983; p. 421.

³³ Martínez Báez, Antonio. “El Ejecutivo y su gabinete”; *Revista de la Facultad de Derecho*. México, UNAM, abril-junio de 1952; pp. 55 y ss.

³⁴ Valadés, *El gobierno de gabinete, op. cit.*, p. 62.

governador es la que le 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.³⁵

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 cualidad que tiene que tener 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”.³⁶

Es de destacar que 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 jefe 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 legisladores 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”- 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 “programa de gobierno” del “Plan Estatal de Desarrollo”.

El liderazgo del partido en el gobierno del gobernador tiene su fuente 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

³⁵ Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, op. cit., pp. 190-199.

³⁶ Wilson, Woodrow. *El Gobierno Constitucional en los Estados Unidos* (traducción de Federico González Garza). México, Editorial Cultura, 1922; pp. 55-79. También Neustadt, Richard. *Presidential Power and the Modern Presidents*. New York, Macmillan, 1990; p. 29-49. También Maltese, John y; Pika, Joseph. *The Politics of the Presidency* (7ª. Ed.). Washington, CQ Press, 2010; pp. 221-224.

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. Es de esta manera que 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 ³⁷.

F- Potestad metaconstitucional. El liderazgo del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo mediante pactos formales de coalición. 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 formal -de cara a la ciudadanía y con duración para toda la legislatura- en el que las distintas fuerzas se comprometen a elaborar e impulsar un programa de gobierno compartido.³⁸

3. Ejecución de la ley

La Constitución Estatal le encomienda al gobernador “proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes”³⁹. 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, así como el “principio de progresividad” de los derechos humanos- lo que exige la autoevaluación constante de la gestión pública.

³⁷ Nohlen, “Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos”; en *Ciencia Política Comparada*, op. cit., pp. 108-120.

³⁸ Valadés, Diego. “El Sistema Presidencial de Coalición”, conferencia dictada en El Colegio Nacional. Ciudad de México, 20 de agosto de 2013.

³⁹ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano* (21ª. Ed). México, Porrúa, 1985; p. 461.

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

1. Potestad para emitir reglamentos.
2. Potestad para efectuar actos administrativos.
3. Potestad para iniciar y aplicar el derecho sancionador administrativo.
4. Potestad para iniciar ante el Poder Judicial 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 al principio de progresividad de los derechos humanos, 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:

A. Potestad para revocar actos administrativos de funcionarios inferiores, que sirve como control de legalidad.

B. 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 jurídica para emitir reglamentos

El reglamento puede definirse como la prescripción formal emitida por el jefe 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 humanos 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 responsable⁴⁰, además de otros requisitos establecidos en la Ley de Procedimientos Administrativos.

B. Potestad jurídica para efectuar 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

⁴⁰ Fraga, *Derecho Administrativo*, *op. cit.*, p. 104.

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.

C. *Potestad jurídica para aplicar el derecho sancionador administrativo*

En ocasiones, el gobernador debe hacer cumplir las leyes ejerciendo medidas de coerción sobre los gobernados a través de sanciones administrativas. El gobernador y por delegación de éste los secretarios de despacho pueden imponer el derecho sancionador administrativo.

Por derecho sancionador administrativo 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 ellas se cuentan el apercibimiento o notificación, la suspensión de la actividad; la revocación de la licencia cuando ésta sea renovable y las multas.⁴¹

Aunque pueden llegar a perseguir el mismo fin —el cumplimiento forzado de las leyes por parte de los gobernados— el derecho sancionatorio administrativo, 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 por la importancia de la sanción, que en materia administrativa sólo como auténticas excepciones puede comprender la privación de la libertad.

D. *Potestad para iniciar ante el Poder Judicial 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

⁴¹ García De Enterría, Eduardo y; Fernández, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II (6a. Ed.). Madrid, Civitas, 1999; pp. 159-201.

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 acude a cumplir con sus obligaciones, se le pueden fincar responsabilidades penales por evasión fiscal⁴² –que es la apropiación de fondos públicos por omisión de la obligación fiscal.⁴³

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 en el titular del Poder Ejecutivo, quien lo ejerce por conducto del ministerio público.

E. Potestad para revocar 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 legal y lealmente. 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 Poder Ejecutivo. El control de legalidad se lleva a cabo dentro del propio Poder Ejecutivo –por ello su identificación como control “intraorgánico”–, y opera a través de los “recursos administrativos” que prevé la ley de procedimiento administrativo y las leyes sustantivas. El recurso administrativo consiste en que el gobernado bien sea por un interés directo o por un interés legítimo cuestiona la legalidad de una medida y solicita formalmente su reconsideración por el funcionario responsable; si éste confirma el acto, el gobernado puede recurrir al superior jerárquico quien tiene potestad para anular y rectificar el acto administrativo del inferior.

El principio de jerarquía que opera dentro del Poder Ejecutivo permite que el superior supervise lo que hace el inferior. Así, el gobernador super-

⁴² Ídem, pp. 179-182.

⁴³ Fix Zamudio, Héctor: “El Ejecutivo federal y el Poder Judicial”; en (VVAA) *El sistema presidencial mexicano*. México, UNAM, 1988; pp. 302-318.

visa 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 Real Academia 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. Si éstos no funcionan adecuadamente, los debe remover de sus cargos.

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 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 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.⁴⁴

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.⁴⁵

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

El control sobre la forma en que un funcionario ejerce el poder es un potente e ineludible incentivo sobre su conducta pública⁴⁶. Con ello en mente se concibió a la Constitución como un dispositivo de control del poder mediante el diseño de controles intraorgánicos e interorgánicos para inducir el comportamiento de los funcionarios al ejercicio legal y racional del poder público⁴⁷.

Como apunta Diego Valadés quien se ha ocupado de reelaborar y aplicar en México la teoría del control del poder de Karl Loewenstein, el control político de la Constitución Estatal que se ha descrito más arriba al explicar la división de poderes es interorgánico, pero también es intraorgánico. Es interorgánico porque es un control entre diferentes órganos del Estado —entre los tres poderes clásicos—, por lo cual también se le denomina control “horizontal” del poder ya que los tres poderes se encuentran alineados en la misma dignidad constitucional de órganos superiores del Estado. Por su

⁴⁴ Serna de la Garza, José María. *El sistema federal mexicano*. México, IJUNAM, 2008; pp. 99-184.

⁴⁵ Ídem, pp. 363-422.

⁴⁶ Dahl, Robert. “Power as the Control of Behaviour”; en Steven Lukes (ed.) *Power*. Oxford, Blackwell, 1992; p. 38.

⁴⁷ Loewenstein, Karl. *Political Power and the Governmental Process*. Chicago, Chicago University Press, 1957; pp. 123 y ss.

parte el control intraorgánico se produce al interior de cada uno de los órganos del Estado o poderes públicos.⁴⁸

En adición a esta identificación de controles, Diego Valadés elabora sobre el objeto del control en el ejercicio del poder en atención a las funciones que se le asignan al Estado Constitucional, Democrático y Social de Derecho de nuestros días, y planta la simiente de un paradigma para su estudio: el “derecho procedimental político”. Para entender la posición de Diego Valadés es conveniente considerar que en el Estado liberal burgués la única preocupación de la doctrina era la concepción del control o defensa de la Constitución contra violaciones –lo que llevó al desarrollo del derecho procesal jurisdiccional con especialización en sus diferentes materias: constitucional, civil, penal, administrativo⁴⁹. La atención que se le dio al proceso político y choque entre poderes también se enfocó sobre todo como técnica de contención del ejercicio autoritario del poder –como procedimiento de anulación de actos. Sin embargo el cumplimiento de los derechos de segunda y tercera generación no encuentran plena satisfacción mediante instrumentos procesales de defensa negativa, sino –nos dice Diego Valadés– por instrumentos procesales políticos generadores de acciones positivas, racionalmente concebidas y diligentemente ejecutadas. En este contexto no sólo es importante la concepción inteligente de acciones y su gestión, sino su control por el rendimiento de las acciones, por sus resultados sociales, mensurables. En esta tarea para Diego Valadés el gabinete y el congreso se constituyen como los órganos más importantes de control –el primero intraorgánico y el segundo interorgánico⁵⁰.

1. *Control intraorgánico del Poder Ejecutivo*

El control intraorgánico es el que se produce 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

⁴⁸ Valadés, Diego. “El poder de controlar”; en *Liber ad Honorem Sergio García Ramírez*, volumen I. México, IJUNAM, 1998; pp. 658-679. También “El control interorgánico entre los poderes Legislativo y Ejecutivo de México”; en (VVAA) *El Sistema Presidencial Mexicano*. México, UNAM, 1998; pp. 245-268.

⁴⁹ Díez Picazo, Luis. “Aplicación del derecho”; en *Experiencias jurídicas y teoría del Derecho* (3ª. Reimpr.). Barcelona, Ariel, 1999; pp. 220-234.

⁵⁰ Valadés, Diego. *El gobierno de gabinete*. México, IJUNAM, 2003, pp. 27-73; y del mismo autor *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. México, IJUNAM, 2007; pp. 7-21.

derechos humanos 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 los derechos de segunda y tercera generación.

A. *El control intraorgánico en defensa de la Constitución y las leyes.
El refrendo y los 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 jefe del Poder Ejecutivo, es decir, sobre el gobernador del estado. Esta es una figura que adoptamos y adaptamos de los sistemas 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 transfiriera de un personaje público inamovible – el Rey- a un funcionario público amovible, era la aposición de la firma del ministro sobre todos los actos del Rey.⁵¹

Con esta misma lógica operaría el refrendo en el sistema presidencial de los estados mexicanos. No se puede remover al gobernador salvo por causas excepcionalmente graves de violencia a la Constitución y leyes estatales o afectación de la confianza pública, pero sí se puede remover inmediatamente a sus secretarios de despacho y funcionarios equivalentes del sector descentralizado. Mediante su firma éstos se hacen responsables políticos por los actos del gobernador, y asumen también la responsabilidad jurídica –que puede llegar a ser penal, civil y administrativa- por los actos del gobernador. La idea es que los secretarios de despacho, cuando el gobernador les requiera que firmen un acto de gobierno, puedan advertir al jefe del Poder Ejecutivo que el acto es contrario a la constitución o a las leyes y sugerir por tanto que dicho acto deba adecuarse al orden constitucional y legal. El secretario 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 res-

⁵¹ Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., pp. 253-260.

ponsabilidad política por el acto refrendado, lo que puede llegar a implicar incluso la remoción de su encargo público por el congreso mediante una moción de censura.

Pero el refrendo también se proyecta al ámbito de la responsabilidad jurídica, esto es, al ámbito de la responsabilidad penal personal del secretario -que puede conducirlo a prisión- a la responsabilidad civil y a la responsabilidad administrativa. Un acto contrario a las leyes del gobernador que sea refrendado por el secretario de despacho hace directamente responsable a éste último y de manera inmediata. Ello quiere decir que el secretario del despacho tendría que responder ante la justicia ordinaria en el momento en que sea requerido por el juez sin necesidad de que el juez tenga que solicitar al congreso la declaración de procedencia -como sí se tendría que hacer en una acusación penal contra el gobernador.⁵²

Bajo esta lógica se entiende que para que opere el refrendo en cuestiones relacionadas con la materia penal, los secretarios de despacho de los estados no deben gozar del fuero constitucional. De esta manera mediante la figura del refrendo se facilita la investigación y el ejercicio de la acción penal en delitos de corrupción gubernativa y electorales estatales (o federales) de los altos funcionarios públicos pues no debe existir impedimento alguno para iniciar un juicio de naturaleza penal contra un secretario. A partir de un juicio incoado contra un secretario de despacho, en caso de que el gobernador pueda estar directamente involucrado en un delito, no podrá eludir responder ante la justicia al término de su periodo constitucional cuando cesan las prerrogativas que la Constitución Estatal le confiere, o incluso antes si así lo decide el Congreso ante una solicitud de juez penal competente.

Como antes dijimos, el refrendo es un control intraorgánico de constitucionalidad y legalidad sobre el jefe del Poder Ejecutivo. En complemento de éste 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 Ejecutivo⁵³. Es de señalar que los recursos administrativos operan de manera atenuada con respecto a la forma de organización administrativa descentralizada, y no son precedentes con respecto a los actos del procurador de justicia y de sus agentes ministeriales.

⁵² Ruiz Massieu, José Francisco. “El refrendo en la evolución constitucional de México: un recuento dogmático”; en *El refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*. México, IJJUNAM, 1986; pp. 19-30.

⁵³ Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo*, volumen I (2ª. Ed.). Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1998; pp. 86 y ss.

El recurso administrativo consiste en que el gobernado bien sea 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 quien tiene potestad para anular y rectificar el acto administrativo del 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, subdirectores, jefes de departamento y analistas.⁵⁴

Ahora bien, y en ello estriba uno de los beneficios del servicio civil de carrera, los funcionarios inferiores igualmente se pueden negar a ejecutar un acto contrario a la Constitución y leyes del estado que les ordene su superior jerárquico, es decir, existe un control de constitucionalidad y legalidad ascendente de los funcionarios del servicio civil de carrera sobre los mandos superiores. En ambos casos –fase de control descendente o ascendente de los recursos administrativos-, de existir diferencias entre los funcionarios, éstas pueden tomar la vía del control interorgánico mediante la intervención del tribunal de lo contencioso administrativo del Poder Judicial del estado.

B. El control intraorgánico para la implementación de la Constitución y las leyes. El gabinete

Con sustento en evidencia empírica, la ciencia de la administración señala que las acciones positivas que debe impulsar el jefe del Poder Ejecutivo para implementar la Constitución Estatal deben obedecer a un plan⁵⁵. Este se integra por disposición de la Constitución Estatal en un “Plan Estatal de Desarrollo”, uno de cuyos componentes –vinculante para la administración pública- es el programa de gobierno.⁵⁶

En este orden de ideas, y con sustento en los estudios de Diego Valadés identificamos al gabinete como un control intraorgánico en el Poder Eje-

⁵⁴ García De Enterría, y Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, op. cit., pp. 503-507.

⁵⁵ Sabatier, Paul. “Political Science and Public Policy”; en Matthew Can y Stella Theodoulou (ed.) *Public Policy. The Essential Readings*. Prentice Hall, 1995; pp. 10-15.

⁵⁶ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. *Planeación, programación y presupuestación*. México, II-JUNAM, 2003; pp. 59-87.

cutivo, idóneo -como señala dicho autor-, para imbuir de racionalidad y coherencia los actos de autoridad más trascendentes del jefe del Poder Ejecutivo -entre los cuales destaca en primer lugar la concepción del programa de gobierno y su ejecución. Para cumplir con el programa de gobierno el gobernador, con el concurso de su gabinete, debe elaborar el paquete legislativo y de presupuestos de ingresos y egresos.

El control intraorgánico que genera el gabinete se puede construir a partir de la potestad delegada expresamente en la Constitución del estado al gabinete de opinar sobre ciertos actos del gobernador.

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 dominar la materia- pues sirven de consejeros al gobernador en la elaboración de las políticas públicas, y los programas de sus respectivas áreas de responsabilidad. Y de manera colegiada construyen el programa de gobierno como acto del gabinete.

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 es que los gobernantes se sujeten al orden jurídico y que las acciones de gobierno estén orientados por el interés general. Para garantizar la sujeción al principio de supremacía constitucional y de legalidad por parte del Poder Ejecutivo, sea 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 humanos. 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 sobre los actos del Poder Ejecutivo en el que participan todos los jueces locales⁵⁷. La Constitución Estatal puede además 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 y la acción de inconstitucionalidad.⁵⁸

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 tribunal de lo contencioso administrativo y hacer respetar su derecho⁵⁹. Si el asunto es de materia penal, el control de la legalidad se establece mediante el control de la actuación de los agentes del ministerio público por los juzgados y tribunales en materia penal.

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. 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”.⁶⁰

⁵⁷ García De Enterría, y Fernández, *Derecho Administrativo*, volumen I, *op. cit.*, 96-226.

⁵⁸ Astudillo, César. *Ensayo de Justicia Constitucional en Cuatro Ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*. México, IJUNAM, 2004.

⁵⁹ García de Enterría, y Fernández, *Derecho Administrativo*, vol. I, *op. cit.*, 568-595.

⁶⁰ Fernández, Tomás R. *De la arbitrariedad de la Administración* (2ª. Ed.). Madrid, Civitas, 1997; p. 132.

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.*

Todos los derechos fundamentales de la Constitución Estatal, pero de manera especial los derechos sociales y los llamados 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 Poder Ejecutivo mediante la confección de las políticas públicas y la conducción de la administración pública. De ello se deriva de manera lógica que la inteligencia en la confección de las políticas públicas⁶¹, así como la eficacia, eficiencia, economía y honestidad con que la administración pública se conduzca 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. El objetivo primario de la supervisión y control es el de corregir desviaciones de los objetivos 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 bien a la falta de inteligencia de la política pública, bien a problemas de su gestión administrativa, o a una combinación de éstas⁶². El gobernador está constitucionalmente obligado a rendir cuentas de las decisiones de gobierno y de la gestión de la administración pública, y a asumir la responsabilidad política por ello.

En toda democracia representativa el poder que el pueblo delega en sus gobernantes, se hace con condiciones, siendo una de éstas la rendición de cuentas a los ciudadanos de cómo se ha ejercido el poder público delegado. Bajo este entendido, 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. Este (1) debe rendir cuentas de los resultados de su gestión como jefe de gobierno y de la administración pública por las cuatro funciones 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

⁶¹ Galligan, Denis. J. *Discretionary Powers. A Legal Study of Official Discretion*. Oxford, Clarendon, 1990; pp. 142 y ss.

⁶² Dodd, Lawrence y; Schott, Richard. *Congress and the Administrative State*. New York, Macmillan Publishing Company, 1986; pp. 155-211.

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.⁶³

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 el año de ejercicio fiscal. Para lograr su objetivo, la rendición de cuentas se debe producir en tiempo real de ejecución de las leyes y presupuestos por programas, al 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 oportunamente⁶⁴. Este proceso 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 jefe 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.

Hemos dicho ya que 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 jefe del Poder Ejecutivo se basa en la potestad constitucional del Poder Legislativo de (1) aprobar el presupuesto⁶⁵; (2) de emitir juicios de reprobación sobre el titular de una unidad de la administración pública;⁶⁶ y (3) de reformar e incluso abrogar la ley existente cuya inteligencia o gestión es objeto de controversia.⁶⁷

Como ha sido observado, 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 no se gasta bien el dinero público, con resultados mensurables, el presupuesto de un programa para el año siguiente puede verse comprometido.

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 admi-

⁶³ Bustos Gisbert, Rafael. *La responsabilidad política del gobierno. ¿Realidad o ficción?*. Madrid, Colex, 2001; pp. 52-61.

⁶⁴ Freeman, Howard; Rossi, Peter, y Lipsey, Mark. *Evaluation. A Systematic Approach*. Thousand Oaks Calif., Sage Publications, 2004; pp. 411-412.

⁶⁵ Fisher, *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*, op. cit., pp. 192-219.

⁶⁶ Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, op. cit., pp. 65-120.

⁶⁷ Fisher, *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*, op. cit., pp. 84-114.

nistración 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.⁶⁸ Es de señalar que, 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, 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 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.

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 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/o administrativa.

La remoción del secretario de despacho a petición del congreso se formaliza primero 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, 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 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 la política pública, entonces el Poder Legislativo —si los instrumentos anteriores no han

⁶⁸ Bustos Gisbert, *La responsabilidad política del gobierno*, op. cit., pp. 62-71.

servido- puede reformar la ley y aún abrogarla, para obligar al Ejecutivo a actuar como se le indica desde el Poder Legislativo.⁶⁹

Es de advertir que 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 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, son los diputados de los partidos de oposición lo 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/ o 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”.⁷⁰

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 sólo —u orientado por los diputados de oposición al partido en el gobierno, o por los periodistas como formadores de opinión- puedan 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- tratan de refrendar la confianza de la ciudadanía, y la oposición a formar gobierno. Este es el incentivo más poderoso para que el jefe

⁶⁹ Bülow, Erico. “Legislación”; en Benda, Mainhofer, Vogel, Hesse, y Heyde (ed.) *Manual de Derecho Constitucional* (traducción de Antonio López Pina). Madrid, IVAP-Marcial Pons, 1996; p. 731.

⁷⁰ Gamas Torruco, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., p. 311.

del Poder Ejecutivo respete los derechos humanos de primera generación y promueva los derechos humanos de segunda y tercera generación.

Desde la perspectiva del gran diseño de la democracia representativa, la responsabilidad política sobre el jefe del Poder Ejecutivo 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.⁷¹ Por ello, a partir de allí se forman círculos exteriores a su persona, políticamente cada vez más independientes, desde los cuales se le controla: primero en su gabinete (control intraorgánico), luego el grupo parlamentario de su partido en el congreso (control interorgánico), luego el partido político que lo postuló (control interorgánico), luego el congreso del estado en el que participan de manera protagónica las oposiciones (control interorgánico), y finalmente todos los ciudadanos (control interorgánico).⁷²

⁷¹ Light, Paul. *Monitoring Government. Inspector General and the Search for Accountability*. Washington DC, The Brookings Institution, 1993; pp. 23-35.

⁷² Spiro, Herbert J. *Responsability in Government. Theory and Practice*. New York, Van Nostrand Reinhold Company, 1969; pp. 141 y ss.