

PRIMERA PARTE

CAPITULO III

El Marco Jurídico del Ejecutivo Estatal	37
1. <i>El gobernador en la Constitución Federal</i>	37
1.1 El artículo 115	37
1.2 El artículo 120	39
1.3 Otros artículos que contienen disposiciones específicas	40
2. <i>El gobernador en las constituciones y en las leyes orgánicas de los Estados de Hidalgo, Nuevo León, Sinaloa y Yucatán</i>	43
2.1 Condiciones de elección del gobernador	43
2.2 Las atribuciones del gobernador	45
2.3 Prohibiciones al gobernador	48
2.4 Los mecanismos de suplencia temporal y definitiva	49
3. <i>El control sobre el gobernador</i>	51
3.1 De los otros poderes estatales sobre el ejecutivo	51
3.2 La intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos del artículo 105 de la Constitución federal	53
3.3 El juicio de amparo	53
3.4 Las jurisdicciones estatales del orden administrativo	55

CAPITULO III

EL MARCO JURIDICO DEL EJECUTIVO ESTATAL

1. EL GOBERNADOR EN LA CONSTITUCION FEDERAL

1.1. El artículo 115

La Constitución federal no deja totalmente libres a los Estados de determinar su régimen interior. A diferencia de las constituciones de 1824 y 1857, la de 1917 introduce una serie de limitaciones con el fin de asegurar que “los Estados adoptarán el sistema de gobierno republicano, representativo y popular”.

Este mismo artículo define las grandes líneas del Ejecutivo estatal, que deben ser obligatoriamente respetadas por las constituciones de los Estados, así como por cualquier otro texto secundario.

Las disposiciones del artículo 115 son las siguientes:

1.1.1 Elección directa del gobernador

“Los gobernadores, los presidentes municipales, regidores y síndicos municipales, así como los diputados miembros de las legislaturas locales,

deben ser electos por sufragio universal directo en los términos de las leyes electorales en vigor". Estas, teniendo un carácter estatal para este tipo de elecciones, pueden comportar diferencias menores según los Estados.¹

1.1.2 *El mandato limitado a seis años*

El artículo 115 es categórico en lo que concierne al mandato del gobernador que no puede exceder de seis años. Esta duración ha sido mantenida por todas las constituciones de los Estados, sin excepción.

1.1.3 *Impedimentos a su reelección*

Los gobernadores que han recibido su mandato de la elección popular directa ordinaria o extraordinaria no pueden, en ningún caso, ocupar de nuevo el cargo, aunque sea con carácter interino o provisional.

Los que han sido designados por el Congreso para terminar el mandato de un gobernador que ha renunciado o fallecido, no podrán ser electos para el periodo siguiente. La misma prohibición vale para los ciudadanos que hayan suplido al gobernador durante ausencias temporales en el curso de los dos últimos años de su mandato.²

1.1.4 *Condiciones de elección*

La Constitución federal fija solamente dos condiciones para ser electo gobernador: tener la nacionalidad mexicana por nacimiento y ser nativo

¹ Así, la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, publicada el 2 de octubre de 1976, era innovadora en relación a las otras leyes estatales en la materia, porque ésta introducía un sistema de representación de los partidos políticos minoritarios en la Legislatura del Estado y en los ayuntamientos.

² "La no reelección, principio en vigor aceptado en las reglas consensuales del juego, se presenta como un factor importante de estabilidad política. La no reelección combinada con el fenómeno de la corrupción, tácitamente aceptado como hecho político, expresa la continua posibilidad de la movilidad política". González Parás, José Natividad. *La Administración Pública en el Análisis de un Sistema Político. El Caso de México*. Tesis. París, Universidad de Derecho, Economía y Ciencias Sociales de París. (París II), diciembre de 1975. p. 54.

del Estado en cuestión o residir ahí por lo menos cinco años antes del día de la elección.

1.1.5 El mando de la policía municipal

El gobernador dispone de la policía municipal correspondiente al lugar donde reside de manera habitual o transitoria.

1.2 El artículo 120

El artículo 120 de la Constitución federal establece la obligación de los gobernadores de los Estados de publicar y hacer respetar las leyes federales. Este artículo, que hace del gobernador un verdadero agente federal, encuentra sus orígenes en la historia, más que en la lógica interna del sistema federal.

Su adopción en 1857 y su confirmación en 1917 estuvieron influidas por la necesidad de disponer de un arma suplementaria para someter a los gobernadores indisciplinados. Esta disposición los coloca, en principio, bajo la autoridad federal.

Sobre otro plan, hay que señalar que los órganos federales desconcentrados eran prácticamente inexistentes, lo que dificultaba la aplicación de las leyes federales.

En realidad las disposiciones del artículo 120 no han sido jamás puestas en práctica. La razón principal es que la no publicación de las leyes federales por los gobernadores carece de consecuencias jurídicas. Dicho de otra forma, son válidas de pleno derecho, independientemente de su publicación en los Estados.

Efectivamente, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que la aplicación de las leyes federales en un Estado no está en forma alguna subordinada a su publicación previa por el gobernador. Por otra parte, ninguna sanción está prevista para ser aplicada a los gobernadores que infrinjan la norma constitucional de referencia.³

³ Tena Ramírez, Felipe. *Op. cit.*, p. 173.

En lo que se refiere a la responsabilidad del gobernador de hacer respetar las leyes federales en el Estado, la situación también parece bastante ambigua. Si esta regla fuese interpretada literalmente, sería entonces necesario proporcionar al gobernador los medios para ejercer esta obligación impuesta por la Constitución. Es decir, habría que designarlo representante general del gobierno federal en el Estado. De esta forma dispondría de los recursos materiales y jurídicos para asegurar la observancia de dichas leyes.

Es evidente que esta última alternativa implica una clara contradicción con el principio de coexistencia de dos órdenes de gobierno subyacente en el pacto federal.

Consecuentemente una interpretación restringida se impone del segundo mandato del artículo 120. Ello implica, en primer lugar, aceptar que el gobernador está efectivamente obligado a respetar las leyes federales que le imponen conductas específicas, por ejemplo en materia agraria o laboral.⁴

1.3 Otros artículos que contienen disposiciones específicas

El análisis del sistema de reparto de competencias entre las instancias federales y los poderes estatales nos ha permitido mostrar las prohibiciones que deben observar los Estados miembros, así como las obligaciones que la Carta Constitucional les ha impuesto.

Con toda seguridad este conjunto de disposiciones contribuye a modelar el papel del gobernador, pues de ahí se deriva el sistema jurídico estatal.

Sin regresar a dichas disposiciones, parece recomendable para efectos de este trabajo, insistir en las facultades del gobernador en materia laboral y reforma agraria. Y esto porque sus competencias en estos campos le permiten superar el papel de simple administrador para intervenir más directamente en los conflictos sociales.

⁴ Tena Ramírez, Felipe. *Op. cit.*, p. 174.

1.3.1 *Facultades del gobernador en materia de trabajo*

El artículo 123 de la Constitución federal hace el reparto de las competencias en materia de trabajo entre los dos ámbitos de gobierno. Sin embargo, ambos deben fundar sus acciones en las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, ya que la facultad de legislar en esta materia es competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

La fracción XXXI del artículo 123 establece el reparto de atribuciones de la siguiente manera:

“La aplicación de las leyes federales en materia de trabajo se refiere a la competencia de las autoridades de los Estados, excepto en los casos que relevan de las competencias exclusivas federales”.

“Se trata de algunas ramas de la industria, de algunas empresas y de casos particulares”.

a) Ramas industriales: textil; electrónica; cinematográfica; hulera; azucarera; minera; metalúrgica y siderúrgica; de hidrocarburos; petroquímica; cementera; calera; automovilística (incluida producción de refacciones); química; del papel y celulosa; aceitera vegetal; de bebidas gaseosas; ferrocarrilera; de aserraderos y producción de aglomerados de madera; vidriera y tabacalera.

b) Empresas manejadas bajo diversas fórmulas por el gobierno federal, así como las que explotan una concesión nacional, y las que actúan en las zonas federales (aguas territoriales, islas).

c) La aplicación de las leyes de trabajo son también competencia federal cuando los conflictos tocan más de un Estado, también cuando los contratos colectivos son válidos en más de una Entidad, así como cuando se trata de seguridad industrial, de capacitación y de adiestramiento.

De ello resulta que las competencias estatales se encuentran situadas al exterior del campo exclusivamente federal antes mencionado.

No obstante, el gobernador tiene el derecho de nombrar y destituir a los presidentes de las juntas de conciliación y arbitraje, que son competentes para dirimir los conflictos laborales en el ámbito estatal.

La acción de estos tribunales está complementada por la de las procuradurías estatales del trabajo, que tienen por misión vigilar la aplicación de las leyes respectivas. Deben también prestar asistencia jurídica y

representar, frente a las juntas, a los trabajadores que lo requieran.

Los gobernadores tienen un amplio poder a discreción en la designación o la revocación de los titulares de estas dependencias.⁵

1.3.2 Responsabilidades del gobernador en materia de reforma agraria

Más específicamente, el Ejecutivo estatal es competente para recibir en primera instancia las peticiones de dotación de tierras de parte de los campesinos. Este las somete entonces a la comisión agraria mixta⁶ que se pronuncia sobre la viabilidad de la petición.

El gobernador no está obligado a seguir esta opción. Puede rechazarla o modificarla, pero de todas maneras deberá transmitirla a la Secretaría de la Reforma Agraria. Puede también otorgar provisionalmente tierras a los campesinos que las soliciten.

Después de un proceso bastante complejo, el expediente es transmitido finalmente al Presidente de la República, suprema autoridad agraria en los términos de la Constitución federal.

El señor Leopoldo Sánchez Celis, exgobernador de Sinaloa durante el sexenio comprendido entre 1963 y 1969, nos dijo en una entrevista, concedida con motivo de esta investigación,⁷ que un gobernador resuelto puede encontrar, en su carácter de autoridad agraria, un medio importante para valorizar su tarea y reforzar su posición frente a sus diversos interlocutores.

El gobernador dispone entonces, con sus poderes en materia de trabajo y de reforma agraria, aunque sean limitados, de dos instrumentos de considerable importancia. Añadiendo otros recursos formales e informales, podrá ejercer plenamente uno de los aspectos de su función que justamente es de ser un árbitro de las fuerzas locales.

5 En Sinaloa esta unidad se llama Dirección de Trabajo y Previsión Social. En Nuevo León, Procuraduría de la Defensa del Trabajo. Además hay en cada Estado un inspector federal del trabajo. Las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje existen también para intervenir en los casos enumerados por el artículo 123.

6 "Una comisión agraria mixta será creada en cada Estado. Estarán constituidas por un número igual de representantes del Gobierno Federal y del Gobierno Estatal, así como por un representante de los campesinos" (artículo 27, fracción XI de la Constitución Federal).

7 Esta entrevista tuvo lugar el 6 de mayo de 1978 en México, Distrito Federal.

2. EL GOBERNADOR EN LAS CONSTITUCIONES Y EN LAS LEYES ORGANICAS DEL PODER EJECUTIVO DE LOS ESTADOS DE HIDALGO, NUEVO LEON, SINALOA Y YUCATAN

Las constituciones de los Estados siguen las líneas directrices señaladas en la Constitución federal. Amplían el marco jurídico de la institución y son complementadas por las leyes orgánicas del Poder ejecutivo⁸ que detallan la organización administrativa de los Estados.

2.1 Condiciones de elección del gobernador

Todas las constituciones estatales establecen el sistema de división de poderes.

La misma fórmula expresa en los cuatro casos estudiados, que un ciudadano, denominado gobernador del Estado de... es depositario del Poder Ejecutivo.⁹

Las condiciones de elección del gobernador son esencialmente:

2.1.1 Poseer la ciudadanía del Estado

En México, la doble nacionalidad está vigente: la mexicana en los términos del artículo 30 de la Constitución federal y la estatal, bajo las condiciones fijadas por cada constitución. Las dos nacionalidades son requeridas para ser electo gobernador. Sin embargo, la condición de tener la nacionalidad del Estado no es muy rigurosa, ya que encuentra su origen tanto en el lugar de nacimiento como en el tiempo de residencia en la Entidad.

La ciudadanía *por residencia* se obtiene después de dos años en Sinaloa y en Nuevo León, y después de un año en Hidalgo y de seis meses

⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública en el caso de Nuevo León.

⁹ Constitución de Hidalgo del 20 de septiembre de 1920, artículo 46; Constitución de Nuevo León del 16 de diciembre de 1917, artículo 8; Constitución de Sinaloa del 26 de Septiembre de 1924, artículo 55; Constitución de Yucatán del 11 de enero de 1918, artículo 44.

en Yucatán. La ciudadanía del Estado no se pierde por la ausencia debida a las exigencias del servicio público. Las constituciones de Nuevo León, Sinaloa e Hidalgo no oponen ninguna restricción, pero la de Yucatán limita esta prerrogativa únicamente a los diputados federales y senadores.

2.1.2 Residencia mínima previa al día de la elección

Si bien es cierto que los ciudadanos por residencia pueden ser electos gobernadores, también lo es que las constituciones son más estrictas con respecto a ellos en lo que se refiere al periodo de estancia en el Estado de que se trate, antes de las elecciones constitucionales.

La Constitución de Hidalgo exige a los nativos de éste haber residido al menos tres años en el Estado antes de la fecha del escrutinio electoral. Para los ciudadanos llamados *de residencia* se alarga a cinco años. En Yucatán, la exigencia es de un año para los primeros y de cinco años para los segundos.

En Sinaloa, la separación entre nativos y residentes es más marcada, ya que los primeros deben fijar su residencia solamente seis meses antes del día de la elección, mientras que los segundos necesitan haber residido en el Estado por lo menos diez años antes del día del escrutinio (artículo 56 de la Constitución de Sinaloa).

Por su parte, la Constitución del Estado de Nuevo León no establece ninguna condición en este sentido. Sin embargo, aquellos que no son nativos del Estado deben, en cualquier circunstancia, esperar al menos dos años para recibir la ciudadanía del Estado, primera condición para ser electo. El caso queda resuelto por el artículo 115 de la Constitución federal, que fija a cinco años el periodo de residencia mínima antes del día de la elección.

2.1.3 Prohibición de acumulación de cargos públicos

El puesto de gobernador no puede ser acumulado con ningún otro puesto público. Tampoco pueden hacerlo los magistrados, los diputados estatales, los diputados federales, los senadores de la República, los altos

funcionarios de la administración estatal, los funcionarios federales en el Estado y los miembros de las fuerzas armadas.

Los candidatos que ocupan estas funciones deben renunciar a ellas un determinado tiempo antes del día de la elección (seis meses en Nuevo León e Hidalgo, tres meses en Sinaloa y Yucatán).

2.1.4 No ser ministro de culto religioso

Las constituciones de Yucatán, Hidalgo y Nuevo León, establecen como una de las condiciones de elección la de no ser ministro de culto religioso. La de Sinaloa no lo menciona, pero ello carece de significación, puesto que la Constitución federal (artículo 130) prohíbe a los miembros del clero cualquier actividad de carácter político: no pueden ni votar ni ser votados.

2.1.5 Tener por lo menos treinta años de edad, el día de la elección

En las cuatro constituciones estudiadas, la edad mínima de treinta años es obligatoria para ser electo gobernador. La edad máxima, en Nuevo León está establecida a los sesenta y cinco años.

2.1.6 Respetar las prohibiciones de reelección

Las constituciones de los Estados que forman la muestra de esta investigación, reprodujeron casi literalmente las prohibiciones de reelección establecidas por el artículo 115 de la Constitución nacional. Nos parece inútil insistir habiendo sido ya abordadas anteriormente estas disposiciones.

2.2 Las atribuciones del gobernador

Las constituciones locales confieren al gobernador un número importante de atribuciones que hacen de él a la vez el titular del ejecutivo y el jefe de la administración estatal. Las atribuciones del gobernador serán presentadas de una manera más bien esquemática para efectos de mayor claridad.

2.2.1 *Como titular del Poder Ejecutivo*

El gobernador conduce las relaciones con los otros poderes del Estado. Es también responsable de los lazos con el gobierno federal por una parte, y también con el resto de los Estados miembros de la Federación.

Es competente específicamente para proponer leyes al Congreso local, siendo también responsable de su promulgación y aplicación ulterior. Depositario del poder reglamentario, el gobernador tiene, además, el deber de asegurar el orden y la tranquilidad pública en el Estado.¹⁰ Dispone, consecuentemente, de la fuerza pública estatal y puede solicitar la intervención federal en caso de crisis grave.

En los Estados de Hidalgo, Nuevo León y Sinaloa, los gobernadores nombran a los magistrados de los supremos tribunales de justicia, bajo reserva de ratificación por parte de las legislaturas estatales. En Hidalgo, el Ejecutivo escoge los jueces de primera instancia de una lista de tres candidatos que le son propuestos por el Supremo Tribunal de Justicia. También tiene derecho de iniciar ante el Poder Judicial el proceso de revocación de funciones de los miembros de la magistratura Estatal (artículo 53, fracciones XIV y XV de la Constitución de Hidalgo).

Por lo que se refiere a Yucatán, el nombramiento de los magistrados es, en términos de la Constitución del Estado, una de las competencias exclusivas del Congreso del Estado (artículo 30, fracción XXIII).

2.2.2 *Como jefe de la administración estatal*

Las cuatro constituciones estudiadas, así como las leyes orgánicas del Ejecutivo que de ahí se derivan, hacen del gobernador el jefe de la administración estatal.

En su carácter de administrador, el gobernador es competente para modificar la estructura de la administración estatal, bajo reserva de la aprobación presupuestaria por la Legislatura y las disposiciones de la ley orgánica respectiva. Tiene amplias facultades para nombrar y des-

¹⁰ Constitución de Hidalgo, artículo 53, fracción IX; Constitución de Nuevo León, artículo 85, fracción I; Constitución de Sinaloa, artículo 65, fracción III; Constitución de Yucatán, artículo 55, fracción V.

tituir a los funcionarios y empleados llamados *de confianza* y específicamente a sus colaboradores inmediatos.¹¹

2.2.3 Como responsable financiero

El gobernador tiene atribuciones importantes en este campo. Las principales son: preparar el presupuesto anual, someterlo a la Legislatura Estatal y ejecutarlo ulteriormente. Dirigir las dependencias de percepción de impuestos estatales y de la tesorería. Contratar directamente los préstamos necesarios para hacer frente a las necesidades de flujo de efectivo. Contratar, sujeto a la aprobación del Congreso estatal, los préstamos necesarios. Avalar, en nombre del gobierno estatal, los créditos a los Municipios y organismos descentralizados de la Entidad.

2.2.4 Con relación a los Municipios

A pesar de la declaración de la Constitución federal relativa a la *libertad municipal* (artículo 115), se constata que las constituciones estatales dan a los gobernadores poderes concretos sobre los Municipios.

La Constitución de Nuevo León permite al gobernador suspender a los presidentes municipales "que abusen de sus poderes". Estos pueden, sin embargo, recurrir a la Legislatura del Estado (artículo 85, fracción XVIII). Por otra parte, el gobernador ejerce, en este caso, un verdadero control sobre las finanzas municipales: Los Municipios deben, en efecto, presentar sus proyectos de presupuesto al Congreso local por su conducto. Además, el Ejecutivo del Estado debe revisar antes que la Legislatura las cuentas anuales de los Municipios.

En Hidalgo corresponde al gobernador nombrar un Consejo Provisional Municipal cuando el que ha sido electo "no ejerce ya sus funciones" (artículo 53, fracción XVIII de la Constitución del Estado).

¹¹ Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo del 1o. de junio de 1976, artículo 4; Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León del 31 de enero de 1975, artículo 3; Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa del 31 de julio de 1973, artículo 1; Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán del 30 de abril de 1964, artículo 2, fracción III.

El gobernador de Yucatán puede suspender provisionalmente las disposiciones de los ayuntamientos “si contradicen a la Constitución federal, la Constitución estatal, o alguna otra ley, o bien si estas disposiciones lesionan los intereses municipales”. Si hay conflicto, este debe ser sometido a la Legislatura, que resolverá definitivamente (artículo 55, fracción XVI de la Constitución).

En Sinaloa y en Yucatán los gobernadores pueden disponer de las policías municipales a fin de hacer frente a una eventual ruptura del orden público (artículo 55, fracción V, artículo III de las constituciones respectivas).

2.2.5 *Atribuciones diversas*

Otras atribuciones del gobernador son: el derecho de gracia, la autenticación de diplomas y títulos profesionales, las visitas oficiales a los Municipios del Estado y la toma de medidas de urgencia en caso de catástrofe.

2.3 **Prohibiciones al gobernador**

Además de las prohibiciones que la Constitución federal señala a los Estados, existen prohibiciones específicas para el gobernador, a saber:

2.3.1 *Ausentarse del Estado más allá de un periodo determinado*

Una constante de las constituciones analizadas es la prohibición para el gobernador de ausentarse del territorio del Estado más allá de un periodo limitativamente establecido, que puede variar según los Estados.

El gobernador de Yucatán puede ausentarse sesenta días sin tener que pedir una autorización previa al Congreso local (artículo 30, fracción XXI de la Constitución del Estado). El gobernador de Hidalgo no puede dejar el territorio del Estado por más de quince días. Una ausencia superior requiere de un permiso concedido por la Legislatura (artículo 52 de la Constitución de Hidalgo). En Sinaloa, el límite de ausencia es de un mes. Si el tiempo es mayor, el Congreso debe designar un gobernador interino (artículo 58 de la Constitución de Sinaloa). Las

obligaciones impuestas por la Constitución de Nuevo León son un poco diferentes. El gobernador puede ausentarse treinta días sin necesidad de una autorización especial del Congreso, pero si se aleja del Estado más de cinco días está obligado a informar al Poder Legislativo. Sin embargo, para salir del país necesita siempre la aceptación del Congreso, independientemente de la duración del viaje (artículo 86, fracción I de la Constitución del Estado).

El gobernador no puede renunciar a su cargo, y cuando se vea obligado a abandonar el puesto debido a una verdadera imposibilidad, el Congreso local debe apreciar la gravedad de las razones invocadas,¹² que no están detalladas en ningún texto.

2.3.2 *Otras prohibiciones*

Las constituciones de Nuevo León y Yucatán, prohíben formalmente al gobernador obstaculizar, por el motivo que sea, el desarrollo normal de las elecciones públicas. Le prohíben también decretar el pago de impuestos no comprendidos en las leyes fiscales.

2.4 Los mecanismos de suplencia temporal y definitiva

Dos figuras están previstas por las constituciones: el remplazo provisional y el remplazo definitivo.

2.4.1 *El remplazo temporal*

La suplencia provisional puede tener lugar en dos casos; la ausencia física del gobernador del territorio del Estado o un impedimento que lo obligue a retirarse provisionalmente de su cargo.

En Sinaloa y en Yucatán el secretario general toma de oficio las funciones del gobernador durante las ausencias temporales de éste. El pe-

¹² Constitución de Hidalgo, artículo 41, fracción XI; Constitución de Nuevo León, artículo 93; Constitución de Sinaloa, artículo 63; Constitución de Yucatán, artículo 56, fracción I.

riodo máximo permitido por las constituciones respectivas es de treinta días en el primer caso y de sesenta en el segundo.

El gobernador de Nuevo León puede designar su suplente entre los secretarios de su gobierno. Si éste no toma una decisión, entonces el secretario general asumirá de oficio el puesto en caso de que la ausencia sea inferior a treinta días (Constitución de Nuevo León, artículo 89).

La Constitución de Hidalgo no es muy explícita en cuanto a la suplencia del gobernador cuando éste se separa de su puesto menos de dieciseis días. Se puede suponer que, de acuerdo a las facultades que le corresponden, él puede designar para remplazarlo a cualquiera de sus colaboradores.

Es importante subrayar que la suplencia temporal del gobernador por un funcionario no designado por la Legislatura local no puede, en Nuevo León, exceder de seis meses. Más allá de este plazo el Congreso debe designar un gobernador provisional. En Hidalgo, Sinaloa y Yucatán, este plazo se reduce a quince, treinta y sesenta días respectivamente.

2.4.2 *La separación definitiva*

Si un gobernador se retira definitivamente de su puesto en el curso de los primeros tres años de su mandato (los dos primeros en Sinaloa), la Legislatura local designa un gobernador interino que procede inmediatamente a organizar nuevas elecciones. Si el impedimento, la dimisión o la muerte del gobernador sobrevienen durante la segunda mitad de su mandato (con la excepción ya señalada), el Congreso del Estado designa un gobernador sustituto que concluirá el periodo constitucional de seis años.¹³

Las constituciones de Hidalgo y Nuevo León prevén, como ya se dijo, la sucesión del gobernador, en el caso de desaparición de poderes, por el Senado de la República, en términos de la fracción V del artículo 76 de la Constitución general de la República.

¹³ Constitución de Hidalgo, artículo 51; Constitución de Nuevo León, artículo 90; Constitución de Sinaloa; artículo 59; Constitución de Yucatán, artículo 52.

En el primer caso el presidente municipal de Pachuca, la capital estatal, debe asumir la gubernatura y proceder a convocar de inmediato a elecciones (Constitución del Estado de Hidalgo, artículo 51). En el segundo caso corresponde al último expresidente del Supremo Tribunal de Justicia —o el último exsecretario general de gobierno si aquel está impedido— hacerse cargo provisionalmente del Ejecutivo estatal. Su responsabilidad más importante será organizar nuevas elecciones y el escrutinio prescrito en estos casos por la Constitución federal (artículo 91 de la Constitución de Nuevo León). En los casos de Sinaloa y Yucatán, el Senado de la República es competente para designar al gobernador provisional en los términos analizados en el capítulo anterior, si se configurara la desaparición de poderes.

La diferencia constatada se debe a la impresión de estos últimos Estados que no han sabido aprovechar la opción que deja la Constitución general de la República. No reaccionan pues a esta intervención potencial en su vida interna.

3. EL CONTROL SOBRE EL GOBERNADOR

El control sobre el gobernador es ejercido sea por los otros poderes estatales —Legislativo y Judicial—, por el Poder Judicial federal, o por las jurisdicciones administrativas estatales.

3.1 De los otros poderes estatales sobre el ejecutivo

Dos tipos de control están previstos por las constituciones estatales: un control financiero permanente ejercido por la Legislatura sobre la administración estatal y juicios especiales que permiten perseguir al gobernador si éste comete un delito oficial o de derecho común.

3.1.1 *El control financiero*

Sin excepción, las constituciones estudiadas dan al Congreso estatal la facultad de controlar las finanzas públicas de tales Entidades. Las legis-

laturas tienen órganos especiales encargados de examinar la forma en que es utilizado el caudal público. Esta revisión es en principio anual en los cuatro Estados estudiados, excepción hecha de Sinaloa, en donde es mensual.

Los servicios de control financiero de la Legislatura y las contadurías mayores de hacienda deben elaborar un informe sobre el resultado en las inspecciones realizadas con el fin de someterlo a la consideración de la Cámara de Diputados. Esta última es competente para aprobarlo definitivamente o bien para iniciar el mecanismo destinado a perseguir a los eventuales defraudadores.

3.1.2 Proceso especial de persecución del gobernador en caso de un delito grave del orden común

Las cuatro constituciones de los Estados mencionados establecen el mismo tipo de proceso en el caso de que el gobernador sea acusado de haber cometido un delito del orden común particularmente grave.

Si tal caso se presenta, la Legislatura estatal se erige en *gran jurado* y debe determinar si se debe o no seguir el proceso normal. Si el resultado es afirmativo, el gobernador es obligado a dejar su puesto y a someterse a los tribunales correspondientes. Si es negativo, continúa en su cargo, pero una vez terminado su mandato, la acusación puede seguir su curso normal.¹⁴

3.1.3 En caso de delito oficial

Además de los delitos graves del derecho común, el gobernador puede ser acusado de violaciones constitucionales, de atentados contra la libertad electoral, o en el caso de Nuevo León, de traición a la patria. Puede igualmente, ser perseguido si se presume que ha cometido uno o varios delitos ligados al ejercicio del poder.

¹⁴ Constitución de Hidalgo, artículo 91; Constitución de Nuevo León, artículo 106; Constitución de Sinaloa, artículo 135; Constitución de Yucatán, artículo 99.

En este último caso el Congreso estatal se erige en *jurado de acusación o jurado de declaración*. Este decide si se debe seguir el proceso constitucional. Si la mayoría de los diputados vota positivamente, entonces el caso es turnado al Supremo Tribunal de Justicia, que es el único competente para resolver, en su calidad de *jurado de sentencia*.

Si el Supremo Tribunal absuelve al gobernador, éste continuará ejerciendo normalmente sus funciones y el asunto queda cerrado. Si el juicio es condenatorio, el gobernador es automáticamente suspendido y sometido a los tribunales de derecho común.¹⁵

3.2 La intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos del artículo 105 de la Constitución federal

El artículo 105 de la Constitución general de la República concede a la Suprema Corte competencia exclusiva para resolver en caso de conflictos que opongan entre sí a los poderes de un Estado, cuando éstos cuestionen la constitucionalidad de sus actos. El juicio tiene lugar a petición de la parte quejosa. Es decir, del poder que se estima privado de sus competencias o que quiere denunciar la conducta anticonstitucional del poder acusado. La Suprema Corte conoce en instancia única. Su sentencia absolutoria valida automáticamente las disposiciones atacadas. La declaración inversa las anula.

Puede concluirse pues, que la posibilidad que tienen la Legislatura y el Supremo Tribunal de Justicia de recurrir a la Suprema Corte constituye un control suplementario sobre el ejecutivo estatal.

En efecto, esta intervención eventual del más alto tribunal del país trata de jugar un papel de disuasión frente a toda tentativa de ejercicio arbitrario del poder en las Entidades Federativas.

3.3. El juicio de amparo

El *juicio de amparo* es un tema bastante complejo en el derecho mexicano. Evidentemente no nos corresponde extendernos sobre el particular

¹⁵ Constitución de Hidalgo, artículo 92; Constitución de Nuevo León, artículo 108; Constitución de Sinaloa, artículo 136; Constitución de Yucatán, artículo 100.

que, en el marco de este trabajo, presenta un carácter suplementario. Reviste un cierto interés como fórmula de control jurisdiccional de los poderes públicos. De manera específica representa la posibilidad abierta a los particulares de un Estado de recurrir a la justicia federal si se estiman lesionados en sus derechos fundamentales por una medida presumiblemente anticonstitucional de las autoridades locales.

El *amparo* nos interesa pues, como medio de control sobre el gobernador y como mecanismo de intervención federal en la vida de los Estados.

El Poder Judicial federal —guardián de la Constitución— no puede intervenir sino a la demanda de la parte quejosa y en beneficio exclusivo de ésta. La definición eventual de anticonstitucionalidad de la medida atacada no tiene ningún valor de generalidad.

El artículo 103 de la Constitución federal hace competentes a los tribunales federales para dirimir todo conflicto causado por leyes o acciones públicas que violen los derechos fundamentales de los ciudadanos en la Constitución. El artículo 107 marca las reglas fundamentales del *amparo*, que son detalladas por el texto legislativo que de él se deriva.¹⁶

La mayoría de los amparos presentados para pedir la anulación de medidas adoptadas por los gobernadores invocan violaciones a los artículos 14 y 16 de la Constitución federal.

El artículo 14 declara: “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

El artículo 16 señala: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente. Esta orden terminante debe incluir la motivación del proceso de que se trate”.

Los dos rasgos principales son, como se ha visto, el respeto de los procesos jurídicos y la noción de autoridad competente. Esto se traduce

16

La Ley Federal del Amparo de 1935 modificada en 1951.

por consecuencia en un verdadero control de la legalidad del conjunto del aparato público mexicano, lo que incluye a las administraciones estatales.

Es necesario agregar que el *amparo* constituye otro aspecto del fenómeno centralizador que, en la ocurrencia, es de carácter judicial. El *amparo* es uno de los medios de transformación del federalismo mexicano en régimen centralizado.¹⁷

3.4 Las jurisdicciones estatales del orden administrativo

Finalmente, el gobernador está controlado por dos jurisdicciones autónomas del orden administrativo que tienen carácter estatal: el Tribunal Fiscal y el Tribunal de Arbitraje. Este último dirime las controversias entre las administraciones estatales y sus trabajadores.

3.4.1 Los tribunales fiscales estatales

En los Estados de Nuevo León y Sinaloa fueron creados tribunales fiscales. Son jurisdicciones autónomas competentes para resolver los conflictos que en esta materia oponen los particulares a las administraciones estatales.

La ventaja para los particulares de la existencia de los tribunales fiscales, es que éstos constituyen un control suplementario sobre los ejecutivos estatales, ya que hay que recordar que el gobernador es el responsable financiero del Estado. Bajo su mando actúan las áreas de percepción y de tesorería.

Esta solución presenta también ventajas para las administraciones estatales. El recurso ante el Tribunal Fiscal evita, al menos en una primera fase, la petición de *amparo federal*. Se incrementan, de otra parte, las posibilidades de convenios no litigiosos con los causantes y su creación permite mejorar, a nuestro juicio, las relaciones con los contribuyentes.

¹⁷ Tena Ramírez, Felipe. *Op. cit.*, p. 551.

3.4.2 *Los tribunales de arbitraje*

Los tribunales de arbitraje son competentes para resolver los conflictos individuales o colectivos que presentan los trabajadores de base con las administraciones estatales. Es decir, que esta jurisdicción excluye a los trabajadores de confianza y a aquellos que prestan sus servicios de manera temporal.¹⁸

Son igualmente competentes para conocer asuntos sindicales e inter-sindicales, y están compuestos de un representante de la administración federal, designado por el gobernador con la opinión favorable del Congreso local, del Supremo Tribunal de Justicia y de un representante de los trabajadores. Las dos partes designan conjuntamente un tercero independiente que ocupa la presidencia.

¹⁸ Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa del 27 de agosto de 1968, artículo 7.