

Los Gobernadores de los Estados

Elisur Arteaga Nava

La figura del gobernador, al igual de lo que sucede con los poderes del centro, es la institución jurídica, social y política más importante de los estados. La vida de las entidades federativas, en lo que tiene de propio, gira en torno a él. Él es, a nivel local, el intérprete auténtico y único y el principal responsable de que se hagan realidad la voluntad y política presidenciales. Debido a esto, y cuando menos durante el sexenio del presidente que influye en su designación como candidato del partido oficial, y frecuentemente más allá, es el funcionario político más importante dentro del territorio de su estado. En algunos casos se trata de verdaderos líderes con personalidad propia.

Su posición de liderazgo es natural, normalmente incuestionada. Los restantes poderes, por ser ejercidos en forma colegiada, no han llegado a tener la importancia e influencia de aquél y, por lo mismo, carecen de personalidad, y su actuación, de un sello propio. A lo anterior se suman dos circunstancias: los diputados locales sólo duran tres años, la mitad de los períodos ordinarios de un gobernador, y los magistrados del tribunal superior de un estado son propuestos por el propio gobernador.

La función ejecutiva es indelegable; sólo puede ser ejercida por su titular: el gobernador; los funcionarios y empleados que de éste dependen actúan sólo en función de hacer realidad su voluntad; serán válidas y acatadas sus órdenes y disposiciones en el grado en que correspondan a la voluntad de aquél.

1.- Elección

La constitución establece dos supuestos: la elección del gobernador que inicia y concluye un período de seis años debe ser directa (art. 116 frac. I p. 2); y la del que es electo, o nombrado o llamado para suplir al anterior cuando éste falta; en estos casos existe la posibilidad de que alguien

acceda a la gubernatura sin la consulta a la ciudadanía, ya sea mediante designación o elección que haga la legislatura local, o el senado o, por suplencia, cuando en las constituciones locales se previene que determinada persona pueda ocupar la gubernatura a la falta del titular. Todos estos sistemas de sustitución tienen validez en los estados con vista a la autonomía que para ellos deriva sobre esta materia en los artículos 76 fracción V, y 116 de la constitución.

2.- Requisitos

El párrafo inicial del artículo 115 de la constitución fue aprobado por el constituyente de 1917 con la siguiente redacción:

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes":

La última base contenida en la fracción III originaria del mismo precepto disponía: "Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección."

Don Manuel Herrera y Lasso estimaba que en el artículo 115 aludido existían diez inhibiciones que atemperaban el arbitrio de los constituyentes locales, una de ellas era la que impedía a los estados el "aminorar los requisitos de elegibilidad para ser gobernados" ⁽¹⁾. Él sostenía que si bien los constituyentes locales no podían establecer menos requisitos que los previstos por la constitución general, sí podían, tomando en cuenta que el artículo 115 establecía simplemente bases, aumentarlos; fue en ese contexto que, cuando a petición de las autoridades del estado de Hidalgo, redactó un proyecto de constitución,

1 Herrera y Lasso, Manuel Estudios constitucionales, Editorial Jus, S. A., México, 1964, p. 252.

consignó que para ser gobernador se requería "ser ciudadano del Estado en ejercicio de sus derechos, nacido en el territorio del mismo y con vecindad no menor de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección..." (art. 47 frac. I).

Don Felipe Tena Ramírez, comentando la indicada disposición, dice: "Por lo demás, al establecer la Constitución de Hidalgo en su artículo 47 la concurrencia de ambos, hace lo que es lícito hacer: sobrepasar el mínimo fijado por la Constitución federal, instituyendo dos requisitos en lugar de uno entre dos." ⁽²⁾.

Mientras la redacción original de 1917 estuvo en vigor, la interpretación de ambos juristas fue inobjetable: la constitución general establece simples bases, mínimas, que los estados deben tomar en cuenta, pero que pueden ser aumentadas. Pero los textos han sido modificados y, desgraciadamente, sin mucho conocimiento de causa. Lo que era claro y terminante ya no lo es. Al parecer, inconscientemente, sin quererlo y por ignorancia, se han introducido a la constitución general principios que niegan validez a lo interpretado hasta la fecha y que pudieran llevar a los estados a cambiar sus sistemas.

En efecto, por virtud de las modificaciones introducidas recientemente en la constitución, hay una variante notable art. 116: "Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas..."

Al contrario de lo que sucedía anteriormente y aún rige por lo que toca a los municipios, la constitución general no se limita a establecer bases, que bien podían ser superadas, no, ahora se establecen normas; éstas no sólo pueden, sino que deben ser acatadas en forma estricta por los estados. Técnicamente, en lo sucesivo, no se podrá exigir para ser gobernador que el aspirante a serlo sea nativo del estado y con una residencia efectiva por determinado plazo, como lo hace la constitución de Hidalgo en el texto aludido; será dable únicamente el exigir uno u otro de los requisitos, mas no los dos.

Por otra parte, es válido afirmar que a nivel local, al igual que lo que sucede a nivel federal, no es lícito que las leyes secundarias, como pudieran ser las orgánicas del poder ejecutivo, aumenten o disminuyan los requisitos que en las constituciones locales se requieran para ser gobernador. Ésta es una tarea que tiene la categoría de constitucional, y sólo a ese nivel es dable limitar el derecho de elegir que corresponde a los ciudadanos de los estados: qué es amplio, genérico y universal.

Lo mismo sucede tanto a nivel federal como local por lo que toca a los legisladores: diputados y senadores; aunque es frecuente que las leyes secundarias aumenten los requisitos de elegibilidad que establecen las constituciones para los legisladores: esto es contrario a las cartas fundamentales. El voto activo sólo puede tener

como limitaciones aquellas que se consignan en el documento fundamental que establecen las cartas magnas, que son precisamente aquellas en las que se reconoce o concede el derecho de voto; aquí se aplica el principio de que quien concede puede negar, quien da puede restringir; la ley secundaria, que ni concede ni da, no puede ni retirar ni limitar el ejercicio de un derecho público; por ello, una ley electoral o una ley orgánica que regula la estructura y funcionamiento de un ente previsto en una constitución, se debe limitar a hacerlo operante sin aumentar las restricciones que como máximo establece ésta. Hasta ahora, las extralimitaciones habidas comprenden únicamente a los requisitos para ser legislador. A nadie que sepa Derecho se le ocurriría aumentar en una ley secundaria los requisitos adicionales a los que enumera el artículo 82 para ser presidente de la República; ni los que marca el artículo 95 para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia. El principio es aplicable a todo tipo de servidor público de elección popular.

Se podría argumentar que el artículo 35 fracción II de la constitución general autoriza a los legisladores ordinarios a aumentar los requisitos de elegibilidad, ya que dispone: "Son prerrogativas del ciudadano: ... II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley..."

Al respecto cabe hacer notar que en el indicado precepto se alude a dos instituciones distintas: una, los cargos de elección popular, para cuyo caso tanto la constitución general como las de los estados, se encargan de consignar los requisitos que deberán reunir los aspirantes, sin que sea factible a los legisladores ordinarios aumentarlos; la otra, el nombramiento para un empleo o comisión: en estos casos es cuando el legislador ordinario podrá establecer los requisitos que considere



En familia

2 Tena Ramírez, Felipe, Derecho constitucional mexicano, Editorial Porrúa, México, 1980, p. 135.

indispensables en una ley secundaria. Corrobora este punto de vista el artículo 75 que alude a empleos establecidos por la ley.

Existe impedimento constitucional para que un gobernador en activo se presente como candidato a la presidencia de la República: debe renunciar a su puesto, cuando menos, seis meses antes del día de la elección (art. 82 frac. VI). Por lo que toca a diputaciones y senadurías, durante el período de su encargo, existe una prohibición absoluta (arts. 55 frac. V p. 2 y 58). No hay impedimento para que pueda ser ministro de la Suprema Corte de Justicia reuniendo los requisitos del artículo 95 y respetando el artículo 101.

No existe impedimento constitucional para que un ciudadano, que reúna los requisitos constitucionales, pueda presentarse en forma simultánea como candidato a la presidencia de la República y a la gubernatura de un estado. Esto pudiera darse, en forma frecuente, con motivo de la reforma política. En este caso es aplicable el artículo 125: de ganarse ambos puestos por una sola persona, ésta deberá optar por una de las dos: por razones obvias y de investidura debería optar por ocupar la presidencia de la República.

Hay impedimento para que un gobernador sea al mismo tiempo ministro de la Suprema Corte de Justicia (art. 101). El impedimento existió desde 1857; el artículo 118 de la constitución de ese año, antecedente del actual artículo 125, lo prohibía, pues aludía a cargos de elección popular, y los ministros de la Suprema Corte lo eran. Independientemente de lo anterior, ambos puestos son de tiempo completo: las responsabilidades, facultades, obligaciones y sueldo así lo exigen y determinan. Existe un principio general: todas las magistraturas, federales y locales, ya sea en el poder judicial federal, como en los tribunales contenciosos, electorales y demás, son de tiempo completo.

3.- Gobernador y partidos políticos

Para hacer operante el sistema democrático de gobierno, por el que la constitución general se pronuncia, se ha recurrido a instituciones que si bien desde hace muchos años han venido siendo consideradas como indispensables, como son los partidos políticos, la verdad es que éstos, contrariamente a lo que algunos sostienen, ni son los únicos elementos para hacer efectivo el principio democrático, ni son elementos esenciales en el juego por el poder. Esas organizaciones han adquirido una importancia primordial en el mundo contemporáneo, merced a la complejidad de la vida moderna, pero ello no significa que la única forma para hacer operante el principio democrático sea mediante ellos y que cualquier actividad al margen o a sus espaldas esté prohibida o sea contraria a la constitución.

El principio general, amplio e ilimitado que deriva del artículo 41: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión..." o del 40: "Es voluntad del

pueblo mexicano...", es un derecho que puede ejercitarse directamente y sin organizaciones intermediarias como son los partidos; éstos, al fin de cuentas, son organizaciones que auxilian y ayudan, más no excluyen la participación directa de la ciudadanía. Este principio es válido no obstante las referencias que a ellos hacen los párrafos dos al seis del artículo 41. La ciudadanía, mediante el sufragio en los procesos electorales, si así conviene a sus intereses políticos, puede hacer llegar a los diferentes poderes que se cubren mediante la elección, a personas de su confianza, hayan sido o no propuestas por algún partido. Un elemento que es meramente auxiliar, no se puede convertir en la vía única y exclusiva para acceder al poder. Sería atentar contra la libertad de elección, contra el derecho a determinar mediante el voto; en tales condiciones, todas las referencias a los partidos que existen tanto a nivel local como a nivel federal en la legislación secundaria, por virtud de las cuales se los establece como único camino a los diferentes puestos de elección popular, son violatorios del principio de libertad de sufragio. Los partidos políticos, se debe insistir, son meros auxiliares, más no los únicos elementos para hacer operante el principio democrático que establece la constitución general.

4.- Duración del mandato

Durante el siglo pasado, por disposición de las constituciones locales, los gobernadores duraban cuatro años. Esta fue una regla general. Lo mismo sucedió durante los primeros quince años de vigencia de la constitución general de 1917. A raíz de las reformas introducidas a ésta en 1928, por virtud de las cuales se aumentó de cuatro a seis años el período presidencial, los estados se consideraron obligados a imitar al centro; en forma paulatina, a partir de la década de los treinta, comenzaron a modificar sus constituciones. En la actualidad, el periodo de duración de todos los gobernadores es de seis años. Aunque existió la posibilidad teórica de que duraran menos, lo cierto es que sobre esta materia existe uniformidad.

3.- Reelección de los gobernadores

Para poner fin a la reelección indefinida de presidente y gobernadores que se dio durante la vigencia de la constitución de 1857, en la de 1917 se estableció el principio de no reelección (arts. 83 y 115 frac. III p. 1). No se considera reelecto un gobernador sustituto o interino nombrado por el congreso local para suplir las faltas del constitucionalmente electo; pero en este caso no puede presentarse como candidato para la elección que se realice para sucederlo (art 116 frac. I, incisos a y b). Actuar de otra manera sería dar una ventaja determinante a uno de los contendientes. Alguien que haya sido gobernador electo, hubiera o no tomado posesión de su cargo, está imposibilitado no sólo para presentarse nuevamente como candidato a gobernador, sino, incluso, para volver a

ocupar el puesto aún con otra denominación (art. 116 frac. I).

6.- Suplencia del gobernador

No existe en los estados la figura del vicegobernador, ni la de otro funcionario que en forma cierta asuma el poder en las faltas temporales o definitivas del gobernador, como sucede en los Estados Unidos de América⁽³⁾. En el siglo pasado, en algunos estados, se dio la figura del suplente. La revolución desapareció tanto la vicepresidencia como la vicegubernatura.

La función de proveer a la suplencia recae, por lo general, en el poder legislativo; es él quien hace la designación del gobernador interino y provisional. En los recesos de aquél, la responsabilidad de nombrar a quien se haga cargo de la función en forma provisional recae en la diputación o comisión permanente. Es frecuente que para proceder a la designación se requiera de un quórum especial, aunque la designación se hace por una simple mayoría (art. 69 de la constitución de Guerrero, y art. 64 de la constitución de Morelos). Dado que las diputaciones permanentes de los estados están integradas por un reducido número de legisladores (en Colima son tres, art. 34), no se determina nada respecto a una mayoría especial para el caso de que ella se constituya en colegio electoral para designar gobernador provisional. Por razones obvias, el decreto que emitan tanto las legislaturas como las diputaciones permanentes, por virtud del cual se designa gobernador, no es susceptible de ser vetado.

Las clases de gobernador que pueden designar los congresos locales, coinciden, detalles más, detalles menos, con las que consignan los artículos 84 y 85 de la constitución general: gobernador interino es el que se designa cuando falta el titular durante los dos primeros años del período; sustituto al designado para concluir el período; es provisional tanto el que designa el congreso local, en el caso de faltas temporales, como el que designa la diputación permanente.

Tanto la constitución general (art. 83) como muchas de los estados consideran que una falta del ejecutivo hasta por treinta días no es algo muy grave. Por lo general, la falta temporal en estos casos es cubierta por el secretario general de gobierno (art 63 de la de Morelos). En la constitución del estado de Guerrero (art. 67), tomando en cuenta que la designación de secretario de gobierno no es siempre un nombramiento que hace libremente el gobernador, se encarga del despacho, mas no asume la gubernatura, el funcionario que aquél designe.

7.- El gobernador y sus auxiliares

A nivel local, guardadas las proporciones, también se da la institución de los secretarios, referida a los empleados de la administración pública local que se ubican en un plano superior respecto de los restantes empleados y sólo inferiores al propio gobernador. Ellos gozan de parecidas prerrogativas a sus colegas de la administración federal, aunque circunscritas ellas al plano netamente local. La constitución general se encarga de poner al margen del sistema punitivo a ciertos funcionarios locales: gobernador, diputados y magistrados, pero no favorece a ningún otro funcionario local. Por mandato del sistema normativo local, los secretarios tienen, asimismo, responsabilidades parecidas a las que se hacen recaer en los secretarios de estado; acuden a informar al congreso, acerca del estado que guardan sus respectivos despachos; ilustran a los legisladores cuando se discute un asunto relacionado con sus funciones, y pueden ser objeto de un juicio político o de un proceso de declaración de procedencia. También gozan de la facultad de refrendo; ésta, como se verá más adelante, está muy lejos de tener el alcance y gravedad que se pretendió atribuirle a la similar que igualmente corresponde a los secretarios de estado.

En algunas ocasiones, en algunos estados, al conjunto de secretarios se le ha denominado gabinete; el uso de este término es, obviamente, en un sentido amplio y no propio. Los titulares de las secretarías estatales nunca pueden, técnicamente, formar gabinete. La constitución general hace recaer la responsabilidad ejecutiva de un estado en su gobernador; sus empleados subalternos ni cuentan a nivel nacional ni tienen personalidad jurídica propia; existen y subsisten en función de la voluntad del gobernador. Pierden el puesto por su sola voluntad; él es quien, en los más de los casos, los saca del anonimato y los lleva a él.

Es frecuente que la realidad no se comporte de conformidad con lo previsto por las leyes. Se dan casos en que un secretario, sobre todo tratándose del general de gobierno, no sólo no es nombrado por el gobernador, sino que le sea impuesto y que éste lo acepte por compromisos políticos; estos funcionarios locales no dependen de la voluntad del ejecutivo, y su permanencia en el puesto más depende de quién o quienes influyeron en su designación. A otros gobernadores les son impuestos sus subordinados casi en bloque, como un todo. Los políticos con ascendiente en la política nacional que acceden a la función ejecutiva, difícilmente aceptan imposiciones.

Algunas personas llegan al puesto de secretario, teniendo una carrera política totalmente hecha; otras la inician o hacen en ese puesto; para otros es el ocaso de una carrera. Algunos que han llegado a la presidencia de la República ocuparon previamente la secretaría general de gobierno de alguna entidad.

Las constituciones se encargan de fijar los requisitos que se requieren para ser secretario; por lo regular, se

3 James Bryce, El gobierno de los estados en la república norteamericana, La España Moderna, Madrid, p. 125.

limitan a disponer que sea mexicano por nacimiento, ciudadano del estado, con residencia por determinado lapso y con una edad mínima que fluctúa entre los veinticinco y treinta años. En algunos casos, sobre todo cuando se trata del secretario general de gobierno, se exige que sea licenciado en derecho.

Por disposición de algunas constituciones locales los secretarios, sobre todo el general de gobierno, asumen el poder en los casos de faltas temporales del gobernador (art. 63 de la constitución de Morelos).

Algunas constituciones enumeran las secretarías que deben existir; en otras, se enuncian sus facultades y responsabilidades específicas. En la constitución del estado de Guerrero (art. 74), con toda razón, su enunciado ha sido confiado a una ley secundaria.

No hay impedimento para que un secretario, subsecretario o un oficial mayor, sea ratificado en su puesto y lo desempeñe cuantas veces se juzgue así necesario. Los secretarios generales de gobierno están imposibilitados de presentarse como candidatos a diputados y senadores, a menos que se separen noventa días antes de la elección. Ellos son los únicos funcionarios de la administración pública estatal que son mencionados por la constitución general (art. 55 frac. IV p. 3).

8.- Procurador general de justicia

En cumplimiento del mandato constitucional se ha reestructurado el proceso penal en los estados; los jueces no tienen funciones inquisitoriales, están para juzgar con vista a las pruebas y alegatos de las partes: defensa y ministerio público.

El ministerio público se ha depositado en el procurador general de justicia y en los agentes que de él dependen. La policía judicial, encargada de las averiguaciones, depende de él. En el siglo pasado, al procurador se le ubicaba, generalmente, como una parte del aparato judicial; así se sigue haciendo en algunos estados todavía en la actualidad. Independientemente de que tiene encomendada la misión de perseguir los delitos, el procurador tiene además la función de ser consejero jurídico del gobierno del estado, y normalmente es quien representa y defiende los intereses del estado ante las autoridades locales.

Es nombrado y removido libremente por el gobernador del estado; los requisitos para serlo normalmente coinciden con aquellos que son requeridos para ser magistrado del tribunal superior de justicia local. En algunas constituciones locales, en los textos originales, los gobernadores poco o nada tenían que ver en su designación. En el art. 73 bis de la constitución de San Luis Potosí (reforma de 1923), el tribunal superior proponía seis candidatos, el gobernador elegía a tres de ellos y, finalmente, era el congreso quien, de esos tres, seleccionaba a uno. Esto ha desaparecido. Por lo general, el procurador goza de los mismos privilegios que

corresponden a los diputados y magistrados, del desafuero y juicio político.

9.- El gobernador y los servicios de seguridad

El gobernador de un estado, a través del procurador de justicia del estado (art. 21), es jefe de la policía judicial; por medio del director de policía es también jefe de ese servicio y, además de tener el mando de la fuerza pública del lugar en donde resida (art. 115 frac. VII), es jefe de la guardia nacional (art. 73 frac. XV). Puede hacer uso de dicho cuerpo dentro del territorio de su estado para la tranquilidad pública, y está obligado a poner dicha guardia a disposición del presidente de la República cuando éste lo considere necesario y lo haya autorizado el senado o la comisión permanente (arts. 76 frac. IV, 79 frac. I y 89 frac. VII). Los gobernadores de los estados no pueden alterar el sistema ni inmiscuirse en los procesos de elección de los jefes y oficiales de dicha guardia, función que por disposición constitucional corresponde a los miembros de ella (art. 73 frac. XV).

10.- Nombramientos de magistrados

Por lo que toca a los magistrados del tribunal superior, y a los magistrados de los restantes tribunales, el gobernador tiene el derecho de proponer, y corresponde al congreso local y en sus recesos a la diputación permanente, el aceptar o aprobar el candidato. Para que éste asuma su puesto, se requiere de la coincidencia de ambas voluntades. Una vez nombrados, se les puede remover, sino es mediante los sistemas y por las causas que marca la ley.

11.- Derecho de iniciativa

Las constituciones de los estados confieren a los gobernadores el derecho de iniciativa; éste, contrariamente a lo que sucede con el derecho que frecuentemente se confiere al tribunal superior de justicia, es amplio y sin restricciones; se puede ejercitar tanto ante el propio congreso local como ante la diputación permanente (solicitud de convocatoria a período extraordinario de sesiones o ratificación de nombramientos).

Por otra parte, si bien en el artículo 71 no se reconoce a los gobernadores el derecho de iniciar leyes ante el congreso de la unión, la verdad es que en ejercicio de facultades propias y expresas lo puede hacer: puede solicitar a dicho congreso la protección a que alude el artículo 122 cuando su legislatura esté en receso. Aunque a este tipo de intervención se le ha denominado ejecutiva y, por lo mismo, se piense que únicamente compete prestarla al presidente de la República, la constitución general en el referido precepto alude a los poderes de la unión; dentro de éstos, pues, deben quedar comprendidos el ejecutivo y el legislativo. El judicial únicamente conoce de demandas formuladas con vista a casos concretos.

Los gobernadores de los estados también pueden ejercer el derecho de iniciativa cuando se da el supuesto previsto en la fracción VI del artículo 76.

Pueden provocar también la actuación de la rama judicial en los casos previstos en los artículos 104 frac. V y 105.

En cuanto a la actitud del congreso en relación con las iniciativas que se le presentan, existen dos corrientes principales: una que sostiene que una iniciativa debe ser conocida en bloque, como un todo, y que no le es dable al cuerpo legislativo más que aprobar o reprobar, pero que no puede introducir en ella ningún tipo de cambio; esta corriente tiene algunas atemperaciones; se autorizan pequeñas modificaciones que permitan aclarar o afinar un proyecto. De conformidad con esta corriente, los autores de la iniciativa, que conocen los antecedentes y sentido auténtico del proyecto, son los únicos que pueden establecer sus características fundamentales, siendo dable al legislador únicamente el aprobar o reprobar.

Existe, por otro lado, la corriente que sostiene que al órgano legislativo le es dable introducir al proyecto cuantas modificaciones considere necesario, estándole vedado únicamente, y esto es sólo en los países que siguen esa práctica, el cambiar de nombre al proyecto que por lo general es el de sus autores o promotores. En los países en que se sostiene este punto de vista, los congresos han asumido un verdadero carácter de legisladores, alejándose del papel de meros aprobadores de proyectos.

12.- Relativa irresponsabilidad del gobernador

Los gobernadores de los estados están amparados por una relativa irresponsabilidad penal. En esto han imitado a la constitución general; ésta, por lo que hace al presidente de la República, precisa que sólo pueden ser encausado por traición a la patria y por delitos graves del orden común en ambos casos conoce el gran jurado. En algunos estados, la figura del gobernador, por lo que toca a responsabilidad, está al mismo nivel que están los otros altos funcionarios locales: puede ser procesado o desahorado, sin limitación alguna (Colima, Chiapas y Chihuahua).

En los estados en los que se establece un estatus especial para el gobernador, se precisa normalmente que éste puede ser encausado únicamente por delitos graves del orden común. Pero al igual que lo que sucede en la constitución general, no se precisa ni se establecen los criterios para determinar cuando se trata de un delito grave.

En la constitución de Querétaro (art. 154) se establece ya un criterio, aunque es inoperante, por el que se inclinaba Tena Ramírez en las primeras ediciones de su derecho constitucional mexicano ⁽⁴⁾: se consideran como delitos graves los consignados en el artículo 22 de la

constitución general. En estos casos quien conoce es el gran jurado local; no se sigue un proceso de desafuero, se ha considerado que pudiera ser atentatorio del principio de división de poderes; uno de ellos, el gobernador, quedaría a merced de una simple mayoría en la legislatura local. En el estado de Chiapas el gobernador sí puede ser objeto de un desafuero, pero se requiere el voto aprobatorio de cuando menos las dos terceras partes de los legisladores presentes (art. 70); en los restantes casos de desafuero se requiere simple mayoría.

En los estados de Querétaro (art. 154) y Durango (art. 116) se dispone expresamente que el gobernador puede ser procesado por el delito de traición a la patria; esto es un desacierto pues tal ilícito no es de la competencia local, compete su conocimiento a las autoridades federales.

En otros estados se alude a delitos especiales: en la constitución del estado de México (art. 127), se dispone que el gobernador puede ser juzgado por delitos contra la soberanía del estado; en la de Michoacán (art. 104), por violaciones a la constitución local o la general; en la original del estado de Morelos (art. 134), por traición al estado. En todos estos casos, el código penal no consigna el tipo, por lo que es de suponerse que se trata de establecer una puerta amplia, para una posible acción de índole netamente política, de la legislatura contra el ejecutivo.

13.- Veto

Todas las constituciones de los estados confieren al gobernador la facultad de vetar. A imitación de lo que sucede en el ámbito federal, los ejecutivos locales pueden ejercitar esta facultad en forma amplia; no existen, normalmente, disposiciones que lo limiten a tales o cuales materias ni determinen las razones por las que deba hacerlo. El veto tiene como único efecto el suspender la entrada en vigor de un proyecto de ley o un decreto. No es absoluto; no termina en forma definitiva con ellos. El obstáculo puesto por un gobernador mediante el veto es superable, en los más de los casos, por una mayoría especial, normalmente de las dos terceras partes de los legisladores presentes. Dado que las iniciativas de que conoce un congreso local, por lo general, provienen del gobernador, el derecho de veto no es ejercitado. Aun para el caso de que lo fuera y de que la legislativa reuniera el número de votos necesarios para vencer el obstáculo, puesto que el gobernador es a nivel local prácticamente irresponsable, éste podría reservarse el derecho de no publicar la ley o decreto con la que no estuviera de acuerdo. La falta de prevenciones al respecto hace que también, de derecho, se dé una relación de dependencia del congreso local frente al gobernador. En la práctica se dan excepciones.

4 Tena Ramírez, op. cit, p. 570, nota 21.



Orozco. Cabeza flechada, 1947