

EL PREDOMINIO DEL EJECUTIVO: LAS NUEVAS PRERROGATIVAS	13
SECCIÓN I. La racionalización del poder	13
SECCIÓN II. Creación de atribuciones nuevas a favor del ejecutivo .	15
SECCIÓN III. Transferencia directa al ejecutivo de facultades y competencias pertenecientes al ciudadano y al legislativo .	20
<i>Subsección 1</i>	20
<i>Subsección 2</i>	23

EL PREDOMINIO DEL EJECUTIVO: LAS NUEVAS PRERROGATIVAS

Las reformas recurrieron a tres técnicas para dar al Ejecutivo prerrogativas nuevas:

- la racionalización del poder;
- la creación de nuevas atribuciones;
- la transferencia directa al Gobernador de facultades y competencias hasta entonces específicas del ciudadano o del Legislativo.

SECCIÓN I

LA RACIONALIZACIÓN DEL PODER

Un rasgo general del constitucionalismo contemporáneo, lo constituye lo que el decano Boris Mirkin-Guetzévitch llamó "la racionalización del poder",⁴ esto es la tendencia a someter a una minuciosa reglamentación las relaciones de los órganos de gobierno, a encerrar el diálogo Legislativo-Ejecutivo dentro de técnicas, mecanismos y procedimientos muy precisos, en vista de asegurar la estabilidad y eficacia del poder ejecutivo.

Entre los diversos aspectos que reviste la racionalización en los numerosos dominios en que se manifiesta, precisa poner de relieve las modalidades relativas a las sesiones del Congreso, ordinarias y extraordinarias, así como al orden del día.

1. LAS SESIONES DEL CONGRESO

La duración de los períodos de sesiones es estrictamente delimitada en el tiempo. Esta disposición se inspira del deseo de impedir debates que, al eternizarse sin llegar a una decisión definitiva, suspendiesen la acción gubernamental.

I. *Las sesiones ordinarias*

Tienen lugar a fechas determinadas que fija cada Constitución. Su número es dos anuales, excepto en seis Cartas (Coahuila, Colima, México,

⁴ *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, París, 1931.

Michoacán, Veracruz y Zacatecas) que prevén una sesión única al año. Diecisiete Constituciones estipulan que ambos períodos, o sólo el primero o el segundo, serán prorrogables; en cambio, la Carta de Querétaro dicta el principio contrario (artículo 42).

La sesión única varía entre tres meses (Veracruz) y cinco (Michoacán), en tanto que las dos sesiones anuales suman un total escalonado entre cinco meses (Jalisco) y ocho (Campeche), siendo el promedio de seis meses.

La reforma a la Constitución de Baja California alarga de un mes el tiempo total de sesión: siete meses en vez de seis (artículo 22). La Carta de Campeche, que instituía una sesión anual de cinco meses, adopta ahora el sistema de reuniones bianuales, con una duración total de ocho meses (artículo 30). Guanajuato, Nuevo León y Sinaloa proceden a modificaciones de fechas, sin que la duración total sufra variación alguna. En cambio, Morelos quita al Congreso la facultad de prorrogar sus períodos de sesiones hasta por treinta días (artículo 32).

II. Las sesiones extraordinarias

Aunque este punto no haya sido objeto de reformas, señalaremos los lineamientos de su reglamentación, inspirados en el principio de la racionalización.

Cada Congreso local celebra sesiones extraordinarias, a petición del Gobernador, de una fracción variable de sus propios miembros o de la Diputación Permanente.

En veintiséis Constituciones, dicha disposición comporta una restricción específica: el Congreso se limitará a examinar el o los asuntos que han motivado las convocatorias respectivas. Dos Cartas únicamente no mencionan dicha restricción: las de Guerrero (artículo 45) e Hidalgo (artículo 25). En cambio, Sinaloa adopta el principio diametralmente opuesto, al prever una ampliación posible del orden del día susceptible de abarcar los asuntos que “a juicio de la Cámara, deberán también resolverse” (artículo 38).

2. EL ORDEN DEL DÍA

La reglamentación relativa a este dominio —en el que registramos únicamente dos reformas (Morelos, artículo 34 y Sinaloa, artículo 37)— refleja un aspecto muy interesante de la racionalización del poder, que vamos a examinar brevemente.

Dieciocho Constituciones, al establecer minuciosamente el orden del día de la sesión única (Colima, artículo 28; Michoacán, artículo 31 y

Veracruz, artículo 53) o de las dos sesiones, fijan a los Congresos un programa de actividades cuyo carácter prioritario requiere el examen en primer lugar, limitando así la propia iniciativa de las Cámaras locales para proponer el estudio y discusión de temas diferentes.

La reforma al artículo 37 de la Carta de Sinaloa no modifica la reglamentación del orden del día, ya fijada por el texto anterior, sino que se limita a introducir modificaciones en la redacción de dicho artículo.

En cambio, en la Constitución de Morelos, la redacción anterior no incluía mención alguna relativa al orden del día. La reforma al artículo 32 consiste, pues, a instituir dicha modalidad y a reglamentar su aplicación: el primer periodo de sesiones será consagrado “invariablemente al examen, discusión y aprobación de la cuenta pública del año anterior...”; en el segundo periodo, el Congreso “se ocupará, preferentemente, del examen, discusión y aprobación de los presupuestos de egresos del Estado y de los municipios ...”

SECCIÓN II

CREACIÓN DE ATRIBUCIONES NUEVAS A FAVOR DEL EJECUTIVO

En diez Constituciones, las reformas crean y consagran prerrogativas nuevas a favor del Ejecutivo local, que asientan su posición de predominio, al extender directamente el dominio de sus competencias en diversos sectores —unos más importantes que otros: derecho penitenciario; administración municipal; nombramiento, remoción y separación de funciones administrativas o judiciales; política fiscal y finanzas públicas; multas administrativas; facultad para tomar medidas especiales; expedición de títulos profesionales, etcétera ...

I. Chihuahua

La nueva fracción XXXVII del artículo 93 adiciona con una atribución nueva la enumeración anterior de las competencias del Gobernador: la facultad de delegar en las autoridades municipales, cuando lo considere “conveniente o necesario, la prestación de servicios públicos que correspondan al Estado, fijando las bases para ellos y destinando al efecto los arbitrios necesarios ...” Esta disposición confiere al órgano ejecutivo un poder de apreciación y decisión que ejerce sin ninguna intervención de su homólogo legislativo.

II. Jalisco y Nuevo León

Jalisco (artículo 35, fracción XVIII) y Nuevo León (artículo 17, párrafo 3) facultan al Gobernador para “celebrar con la Federación convenios

de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan sus condenas en establecimientos dependientes del Ejecutivo federal”.

Además, precisa destacar que el mismo artículo 17, párrafo 2, estipula que el Ejecutivo “organizará el régimen penitenciario . . .”, facultad que compete normalmente al Legislador, como lo veremos más adelante.

III. México

1. En su redacción anterior, la fracción XXX del artículo 89 facultaba al Gobernador para proponer al Congreso “la designación de ayuntamientos sustitutos provisionales y de los miembros de los cuerpos edilicios”. Con la reforma de 1966, dicha designación se extiende a “los jueces menores municipales”.

2. El artículo 158 anterior precisaba que, en caso de falta absoluta o temporal del juez menor municipal propietario y de los jueces suplentes, se llamaría al juez del periodo anterior. La citada reforma de 1966 prevé, en corolario, que si dicha designación compete al Congreso, en cambio, se hará “a propuesta del Ejecutivo”.

IV. Morelos

1. El artículo 41 actual regula dos prerrogativas nuevas del Gobernador, en tanto que el 41 antiguo fijaba el orden del día de las sesiones ordinarias del Congreso.

¿Cuáles son dichas prerrogativas?

En primer lugar, a) al Ejecutivo le compete “dictar la suspensión de miembros de los ayuntamientos, cuando hayan hecho abuso, de sus facultades, incurrido en responsabilidad, cometido algún delito y observen mala conducta”; dichas suspensiones serán sometidas al Congreso que “resolverá de inmediato” sobre las mismas —medida que asegura que las decisiones así tomadas por el Ejecutivo surten efecto cuanto antes; b) en caso de falta de los suplentes (de los miembros de los ayuntamientos), “el Ejecutivo nombrará a los sustitutos, con aprobación del Congreso”.

En segundo lugar, es prerrogativa nueva del Gobernador proponer al Congreso “separar de su cargo, por mala conducta, a algún magistrado del Tribunal Superior de Justicia”. En estos dos casos, el papel del Congreso parece reducirse al de cámara de registro, puesto que no le compete sino aprobar las decisiones del Gobernador, tanto más cuanto que el nuevo artículo 41 no menciona la posibilidad para el Legislativo de vetar las iniciativas gubernamentales —lo que, por otra parte, debe analizarse como una omisión de redacción.

Como lo veremos más adelante, las disposiciones que acabamos de se-

EL PREDOMINIO DEL EJECUTIVO

17

ñalar son consecuencia de una transferencia de competencia del Legislativo al Ejecutivo: a éste le compete nombrar ahora a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, quienes, antes, eran “electos por el Congreso, a propuesta en terna del Ejecutivo”.

2. El artículo 75 se ve adicionado con una fracción III nueva que instituye un requisito suplementario para el desempeño del cargo de Secretario General de Gobierno: “tener la instrucción necesaria, a juicio del Gobernador”. Disposición lógica que deja al Gobernador la libre elección de su colaborador inmediato.

V. Nuevo León

Diecinueve artículos de la Carta de Nuevo León fueron modificados entre 1962 y 1968. Estas reformas representan uno de los casos más interesantes de predominio —casi podríamos escribir “de hipertrofia”— del Ejecutivo: reducción de las facultades del Legislativo; desaparición de la elección popular como modo de designación de determinados funcionarios del poder judicial, etcétera . . . , modificaciones que examinaremos más adelante.

Según lo hemos indicado ya, nos limitaremos aquí a señalar las competencias nuevas del Ejecutivo, correspondientes a una creación y no a una transferencia de facultades preexistentes.

1. El artículo 85, fracción III atribuye al Gobernador competencia para “nombrar y remover libremente a los jefes de las dependencias del Ejecutivo, y a todos los funcionarios y empleados de las mismas” cuando la Constitución y las leyes no lo determinen de otra manera. La fracción III antigua rezaba como sigue: “nombrar a los jefes de las oficinas de su dependencia y a los empleados subalternos . . . ” La competencia del Gobernador resulta ampliada en dos sectores: a) “nombrar y remover libremente” . . . ; b) “. . . a todos los funcionarios y empleados . . . ” Por otra parte, el adverbio “libremente” induce a pensar que esta facultad, tanto de nombrar como de remover, se ejerce discrecionalmente.

2. La fracción V antigua del mismo artículo 85 reconocía al Gobernador la facultad de “disponer la inversión de los caudales públicos del Estado en los distintos ramos de su administración, previa ley o decreto del Congreso . . . ” La reforma de 1965 desarrolla tres prerrogativas más en este dominio: “contratar créditos para fines de regulación de fluctuaciones presupuestales o para la ejecución de obras públicas; garantizar las obligaciones que contraigan los organismos descentralizados o los ayuntamientos y descontar efectos que obren en la cartera de la Hacienda Pública”. Subrayemos que, si bien en materia de inversión de los caudales públicos, el texto actual sigue precisando “previa ley o decreto del Congreso”, en cambio, semejante requisito no se menciona en lo concerniente a la contratación de créditos, garantía de obligaciones y descuento de cartera.

VI. Oaxaca

El artículo 79, fracción V concede al Gobernador la facultad de “nombrar y remover libremente” a los altos funcionarios administrativos y demás empleados del Estado. La redacción antigua precisaba que dicha facultad se ejercía “con las limitaciones que establezcan las leyes”, garantía que el nuevo texto omite señalar.

VII. Puebla

El artículo 76, fracción VI señala que compete al Gobernador “imponer gubernativamente hasta cien mil pesos de multa y hasta quince días de arresto, conforme a lo que dispongan las leyes”. La reforma de 1967 se ha limitado a modificar la cuantía, elevando el límite de la multa de mil a cien mil pesos —multiplicación que resulta considerable. Por otra parte, la mención lacónica de semejante facultad, tanto en materia de multa como de arresto, no deja de suscitar cierta preocupación, aun cuando se precisa que se ejercerá “conforme a lo que dispongan las leyes”.

VIII. Sinaloa

La reforma de 1963 al artículo 81 confiere al Gobernador una prerrogativa importante, al disponer que “la dirección de la política fiscal en la esfera administrativa y la administración de la Hacienda Pública del Estado pertenece al Gobernador . . .” Esta nueva disposición es tanto más notable cuanto que resulta ser totalmente diferente a la disposición que sustituye, la que consagraba en beneficio exclusivo del Congreso y de los ayuntamientos “la facultad de legislar en materia de impuesto” y puntualizaba que “uno y otros no podrán, en ningún caso, renunciar, suspender o delegar esta facultad”. Del actual artículo 81, se desprende que el Gobernador se reserva un derecho general de decisión en materia de política fiscal, lo que parece incluir tanto el programa tributario como el de inversión de los fondos públicos —dominios en que, tradicionalmente, interviene el Legislador.

IX. Tamaulipas

La reforma de 1963 adicionó con una fracción el artículo 91 de la Constitución de Tamaulipas, relativo a las facultades y obligaciones del Gobernador.

La nueva prerrogativa así conferida por la fracción XLV reviste un interés especial, pues atribuye al Ejecutivo un poder soberano de apreciación, decisión y acción: el Gobernador podrá “adoptar, en casos graves, las medidas que juzgue necesarias para salvaguardar el orden público o

la paz social, o la economía del Estado o de los municipios, dando cuenta inmediatamente al Congreso, o en su receso, a la Diputación Permanente, para que resuelvan en definitiva".

El Gobernador dispone de lo que, por analogía con el artículo 16 de la Constitución francesa de 4 de octubre de 1958, podemos calificar como "poderes excepcionales".⁵

1. De la misma redacción de la fracción XLV se desprende que únicamente al Gobernador compete apreciar el carácter de gravedad de la situación y, en función del grado que estime que ésta presenta, decidir intervenir. El calificar como tales los "casos graves" es, pues, una facultad exclusiva del Gobernador quien la ejerce sin intervención alguna de cualquier órgano gubernamental. En cambio, el procedimiento establecido por el artículo 16 de la Constitución francesa⁶ requiere la necesaria intervención de cuatro órganos: el primer ministro, los presidentes de la Asamblea nacional y del Senado y el Consejo Constitucional —modalidad que frena y tempila en cierta medida esta prerrogativa de cariz dictatorial.

2. El Gobernador adoptará "las medidas que juzgue necesarias"; en este sector, también, su poder de apreciación y decisión es discrecional y exclusivo, incompartido e incompatible.

3. ¿A qué dominios se aplicarán "las medidas que juzgue necesarias"? A dominios bastante amplios que abarcan numerosos aspectos de la actividad humana: orden público, paz social, economía del Estado o de los municipios. Dichos conceptos no tienen fronteras definidas, sino que, al revés, parecen obedecer a un empuje invadiente, por la creciente extensión que —según una tendencia contemporánea general—⁶ cada legislación nacional va confiriéndoles, especialmente al de orden público, afillido de una verdadera hipertrofia legalmente consagrada.

⁵ Dicho artículo reza como sigue:

Cuando las instituciones de la República, la independencia de la nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales estén amenazados de una manera grave e inmediata y el funcionamiento de los poderes públicos constitucionales esté interrumpido, el presidente de la República tomará las medidas exigidas por las circunstancias, después de consultar con el primer ministro, los presidentes de las asambleas y el Consejo constitucional.

El presidente de la República informará a la nación por medio de un mensaje.

Estas medidas deberán inspirarse en la voluntad de asegurar a los poderes públicos constitucionales, con la menor dilación, los medios propios para el cumplimiento de su misión. El Consejo constitucional será consultado a este respecto.

El Parlamento se reunirá de pleno derecho.

La Asamblea nacional no podrá ser disuelta durante el ejercicio de los poderes excepcionales.

La situación que imperó en Francia, como consecuencia de la guerra de Argelia, dio lugar dos veces a la aplicación del artículo 16, es decir al ejercicio de los "poderes excepcionales": en 1961 y en 1963.

⁶ Esta tendencia es muy marcada en la legislación de los Estados francófonos de África negra y de Madagascar.

4. Sin embargo, a este poder exclusivo de apreciación y decisión, se le asigna cierta limitación en cuanto a su aplicación: en efecto, el Gobernador “dará cuenta inmediatamente al Congreso o, en su receso, a la Diputación Permanente, para que resuelvan en definitiva”. Esta disposición instituye un *control a priori*, luego de eficacia reducida, que conserva intacta e íntegra la facultad de apreciación y decisión propia del Ejecutivo.

En efecto, las modificaciones a los artículos 58, fracción LIV y 62, fracción X —consecuencias de la reforma que acabamos de examinar— estipulan que el Congreso o, en su caso, la Diputación Permanente “resolverán, en definitiva, sobre las medidas adoptadas por el Gobernador en los casos a que se refiere la fracción XLV del artículo 91, dándole inmediata cuenta de la resolución, a fin de que proceda en consecuencia”. Notemos que el legislador debe dar “inmediata cuenta” de su decisión al Gobernador: subráyase así la voluntad de evitar posibles dilaciones del Congreso, asegurando así al Ejecutivo una acción inmediata y eficaz.

X. Tlaxcala

Mediante la reforma de 1963, se adicionó el artículo 59 de la Carta tlaxcalteca con una fracción XXIV nueva, que atribuye al Gobernador competencia para “expedir títulos profesionales a las personas que acrediten haber terminado sus estudios en las escuelas oficiales y particulares . . .”

SECCIÓN III

TRANSFERENCIA DIRECTA AL EJECUTIVO DE FACULTADES Y COMPETENCIAS PERTENECIENTES AL CIUDADANO Y AL LEGISLATIVO

SUBSECCIÓN 1

Facultades del ciudadano transferidas al ejecutivo

Las reformas que vamos a examinar han realizado una transferencia directa de facultades propias del ciudadano al Gobernador, colaboradores del mismo, ayuntamientos o poder judicial, al dictar la desaparición del sufragio popular, o de la intervención directa en determinados casos.

1. Desaparición de la elección: el nombramiento

El sufragio como medio de designación popular de las asambleas municipales y de determinados funcionarios del poder judicial, ha sido sustituido en dos Constituciones (Nuevo León y Tamaulipas) por el nombra-

miento directo por parte del Gobernador, generalmente sometido a la aprobación del Congreso, con los mecanismos y matices que vamos a indicar.

I. Nuevo León

El caso más elocuente lo proporciona la Carta de Nuevo León. El artículo 41 antiguo estipulaba que “las elecciones populares directas” constituyan “el medio de renovación directa del personal que integra los poderes legislativo, ejecutivo, judicial y los ayuntamientos . . .”

La reforma de 1966 sustituye al sufragio universal directo:

1. el nombramiento por el Gobernador de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia (artículo 41 y 97);

2. el nombramiento por dicho Tribunal de los jueces de primera instancia, “a propuesta en terna del Ejecutivo” (artículo 103).

Por otra parte, esta misma reforma regula minuciosamente el mecanismo de aprobación por parte del Congreso de los nombramientos de magistrados hechos por el Gobernador (artículo 97), cuyos rasgos esenciales señalamos brevemente.

- a) El principio es el que el Congreso debe “resolver dentro del improrrogable término de cinco días”. Si no lo hiciere “dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos”. La asimilación es, pues, total entre la aprobación expresa y el no haber resuelto dentro del plazo prescrito.
- b) Si la Legislatura no aprobare el primer nombramiento, el Gobernador hará un segundo que surtirá efecto provisional y que no se someterá a la aprobación del Congreso sino hasta el siguiente periodo de sesiones, debiendo éste resolver dentro de los primeros cinco días. Volvemos a encontrar la modalidad ya señalada: la aprobación expresa o el silencio producen el mismo efecto, pues “el magistrado nombrado provisionalmente seguirá en sus funciones, con el carácter de definitivo”.

Cabe precisar que el artículo 97 de la Carta de Nuevo León no constituye una excepción; en efecto, procedimientos análogos figuran en la mayor parte de las Constituciones que examinamos.

Por otra parte, es de subrayar que, entre las veintinueve Cartas, la nuevoleonesa era la única que conservó, hasta 1966, el sufragio directo como medio de designación del personal judicial.

II. Tamaulipas

La reforma de 1964 al artículo 132, fracción IX, inciso C consagra otra

nueva facultad del Gobernador quien, “en caso de falta íntegra del ayuntamiento, nombrará una junta de administración judicial que se haga cargo del gobierno municipal, la que funcionará por todo el periodo para que fue electo aquél”.

La redacción anterior preveía, en el caso señalado, que el ayuntamiento anterior seguiría en función, mientras se efectuara nueva elección; y si dicho ayuntamiento se negare, al Gobernador le competía nombrar una junta de administración hasta que se celebrase nueva elección.

Esta reforma elimina radical y definitivamente el medio de designación popular clásico, al nivel municipal: la elección del ayuntamiento, a la que se sustituye el nombramiento por el Gobernador de una junta de administración.

III. Zacatecas

Ya tenemos señalado en la primera parte de este estudio el contenido del artículo 101 de la nueva Constitución de Zacatecas, que sustituye a la elección directa por los vecinos de la junta municipal la designación de la misma por el ayuntamiento competente, esto es a la elección directa por la de dos grados.

IV. Guanajuato

En caso de falta absoluta del Gobernador, ocurrida dentro de los tres últimos años del periodo constitucional, la Carta de Guanajuato artículo 48, fracción VII) prevé que el Congreso elegirá al nuevo Gobernador, y que, entre tanto se efectúe dicha elección, “se encargarán del poder ejecutivo”: a) conforme a la antigua redacción de la fracción VII, “el Secretario General del Despacho, y si éste se encontrare comprendido en alguna de las prohibiciones del artículo 60, ... el ciudadano que designe la Legislatura”; b) con la reforma de 1967: en caso de que “el Secretario General del Gobierno (modificación de terminología) se hallare comprendido en alguna de las prohibiciones del artículo 60, ... el oficial mayor”.

La reforma sustituye al “ciudadano que designe la Legislatura” por “el oficial mayor”, nuevo colaborador del órgano ejecutivo, puesto creado por la reforma de 1967 al artículo 58.

Dicha solución es satisfactoria y más realista que la precedente, pues confía el interinato a un funcionario familiarizado con la conducción de la cosa pública.

2. Desaparición de la iniciativa directa de leyes ejercida por el ciudadano

Con la reforma de 1965 a los artículos 42 y 43 de la Constitución de Morelos, desaparece el derecho del ciudadano a “iniciar leyes o decretos”.

Esta modificación, aparentemente radical, debe interpretarse en realidad como una rectificación oportuna: en efecto, el ciudadano ejerce por conducto de su diputado (esto es, mediáticamente) el derecho a iniciar leyes o decretos; la facultad de intervención directa que la Constitución le atribuía en este dominio no se justificaba dentro de la lógica del principio de la representación —teniendo en cuenta, por otra parte, que petición e iniciativa legislativa son dos instituciones diferentes.

SUBSECCIÓN 2

Competencias del legislativo transferidas al ejecutivo

Las reformas a cuatro Constituciones —Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí y Yucatán— instituyen transferencias directas al Gobernador de facultades y competencias propias del Congreso. Entre dichas reformas, es preciso poner de relieve las modificaciones a la Carta nuevoleonesa, por el carácter muy específico que en ella reviste la tendencia al predominio del Ejecutivo.

1. Morelos

1. Nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

El artículo 89 antiguo disponía que los magistrados del Tribunal Superior de Justicia eran “electos por el Congreso, a propuesta en terna del Ejecutivo del Estado . . .” La reforma de 1965 atribuye una competencia nueva al Gobernador, al estipular que dichos magistrados “serán nombrados por el Gobernador, con aprobación del Congreso local . . .”

Por otra parte, si bien el mecanismo de ratificación —o de rechazo— de dichos nombramientos es idéntico al que instituye el artículo 97 de la Constitución de Nuevo León,⁷ en cambio, entraña una condición más estricta: el plazo, improrrogable, impuesto al Congreso para resolver, es de tres días, cuando la Carta nuevoleonesa lo fija en cinco días.

2. Nombramientos de concejos municipales. Con la reforma de 1965 al artículo 115, fracción X, en caso de que “desaparecieran los ayuntamientos . . .”, compete al Gobernador el designar a un concejo municipal mientras se convoca a elecciones, limitándose el Congreso del Estado a “aprobar dicha designación . . .”

La redacción anterior atribuía al Congreso, exclusivamente, competen-

⁷ Recordemos que la reforma al artículo 97 nuevoleonés sustituye a la elección popular directa el nombramiento por el Gobernador de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

cia para proceder a esta designación, sin que el Gobernador interviniése de manera alguna.

2. Nuevo León

Las reformas a esta Constitución acaban de consagrar el predominio muy marcado del Ejecutivo sobre un Legislativo cuyo papel evoca el de una cámara de registre.

I. Congreso: *facultades reducidas o desaparecidas*

1. *Régimen penitenciario. Artículo 17.* La reforma de 1965 al artículo 17 atribuye al Ejecutivo dos prerrogativas nuevas, al adicionar con dos párrafos la redacción anterior.

En primer lugar, ahora el Gobernador es quien tiene competencia para “organizar el régimen penitenciario...”, cuando el texto anterior estipulaba que el Congreso tenía facultad para “expedir las leyes relativas a la organización del sistema penal”. Dicha organización, que tradicionalmente incumbe al Legislador, forma parte ahora del dominio de competencias específicas del Gobernador.

En segundo lugar, y como corolario de la disposición precedente, el Gobernador podrá “celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan sus condenas en establecimientos dependientes del Ejecutivo federal”.

2. *El artículo 63*, que fija las facultades del Congreso, *ha sufrido las siguientes reformas:*

- a) La fracción VIII estipula que el Congreso es competente para crear los empleos, oficinas y plazas que requiera la administración pública; pero la reforma de 1968 precisa que dicha facultad se ejercerá “a instancia del Ejecutivo”, lo que equivale a conferir al Gobernador la iniciativa en este dominio, limitándose el Congreso a aprobar las decisiones que se le someten.
- b) La misma reforma de 1968 deroga la fracción XII que daba competencia al Congreso para “conceder jubilaciones a los empleados del Estado y municipales...”
- c) Hasta la reforma de 1966 a la fracción XVII, el Congreso tenía competencia para aceptar las renuncias de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, facultad ahora atribuida al Gobernador, quien la ejercerá en los términos del artículo 98 que veremos más adelante.

- d) La fracción XIX estipulaba que al Congreso le competía “conceder indulto, remisión, commutación o reducción de pena...” La reforma de 1968 limita esta facultad a la de “conceder commutación de pena y rehabilitación de derechos...” Dicha modificación deriva directamente de la reforma al artículo 17: en efecto, si el Gobernador es competente para organizar el régimen penitenciario, también tiene facultad para conceder indulto, remisión o reducción de pena, conforme al adagio “quien puede lo más, puede lo menos”.
- e) La antigua fracción XXII disponía que el Congreso “nombraba a los magistrados del Tribunal Superior, en caso de falta absoluta”. Esta misma fracción, reformada en 1966,—consecuencia de la reforma al artículo 41— establece que el Congreso se limitará a “aprobar, en su caso, los nombramientos que haga el Gobernador del Estado de los magistrados del Tribunal Superior...” Lo hemos visto ya, ahora el Gobernador es quien procede a estos nombramientos, y, *a fortiori*, ejercerá dicha prerrogativa en caso de falta absoluta de los mencionados magistrados, así como lo estipula el artículo 98, párrafo primero.
- f) La fracción XXXII antigua disponía que al Congreso le correspondía “expedir leyes sobre el trabajo...” La reforma de 1965, con fórmula lacónica, sustituye dicha facultad por la de “autorizar la contratación de empréstitos...”
- g) La reforma de 1968 a la fracción XXXIX, si bien reconoce la competencia del Congreso para “legislar sobre franquicias a la industria”, en cambio, le quita la de “otorgar concesiones que no impliquen exención o reducción de impuestos a empresas de servicios públicos” que la redacción anterior le atribuía.

II. Gobernador: prerrogativas nuevas

1. Acabamos de señalar dichas prerrogativas —contraparte de las facultades reducidas o quitadas al Congreso—, pero volvemos a subrayar la que instituye la reforma a los artículos 85, fracción XX y 97 y 98.

El texto anterior señalaba que el Gobernador nombraba y removía libremente al Procurador de Justicia —competencia clásica del Ejecutivo. Sabemos que, ahora, es competente para nombrar a los magistrados del Tribunal Superior (antes electos mediante sufragio directo) y, asimismo, para “conceder las licencias y aceptar las renuncias de los mismos funcionarios...”

En efecto, el artículo 98 nuevo, párrafo segundo, precisa las modalidades

de dicho mecanismo en el que los papeles resultan inversados: al Gobernador le compete decidir y al Congreso ratificar.

2. En fin, señalemos una última prerrogativa del Gobernador, en lo concerniente al nombramiento de los jueces de primera instancia —antes “elegidos popularmente”—: con la reforma de 1966 al artículo 103, “serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia, a propuesta en terna del Ejecutivo”.

Sinteticemos lo anterior:

Facultades que el Congreso deja de ejercer

1. Organizar el sistema penitenciario;
2. Nombrar a los magistrados, en caso de falta absoluta;
3. Aceptar las renuncias de los mismos, y concederles licencias;
4. Conceder jubilaciones a empleados del Estado y de los municipios;
5. Conceder indulto, remisión o reducción de pena;
6. Expedir leyes sobre el trabajo;
7. Otorgar concesiones... a empresas de servicios públicos.

Nuevas facultades del Gobernador

1. Nombrar y remover libremente a los jefes, funcionarios y empleados de las dependencias del Ejecutivo;
2. Iniciativas en materia de inversión de los caudales públicos, contratación de créditos, etcétera;
3. Organizar el sistema penitenciario y, consiguientemente, conceder indulto, remisión o reducción de pena;
4. Nombrar a los magistrados del Tribunal Superior, tanto en caso de vacante como de falta absoluta;
5. Conceder licencias a los mismos y aceptar sus renuncias;
6. Proponer ternas al Tribunal Superior para la designación de los jueces de primera instancia.

En resumidas palabras, pocos son los dominios en que el Ejecutivo no intervenga, sea cual fuere la forma adoptada, directa o indirecta.

3. San Luis Potosí

La reforma de 1968 a la fracción II del artículo 56 estipula que el Gobernador es competente para “expedir instructivos y reglamentos para el mejor funcionamiento de la administración pública”. La redacción anterior preveía que dichos textos serían presentados al Congreso para su

EL PREDOMINIO DEL EJECUTIVO

27

aprobación. Esta formalidad ha desaparecido; lo que nos parece oportuno, puesto que, clásicamente, el detentador del poder reglamentario es el Ejecutivo, quien lo ejerce sin ratificación, aprobación o refrendo del Legislador.

4. Yucatán

La reforma de 1965 deroga la fracción XXXIX del artículo 30, es decir suprime la facultad que ejercía el Congreso de “conceder primas y auxilios a las nuevas industrias o cultivos” y la atribuye directamente al Gobernador, al adicionar con una nueva fracción XXI el artículo 55.

DRA. MONIQUE LIONS

México, D. F., a 26 de agosto de 1973