

REPRESENTACIÓN DEL ORDEN CONSTITUCIONAL ESTATAL

José Miguel Madero Estrada *
Arley Jiménez Vasavilbazo **

SUMARIO: I. Introducción; II. Representación jurídica del Estado; III. Representación constitucional del Estado; IV. La representación de orden constitucional en las entidades federativas; V. Representación municipal; VI. Conclusiones; VII. Fuentes de consulta.

* Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Nayarit, catedrático de la Unidad Académica Facultad de Derecho desde 1989, de la cuál fue su Director. Perfil PROMEP y miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 1. Magistrado de la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia de Nayarit.

** Maestra en Derecho Constitucional y Administrativo por la Universidad Autónoma de Nayarit, docente de tiempo completo adscrito a la Unidad Académica Facultad de Derecho de la misma institución. Oficial judicial de la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia de Nayarit.

José Miguel Madero Estrada, Arley Jiménez Vasavilbazo

Resumen:

Teniendo al Estado de Nayarit como sujeto con el carácter de representado cabe preguntarse ¿A qué órgano le corresponde actuar en nombre del Estado de Nayarit?, la representación constitucional del Estado implica actuar en nombre de Nayarit, por lo que según nuestra opinión la fracción XXII del artículo 47 de nuestra Carta Magna Local, otorga la representación constitucional originaria del Estado a la Asamblea Legislativa, ello así, en razón de que dicho órgano deliberativo posee facultades para delegar tal representación en la persona del gobernador, para que por sí o por apoderado especial, actúen con la representación estatal, en la medida y con las restricciones que aquella considere en los casos que corresponda; conservándola de forma permanente, consecuentemente es válido afirmar que la representación constitucional del Estado recae en el Poder Legislativo y no en el gobernador.

Palabras claves: representación constitucional, representación jurídica, atribución, delegar.

Abstract:

Considering the state of Nayarit as the subject or character represented, the following question arises. What Legislative body is responsible for acting on behalf of the State of Nayarit? The constitutional State representation involves acting on Behalf of Nayarit, So in our opinion the fraction XXII from the rule 47 of our Local Magna Carta, grants the original constitutional representation of the State to the Legislative house, it so , on the ground that the deliberative body has powers to delegate such representation in the person of the governor, so for its own or thru its special attorney acting with the State representation and as far as the constraints considered in appropriate cases keeping it permanently it is valid to state that constitutional representation it vested in the Legislature not in the Governor.

Key Words: constitutional representation, legal representation, power, delegate.

I. Introducción

El verbo representar proviene del latín *repraesentare*, que significa: *Sustituír a alguien o hacer sus veces, desempeñar su función o la de una entidad, empresa, etc.*¹ En ese sentido, y teniendo al Estado de Nayarit como sujeto con el carácter de representado cabe preguntarse: ¿A quién corresponde ejercer la tutela constitucional en la esfera de competencia del Estado?, es decir ¿A qué órgano le corresponde actuar en nombre del Estado de Nayarit?

Prima facie, pudiere pensarse que la representación de la entidad federativa denominada Nayarit corresponde al gobernador del Estado, debido a que quien ejerce este cargo lo hace atendiendo un mandato representativo, ya sea directo o indirecto; para lo cual, explorando integral y sistemáticamente el texto constitucional local pudieran encontrarse algunos casos que demuestren esa hipótesis o bien que tal calidad corresponde al Congreso del Estado, órgano deliberativo de enorme influencia en la vida democrática local.

Previo a entrar al estudio medular de este ensayo, cabe diferenciar dos tipos de representación que respecto del "Estado Libre y Soberano" puede tener uno u otro órgano de gobierno, y que comúnmente suelen confundirse: nos referimos a la representación jurídica y a la representación constitucional, propiamente dicha.

II. Representación jurídica del Estado

La representación jurídica del Estado se refiere a la realización de actos jurídicos en nombre del mismo ante cualquier autoridad o instancia en defensa de sus intereses. Al respecto, el artículo 92 de la Constitución de Nayarit, establece claramente que aquella corresponde al Ministerio Público en su calidad de representante legítimo de los intereses sociales, por lo

¹ REPRESENTACIÓN, En: Diccionario de la Real Academia Española, 22ª. Ed., disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=representaci%C3%B3n>

José Miguel Madero Estrada, Arley Jiménez Vasavilbazo

que como tal, ha de tener parte en todos y cada uno de los medios de control constitucional local de que conoce la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia,² así como en cualquier otro asunto en el que se vean involucrados los intereses del Estado ante los tribunales de justicia; atribución que tiene fundamento en el artículo 15, fracción XIV, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nayarit, hoy denominada Fiscalía General.

Siendo el Ministerio Público una institución que goza de autonomía y que se rige por los principios de buena fe, certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficacia, honradez, profesionalismo y respeto a los derechos humanos, a su vez, de acuerdo a lo previsto en el artículo 93 de la Constitución, las funciones del Ministerio Público recaen en la persona del Fiscal General, antes Procurador General del Justicia, por lo que, de conformidad a lo establecido en el texto constitucional y desarrollado en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, en su artículo 16, corresponde al Fiscal General, además de la investigación y persecución de los hechos que pudiesen constituir un delito, prestar consejo jurídico y representar legalmente al Estado en defensa de sus intereses.

Es el citado artículo 16 el eje central donde gira la función de representación jurídica del Estado, el cual, mediante una adición verificada el 15 de noviembre de 2007, se incorporó un nuevo párrafo cuyo texto dice: *El gobernador designará la unidad administrativa responsable de ejercer la función de consejería jurídica y representación legal del Poder Ejecutivo en defensa de sus intereses.*

² Se destaca, que en el concierto de reformas a las Constituciones Locales, en el Estado de Nayarit se han añadido mecanismos de control constitucional mediante reforma publicada el 15 de diciembre de 2009 en la que se instituyó un sistema integral de defensa de la Constitución con un catálogo de mecanismos de competencia exclusiva de una Sala Constitucional-Electoral que forma parte de la estructura orgánica del Poder Judicial del Estado, misma que se integra por cinco magistrados designados por el Pleno del Tribunal, en el que el presidente del Tribunal es, a su vez, presidente de la referida Sala. Los medios de control previstos son la acción de inconstitucionalidad por omisión, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, cuestiones de inconstitucionalidad, juicio de protección de derechos fundamentales, así como la facultad de inaplicar leyes en materia electoral contrarias a la Constitución y la de resolver de forma inatacable los conflictos por límites territoriales entre Municipios.

Adición que, a primera vista, produce algunas dudas que es preciso disipar previo examen comparativo de su texto anterior y vigente:

Texto anterior del artículo 16 de la LOPE	Texto vigente del artículo 16 de la LOPE
Artículo 16. Además de las atribuciones que le señala la Constitución, esta ley y otras disposiciones jurídicas, el Procurador General de Justicia es el Consejero Jurídico y representante legal del estado en defensa de sus intereses.	Artículo 16. Además de las atribuciones que le señala la Constitución, esta ley y otras disposiciones jurídicas, el Procurador General de Justicia es el Consejero Jurídico y representante legal del estado en defensa de sus intereses. El Gobernador designará la unidad administrativa responsable de ejercer la función de Consejería Jurídica y representación legal del Poder Ejecutivo en defensa de sus intereses.

A la luz del comparativo anterior, puede decirse que el Fiscal General conserva parcialmente el monopolio de ser Consejero Jurídico y representante legal del Estado, pero que, a partir de la adición señalada, tendrá que compartir tal atribución con aquella unidad administrativa que en su caso designe discrecionalmente el gobernador. Para nosotros esto puede interpretarse en que mientras el Fiscal General posee una función estatal, en cambio, la unidad administrativa responsable tendrá la misma función, pero únicamente dentro de la esfera del Poder Ejecutivo.

¿Cuál es la razón de que existan esas dos vías de representación legal dentro del artículo 16? Por lo menos, de la iniciativa y del dictamen correspondiente, se desprende que no obstante la responsabilidad asignada al Fiscal General, el legislador consideró que mediante la creación de una unidad administrativa *ad hoc* habría una instancia interna que fungiría como apoderado general para pleitos y cobranzas; y actos de administración y de dominio a favor del gobernador, y a solicitud de los titulares de la administración pública, ante los tribunales.

De esta manera puede entenderse que dicha unidad administrativa tiene como función la de fungir simultáneamente como Consejería Jurídica y representación legal del gobernador para dos efectos: a) conocer y revisar

José Miguel Madero Estrada, Arley Jiménez Vasavilbazo

la normatividad aplicable a la administración pública, y b) para representar legalmente los intereses jurídicos del Ejecutivo ante los tribunales.

A reserva de que con esta adición se buscó resolver un problema legal que el gobernador venía confrontando cotidianamente en asuntos de su competencia, ventilados ante los tribunales jurisdiccionales de la Federación, creemos que no fue tan oportuna como probablemente lo exigían las circunstancias, ya que el citado precepto dejó subsistente la misma función, aunque en el ámbito estatal, atribuida al Fiscal General, sin que ninguna de ellas haya alcanzado todavía un rango constitucional.³ El hecho de que se atribuya a dos titulares distintos, la función de consejería jurídica, deja mucho que desear pues lejos de proporcionar unidad, tiene el riesgo de producir desarticulación de los servicios jurídicos del Poder Ejecutivo.

Además de ello, es preciso destacar que el 18 de marzo de 2009, el Diario Oficial de la Federación publicó el decreto que reforma el párrafo primero del artículo 12 de la abrogada Ley de Amparo, quedando en ese entonces como sigue:

Artículo 12. Los órganos legislativos federales, de los Estado y del Distrito Federal, así como los Gobernadores y Jefe de Gobierno de éstos podrán ser representados directamente en el juicio por conducto de los titulares de sus respectivas oficinas de asuntos jurídicos o representantes legales, respecto de los actos que se les reclamen.

Con dicha reforma, prácticamente quedó resuelto el problema que antes pretendió hacerlo la adición al artículo 16 de la ley orgánica en cuestión.

Por si fuera poco todo lo anterior, de acuerdo con la nueva Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los

³ Tan es así, que el artículo 69, fracción XXVII, de la Constitución, mantiene que el Fiscal General es el receptor de todos los asuntos que el gobernador tenga a bien turnarle, y que deban ser ventilados ante los tribunales, a fin de que se ejerciten las atribuciones que corresponden a su ministerio, las cuales, conforme al artículo 16 de la multicitada ley orgánica, comprende también las de fungir como el Consejero Jurídico del Estado.

Estados Unidos Mexicanos, artículo 9, párrafo tercero, en el mismo tenor, se establece lo siguiente:

Artículo 9º. [...]

[...]

Los órganos legislativos federales, de los Estados y del Distrito Federal, así como los gobernadores y jefe de gobierno de éstos, procuradores General de la República y de las entidades federativas, titulares de las dependencias de la administración pública federal, estatales o municipales, podrán ser sustituidos por los servidores públicos a quienes las leyes y los reglamentos que las rigen otorguen esa atribución, o bien por conducto de los titulares de sus respectivas oficinas de asuntos jurídicos.

Resultando por todos lados infructuosa la modificación realizada al artículo 16 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, ya que para efectos del juicio de amparo el Ejecutivo local puede ser representado directamente por conducto del titular de la oficina jurídica o representante legal, respecto de los actos que se reclamen, y que en Nayarit se viene realizando por conducto de la subsecretaría de asuntos jurídicos.

Teniendo como referente el modelo de representación jurídica del presidente de la República, tratándose de juicios de amparo, ésta puede recaer en varios funcionarios: Consejero Jurídico, Procurador General de la República, secretarios de Estado y reserva a los reglamentos interiores determinar a qué unidad administrativa recaerá tal representación.⁴

⁴ Al respecto, el seis de febrero de 2014 fue publicado el Acuerdo General por el que se establecen las reglas a que se sujetará la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en todos los trámites previstos en la Ley de Amparo; conforme a éste, dicha representación corresponde por regla general al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, exceptuando algunos casos y aquellos en que el propio Consejero determine que dicha representación deba recaer en el Procurador General de la República o en algún secretario de Estado.

La excepción a la regla, consiste en un listado de las leyes, reglamentos, normas generales o actos respecto de los cuales le corresponde la representación a cada uno de los secretarios de Estado y al Procurador General de la República. No obstante ello, en casos específicos, el Consejero Jurídico del Ejecutivo tiene la facultad de reasignar la representación presidencial otorgada, o bien, asumir tal representación, así como determinar a quién corresponde ésta en los casos no previsto por el acuerdo, por lo que puede decirse que originariamente la representación legal del presidente de la República corresponde al Consejero Jurídico.

III. Representación constitucional del Estado

Si por otra parte nos referimos a la representación constitucional de Nayarit, haremos alusión a la facultad de actuar en nombre del Estado de Nayarit, no solo jurídicamente, sino en todo acto de representación del Estado de carácter nacional e internacional,⁵ dando cuenta de que el texto constitucional de la entidad no establece disposición expresa sobre ello.

Debido a la naturaleza de la función ejecutiva pudiera pensarse que es en la persona del Gobernador Constitucional del Estado en quien recae su representación constitucional, sin embargo, también pudiéramos referirnos en el mismo sentido al Congreso Local, órgano representativo de la población estatal; por lo que para dilucidar la interrogante es menester analizar las funciones que constitucionalmente competen a cada uno de ellos.

El artículo 69 constitucional enumera en treinta y dos fracciones, las facultades y obligaciones conferidas al titular del Poder Ejecutivo, de las cuales no es posible desprender inobjetablemente, que le corresponda representar el orden constitucional del Estado, aunque es preciso desentrañar algunos ejemplos. Un primer caso señala que el gobernador es el responsable de cuidar la seguridad del Estado y de sus habitantes protegiéndolos en el ejercicio de sus derechos (fracción I), pero esa facultad imperativa se refiere a un aspecto concreto de la función ejecutiva que es la seguridad y la protección de derechos. Ligado con ello, resalta también la facultad para, en caso de invasión extranjera o conmoción interior armada, el gobernador tome las medidas extraordinarias que fueren necesarias para salvar al Estado (fracción XXV) y, en este caso, se trata del ejercicio de facultades extraordinarias que le sean concedidas, a cuyo

⁵ No obstante que las entidades federativas no cuentan con reconocimiento en el ámbito del derecho internacional público, sí tienen capacidad jurídica para contraer derechos y obligaciones con personas jurídicas colectivas e instituciones de derecho internacional privado, debiendo atender las prohibiciones e inhibiciones que establece la Constitución Federal, como por ejemplo no pueden obtener endeudamiento extranjero ni recibir financiamiento de personas extranjeras (acreedor o acreditante), en moneda extranjera o cuyo pago sea en el extranjero. Véase Acción de inconstitucionalidad 163/2007.

término el gobernador debe someter a la aprobación posterior del Congreso o de la Diputación Permanente, los resultados alcanzados, convocando a sesiones lo más pronto posible.⁶

Sobre el mismo tópico, se encuentra la facultad para impedir los abusos de las fuerzas armadas contra los ciudadanos y los pueblos, haciendo efectiva la responsabilidad en que aquella incurriere (fracción XXVIII); igualmente la de disponer de la fuerza armada del Estado y de las de los Municipios donde residiere habitual o transitoriamente (fracción XXIX). Complementa el tema de seguridad y defensa, el que la legislatura cuente con la atribución de autorizar al gobernador los convenios que celebre para el paso de las fuerzas de seguridad por el territorio del Estado (fracción XXXI).

Ninguna de las atribuciones descritas anteriormente constituye propiamente algún tipo de facultad constitucional de representación Estatal a cargo del gobernador, ya que esta no se asume en los casos referentes a la seguridad pública ni a la preservación del orden público en situaciones de normalidad o anormalidad, toda vez que en mayor o menor medida, el gobernador tiene que compartir esa función con la legislatura local, incluso, en un caso extremo, hasta con la Federación.

De igual forma, puede decirse que las funciones de promoción y conducción del desarrollo económico y social del Estado previstas en los artículos 69, fracción IV, y 134 de la Constitución, sean atribuciones que perfilen un cierto tipo de representación estatal del gobernador, antes bien, se trata de la ejecución de políticas eminentemente administrativas

⁶ Si en ejercicio de facultades extraordinarias fuere el caso de repeler invasiones de potencias extranjeras, cuanto se trata de un peligro inminente, los Poderes Federales deben intervenir a pesar de que los Poderes Locales no lo soliciten, conforme al artículo 119 de la Ley Fundamental. Pero, cuando se trate de restablecer el orden constitucional alterado por sublevación o trastorno interior, entonces la solicitud de protección a la Federación corresponde hacerla originalmente como un derecho del Congreso Local, mientras se encuentre reunido en sesiones, pero si no lo está, entonces corresponde ejercer esa facultad, en segundo término, al gobernador. Véase ARTEAGA Nava, Elisur, *El sistema federal mexicano, apuntes para una teoría general. Estudio en homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su primer centenario*, México, Porrúa y Escuela Libre de Derecho, México, 2013, pp. 116 y ss.

José Miguel Madero Estrada, Arley Jiménez Vasavilbazo

que se encuentran reguladas en leyes dictadas por el Congreso y en el sistema de planeación.

Sin embargo, de entre las atribuciones constitucionales del gobernador podemos identificar dos que probablemente dejan entre ver cierta posibilidad de que corresponda a éste la representación constitucional del Estado; las contenidas en las fracciones XIII y XXXI, que establecen:

Artículo 69. Son facultades y obligaciones del Gobernador:

XIII. Llevar las comunicaciones y relaciones del Estado con el Gobierno Federal y con los de los otros Estados;

...

XXXI. Arreglar con autorización de la Legislatura, las cuestiones de límites con los Estados vecinos y celebrar convenios con los gobernadores para la entrada y paso de sus fuerzas de seguridad por el territorio del Estado, y recíprocamente.

Respecto a la fracción XIII, hasta donde gramaticalmente se alude, *comunicaciones y relaciones* son vocablos cuya connotación y alcance nada tiene que ver con el ejercicio de facultades representativas dentro del orden constitucional estatal. El primero de ellos puede referirse, incluso a una especie de trato o correspondencia, como también a los escritos por los cuales se comunica algo oficialmente; el segundo de ellos es todavía más claro porque indica, en consonancia con el trato o comunicación, poner en conexión a personas o cosas; de esa forma el legislador constituyente quiso que fuere el gobernador y no el Congreso, la única autoridad encargada de llevar las comunicaciones y relaciones a nombre del Estado, pero sin que tales funciones puedan exceder el mandato representativo.

Un antecedente que nos muestra cierto nivel de importancia en cuanto a definir la naturaleza de las funciones representativas del gobernador, se localiza en el Decreto 6519 publicado el 30 de diciembre de 1981 relativo a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que rigió durante la administración de Emilio M. González Parra (décimo cuarto gobernador de Nayarit 1981-1987). Dicho ordenamiento, estableció literalmente en sus artículos 4° y 5° lo siguiente:

Artículo 4°. El gobernador del estado tiene el carácter de: I. Responsable del estado de Nayarit. II. Titular del Poder Ejecutivo. III. Gestor de todos los negocios que no siendo de la competencia del poder público, deban ser tramitados ante la federación, las demás entidades federativas, los municipios y otras instituciones o personas públicas o privadas.

Artículo 5°. Compete al gobernador de Nayarit, como responsable del estado, llevar la dirección de las relaciones con la Federación, las demás entidades federativas, los otros poderes del estado y los municipios. Proponer la creación, modificación y supresión de las dependencias necesarias para el despacho de los asuntos del orden administrativo y la eficaz atención de los servicios públicos, dentro de las disposiciones presupuestarias de la ley de egresos y con fundamento en la presente ley, así como celebrar convenios con la federación y otros estados.

De este antecedente puede desprenderse un discurso jurídico que fue más allá del contenido normativo concreto a que se refiere la fracción XIII del artículo 69 constitucional, el cual por cierto conserva su texto original vigente. En efecto, es posible advertir que ambos artículos concibieron a un gobernador con el carácter de responsable del Estado, término con el que se pretendía aludir con cierta tendencia maximalista, que dicha representación tendría lugar en cuanto a dirigir las relaciones con el gobierno federal, otras entidades federativas y los Municipios, de suerte que se trató de abarcar una representación total del Ejecutivo en el contexto de las relaciones institucionales y de gestión pública, dentro y fuera del Estado de Nayarit.

Respecto de la fracción XXXI del artículo 69, transcrita a líneas superiores, puede colegirse que el gobernador tiene ciertamente una intervención relevante en el arreglo de límites territoriales al promover los respectivos convenios con los estados limítrofes, sin embargo tal intervención no es definitiva ni tiene un carácter representativo, puesto que corresponde a la legislatura estatal autorizar los arreglos de límites en auténtica representación del Estado, y, dado su consentimiento a la solución, le compete solicitar a

José Miguel Madero Estrada, Arley Jiménez Vasavilbazo

la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, la aprobación definitiva de tales convenios, o bien, acudir como parte interesada ante el propio Senado solicitándole resolver en definitiva el conflicto de límites si existiere alguna inconformidad o interés, o acudiendo en controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si hubiere problemas de aplicación del decreto senatorial con que se resolvió la controversia.

Puede advertirse, que la intervención del gobernador surte efectos en una primera etapa y consiste en una gestión y proposición de arreglos territoriales, correspondiendo formalmente la parte representativa del orden jurídico estatal a la legislatura, a la cual corresponde aprobar tales proposiciones.

Es inconcuso que en el resto de las atribuciones conferidas al gobernador en el artículo 69 constitucional, ninguna de ellas comprende algún tipo de facultad constitucional de representación estatal, sino que el amplio catálogo desplegado de dicho precepto se refiere únicamente a aquellas relacionadas con el ejercicio de las funciones administrativa, legislativa, política y de gestión que ostenta.

Tampoco puede derivarse la existencia de una facultad de representación constitucional del Estado a favor del Ejecutivo, en tratándose del supuesto previsto en el artículo 116, fracción VII, de la Constitución Federal, puesto que los convenios que se celebran entre la Federación y los Estados, y de ambos órdenes con los Municipios, se suscriben en nombre del Poder Ejecutivo de conformidad a las leyes de la materia; sin que ello indique que se actúa en representación del Estado, pues solo se refiere a la concertación y ejecución de determinadas políticas públicas.⁷

⁷ Este criterio se confirma, por ejemplo, en la Constitución de Chihuahua, donde se faculta al Congreso a fijar las bases para que el gobernador celebre contratos o empréstitos sobre el crédito del Estado y para que celebre convenios con la Federación a fin de que el Estado asuma la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos federales, cuando el desarrollo económico y social de la entidad lo hagan necesario, asimismo para que, bajo las condiciones que el Congreso le imponga, represente al estado en los demás casos que corresponda y que no deba hacerlo el Ejecutivo por razón de sus atribuciones (art. 64, fracción IX).

Ahora bien, de las disposiciones constitucionales dirigidas a regular las funciones de la Legislatura Estatal, se desprende la contenida en la fracción XXII, del artículo 47, que dispone:

Artículo 47.- Son atribuciones de la Legislatura:

...

XXII. Facultar al Ejecutivo con las limitaciones que sean necesarias, para que por sí o por apoderado especial, represente al Estado en los casos que corresponda;

En ese sentido, y entendida la representación como el conjunto de personas que representan a una entidad, colectividad o corporación, y la calidad de representar es precisamente *sustituir a alguien o hacer sus veces, desempeñar su función o la de una entidad, empresa,*⁸ etc., en el caso, la representación constitucional del Estado implica actuar en nombre de Nayarit, por lo que según nuestra opinión la fracción XXII en comento, otorga la representación constitucional originaria del Estado a la Asamblea Legislativa, ello así, en razón de que dicho órgano deliberativo posee facultades para delegar tal representación en la persona del gobernador, para que por sí o por apoderado especial, actúen con la representación estatal, en la medida y con las restricciones que aquella considere en los casos que corresponda; conservándola de forma permanente, consecuentemente es válido afirmar que la representación constitucional del Estado recae en el Poder Legislativo y no en el gobernador.

Aunado a ello, en la fracción XXIII del artículo en cita, se establece la facultad del Congreso de investir al gobernador de facultades extraordinarias, así como de aprobar o reprobado los actos que hayan emanado de ellas; reforzando así su carácter de representante originario del Estado.

En igual forma, y en virtud de la falta de disposición expresa, puede desprenderse ello de la naturaleza jurídica de la función legislativa, reconociéndose a la misma una posición de carácter especial en el orden

⁸ *Íbidem*

José Miguel Madero Estrada, Arley Jiménez Vasavilbazo

constitucional federal, tanto en su carácter de representantes de las entidades políticas a las que pertenecen, como en su papel legisferante que le confiere una especial atribución respecto de los otros poderes del mismo Estado.⁹

Tal atribución, se corrobora indudablemente con la facultad de intervención de la legislatura estatal en diversos procedimientos de control¹⁰ y particularmente en el procedimiento de reforma o adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues es el único ente local que interviene en aquel, no siendo necesaria ni siquiera, la publicación del decreto que desecha o aprueba la minuta de reforma, en el Periódico Oficial del Estado, como condición para consumir el proceso de reforma a la Constitución Federal; es una práctica derivada de mandato expreso en el procedimiento, que la legislatura, al aprobar o desechar la minuta, remita directamente el expediente al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, según sea el caso, para el cómputo de los votos y la declaración correspondiente.

Otro caso que expresa matices del ejercicio de la facultad constitucional representativa a favor del Congreso, lo es el derecho a presentar iniciativas

⁹ En cuanto al constitucionalismo local (Nayarit, por ejemplo), es un común denominador que corresponda a la legislatura desarrollar determinados actos de control de regularidad constitucional de carácter político, administrativo o jurisdiccional, que se distinguen de la función ordinaria de la división de poderes, lo cual hace evidente que cuando se encuentra investido de tales facultades conlleva el ejercicio de competencias especiales en atención a mandatos establecidos en la Constitución, tales como: autorizar los permisos de ausencia temporal y la renuncia al gobernador; recibir y evaluar sus informes anuales; citar imperativamente y bajo protesta a los funcionarios del Ejecutivo y pedir los datos que necesiten los diputados para el desempeño de sus labores representativas, entre otras.

¹⁰ Debe aclararse que cuando se habla del término *control* para expresar un conjunto de relaciones constitucionales entre los órganos de la entidad federativa, no se busca privilegiar alguna forma de predominio o supremacía entre poderes, sino que dicho vocablo tiene el atributo de manifestar un rango de competencia de múltiples objetivos, tales como la comprobación, inspección, registro, verificación, tutela y fiscalización. Si tomamos como referencia cuando el *control* es visto como una connotación de gobierno, mando, predominio o supremacía, el término más bien se dirige al campo de las funciones típicas de orden administrativo. En cuanto a la perspectiva del *control* de la función pública que tiene su fuente en la Constitución Política, estamos hablando de un sistema de equilibrios y contrapesos que hacen posible a los tres poderes fincar sus relaciones de intercambio y colaboración mutua. De otra forma, si no hubiera división de funciones y existiera un poder único, todo lo abarcaría en detrimento de la libertad. Véase a ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, UNAM, 2002, p. 121.

de leyes federales ante el Congreso de la Unión, previsto en el artículo 71 de la Constitución Federal; pues aún cuando al gobernador del Estado goce de la atribución de solicitar oficiosamente al Congreso, que inicie algún proyecto que sea de competencia federal, en los términos de la última parte de la fracción III del artículo 69 constitucional, solo la legislatura está legitimada para presentar tales iniciativas.

IV. La representación del orden constitucional en las entidades federativas

En la mayoría de las entidades federativas, de acuerdo con sus Constituciones, la representación del orden constitucional subsiste con la de carácter meramente jurídico, con algunas modalidades:

- 1) Baja California Sur: su artículo 79, fracciones XV y XXXVII, señala que son facultades del gobernador las de representar al Estado en las comisiones federales y en las comisiones interestatales regionales, así como nombrar representantes fuera del Estado para la gestión de los negocios del mismo.
- 2) Campeche: su artículo 71, fracción XV, preceptúa que es facultad del gobernador por sí o a través del titular de alguna dependencia o del apoderado designado al efecto, representar al Estado en dos cuestiones: una, para toda clase de actos y negocios jurídicos, ante los tribunales del fuero común o federal, celebrar contratos, convenios o acuerdos, formular denuncias, querellas o demandas, o cualquier otra promoción; y el otro tipo de representación, para participar en empresas industriales, agrícolas y mercantiles.
- 3) Coahuila: en su artículo 82, fracción V, se confiere al gobernador el carácter de representante del Estado, para efecto de celebrar convenios y contratos con la Federación, otros Estados y Municipios, entidades paraestatales y paramunicipales, y personas físicas o morales de carácter público o privado.

- 4) Chiapas: su artículo 47 confiere al Procurador General de Justicia el carácter de Consejero Jurídico del Estado con facultades para intervenir por sí o por sus funcionarios o agentes, en todos los asuntos en que el Estado sea parte.
- 5) Durango: su Constitución prevé la facultad de representación del Estado a cargo del gobernador, en distintos casos, dentro de su artículo 68: (XVIII). Ejercer la representación jurídica del Gobierno del Estado y delegarla mediante acuerdo, así como otorgar mandatos de conformidad con las disposiciones legales aplicables. (XIX). Representar al Estado ante cualquier autoridad judicial del ámbito federal o del fuero común, así como ante autoridades administrativas federales o locales en los procedimientos legales en que sea parte, sin perjuicio de las facultades que otorga esta Constitución a los otros poderes. (XX). Representar al Estado en las controversias constitucionales establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como participar en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad previstas en esta Constitución. (XXI). Asumir la representación política y jurídica del Estado en los conflictos sobre límites territoriales que prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (XXII). Representar al Estado en las comisiones federales y en las comisiones interestatales regionales. Y, finalmente, nombrar representantes para la gestión de los negocios fuera del Estado (XXXVI).
- 6) Guanajuato: el artículo 77, fracción XVIII, señala expresamente que el gobernador tiene la facultad de representar al Estado y delegar esa representación en los términos de ley.
- 7) Hidalgo: el artículo 71, fracción XXIII, establece que es facultad del gobernador nombrar representantes del Estado para los negocios en que éste tenga interés y que deban ventilarse fuera del mismo.
- 8) Jalisco: de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 50, fracción XIX, es facultad del gobernador representar al Estado de Jalisco, con las

facultades que determine la ley o el Congreso, en los términos establecidos en la Constitución y designar apoderados.

- 9) Michoacán: solamente hace alusión a la representación legal del Estado, correspondiendo ésta, de conformidad al artículo 99 de su Constitución, al Ministerio Público.
- 10) Oaxaca: según el artículo 97, fracciones II y III, el Procurador General de Justicia, además de ser representante de la sociedad para asuntos civiles y penales, es el representante jurídico del Estado en todos los actos que celebre y en los juicios en que sea parte, y es, además, Consejero Jurídico del Ejecutivo.
- 11) Puebla: la fracción II del artículo 79 faculta al gobernador ejercer la representación general del Estado, y en su artículo 98, señala que al Procurador General de Justicia le corresponde fungir como representante jurídico del Estado.
- 12) Tabasco: en su artículo 36, fracción XI, se faculta al Congreso para autorizar al Ejecutivo los convenios que celebre con la Federación u otros Estados, sobre asuntos relacionados con la administración. A su vez, el artículo 51, fracción IV, faculta al gobernador para nombrar apoderados para toda clase de asuntos dentro o fuera del Estado.
- 13) Tamaulipas: en el artículo 91, fracción XXIX, establece como facultad del gobernador la de representar al gobierno del Estado en todos los asuntos inherentes a su cargo, pudiendo delegarla en los términos de ley.
- 14) Yucatán: su Constitución no establece expresamente a quién corresponde la facultad de representar constitucional y legalmente al Estado, solamente hace alusión al carácter de representante social que tiene la institución del Ministerio Público, a su vez dirigida y representada legalmente por el Fiscal General del Estado.

José Miguel Madero Estrada, Arley Jiménez Vasavilbazo

15) Zacatecas: la Constitución en su artículo 89, señala que el Procurador es el representante legal del gobierno y su Consejero Jurídico.

V. Representación municipal

En el ámbito municipal la representación constitucional y legal del Municipio se encuentra claramente establecida en la Constitución del Nayarit. El artículo 108 de dicho ordenamiento textualmente dispone:

Artículo 108.- La representación política y dirección administrativa, así como la ejecución de los acuerdos y resoluciones del Ayuntamiento, corresponderá al Presidente Municipal. A los Regidores compete el análisis y vigilancia colegiada de los ramos municipales y al Síndico la representación jurídica, el registro y revisión de la hacienda del Municipio.

En ningún caso los Ayuntamientos, como cuerpos colegiados, podrán desempeñar las funciones del Presidente Municipal, ni éste por sí solo las de aquellos.

En ese sentido, la función ejecutiva municipal se encuentra a cargo del presidente municipal al tener a su cargo la representación política y la dirección administrativa de aquel, por lo que puede actuar a nombre del Municipio para cumplir diversas funciones, y derivado de la dirección administrativa, ejercer las facultades de nombramiento y remoción de ciertos funcionarios, así como del ejercicio del gasto autorizado por el cabildo. Respecto de las funciones de representación, la Ley Municipal reglamenta su ejercicio en las fracciones IV, VI y IX del artículo 64, al tenor de lo siguiente:

Artículo 64. Son facultades del Presidente Municipal:

[...]

IV.- Concurrir a las reuniones estatales o regionales de presidentes municipales que fueren convocadas por el Ejecutivo del Estado o la Legislatura, a efecto de plantear la problemática, soluciones y programas de trabajo respecto de sus municipios, así como en la

participación de la ejecución de los sistemas de planeación democrática;

[...]

VI.- Conducir las relaciones del Ayuntamiento con los poderes de la federación, del Gobierno del Estado y con otros Ayuntamientos;

[...]

IX.- Celebrar a nombre del municipio, en ejercicio de las facultades que la ley le confiera o en ejecución de los acuerdos de los Ayuntamientos, los actos y contratos necesarios para el desempeño de los negocios administrativos y la eficaz prestación de los servicios públicos municipales, dando cuenta al Ayuntamiento, en su caso, del resultado de las gestiones;

[...]

Funciones que destacan el carácter político, administrativo y jurídico de las facultades de tutela asumidas por el presidente municipal, dejando por su parte la representación legal al síndico municipal.

Tales atribuciones no se contraponen ni suponen una doble representación, por una parte, el presidente municipal es el representante del Ayuntamiento, es decir, del órgano colegiado deliberante y autónomo, electo popularmente de manera directa, responsable de gobernar y administrar los municipios y representar la autoridad superior de éstos, mientras que el síndico es el representante legal del municipio, por este último vocablo debe entenderse la entidad política y social investida de personalidad jurídica, con libertad interior, patrimonio propio y autonomía para su gobierno, el cual es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de la entidad; consecuentemente, son diferentes los representados tanto del presidente municipal como del síndico, pues uno lo es el órgano colegiado de gobierno y administración municipal y el otro el municipio libre. Criterio que han sostenido los Tribunales Colegiados de Circuito en materia administrativa, en la Tesis Aislada con registro número 163226, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, tomo XXXIII, página 3151, de enero de 2011, de rubro: AYUNTAMIENTO

José Miguel Madero Estrada, Arley Jiménez Vasavilbazo

Y MUNICIPIO. SUS REPRESENTANTES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACAN).

La legislación reglamentaria en Nayarit prevé la posibilidad de que el presidente municipal eventualmente ostente una doble representación, al asumir la representación jurídica del Ayuntamiento en los procesos jurisdiccionales en que éste fuera parte, en dos situaciones específicas: a) Cuando el Síndico esté impedido legalmente para ello; y, b) Cuando el Síndico se niegue a asumirlo, en este caso deberá obtener la autorización del Ayuntamiento.¹¹

Además de los supuestos enunciados, vía controversia constitucional 327/2001, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció un supuesto más en que el presidente municipal puede ostentar la representación legal del municipio, esto es: cuando en el juicio de controversia constitucional se cuestione la validez constitucional de un acto derivado de un conflicto entre el síndico y algún funcionario del Ayuntamiento, previa encomienda o autorización del órgano colegiado; criterio contenido en la jurisprudencia con registro número 183316, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, página 1090, septiembre de 2003, de rubro: *CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI CONFORME A LA LEGISLACIÓN LOCAL APLICABLE EL SÍNDICO MUNICIPAL OSTENTA LA REPRESENTACIÓN DEL MUNICIPIO, PERO DE AUTOS SE ADVIERTE QUE LOS ACTOS IMPUGNADOS TUVIERON SU ORIGEN EN UN CONFLICTO ENTRE ÉSTE Y UN FUNCIONARIO DEL AYUNTAMIENTO, EXCEPCIONALMENTE PROCEDE RECONOCER LA LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL.*

¹¹ Resulta aplicable la Tesis Aislada con registro número 202016, emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia administrativa, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, página 793, de junio de 1996, de rubro: Ayuntamiento municipal. hipótesis en que el presidente municipal constitucional puede representar en litigio al. (legislacion del Estado de Chiapas).

En la generalidad de los casos la representación jurídica del Municipio le corresponde al síndico municipal en tanto que la representación de los asuntos de gobierno y administración le competen al presidente municipal.

En el Estado de México, el artículo 77, facción XXXI de su Constitución, prevé la posibilidad de que el gobernador del Estado asuma la representación política y jurídica del Municipio en caso de que deban tratarse asuntos que deben ser resueltos fuera del territorio estatal, situación que no se prevé en Nayarit.

VI. Conclusiones

El panorama de la representación constitucional y legal de las entidades federativas en México no es uniforme, aún cuando la mayoría de aquellos atribuyan la representación estatal al gobernador y la legal a quien haga las veces de Consejero Jurídico o Procurador del Estado. Algunas entidades distan mucho en la forma en que han distribuido tales atribuciones, por una parte, en Estados como Hidalgo y Durango ambas atribuciones son conferidas al Poder Ejecutivo, previendo incluso la posibilidad de delegarlas, y por la otra, entidades como Jalisco en las que la facultad originaria de representación estatal corresponde al Congreso, ejerciéndola el gobernador en ciertos asuntos y con los límites que aquel imponga.

Por lo anteriormente expuesto, consideramos que queda ampliamente demostrada la hipótesis planteada respecto de qué órgano ostenta la representación constitucional del Estado de Nayarit. Al haber efectuado un análisis de los preceptos constitucionales que tienen relación con el tema, se descartaron aquellos de cuyos textos no se desprende ningún tipo de representación para órganos concernientes a la administración pública y, en cambio, no queda la menor duda de que tal representación se encuentra expresa y originalmente prevista como atribución del Congreso según el artículo 47, fracción XXII, de nuestra Carta Magna Local, cuyo texto mantiene la misma redacción desde 1918.

José Miguel Madero Estrada, Arley Jiménez Vasavilbazo

VII. Fuentes de Consulta

Bibliográficas

ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, UNAM, 2002.

ARTEAGA Nava, Elisur, *El sistema federal mexicano, apuntes para una teoría general. Estudio en homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su primer centenario*, México, Porrúa y Escuela Libre de Derecho, 2013.

CIENFUEGOS Salgado, David, *Colección de constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*, México, ed. Laguna, 2010, Tomos I y II.

Guía temática de la Constitución. Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Nayarit, Tepic, Universidad Autónoma de Nayarit, 2012.

MADERO Estrada, José Miguel, *Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Nayarit comentada y concordada*, Tepic, Universidad Autónoma de Nayarit-Instituto Federal Electoral, 2002.

JIMÉNEZ Vasavilbazo, Arley, *Representación constitucional del Estado*, en *Diccionario de la Constitución Política de Nayarit*, Madero Estrada José Miguel y Cossio Rivera María Dolores (coordinadores), Tepic, Universidad Autónoma de Nayarit, 2013.

Legislativas

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, Periódico Oficial del Estado en los días 17, 21, 24 y 28 de febrero y 3, 7, 10 y 14 de marzo de 1918.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, Periódico Oficial del Estado 21 de diciembre del 2000.

Electrónica

Diccionario de la Real Academia Española, 22^a. Ed., disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=representaci%C3%B3n>