



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

"2022, Año del Centenario de la Llegada de la comunidad menonita a Chihuahua"



Diputado Omar Bazán Flores



**HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA
P R E S E N T E.-**

El suscrito **Omar Bazán Flores**, Diputado de la LXVII Legislatura del Honorable Congreso del Estado, integrante al grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en uso de las facultades que me confiere el numeral 68 fracción I de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, así como los ordinales 169, 170, 171, 175 y demás relativos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, acudo ante esta Honorable Representación, a presentar **Iniciativa con carácter de Decreto a fin de reformar y adicionar el artículo 64 fracción IX, adicionando el inciso I), 93 fracción XIX, modificando su primer párrafo y derogando el tercero, y fracción XXII del mismo artículo modificando el primero y último párrafos de la Constitución Política del Estado de Chihuahua**, conforme a la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en conjunto aportan a la modernización del sistema presidencial creando el modelo de gobierno de coalición.

Si bien es cierto, en dicha modificación constitucional se abrió la posibilidad de integrar gobiernos de coalición, es a voluntad y decisión del Presidente de la República, por lo que la participación de las fuerzas políticas representadas en el



Diputado Omar Bazán Flores

Congreso distintas al partido en el gobierno, estará al arbitrio presidencial y no es el resultado directo de la voluntad popular. Me refiero a que aunque se debe privilegiar el acuerdo político, lo cierto es que, si el partido en el gobierno no está respaldado por la mayoría absoluta, debería existir un mecanismo forzoso de participación en el gobierno de las demás fuerzas políticas que tengan representación en el Poder Legislativo.

La reforma constitucional que hace posible el gobierno de coalición en México, es el resultado de la pluralidad política del país, que es una realidad innegable derivada de un proceso largo e inacabado de transición democrática, que pone en evidencia que ninguna fuerza política puede gobernar eficazmente sin la colaboración de al menos la mayoría de las otras fuerzas políticas, lo cual se puede desplegar mediante el trabajo y actividad política en el modelo presidencial tradicional, claro que con mayor desgaste que si se institucionaliza un modelo presidencial colaboracionista, que alinee objetivos de la oposición, creando una sinergia gubernamental, resultando que con ello se busca hacer más funcional al régimen político para darle gobernabilidad al país, mejorando el sistema democrático.

La posibilidad del Gobierno de Coalición a nivel federal ya se encuentra en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, no existe una Ley Reglamentaria del Gobierno de Coalición, que regule la toma de decisiones colegiadas propias de un gobierno plural.

La pregunta que nos hacemos es sí ese mecanismo se puede implementar por el poder constituyente reformador local, con los parámetros para los gobiernos de las entidades federativas que asigna el artículo 116 de la Constitución Federal.



Diputado Omar Bazán Flores

Se presente un primer problema, en referencia al nombre: "Gobierno de Coalición", pues pareciera atribuirse a ello un pacto electoral, por lo que tenemos que hacer las siguientes precisiones al respecto.

En primer término, es de señalar que en lo referente a la integración de las legislaturas de las entidades federativas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 40 y 41 de la constitución federal, los estados integrantes de la República Mexicana, son libres y soberanos en lo relativo a sus regímenes interiores, y como entidades federativas, son autónomas en atención a que pueden darse y reformar sus propias constituciones, sin embargo esto no significa que cuenten con una independencia absoluta, toda vez que al estar obligadas por el pacto federal y la supremacía constitucional previstas en los artículos 41 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tales ordenamientos estatales deben acoger los principios fundamentales que dicha constitución les impone, por encontrarse sometidos a ella.

Es a partir de esta reforma Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, cuando surgen el nuevo marco normativo electoral mexicano, conformado con eje central de Leyes Generales aplicables a todo el país, temas y competencia reservada a la federación y otras atribuidas a los Estados.

Con esta distribución de competencias corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión la regulación de las coaliciones, en la reforma electoral constitucional del 2014, se establece el artículo segundo transitorio en los siguientes términos:



Diputado Omar Bazán Flores

SEGUNDO.- El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

- I. *La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:*
 - a) ..
 - f) *El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:*
 1. *Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;*
 2. *Se podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;*
 3. *La ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles. Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;*
 4. *Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;*
 5. *En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse, y*
 - ...

El Congreso de la Unión expidió la Ley General de Partidos Políticos, misma que regula de manera precisa el tema de las coaliciones electorales, la intención del



Diputado Omar Bazán Flores

legislador federal al regular las coaliciones, fue el de evitar que dicha figura provocara fenómenos de asimetría proporcional en la representación proporcional de las legislaturas, que se habían venido generando con la libertad configurativa que antes de dicha reforma tenían los Estados en esa materia.

Como puede apreciarse, la regulación de las coaliciones electorales es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, pero se trata de coaliciones de naturaleza electoral para competir en los procesos electorales y no de coaliciones para gobernar, cuyos límites deberían consignarse en el artículo 116 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, si ese fuese el caso.

En el federalismo mexicano pareciera que la fórmula del artículo 124 constitucional establece un sistema rígido de distribución de competencias, según la cual de manera clara se puede determinar que una competencia corresponde ya sea a la Federación o a las entidades federativas.

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

Sin embargo, como indican muchos autores en realidad el sistema mexicano es mucho más complicado, puesto que la propia Constitución establece una serie de principios que definen facultades como las siguientes:

- a) facultades atribuidas a la Federación;
- b) facultades atribuidas de manera expresa o tácita, a las entidades federativas;



Diputado Omar Bazán Flores

- c) facultades prohibidas a la Federación;
- d) facultades prohibidas a las entidades federativas;
- e) facultades coincidentes;
- f) facultades coexistentes;
- g) facultades de auxilio;
- h) facultades derivadas de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En México existe un sistema complejo de distribución de competencias entre Federación y estados, que permite la coordinación, el empalme, la coexistencia y la coincidencia entre estos dos niveles de estado del sistema federal, dentro del marco del artículo 124 constitucional y su reserva residual en favor de las entidades federativas.

Dentro de este sistema tenemos el artículo 116 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que en su primer y segundo párrafo establece:

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

...

Es obvio que dicho precepto se refiere a la forma de gobierno, es decir replica a nivel estatal al principio de división de poderes asumido en el artículo 49 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos:



Diputado Omar Bazán Flores

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Pero también se establecen las bases en que se organizarán dichos poderes y ello tiene que ver con la forma de gobierno conforme a los principios acogidos en el artículo 40 de la Constitución Federal:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Luego en los dos primeros párrafos el artículo 41 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos se prevé lo siguiente:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las



Diputado Omar Bazán Flores

particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.

Es claro que el pueblo es quien determina cómo se constituyen los poderes de los Estados, por lo que la expresión del poder del pueblo en las entidades federativas se encuentra en poder reformador del constituyente permanente local, el cual tiene amplia libertad configurativa para establecer sus bases de organización, siempre y conforme al principio de reparto de facultades adoptados y principios básicos previstos en la carta magna se respeten entre otras cosas la forma de gobierno como República representativa, democrática, laica y federal y por consiguiente conforme al modelo del artículo 116 de la Constitución Federal se debe atender dentro del contexto de los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, si el poder reformador local, puede incluir el sistema de segunda vuelta en el orden constitucional de un estado, sin que esté contemplado en el sistema federal.

En este punto el artículo 116 fracción IV, inciso a) de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos señala:



Diputado Omar Bazán Flores

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

...

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

- a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;*

...

En estas condiciones mediante decreto No. LXV/RFCNT/0374/2017 VIII P.E publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha 30 de agosto de 2017, se introduce en nuestro marco jurídico constitucional la figura del Gobierno de Coalición, siguiendo el modelo federal, es decir dotando de la atribución al Gobernador del Estado para optar en cualquier momento por esta modalidad, mediante la firma de un convenio con el poder Legislativo, según se señala en el artículo 93 fracción XIX de la Constitución del Estado de Chihuahua:



Diputado Omar Bazán Flores

ARTÍCULO 93. *Son atribuciones y obligaciones de quien ocupe la titularidad del Poder Ejecutivo del Estado:*

XIX. *En cualquier momento optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso del Estado, de acuerdo a lo establecido por la Ley, a fin de garantizar mayorías en la toma de decisiones de gobierno, así como la gobernabilidad democrática.*

El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado.

En el registro de una coalición electoral, los partidos políticos deberán registrar una plataforma electoral y podrán convenir optar por la integración de un gobierno de coalición, en caso de que la persona postulada para asumir el cargo de Gobernador resulte electa. [Fracción reformada mediante Decreto No. LXV/RFCNT/0374/2017 VIII P.E publicado en el P.O.E. No. 69 del 30 de agosto de 2017]

No obstante, lo anterior la reforma antes reseñada adolece de varios problemas:

En primer término se introduce la modalidad de cláusula de gobierno de coalición, en el convenio coalición electoral, lo cual no es competencia del Poder Legislativo Local, sino que como ya se explicó, dicha competencia recae en forma exclusiva en el Congreso de la Unión en específico en la Ley General de Partidos Políticos, por lo que al introducirse el siguiente párrafo: *"En el registro de una coalición electoral,*



Diputado Omar Bazán Flores

los partidos políticos deberán registrar una plataforma electoral y podrán convenir optar por la integración de un gobierno de coalición, en caso de que la persona postulada para asumir el cargo de Gobernador resulte electa.”, es obvio que el legislador local excede sus facultades y confunde el gobierno de coalición, como un ejercicio de colaboración entre poderes, con el convenio de coalición electoral como un pacto entre partidos políticos, lo cual no debe mezclarse, en ese sentido, lo que intuyo, es que el legislador local, trata de forzar el cumplimiento de los acuerdos políticos, darles cierto grado de coercitividad, y se le ocurrió como un camino viable, incrustar el acuerdo político en el convenio de coalición electoral entre partidos políticos, para luego tener un mecanismo de hacerlo cumplir, sin embargo ello recae en la materia electoral y escaparía al ejercicio parlamentario, por lo que no le veo ninguna utilidad, por el contrario, genera confusión e invasión de competencias.

El modelo chihuahuense no percibió que el cumplimiento del acuerdo político en el modelo federal, se visualiza mediante la colaboración en el nombramiento del Gabinete del Poder Ejecutivo, así como en la aprobación conjunta de los planes de gobierno, es decir, si en el plan de gobierno se incrustan las ideas sustentadas por las diversas fuerzas políticas, y luego los personajes que las habrán de ejecutar se nombran de común acuerdo, es como resultaran en acciones reales y efectivas en beneficio del pueblo, conforme a las perspectivas de los partidos políticos que participan en ello, pero no son producto de un acuerdo electoral, sino de un ejercicio de colaboración entre poderes, en dos funciones:

- a) El nombramiento de Secretarios de Estado en conjunto.
- b) La aprobación del plan de gobierno.



Diputado Omar Bazán Flores

En el caso de Chihuahua, ninguna de las dos funciones se introdujo en la reforma y por el contrario se limita, al establecer que el convenio se aprobará por las dos terceras partes del Congreso del Estado, cuando en materia federal es la mayoría simple de los presentes en el Senado.

¿Por qué se define con mayoría simple?, porque lo que se pretende es reforzar al Titular del Ejecutivo cuando no cuenta con la mayoría relativa en el Congreso, pues de lo contrario si ya tiene esa mayoría sería muy sencillo obtener la colaboración del poder legislativo, pues ambos serían del mismo partido político, lo que se busca es facilitar este tránsito cuando no se tiene la mayoría relativa, por ello hay que simplificarla y no calificarla.

Al igual que la federal, es tímida la reforma, porque es optativa, cuando debería ser obligatoria cuando el partido político del cual proviene el titular del poder ejecutivo no cuente con la mayoría relativa en el congreso y optativa en cualquier otro caso. Finalmente se debe obligar al Congreso a expedir la Ley Reglamentaria que establezca todas las consecuencias de colaboración entre poderes a causa del gobierno en coalición.

Se propone introducir en el gobierno de coalición la facultad inherente del Congreso del Estado de aprobar el gabinete del Gobernador, con la mayoría simple de sus integrantes, eliminar la referencia electoral de coalición y establecer el gobierno de coalición forzoso.

En vista de la motivación anterior me permito someter a su consideración el presente proyecto, bajo el siguiente:



Diputado Omar Bazán Flores

DECRETO:

ARTICULO ÚNICO. Se reforman y adicionan el artículo 64 fracción IX, adicionando el inciso I), el artículo 93 fracción XIX, modificando su primer párrafo y derogando el tercero, y fracción XXII del mismo artículo modificando el primero y último párrafos de la Constitución Política del Estado de Chihuahua para quedar redactadas de la siguiente manera:

ARTICULO 64. Son facultades del Congreso:

...

IX. Autorizar al Gobernador:

A) a la H)

I) *En caso de gobierno de coalición, mediante la mayoría de sus integrantes presentes, el nombramiento de Secretario General de Gobierno, Secretarios, Coordinadores, Directores y Fiscales Especializados cuya designación le corresponda, así como el convenio y programa de gobierno de colación al que se refiere el artículo 93 fracción XIX de esta Constitución.*

...

ARTÍCULO 93. Son atribuciones y obligaciones de quien ocupe la titularidad del Poder Ejecutivo del Estado:

...

XIX. En cualquier momento optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso del Estado, de acuerdo a lo establecido por la Ley, a fin de garantizar mayorías en la toma de decisiones de gobierno, así como la gobernabilidad democrática. *En caso de que el partido político que haya postulado al titular del poder ejecutivo no cuente con mayoría absoluta en el*



Diputado Omar Bazán Flores

Congreso del Estado el gobierno de coalición será forzoso.

El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por la **mayoría** de los miembros presentes del Congreso del Estado.

Párrafo Derogado.

...

- XXII. Nombrar y remover libremente al Secretario General de Gobierno, Secretarios, Coordinadores y Directores, y recibirles la protesta de ley, pudiendo recabar la opinión del Congreso del Estado, si lo estimare conducente. **En caso de gobierno de coalición el nombramiento y remoción deberá ser aprobado por la mayoría de los presentes en el Congreso del Estado.**

Nombrar a quienes ocupen la titularidad de la Fiscalía General del Estado, y de la Secretaría responsable del Control Interno del Ejecutivo y someterlo a la aprobación del Congreso del Estado.

Para remover de sus cargos a las personas titulares de la Fiscalía General del Estado, de la Secretaría responsable del Control Interno del Ejecutivo y de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el Gobernador deberá someterlo a la aprobación del Congreso del Estado.

Quien ocupe la titularidad de la Fiscalía General designará a las y los Fiscales Especializados, en los términos que se establezca en su ley orgánica y el Gobernador les extenderá su nombramiento y tomará su protesta de ley, con excepción de quien ocupe la titularidad de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, cuyo nombramiento se realizará



Diputado Omar Bazán Flores

conforme al procedimiento descrito en el artículo 122 de la presente Constitución.

El Gobernador removerá libremente al resto de las y los Fiscales Especializados. ***En caso de gobierno de coalición el nombramiento y remoción deberá ser aprobado por la mayoría de los presentes en el Congreso del Estado.***

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El Congreso del Estado deberá expedir las Ley Reglamentaria normas previstas en los artículos 64 fracción IX, inciso I), 93 fracciones XIX y XXII de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, a más tardar el 30 de junio de 2020. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

- a) El objeto de la Ley.***
- b) Contenido del Convenio de Coalición y del Programa de Gobierno de la Coalición.***
- c) Modificación del programa de gobierno de coalición.***
- d) Formalidades del convenio.***
- e) Requisitos de la aprobación del convenio y del programa de gobierno***
- f) Prerrogativas de los grupos parlamentarios durante el periodo del gobierno de coalición.***
- g) Reglas del voto de los partidos políticos coaligados.***
- h) Causas y formalidades de disolución del gobierno de coalición.***
- i) Reglas de formación del Gabinete del Gobierno de Coalición***
- j) Responsabilidad política y colectiva del Gabinete.***
- k) Marco jurídico y composición del Gabinete del gobierno de coalición.***



Diputado Omar Bazán Flores

- l) Potestad de nombramiento y ratificación de los integrantes del Gabinete del gobierno de coalición.***
- m) Procedimiento de nombramiento y ratificación de los integrantes del Gabinete del gobierno de coalición.***
- n) Renuncia y remoción de los Secretarios del Gabinete del gobierno de coalición***
- o) Desaprobación de los Secretarios del Gabinete del gobierno de coalición.***
- p) Casos en el que el titular del ejecutivo proviene de una candidatura independiente.***

SEGUNDO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

ECONÓMICO.- Una vez aprobado que sea, tórnese a la Secretaría para que se elabore la minuta de Decreto en los términos en que deba publicarse.

Dado en el Palacio Legislativo del Estado de Chihuahua, a los 23 días del mes de febrero del año dos mil veintidós.

ATENTAMENTE


DIPUTADO OMAR BAZÁN FLORES
Vicepresidente de H. Congreso del Estado