

*MARCO CONSTITUCIONAL FEDERAL DEL PODER LEGISLATIVO LOCAL**

I. INTRODUCCIÓN

El sistema federal mexicano se organiza en torno a dos ámbitos competenciales. Por un lado, la Constitución federal, y, por el otro, las constituciones estatales, cuyo ámbito aparece estrictamente señalado por aquélla. El a. 40 constitucional federal señala tal principio: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Por a. 41 se establece, en su primer párrafo, que “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, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.¹ Al respecto debe mencionarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que no debe interpretarse tal artículo en el sentido de considerar que los Poderes de la Unión son soberanos.² Esto es así si seguimos la teoría de la soberanía, que establece que ésta reside exclusivamente en el pueblo.

Asimismo, el a. 124 señala el sistema de distribución competencial, al establecer: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. En la actualidad, se debate la necesidad de modificar este sistema de distribución

* Elaborado por David Cienfuegos Salgado.

¹ Esta previsión aparece reforzada por el artículo 133, en cuanto obliga a los jueces a arreglarse al texto de la Constitución federal, “a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones y leyes de los Estados”.

² Asimismo la SCJN ha señalado, respecto de la soberanía del pueblo, que ésta “se ejerce por medio de los Poderes de la Unión y de los Estados, en los términos establecidos por las constituciones federal y locales, las que en ningún caso, podrán contravenir las estipulaciones de la Federal. La soberanía de la Federación comprende la de los Estados, pero todas giran armónica e independientemente, dentro de sus órbitas, y los estados pueden obrar sin limitaciones, siempre que no contravengan el Pacto Federal, y fuera de esto, su soberanía no tiene cortapisa alguna”. *SJF5*, t. XXXI, pp. 1495-1496. A ello habrá que agregar, que el mismo órgano colegiado sostuvo que la soberanía de los estados se encuentra limitada por la Constitución General de la República, soslayando la referencia al Pacto Federal contenida en la tesis transcrita. *SJF5*, t. II, p. 818.

competencial y al respecto es de mencionar la propuesta por reestructurar el federalismo a partir del aspecto hacendario.

Lo dicho atrás, permite advertir la necesidad de realizar un bosquejo de los dispositivos de la Carta Magna federal que se ocupan del órgano legislativo local, a efecto de exponer aquellas facultades que conforme al texto constitucional le corresponden.

II. LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES FEDERALES REFERIDOS AL PODER LEGISLATIVO LOCAL

A continuación señalaremos *grosso modo* aquellas referencias que dentro del texto constitucional federal encontramos sobre los Congresos locales, y que implican mandatos que, en el caso particular, debe (o puede) observar el órgano legislativo guerrerense. No perdemos de vista el hecho de que es el artículo 116 constitucional el que delimita la forma de organización estadual y que en ella se plasman los principios exigidos para la organización del Poder Legislativo local, sin embargo, por su especificidad se transcribe en el apartado final.

Debemos señalar que los primeros numerales constitucionales, que componen la conocida como parte dogmática de la Constitución federal establecen en su mayor parte derechos que pueden ser objeto de legislación local. Sin embargo, no los analizaremos caso por caso, remitiéndonos únicamente a los casos contemplados en los artículos 2º y 27 constitucionales.

1. Reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas y sus derechos. Conforme al artículo segundo, párrafo quinto, las legislaturas locales harán el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas en las constituciones y leyes de cada entidad, tomando en cuenta, además de los principios generales establecidos en el citado artículo constitucional, criterios etno-lingüísticos y de asentamiento físico.

Asimismo, en el apartado A del mismo artículo, fracción VII, se señala que las legislaturas locales reconocerán y regularán en las constituciones y leyes estaduales, el derecho de elegir representantes ante los ayuntamientos de aquellos municipios que posean población indígena. La fracción VIII señala la posibilidad de que sean las legislaturas locales las que establezcan las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad federativa, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

El apartado B del artículo 2º constitucional establece una enumeración de las materias que pueden regular tanto Federación como estados y municipios, y que constituyen, en nuestro parecer, un guía para la labor creadora de los órganos legislativos locales.

2. Leyes de expropiación, fraccionamiento y patrimonio familia. El artículo 27 constitucional en su fracción VI establece, en el segundo párrafo, la

MARCO CONSTITUCIONAL FEDERAL

facultad de las legislaturas locales para dictar leyes en las que determinen los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.

La fracción XVII permite que las legislaturas de los estados expidan leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que excedan los terrenos rústicos reconocidos a las sociedades mercantiles por acciones y la pequeña propiedad agrícola.

La misma fracción XVII del artículo 27 constitucional señala que las legislaturas locales dictarán leyes en las que organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.

3. Autorización y derogación de las asociaciones de trabajadores y sociedades cooperativas de productores. El artículo 28, párrafo séptimo, señala que las legislaturas locales deberán autorizar la creación de asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad.

Se prevé también que las mismas legislaturas locales, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de tales asociaciones.

4. Derecho de iniciativa ante el Congreso de la Unión. El a. 71 constitucional señala que compete a las legislaturas de los estados el derecho de iniciar leyes o decretos. Se establece asimismo que tales iniciativas pasarán desde luego a comisión.

5. Participación en los procedimientos para la formación de nuevos estados federados. El a. 73 en su fracción III señala que en la formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes, es necesario que se oiga a las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate, a efecto de que manifiesten la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

Una vez que fuere aprobado por el congreso, la mayoría de las legislaturas locales deberá ratificar dicha resolución, siempre que las legislaturas afectadas hayan dado su consentimiento.

Si las legislaturas afectadas no hubieren dado su consentimiento, la ratificación deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de las legislaturas de los demás estados.

6. Establecimiento de organismos de protección de los derechos humanos. El artículo 102, apartado B, señala que las legislaturas locales

establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano. Tales organismos conocerán de las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen tales derechos.

7. Legitimación en controversias constitucionales. Conforme al artículo 105, fracción primera, las legislaturas locales tienen legitimación, activa y pasiva, en las controversias constitucionales.

8. Las acciones de inconstitucionalidad. Aunque no se trata de una atribución al órgano colegiado, conforme al artículo 105 constitucional, fracción segunda, el treinta y tres por ciento de los miembros que integran una legislatura local pueden promover acción de inconstitucionalidad por una ley dictada por el órgano legislativo al que pertenecen.

9. Determinación del carácter de servidores públicos. El artículo 109 constitucional señala a las legislaturas locales la obligación de precisar en las constituciones locales, en los mismos términos del primer párrafo del 108 de la Constitución federal y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleos, cargos o comisiones en el estado y en los municipios.

10. Expedición de leyes de responsabilidad de los servidores públicos. El artículo 109 constitucional impone a las legislaturas locales la obligación de expedir leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, conforme a las prevenciones contenidas en el mismo numeral.

Asimismo se prevé que las legislaturas locales deberán establecer los supuestos de sanción penal por enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Se sancionará con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

11. Facultades en materia municipal. El artículo 115 constitucional señala los principios en torno a los cuales habrá de organizarse la institución municipal en las diversas entidades federativas. Se convierte este numeral en una guía de lo que habrá de contenerse, como mínimo, en las leyes estatales del municipio libre.

12. La organización estatal. De forma similar a la materia municipal, el artículo 116 establece las bases conforme a las cuales se organizan las entidades federativas. De tales principios las legislaturas locales derivarán las leyes pertinentes.

MARCO CONSTITUCIONAL FEDERAL

13. Facultades para dictar leyes que combatan el alcoholismo. A pesar de que el artículo 117 contiene una lista de prohibiciones, encontramos en el párrafo final la indicación que es tarea prioritaria, tanto del Congreso de la Unión como de las legislaturas locales, el dictar leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

14. Solicitud de defensa. Conforme al artículo 119, párrafo primero, corresponde a las legislaturas locales excitar a los poderes de la Unión para que les protejan en los casos de sublevación o trastorno interior, así como en los supuestos de invasión o violencia exterior.

15. Consentimiento de la jurisdicción federal sobre bienes inmuebles. El a. 132 señala que se requerirá el consentimiento de la legislatura local para que se ejerza jurisdicción federal sobre los bienes inmuebles destinados por el gobierno de la Unión al servicio público o al uso común y que fueren adquiridos con posterioridad a la expedición de la Constitución federal.

16. Participación en la reforma constitucional federal. Finalmente cabe mencionar que el a. 135 constitucional señala que para que las adiciones o reformas al texto constitucional federal aprobadas por el Congreso de la Unión lleguen a ser parte de la Constitución deben ser aprobadas a su vez por la mayoría de las legislaturas locales.

A grandes rasgos estas son las menciones que merecen las legislaturas locales en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A continuación presentaremos el texto del a. 116 constitucional que como se señaló establece principios organizativos para las entidades federativas.

III. TEXTO CONSTITUCIONAL FEDERAL SOBRE LA ORGANIZACIÓN ESTADUAL

TÍTULO QUINTO

DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN Y DEL DISTRITO FEDERAL

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:

- I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

DAVID CIENFUEGOS SALGADO

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

- a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;
- b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

- II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

Las legislaturas de los Estados se integraran con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;

- III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las

MARCO CONSTITUCIONAL FEDERAL

Constituciones y las Leyes de Responsabilidad de los Servidores Públicos de los Estados.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo;

IV. Las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizaran que:

- a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;
- b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;
- c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;
- d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;
- e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;
- f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;
- g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;
- h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias; e
- i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;

V. Las constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

DAVID CIENFUEGOS SALGADO

- VI. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias;
- VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.
Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.