

Capítulo XI. Poder Legislativo	275
I. Jerarquía de las leyes en los estados	275
II. Requisitos para reformar las constituciones estatales	276
III. Participación de las legislaturas locales en las reformas a la Constitución general	278
IV. Unicamarismo estatal	279
V. Funciones de las legislaturas locales	280
VI. Integrantes de los congresos locales	282
VII. Organización y funcionamiento de los congresos locales	285

CAPÍTULO XI PODER LEGISLATIVO

I. JERARQUÍA DE LAS LEYES EN LOS ESTADOS

El derecho es, en términos generales, un conjunto coordinado de construcciones ideales, emanadas de un poder público efectivo y destinadas a actuar o realizarse en la vida humana de relación social.²⁰⁰

Dentro del contexto de Estado federal que ha adoptado nuestro país, los habitantes de cada entidad federativa quedan sujetos a adecuar sus actos al cumplimiento de normas jurídicas federales, pero también al respeto y obediencia a las normas legales estatales. Ya hemos externado en otro capítulo nuestra opinión acerca de que la competencia para la expedición de determinaciones legislativas del Congreso de la Unión queda circunscrita a lo establecido por el artículo 73 de la Constitución general de la república y a los demás casos en que la misma ley federal le otorgue tal atribución, y que por el contrario el ámbito competencial de los congresos estatales queda abierto a todas aquellas materias que no estén expresamente fijadas para el Congreso de la Unión.

Las normas de derecho estatales pueden también clasificarse y quedar incluidas en una gradación jerárquica en cuya cúspide podemos situar las disposiciones constitucionales, luego las leyes reglamentarias, la legislación ordinaria y por último los reglamentos.

De esta manera, y en acatamiento al contenido del artículo 133 de la Constitución federal y a las disposiciones jurídicas de las entidades federativas, los ciudadanos de cada estado están obligados a respetar y acatar la Constitución general del país, las leyes federales, los tratados internacionales, los reglamentos federales, las constituciones locales, las leyes locales y los reglamentos estatales.

200 Cfr. Cervantes Ahumada, Raúl (citado por), *Derecho marítimo*, México, Editorial Herrero, 1984, p. 5

Hemos dejado asentado también que todo estado miembro de la federación es poseedor de autonomía, ejercida básicamente al expedir sus propias normas, sujetas al respeto y la no contravención de la carta fundamental.

El ámbito de validez de las normas legales estatales se circunscribe al territorio de la entidad federativa respectiva y, en cambio, las reglas jurídicas federales tienen aplicación en todo el territorio nacional.

Como un reflejo de lo que acontece en el ámbito federal, para el estudio de las constituciones locales, se les divide en parte dogmática y parte orgánica. La primera queda comprendida en las garantías individuales o derechos subjetivos públicos, que ya están regulados por la Constitución general del país y que, en última instancia, pueden ser ampliados, mas no restringidos, por las constituciones estatales. En relación con las garantías sociales que implican restricciones a las garantías individuales, coincidimos con el criterio de Felipe Tena Ramírez²⁰¹ de que no pueden ser creadas ni aumentadas en las constituciones locales, de la misma manera que no pueden ser disminuidas las garantías individuales.

La parte orgánica de la constitución estatal queda sujeta al cumplimiento obligatorio de las reglas generales que especifica el artículo 115 de la Constitución federal, pero salvo esa limitación, las entidades federativas pueden organizarse con base en la estructura que estimen más idónea y respetando la forma de gobierno a que se ha hecho alusión.

De la misma manera que en el aspecto federal la carta fundamental o pacto federal es la ley suprema del país, en los estados de la república las constituciones locales constituyen las disposiciones legales jerárquicamente superiores y de cumplimiento obligatorio, inclusive para las normas legales ordinarias; la tarea legislativa de los congresos locales más trascendente es, por lo tanto, la expedición de la constitución y las reformas, adiciones o supresiones constitucionales posteriores, como componentes únicos y formando parte del constituyente.

II. REQUISITOS PARA REFORMAR LAS CONSTITUCIONES ESTADUALES

Es en esta materia donde encontramos un punto de enorme interés, relativo al procedimiento para abrogar una constitución local y la expedición de una nueva constitución estatal. Ninguna de las constituciones lo-

201 Cfr. Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 136.

cales prevé tal circunstancia y en aquellos casos en que ha sido preciso modificar propiamente toda la constitución se ha procedido desde un punto de vista práctico a conservar algunas normas Constitucionales intactas y hacer aparecer el cambio, en estricto sentido total de la constitución, como una reforma común de índole normal. Un caso concreto lo encontramos en la Constitución política de Durango en 1973.

Para reformar la Constitución de Aguascalientes se requiere la aprobación de las dos terceras partes del número total de diputados y la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos.

Baja California Norte sigue un sistema similar al de Aguascalientes.

En Baja California Sur se sigue el trámite normal para las leyes ordinarias, pero mediante la aprobación de las dos terceras partes del número total de diputados.

En Campeche se exige la mayoría de votos en el Congreso del estado y la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos.

En Coahuila se establece como requisito la aprobación de la mayoría absoluta de los diputados que forman el Congreso del estado y la aprobación de la mayoría absoluta de los ayuntamientos del estado.

En Colima se plantea la necesidad de la aprobación de la mayoría de los diputados y de la mayoría de los ayuntamientos.

En Chiapas se estipula como necesaria la aprobación de las dos terceras partes del número total de diputados y la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos.

En Chihuahua se establece el procedimiento para que las reformas a la Constitución sean por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, así como la aprobación de cuando menos veinte ayuntamientos que representen más de la mitad de la población del estado. Las reformas o adiciones aprobadas serán sometidas a referéndum derogatorio, total o parcial, si dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de su publicación así se solicita al Tribunal Estatal de Elecciones por el 10% de los chihuahuenses inscritos en el padrón electoral. Las reformas o adiciones objetadas quedarán ratificadas si más del 50% de los ciudadanos que participen en el referéndum emite su opinión favorable a ellas.

En Guerrero se requiere la aprobación de la mayoría de los diputados y la mayoría de la totalidad de los ayuntamientos.

En el Estado de México se requiere la aprobación por el voto de 70% de los diputados y la mayoría de los ayuntamientos.

En Michoacán es indispensable la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y la mayoría de los ayuntamientos del estado.

En Nayarit se estatuye la aprobación obligada de las dos terceras partes de los diputados y las dos terceras partes de los ayuntamientos.

En Nuevo León sólo es necesaria la aprobación de las dos terceras partes de los diputados.

En Oaxaca también se establece como requisito la aprobación de las dos terceras partes de los diputados.

En términos generales, las constituciones de los demás estados de la nación mexicana estatuyen en sus constituciones que las modificaciones a las mismas requieren de la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y de la mayoría de los ayuntamientos.

III. PARTICIPACIÓN DE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN GENERAL

Las legislaturas locales desempeñan asimismo una función de suma importancia en las reformas o modificaciones a la Constitución general de la república, pues, ejerciendo un poder jurídicamente autónomo, ejercen una función federal al participar en tal tarea. De esta manera, el constituyente les otorgó a las legislaturas estatales un medio eficaz para conservar y evitar la reducción de la participación de los estados en las cuestiones federales, así como la manera de impedir el aumento de las prerrogativas del gobierno federal en detrimento de los gobiernos estatales.

Elisur Arteaga Nava²⁰² ha afirmado que no existe un sistema federal en el que los estados hayan ganado terreno en perjuicio del gobierno central, pero, aun cuando coincidimos en dicha aseveración, tal circunstancia en México se ha realizado con la anuencia o aprobación de los congresos locales. Es aceptado por los diferentes tratadistas que las legislaturas locales no pueden modificar la resolución del Congreso de la Unión relativa a reformas constitucionales, sino que en todo caso sólo pueden aprobarlas o desaprobárlas. Inclusive para que las legislaturas locales emitan su aprobación o negativa no existe un plazo determinado en la Constitución general, por lo que en la práctica, cuando se cuenta con la mayoría de las aprobaciones de los congresos locales requerida, se procede de inmediato a hacer la declaración de que quedan aprobadas las reformas constitucionales.

202 Cfr. Arteaga Nava, *op. cit.*, p. 189.

A la regla general del artículo 135 para reformar la Constitución se le han podido señalar dos excepciones: *a)* los casos previstos en las fracciones IV y V del artículo 73, cuyas reformas no necesitan la intervención de las legislaturas de los estados, y *b)* cuando se pretende formar un nuevo estado dentro de los límites de los existentes, en que se prevén mayores requisitos que los normales, pues se da intervención del Ejecutivo, se oye a las legislaturas de los estados afectados y, para el caso de no haber consentimiento de parte de éstos, se requiere que la ratificación la haga la mayoría de las dos terceras partes de las legislaturas.

Las legislaturas locales también son depositarias de la trascendental facultad de iniciar adiciones y reformas a la Constitución general de la república, atendiendo a la regla general del artículo 71 de la misma Constitución federal en que se otorga la prerrogativa de iniciar leyes federales a las legislaturas locales, y, toda vez que el artículo 135, y ningún otro, de la Constitución general menciona quiénes tienen la facultad de iniciar adiciones y reformas a la Constitución, debemos atenernos al contenido del citado artículo 71 constitucional. De esta manera, los congresos locales quedan en opción de iniciar el proceso de modificación constitucional como partes integrantes de la federación.

IV. UNICAMARISMO ESTATAL

Es interesante hacer alusión a la diferencia que existe entre México y Estados Unidos respecto de la integración de los poderes legislativos locales, ya que en nuestra patria la totalidad de los estados cuenta con un congreso o cámara de diputados local, y en cambio en Estados Unidos de América el Poder Legislativo se integra bicamaramente, con un senado estatal y una cámara de representantes local. El origen del bicamarismo estatal estadounidense se debe, según Bryce,²⁰³ a que en varias colonias existió un pequeño consejo del gobernador, además del cuerpo representativo popular, y en parte a la anterior tendencia a imitar a Inglaterra con sus lores y comunes. En Veracruz en 1825, en Durango en 1826 y en Yucatán en 1825 se dieron los únicos casos de bicamarismo local, debido a la creación de un senado estatal en cada una de esas entidades federativas, durante un período demasiado corto.

203 Cfr. Tena Ramírez (citado por), *op. cit.*, p. 139.

V. FUNCIONES DE LAS LEGISLATURAS LOCALES

De acuerdo con la doctrina constitucional, la función más importante de las legislaturas locales es la discusión y aprobación de las adiciones, modificaciones, derogaciones y creación de leyes que regulen la conducta externa de los habitantes de su entidad federativa, así como que normen el funcionamiento y la operatividad de los órganos de gobierno estatales y municipales. En el aspecto político las legislaturas locales deben servir de contrapeso a los titulares del Ejecutivo estatal. Administrativamente, el congreso local es el depositario de las acciones de control para la administración pública estatal, fundamentalmente en la aprobación de los presupuestos de ingresos y egresos, así como en la aprobación o desaprobación de la cuenta pública anual, a lo que habría que agregar la labor de la contaduría mayor de hacienda, dependiente del congreso local, y de la que hablaremos después.

En términos generales, las facultades que las constituciones locales otorgan a los congresos estatales son de una gran similitud y es sumamente arduo encontrar diferencias sustanciales, por lo que mencionaremos aquellas que son comunes y adicionales a las que ya hemos referido.

En lo que conocemos como presupuesto anual de ingresos, se plantea en la mayoría de las constituciones que las legislaturas locales tienen atribución para decretar las contribuciones necesarias para cubrir los gastos del estado y los municipios, que en sentido estricto constituye el factor básico para el citado presupuesto de ingresos. La decisión de la legislatura se contrae generalmente a disposiciones generales y a modificaciones de las leyes fiscales, o en todo caso a la continuación de la vigencia de las existentes. Como reflejo de la preocupación federal de planear las actividades de la administración pública federal, en las entidades federativas se han expedido leyes estatales de planeación que complementan las disposiciones federales, lo que incide en la determinación de la legislatura para el señalamiento de las fuentes impositivas estatales, aun cuando hayamos manifestado que la economía de los gobiernos locales se sustenta en las participaciones de las contribuciones federales y en los subsidios que se les otorga por parte de la administración federal.

En lo referente al presupuesto de egresos, también es una atribución de los congresos locales autorizarlo anualmente, con base en el proyecto que es presentado por el titular del ejecutivo estatal y que, una vez aprobado, sólo puede ser ampliado por una nueva resolución legislativa. Existe la

práctica viciosa e incorrecta de que la legislatura local incluya en el presupuesto anual de gastos la autorización para que el ejecutivo pueda hacer transferencia de partidas, con el solo requisito de avisar posteriormente al Poder Legislativo. Dentro de este mismo tema debemos mencionar la cuenta anual que el gobernador del estado está obligado a presentar al congreso local y que necesariamente debe coincidir con el presupuesto de egresos y las modificaciones que en todo caso hayan sido aprobadas posteriormente por la legislatura.

Las legislaturas locales poseen también la facultad de aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos, pero en cambio los presupuestos de egresos son aprobados por los mismos ayuntamientos, aun cuando es obvio que los gastos que se prevean realizar están sujetos necesariamente a los ingresos que se vayan a percibir. En caso de que los ayuntamientos proyectaran el logro de algunos empréstitos para en todo caso poder sufragar un monto mayor de gastos que los ingresos previstos por percibir, se encuentran con la circunstancia de que las legislaturas locales deben necesariamente aprobar la concesión de tales empréstitos, por lo que de cualquier manera se cae en el control del congreso local.

Para que el ejecutivo y los ayuntamientos puedan ejercer actos de control de dominio sobre los bienes inmuebles pertenecientes al estado y a los municipios, respectivamente, se hace indispensable que previamente la legislatura local emita una autorización al respecto.

Para la integración y funcionamiento del supremo tribunal de justicia de la entidad respectiva, el congreso local debe aprobar los nombramientos que realice el ejecutivo, tiene facultad también para aprobar la ley orgánica de dicho tribunal de justicia y, en su caso, conocer de las renunciaciones de los magistrados para separarse de dichos cargos.

Las legislaturas locales tienen como función la de determinar la división territorial y política, administrativa y judicial de sus respectivas entidades federativas, incluyendo por supuesto la atribución para crear nuevos municipios dentro de los límites de los ya existentes.

La expedición de la ley que regula el funcionamiento del congreso estatal es una de las atribuciones de la legislatura local, con la característica singular de que tal legislación no está sujeta a veto ni promulgación del ejecutivo estatal para que inicie su vigencia.

Las legislaturas locales deben convocar a elecciones, tanto para la renovación de ayuntamientos como de gobernador y de los integrantes de las legislaturas.

Como parte de la reforma electoral se dio nacimiento al Instituto Federal Electoral y a los institutos electorales locales que en su respectiva competencia tienen como función la organización de las elecciones y fueron dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, asumiendo la autoridad en la materia. Las resoluciones que emitan estos organismos pueden ser impugnadas por diferentes medios para el efecto de garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad ante otros órganos que también fueron creados y que se denominan Tribunal Electoral Federal, así como los tribunales electorales locales.

En términos generales las legislaturas locales tienen la facultad de designar a quien sustituya al gobernador, en sus faltas temporales o absolutas.

VI. INTEGRANTES DE LOS CONGRESOS LOCALES

El sistema unicameral de los estados no sigue un principio uniforme en cuanto al número de integrantes de la Cámara de Diputados local.

El artículo 116 de la Constitución general de la república nos menciona el principio general de que el número de miembros de las legislaturas locales debe ser proporcional a la población de cada uno de ellos; y a continuación nos señala un número mínimo de diputados para cada entidad federativa, en atención al número de habitantes; y de esta manera los estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes deben tener cuando menos siete diputados locales; aquellos estados miembros cuya población se encuentre entre cuatrocientos mil y ochocientos mil habitantes tiene la obligación de integrar su Cámara de Diputados local con un mínimo de nueve miembros; y, por último, aquellos estados cuya población exceda de ochocientos mil habitantes no deberán contar con menos de once representantes populares. La opinión de Emilio Rabasa es que la Legislatura local debe estar compuesta por un número amplio de diputados para el efecto de que puedan representar las diferentes corrientes de opinión y el sentir de toda la población:

Es muy difícil romper las preocupaciones que origina la costumbre, y poco sabré que no repugne la idea de que una Legislatura debe componerse por lo menos de cincuenta diputados; pero lo cierto es que siete, quince o veinte no forman la institución especial que se llama Congreso, sino una comisión que sólo puede ser inútil o peligrosa. Creer que el cuerpo legislativo de un estado, porque éste es una república pequeña, debe ser de pocos

miembros, es tan extravagante como reprobar a la naturaleza que haya dotado de una dentadura cabal a los hombres de pequeña talla. La composición del órgano gubernativo no debe proporcionarse con la importancia de la república, sino con la naturaleza de la función.

Es preciso que “el cuerpo legislativo” reúna un buen número de caracteres, capacidades e intereses diversos, para que no haya ninguna persona, invariable e inflexible; ni una palabra, es forzoso, para que haya un Congreso, que éste no tenga el alma de una persona, sino la psicología de una colectividad, porque en él se han menester las ventajas de esta psicología, aun a costa de soportar sus inconvenientes.²⁰⁴

Es cierto que para encontrar un número más rico de criterios y de nexos con la población debería aumentarse el número de integrantes de la legislatura local, pero al plegarse las constituciones locales a los mínimos establecidos por la Constitución federal están respetando el principio general y, por otro lado, han estimado innecesario el aumentar desmesuradamente los componentes de sus congresos locales. Aunado a lo anterior, la inclusión en los congresos locales de los diputados plurinominales ha venido a enriquecer la pluralidad de criterios en los legisladores, formando un grupo heterogéneo que sí representa las diferentes corrientes de opinión de cada entidad federativa e inclusive los diferentes grupos políticos e intereses de la comunidad.

La Constitución federal determina que debe introducirse el sistema de diputados de representación proporcional en la elección de las legislaturas locales y que la reglamentación y características especiales de cada estado miembro se establezcan en las constituciones estatales.

El sistema de diputados de minoría en las entidades federativas, como antecedente de la representación proporcional, fue consecuencia y parte de la reforma política implementada a nivel nacional, para el efecto de que se escuche la voz de las corrientes minoritarias en las discusiones del Congreso de la Unión, creyéndose oportuno que tal circunstancia aconteciera también en las legislaturas locales. La ampliación de la reforma política a los estados tiene como antecedente que, en las audiencias a que se convocó por parte de la Secretaría de Gobernación para escuchar los diferentes puntos de vista de las diferentes corrientes políticas en lo relativo a la reforma política, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana solicitó que dentro de la reforma se incluyera a los diputados y regidores de

204 Rabasa, *op. cit.*, *supra*, p. 311.

partido en los congresos locales y en los ayuntamientos, coincidiendo con tal punto de vista el Partido Comunista Mexicano y el Partido Popular Socialista, pero externando que la participación de las minorías fuera por el sistema proporcional. El Partido Acción Nacional y el Partido Popular Socialista se opusieron, pero al final de cuentas se aprobó la norma en la Constitución general.

Con posterioridad y de acuerdo con el avance de la reforma electoral se ha establecido el principio de la representación proporcional tanto para los regidores en los ayuntamientos, en los congresos locales para los diputados estatales, en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para los diputados locales, en la Cámara de Diputados federal y en el Senado.

Para la representación en el congreso del estado, las entidades federativas establecen un número variable, tanto para los diputados de mayoría, como para los diputados de representación proporcional, conforme al siguiente cuadro:

Nombre del estado	Diputados de mayoría	Diputados de representación proporcional
Aguascalientes	18	hasta 9
Baja California	15	hasta 10
Baja California Sur	15	hasta 6
Campeche	21	14
Chiapas	24	hasta 16
Chihuahua	18	hasta 13
Coahuila	20	hasta 12
Colima	12	8
Durango	15	10
Estado de México	45	30
Guanajuato	22	hasta 114
Guerrero	28	hasta 4
Hidalgo	18	9
Jalisco	20	20
Michoacán	18	hasta 12
Morelos	15	hasta 10
Tamaulipas	19	13
Tlaxcala	19	13
Veracruz	24	hasta 21
Yucatán	15	10
Zacatecas	15	hasta 6

Querétaro	15	10
Nayarit	18	hasta 12
Nuevo León	26	hasta 16
Puebla	26	hasta 13
Oaxaca	21	hasta 10
Quintana Roo	13	hasta 5
Sinaloa	23	16
San Luis Potosí	15	hasta 12
Sonora	21	hasta 12
Tabasco	18	13

Los diputados locales duran en su encargo tres años y no pueden ser reelegidos para el período inmediato posterior, ni los propietarios ni los suplentes que hayan fungido durante cualquier período como propietarios.

VII. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CONGRESOS LOCALES

De conformidad con las leyes orgánicas de los congresos estatales, las legislaturas locales cuentan con diferentes organismos que sirven de base para su organización y funcionamiento.

La manera tradicional de sesionar y tomar las decisiones de mayor trascendencia es en asambleas plenarias que se celebran durante los periodos ordinarios y extraordinarios de sesiones y las determinaciones se toman por mayoría de votos. Se elige una mesa directiva de la legislatura cada mes y durante dicho período desempeña las atribuciones de dirigir las tareas comunes de la legislatura, pero básicamente circunscrita a los trabajos internos y a los referentes al proceso legislativo. La mesa directiva generalmente está integrada por un presidente, un vicepresidente y dos o más secretarios, en algunos estados conocidos también como prosecretarios. El presidente ostenta la responsabilidad de dirigir las sesiones, el vicepresidente sustituye al presidente en sus ausencias y los secretarios o prosecretarios se encargan de revisar la correspondencia y asuntos que se presentan para tramitación, dando cuenta a la asamblea plenaria de todo aquello que sea de su competencia, pero también deben vigilar la elaboración de las actas de las asambleas legislativas. En términos generales las mesas directivas tienen el término del ejercicio mensual. Las mesas directivas de las legislaturas son elegidas por el voto de la mayoría de los diputados presentes en la reunión convocada para dicha elección, que regu-

larmente es la última del mes, y los designados ejercerán sus cargos durante el mes inmediato posterior. Los secretarios o prosecretarios son elegidos para todo el período ordinario de sesiones. Los períodos extraordinarios de sesiones, en algunas legislaturas, son presididos por la comisión permanente y en otras entidades federativas se tiene que elegir una mesa directiva exclusiva para el período extraordinario de sesiones.

El órgano legislativo que tiene encomendada la tarea de asumir la representación congresional en las relaciones con el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, ayuntamientos y, en general, con el exterior del Poder Legislativo, es la Gran Comisión, que se integra por un presidente, en algunos casos un vicepresidente y dos secretarios o prosecretarios. En algunos estados la Gran Comisión es elegida para todo el período constitucional, en otros casos sólo duran en su encargo un año. Además, la Gran Comisión propone al pleno de la Cámara de Diputados los candidatos para oficial mayor, contador mayor de hacienda y demás altos funcionarios del Congreso; propone asimismo a los integrantes de las comisiones y de los comités; presenta el proyecto del presupuesto anual de la Cámara de Diputados y es propiamente quien dirige y representa a los diputados. La Gran Comisión en algunos casos es elegida sólo por los diputados pertenecientes al partido mayoritario y, en cambio, en otros estados, es designada por la totalidad de los diputados, en algunos estados el presidente es el líder de la fracción partidista mayoritaria.

También los congresos locales cuentan con comisiones permanentes, integradas por tres o más diputados en algunas legislaturas y en otras por un solo diputado. En la casi totalidad de los congresos las comisiones son de gobernación, puntos constitucionales, hacienda y contaduría mayor de hacienda, justicia, educación pública, comunicaciones y seguridad pública, asistencia y salud pública, agricultura y fomento y algunas otras. Los nombres de las comisiones nos indican con toda claridad cuáles son los asuntos que les serán turnados de acuerdo con dicha materia.

Para los períodos de receso, es decir, durante el tiempo en que no sesiona la legislatura, funciona el organismo denominado Comisión Permanente, integrada por un presidente, un vicepresidente, un secretario y un suplente para cada uno de ellos. La Comisión Permanente hace las veces de mesa directiva durante todo el período de receso para el cual es elegida. La Comisión Permanente sesiona una o dos veces por semana y tiene como funciones más significadas recibir las iniciativas de leyes y decretos; recibir y dar curso a la correspondencia de trámite; convocar al Con-

greso a períodos extraordinarios de sesiones; nombrar y remover a los empleados del Congreso; conceder licencia para separarse de su cargo o para ausentarse del estado al gobernador; y entregar una memoria de todo lo realizado durante su período a la mesa directiva del primer mes del período ordinario de sesiones.

Casi todos los congresos estatales cuentan con un oficial mayor, y en otros casos con una comisión de administración que desempeña las tareas de administrar los recursos humanos y materiales del congreso estatal respectivo.

Otro de los órganos dependientes del Poder Legislativo estatal de enorme trascendencia es la Contaduría Mayor de Hacienda, que en el pasado funcionó como la contraloría o contaduría general de glosa, aun cuando en el presente algunos congresos poseen ambas. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación ha tenido una preocupación constante porque funcionen en los congresos de los estados las contadurías mayores de hacienda con las facultades de fiscalizar las inversiones de la administración pública estatal; se elaboró inclusive un proyecto de ley orgánica tipo para la Contaduría Mayor de Hacienda. La Contaduría Mayor de Hacienda es un órgano técnico de auxilio del congreso estatal encargado de operar los mecanismos reguladores externos y fiscalizadores de la administración pública estatal, municipal y de todos aquellos organismos que manejen fuentes o valores públicos, con el objetivo de señalar con oportunidad las posibles desviaciones presupuestales, así como violaciones a los principios generales de la contabilidad gubernamental, para el efecto de que se esté en posibilidad de adoptar medidas que impidan, reduzcan o dificulten tales irregularidades.

La Contaduría Mayor de Hacienda tiene como original responsable al diputado o diputados de la comisión permanente de hacienda (en algunos casos la comisión de hacienda no incluye las tareas de la contaduría y se ha creado una nueva comisión que se denomina Comisión Permanente de la Contaduría Mayor de Hacienda, por lo que en este último caso el responsable aludido será el titular de la comisión de la contaduría mayor de hacienda) y se integra por un contador mayor, uno o varios subcontadores, varios directores, jefes de departamento y profesionistas, así como personal calificado para el cumplimiento de las tareas que tienen encomendadas; pues cuentan dentro de su personal a ingenieros, contadores, licenciados en administración, licenciados en derecho y algunos de otras especialidades. En términos más específicos y tomando como ejemplo la

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Durango, decimos que:

La contaduría mayor, ejerciendo funciones de fiscalización, control y evaluación sobre la administración hacendaria pública del estado, los municipios y los organismos descentralizados e instituciones que reciban o administren fondos o valores públicos, tiene las siguientes atribuciones:

I. Auditar y evaluar las cuentas públicas, sus informes preliminares, la situación de la deuda pública y en su caso los estados contables que se remitan a la legislatura.

II. Evaluar la eficacia en el alcance de los objetivos contenidos en los programas y la eficiencia en el uso de los recursos públicos invertidos para el logro de los mismos.

III. Verificar si las cuentas públicas están presentadas de conformidad con los principios de contabilidad aplicables al sector público.

IV. Ordenar visitas, inspecciones, practicar evaluaciones legales, de obra y de resultados, auditorías financieras, operacionales o administrativas, solicitar informes y avalúos, revisar libros y documentos y recurrir a cualquier técnica de control y fiscalización para comprobar:

a) Si las dependencias e instituciones que integran la administración pública del estado realizaron sus operaciones en lo general y en lo particular con apego a la ley, sus presupuestos de ingresos, los programas financieros, presupuestos de egresos y programas aprobados por la legislatura;

b) Si los municipios, organismos paramunicipales y empresas de participación municipal realizaron sus operaciones en lo general y en lo particular con apego a la ley, a los programas financieros que debe aprobar la legislatura y a los presupuestos de ingresos y egresos elaborados y aprobados por los cabildos;

c) Si la recaudación de ingresos se ha realizado conforme a las leyes fiscales aplicables;

d) Si el gasto corriente y el de inversión se ha realizado con eficacia y eficiencia y además si es congruente con los programas;

e) Si la situación de la deuda pública, estatal y municipal, denotan que los movimientos habidos y los recursos obtenidos a través del endeudamiento autorizado se aplicaron a cubrir los requerimientos del ejercicio del gasto correspondiente, con la periodicidad y en la forma establecida en el programa financiero respectivo; y

f) Si las transferencias para subsidios y apoyos otorgados al sector privado y a la población en general fueron aplicados conforme a su finalidad.

V. Evaluar el ejercicio de los presupuestos.

VI. Analizar las desviaciones presupuestales.

VII. Rendir a la legislatura, por conducto de la comisión de hacienda, los informes sobre los resultados de la revisión de la cuenta pública.

VIII. Solicitar a los auditores externos y comisarios designados las aclaraciones que en su caso se estimen pertinentes respecto a los informes que rindan con motivo del desempeño de sus funciones dentro de la administración pública.

IX. Establecer coordinación permanente con las dependencias y entidades de la administración pública del estado y los municipios, así como de los organismos descentralizados, a fin de unificar normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y auditoría interna y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y probatorios del gasto, que permitan, en una sola acción, una mayor cobertura de control, fiscalización y evaluación del ingreso, del egreso y de la planeación dentro de la administración pública del gobierno del estado y de los municipios.

X. Dictar las medidas administrativas sobre observaciones y en su caso responsabilidades que afecten la hacienda estatal y municipal, a fin de subsanarlas, pudiendo determinar los créditos que correspondan, coadyuvando con las autoridades competentes para hacerlas efectivas en los términos que en derecho procedan.

XI. Mantener la coordinación necesaria con los demás poderes del estado, los municipios e instituciones y organismos que manejen fondos o valores públicos, en todo aquello que se considere necesario para el mejor cumplimiento de las atribuciones contenidas en esta ley.

XII. Elaborar el estudio para que la legislatura determine anualmente las bases, montos y plazos de las participaciones federales que recibirán los municipios; y

XIII. Emitir su opinión sobre la constitución y operación de los fondos y fideicomisos en los que intervenga el Estado, los municipios, o bien los organismos descentralizados.²⁰⁵

Las sesiones de los congresos estatales se efectúan tanto durante los períodos ordinarios de sesiones como durante los extraordinarios.

Los periodos ordinarios se efectúan conforme a las fechas del siguiente cuadro:

205 *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Durango*, pp. 9-11.

Nombre del Estado	Periodos ordinarios
Aguascalientes	del 15 de noviembre al 15 de abril del año siguiente
Baja California	del 1 de octubre al 31 de enero y del 1 de abril al 30 de junio
Baja California Sur	del 15 de marzo al 15 de junio y del 15 de septiembre al 15 de diciembre
Campeche	del 1 de octubre al 31 de diciembre y del 1 de abril al 30 de junio
Chiapas	del 16 de noviembre al 18 de febrero y del 18 de mayo al 18 de agosto
Chihuahua	del 1 de octubre al 31 de diciembre y del 1 de marzo al 30 de junio
Coahuila	del 1 de abril al 30 de junio y del 15 de octubre al 31 de diciembre
Colima	del 1 de octubre al 15 de enero y del 15 de marzo al 15 de junio
Durango	del 1 de septiembre al 15 de diciembre y del 15 de marzo al 15 de junio
Estado de México	del 5 de septiembre al 30 de diciembre y del 2 de mayo al 31 de julio
Guanajuato	del 25 de septiembre al 31 de diciembre y del 15 de mayo al 10 de agosto
Guerrero	del 15 de noviembre al 30 de abril y del 1 de julio al 31 de agosto
Hidalgo	del 1 de abril al último de junio y del 1 de octubre al 31 de diciembre
Jalisco	del 1 de febrero al 15 de abril y del 15 de agosto al 15 de diciembre
Michoacán	del 15 de diciembre al 15 de marzo y del 15 de junio al 15 de septiembre
Morelos	del 17 de abril al 30 de agosto y del 5 de noviembre al 31 de enero
Guerrero	del 27 de septiembre al 31 de diciembre y del 1 de mayo al 31 de junio
Nayarit	del 18 de agosto al 17 de diciembre y del 18 de marzo al 17 de mayo
Nuevo León	del 15 de octubre al 15 de enero y del 30 de abril al 30 de junio
Puebla	del 15 de enero al 15 de marzo; del 1 de junio al 31 de julio; y el tercer periodo del 15 de octubre al 15 de diciembre

Oaxaca	del 16 de septiembre al 16 de diciembre y del 1 de abril al 30 de junio
Quintana Roo	del 26 de marzo al 26 de mayo y del 24 de noviembre al 24 de enero
Sinaloa	del 1 de diciembre al 1 de abril y del 1 de junio al 1 de agosto
San Luis Potosí	del 15 de septiembre al 15 de diciembre y del 1 de abril al último de junio
Sonora	del 16 de septiembre al 15 de diciembre y del 1 de abril al día último de junio
Tabasco	del 2 de enero al 30 de abril y del 1 de septiembre al 31 de diciembre
Tamaulipas	del 1 de marzo al 31 de mayo y del 1 de septiembre al 15 de diciembre
Tlaxcala	del 15 de enero al 15 de mayo y del 15 de julio al 15 de noviembre
Veracruz	Un solo periodo, prorrogable por 30 días y que se inicia el 1 de diciembre y concluye el 1 de febrero
Yucatán	del 16 de julio al 15 de septiembre; del 16 de noviembre al 15 de enero; y del 16 de marzo al 15 de mayo
Zacatecas	del 8 de septiembre al 15 de enero

En términos generales, la facultad de iniciativa para iniciar leyes se otorga en los estados a los diputados locales, al gobernador, al Supremo Tribunal de Justicia y a los ayuntamientos. En lo que se refiere al Supremo Tribunal de Justicia y a los ayuntamientos, generalmente se establece que su derecho de iniciativa se contrae a asuntos de sus respectivas competencias. Como acontece a nivel federal, la abrumadora mayoría de las iniciativas son presentadas por el titular del Ejecutivo estatal. En este aspecto es de sumo interés señalar que en la mayoría de las entidades federativas no se tiene una compilación actualizada de las leyes y reglamentos, por lo que se da el caso de que el gobernador del estado presente iniciativas sobre asuntos que ya son propiamente derecho vigente, o bien iniciativas que en caso de ser aprobadas entraren en contradicción grave con otras disposiciones legales y no se toman las providencias para adecuarlas o solicitar su derogación. Ha habido casos en que se presentan iniciativas sobre el mismo tema y al mismo tenor, es decir exactamente iguales, a otras que ya fueron aprobadas con anterioridad. Una de las razones de este tipo de deficiencias es que en algunas entidades federativas el secretario general

de gobierno es el único encargado de revisar las iniciativas del Ejecutivo y sus múltiples ocupaciones le impiden tener la atingencia y el cuidado indispensables para evitar el cometimiento de estos errores, aunado a la carencia de un control estricto de la legislación vigente, debidamente actualizada, y de las iniciativas ya presentadas. La solución práctica para el problema citado es la creación de un cuerpo asesor de tres o cinco connotados abogados de la localidad que tuvieran como tarea, apoyándose en la computación, el poseer permanentemente la legislación actualizada y el análisis concienzudo de cada una de las iniciativas que se proyecte presentar por el Ejecutivo del estado.

El procedimiento legislativo tradicional en las entidades federativas es el siguiente: a) La presentación de iniciativa por alguno de los facultados para tal efecto. b) Dar cuenta al pleno de la presentación de la iniciativa y turnar para dictamen a la comisión permanente de la legislatura que corresponda, según la materia de la iniciativa. c) Estudiar y analizar por parte del integrante o integrantes de la comisión el contenido de la iniciativa y concluir con un dictamen que puede tener como puntos resolutivos: 1) proponer la aprobación de la iniciativa tal como se presentó; 2) proponer la aprobación de la iniciativa, pero con modificaciones, y 3) proponer la no aprobación de la iniciativa. d) Presentar a consideración del pleno legislativo el dictamen presentado por la comisión, dándose lectura al mismo. e) Después de la segunda o tercera lectura, según lo que establezca la ley orgánica del congreso de que se trate, poner a discusión del pleno legislativo el contenido del dictamen. f) Discutido lo suficientemente el dictamen, pasarlo a votación del pleno. g) Según el resultado de la votación, pasarlo o no al Ejecutivo para los efectos de su promulgación y publicación en el periódico oficial.

Un tema que se ha tratado escasamente es el de la necesidad de certificar que efectivamente lo aprobado por el órgano legislativo sea lo que se ha publicado en el periódico oficial y que consecuentemente es el texto vigente. Sobre este interesante tópico deseamos transcribir dos artículos periodísticos nuestros que fueron publicados en *El Sol de México* durante el mes de enero de 1986 y que contienen nuestros puntos de vista al respecto; la transcripción es continuada y no en las dos secciones o partes como se publicaron:

Como un requisito formal para que las leyes, supresiones, adiciones o modificaciones sean obligatorias para su cumplimiento, por parte de la pobla-

ción, los titulares de los ejecutivos, federal y estatal, tienen el deber de promulgarlas y publicarlas, como parte final del proceso legislativo.

Ha sido poco explorada por los tratadistas y legisladores la circunstancia de confrontar lo aprobado por el Poder Legislativo con el documento enviado al titular del Ejecutivo para su promulgación y publicación; así como también el cotejo del documento enviado por el Ejecutivo y el contenido de la publicación en el diario o periódicos oficiales. La indolencia, la confianza o la creencia de que no sufrirán alteraciones las resoluciones legislativas, en su tránsito por los pasos descritos, han sido los motivos para esa escasa preocupación que hemos citado.

En algunos casos, se ha detectado que lo publicado no coincide con lo aprobado por el órgano legislativo, debido a errores o deficiencias mecanográficas o de imprenta, y el medio que se ha utilizado para resarcir los errores es lo que se ha denominado “fe de erratas”.

La errata significa que hubo un error entre el contenido dado a conocer a la población y el texto auténtico de la resolución. Cuando no se percibe o se descubre el error, se llega a la inconsecuencia de tomar como obligatorio lo establecido en la publicación respectiva, toda vez que se ha manifestado, con razón, que la seguridad jurídica que debe existir provoca que un acto de autoridad hecho de acuerdo con la ley es válido en su integridad tal y como aparece publicado, a menos que se haga pública una fe de erratas por la autoridad competente para ello. Ahora bien, los jueces, como encargados de aplicar la ley, sólo pueden hacerlo con base en lo publicado, y claro está haciendo uso de la interpretación jurídica.

Para el doctor Elisur Arteaga Nava una fe de erratas es una certificación que hace por sí, o a instancia de autoridad competente o de particulares, el responsable de un órgano oficial de difusión en el sentido de que una publicación, por descuidos y omisiones, contiene errores materiales que lo hacen diferente del original que le ha sido enviado por la autoridad competente y que obra en su poder.

Históricamente existen ejemplos de errores en la publicación que permanecieron durante mucho tiempo y que son orientadores de la gravedad de la equivocación de una publicación que no concuerde con el texto aprobado por el órgano legislativo: a) La fracción IX del artículo 107 constitucional, en relación a que las garantías constitucionales consagradas en los artículos 16, 19 y 20 deben reclamarse ante el juez de distrito o un tribunal superior a aquel que cometió la violación, se aprobó por el constituyente con la siguiente redacción: “la violación de las garantías de los artículos 16, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa o ante el juez de distrito que corresponda”, pero en cambio fue publicado sin la contracción “del” que aparece entre la palabra “superior” y la palabra “tribunal”, por lo que en todo caso la reclamación de la violación a las

garantías, conforme a la publicación, se puede hacer ante el “superior tribunal que la cometa”, es decir, ante la misma autoridad que cometió la violación. La Corte dictó ejecutorias aclarando la situación. b) Se ha mencionado también que el Congreso constituyente de Querétaro aprobó el artículo 111, en su segundo párrafo y en lo que se refiere a las dos últimas líneas, la siguiente redacción “quedará privado de su puesto por virtud de tal declaración o inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley”, al firmar los constituyentes la versión manuscrita se cambió la “o” por “e”, es decir, la sanción de acuerdo con lo aprobado podía ser una u otra, en cambio de acuerdo con lo firmado deberían ser las dos sanciones; luego en la publicación oficial se volvió a poner “o”, en lugar de “e” (coincidente con lo aprobado); pero en los textos que circularon con posterioridad apareció la “e” en lugar de la “o”; actualmente corresponde al artículo 110 y se maneja que las dos sanciones deben aplicarse, pues su redacción es la siguiente: “las sanciones consistirán en la destitución del servicio público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público”.

Si lo anterior sucedió en la Constitución general de la república, podemos ya imaginarnos los numerosos errores que deben existir en las versiones impresas de las leyes federales y estatales, provocando la aplicación de una ley que en sentido estricto no fue la aprobada por el legislador.

Algunos errores pueden ser lo que dicho vocablo significa, pero en otras ocasiones existe la posibilidad de que se trate de una reforma legislativa realizada por el impresor, director de periódico o diario oficial, o en última instancia por algún empleado o funcionario del Poder Ejecutivo.

Cuando el texto erróneo aparece, y con posterioridad se emite la fe de erratas, y el resultado es que lo publicado coincide ya plenamente con lo aprobado, no se presenta ningún conflicto pues es obligatorio respetar y cumplir la disposición legislativa. En caso de no coincidencia entre el documento original de la ley y una errata o error de imprenta, es indispensable, con conocimiento de tal situación, aplicar el texto original; pues el texto publicado está en opción de ser cambiado por una fe de erratas sólo cuando así lo determina un funcionario competente y con base en el original que debe tener a la vista; caso contrario de lo anterior las modificaciones originadas por la errata ilegal deben ser impugnados por los particulares, comprobando el fundamento de su requerimiento con el texto auténtico que aparezca en el órgano legislativo respectivo.

Por otro lado, la fe de erratas no tiene limitación, pues es la manera inmediata para adecuar el texto aprobado y lo que debe quedar como obligatorio, es decir, lo publicado.

Actualmente no existe ninguna disposición jurídica que regule la operatividad o funcionamiento de la fe de erratas. Para Elisur Arteaga Nava en la

reglamentación de las erratas deben tomarse en cuenta las siguientes cuestiones: término dentro del cual pueden hacerse las fe de erratas; si respecto de una misma ley o decreto proceden una, dos o más fe de erratas; quién estará facultado para hacerlo; cuál será el texto válido; establecer en forma expresa la posibilidad de que los particulares puedan obtener en forma fácil y rápida el texto indubitable de la ley o decreto aprobado; procedimientos para que los particulares, con vista a textos indubitables, promuevan la publicación de la fe de erratas; procedimientos para que también los particulares impugnen inexistentes erratas.

El mismo tratadista mencionado expresa que para solucionar los errores en las publicaciones debe publicarse en el *Diario Oficial* (o periódicos oficiales en los casos de los estados) una fotocopia del original enviado para su publicación. En principio esto enmendaría algunos de los errores pero no proporcionaría la suficiente seguridad, puesto que son diferentes los pasos que sigue la resolución legislativa aprobada porque: 1º Lo aprobado por el órgano legislativo se envía al Ejecutivo para su promulgación y publicación, dándose lugar a una versión mecanográfica además del texto del acta de la sesión. 2º El Ejecutivo, después de su promulgación, envía otra versión mecanográfica (podría ser la misma) al *Diario Oficial* o periódicos oficiales. 3º Se publica en el diario o periódicos oficiales, pudiendo o no coincidir con la última versión mecanográfica.

Además de los errores de buena fe, existe la posibilidad, y ha ocurrido, de que en la versión que se envía del órgano legislativo al Ejecutivo ya se incluyan cambios intencionados; o bien que el texto remitido por el Ejecutivo al órgano de información contenga variaciones; y en última instancia, que en la imprenta se realicen modificaciones al texto recibido y se publiquen de diferente manera.

Para una mayor pureza, seguridad y corresponsabilidad estimamos prudente que se incluyan, en las disposiciones reglamentarias del Congreso de la Unión y congresos de los estados, algunas normas que establezcan la creación de una comisión, en cada órgano legislativo, que tenga como encargo especial el cotejar los textos originales aprobados con las publicaciones de los órganos oficiales de información. Por supuesto que en la Cámara de Diputados federal y en los congresos locales dichas comisiones deben integrarse con representantes de todos los partidos políticos ahí representados.

Cuando aparezca un error en la publicación, esta comisión quedará con facultad y la obligación de elaborar la fe de erratas correspondiente y enviarla al responsable del diario o periódico oficial para su publicación respectiva. La comisión se encargaría también de vigilar la corrección en la publicación de la fe de erratas.

El interés y la preocupación de los legisladores se ha centrado siempre en la redacción y el texto de lo que se discute, pugnando por la aprobación de un contenido afín a su criterio. Después de la discusión viene la votación que da por terminado propiamente el interés de los legisladores, quedando sin cubrir lo relativo a la publicación coincidente con el texto aprobado.²⁰⁶

206 Gámiz Parral, Máximo N., “Fe de erratas” y “Comisión legislativa para fe de erratas”, *El Sol de México*, 14 y 18 de enero de 1986.