

## **LAS LEGISLATURAS ESTATALES EN LA ENCRUCIJADA CONSTITUCIONAL DE MÉXICO: AVANCE DE UNA INVESTIGACIÓN**

Jorge MADRAZO

*SUMARIO: I. Hipótesis y propósitos. II. Las legislaturas a partir de 1824. III. Las legislaturas a partir de 1857. IV. Las legislaturas a partir de 1917. V. La situación actual: A) Facultades. En la Constitución general y en las constituciones particulares. B) Integración. VI. Expectativas.*

### **I. HIPÓTESIS Y PROPÓSITOS**

El sistema político mexicano contemporáneo se encuentra asentado en dos factores esenciales: el indiscutible y absoluto predominio del ejecutivo federal sobre los otros órganos y esferas del gobierno, y la existencia de un partido semioficial o hegemónico. La articulación y combinación de estos dos factores aporta un tercer dato característico de nuestro sistema político: el liderazgo o jefatura real del propio presidente de la República sobre ese instituto político.

La situación descrita produce una amplia gama de efectos, entre ellos el que sea el titular del ejecutivo federal quien decida, de hecho, sobre los nombres de los candidatos a las gubernaturas de la entidad federativas por el partido predominante, candidatos que, desde hace más de cincuenta años, indefectiblemente han ganado la “elección” correspondiente.

Los ejecutivos locales suelen pagar el favor político de su designación mediante la subordinación a las decisiones del Gran Elector. Aunque la disidencia de algunos gobernadores ha existido, el presidente ha podido controlar los brotes de insubordinación mediante el condicionamiento de las ayudas económicas que la Federación puede conceder a los estados, o a través de la declaración de desaparición de poderes en la entidad federativa, o, en su defecto, insinuando la conveniencia de la presentación de la renuncia bajo la amenaza de aquélla. Ejemplos de esta naturaleza pueden encontrarse, en el año de 1975, en los estados de Guerrero, Hidalgo y Sonora.

Por otra parte, resulta por demás evidente que al nivel de las entida-

des federativas se reproduce, e incluso se recrudece, el predominio del ejecutivo sobre los otros órganos del gobierno; es decir, nadie duda que en los estados de la Federación el gobernador es absolutamente preponderante respecto de la legislatura, el órgano judicial estatal, e incluso de los ayuntamientos, en el nivel municipal.

De este modo, la verticalización del poder se configura y exhibe al encontrar unos ayuntamientos por lo general sometidos enteramente al gobierno de su entidad federativa; un gobierno de la entidad federativa dominado completamente por un gobernador, gobernador que, a su vez, se encuentra subordinado al titular del ejecutivo federal.

Este fenómeno produce una doble consecuencia: en lo externo atrofia el funcionamiento del federalismo al acortar el espacio de la autonomía estatal, y en lo interno hace naufragar en un mar de incertidumbre el principio de la separación de poderes.

No parece que pronto pueda experimentarse un cambio en relación con las facultades metaconstitucionales del presidente de la República, ni que el partido hegemónico sufra un súbito proceso de transformación que haga variar significativamente la relación de fuerzas hacia el interior de las entidades federativas.

La aparición de estos cambios indudablemente anunciaría un cambio trascendente en el modo de ser de todo nuestro sistema político.

Bajo este orden de ideas se impone a las entidades federativas el reto de encontrar fórmulas internas que les permitan progresar en la consolidación del principio de la separación y colaboración de los poderes y avanzar en la apertura de la democratización estatal.

Convertir en operativas y más realistas las funciones de control interorgánico de la legislatura hacia el gobernador y fortalecer la autonomía del órgano judicial local, creando o apuntalando las garantías judiciales, se presentan, a nuestro modo de ver, como las más viables alternativas. De este doble juego de posibilidades hemos seleccionado para esta comunicación, el de las legislaturas estatales, en la inteligencia de que una estrategia conveniente de los estados debería aplicar ambas posibilidades simultáneas.

Con independencia del ejercicio de la función legislativa (cuyo alto proceso de tecnificación ha colocado en todo el mundo fuera de las legislaturas el proceso material de elaboración de la ley), las constituciones particulares de las entidades federativas depositan en los congresos estatales un amplio catálogo de facultades y funciones de diversa naturaleza y dirigidos a ejercer el control político interorgánico sobre los actos del gobernador. Dichas funciones se ejercen a través de actos como la ratificación de nombramientos de funcionarios a cargo del gobernador; el control financiero a través de la aprobación de la ley de ingresos, el presupuesto de egresos y la cuenta pública; el ejercicio de funciones de revisión o calificación electoral; la creación o supresión de

empleos públicos; la aplicación de la responsabilidad de funcionarios públicos estatales; el conocimiento de renunciaciones y licencias, entre muchos otros actos.

Por otra parte, en buena medida la libertad y autonomía relativa del municipio se encuentra en manos de las legislaturas. Ellas deben fijar los criterios para la expedición de los bandos de policía; aprueban otras ordenanzas municipales; fijan los ingresos del municipio, revisan las cuentas públicas, etcétera.

Por ello es que encontramos que las legislaturas locales se encuentran en la *encrucijada del constitucionalismo democrático de nuestro país*. La decisión de ejercer el control político sobre el gobernador si bien no haría desaparecer por completo la subordinación de éste al ejecutivo federal, por lo menos sí la podría atenuar considerablemente, fortaleciendo con ello el principio de colaboración interior de los poderes y ensancharía el espacio de la autonomía local. Al mismo tiempo, las legislaturas locales se ubican en el punto más sensible e importante para conseguir el fortalecimiento municipal. Después de todo, en manos de las legislaturas estatales está el éxito o el fracaso de las recientes reformas al artículo 115 de la Constitución General de la República.

Con ser tan importantes, las legislaturas estatales no han sido objeto de estudios serios y sistemáticos, tal como ha sucedido con el resto de la temática del derecho constitucional de las entidades federativas. No es sino hasta fechas recientes que los estudiosos del derecho mexicano han vuelto sus ojos a estos importantes aspectos.

Por nuestra parte, empezamos a tratar el tema de las legislaturas locales en ocasión de la celebración del Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, al que enviamos una comunicación sobre la reforma política en los estados y municipios de la República Mexicana.

Con la presente ponencia pretendemos avanzar en el estudio de los congresos estatales, mediante la incorporación de la perspectiva histórica; el recuento y clasificación de sus facultades, y la revisión y actualización de sus procesos de integración. Esta investigación debería completarse en el futuro con la perspectiva del derecho comparado. La pregunta que en todo caso subyace en el fondo de todo el trabajo es si de acuerdo con su actual estructura, organización y funcionamiento, las legislaturas locales pueden salir avantes del reto que se les plantea. Parece no haber duda que sólo mediante una integración plural y democrática los congresos de las entidades federativas podrán fortalecer la autonomía estatal y municipal y consecuentemente el principio de la colaboración de poderes.

## II. LAS LEGISLATURAS A PARTIR DE 1824

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, de 31 de enero de 1824, estableció en su artículo 21 que el poder legislativo de cada estado residiría en un congreso compuesto del número de individuos que determinaran sus constituciones particulares, electos popularmente y amovibles en el tiempo y modo que dispusieran las propias constituciones estatales. Esta misma disposición se reprodujo en el artículo 158 de la Constitución Federal del 4 de octubre siguiente, siendo la única disposición concreta sobre integración del poder legislativo de los estados.

Estas prescripciones dejaban un amplio margen de libertad para que los constituyentes locales estructuraran y otorgaran competencia a las legislaturas estatales. Aprovechando ese amplio margen autonómico los 19 estados nacientes previeron en forma por demás interesante la organización y funcionamiento de estos cuerpos.

Como lo indicaba la Constitución Federal, los diputados debían ser electos popularmente. Desde luego, el sistema de elección fue el indirecto, que era el mayormente utilizado en la época. La inmensa mayoría de las entidades establecieron el sistema indirecto en segundo grado, a través de electores, mayormente llamados primarios o secundarios, o electores municipales y de partido. Sobre el particular, la única excepción la encarnó el estado, entonces llamado de Occidente, que previó la elección indirecta en tercer grado, mediante el concurso de juntas electorales primarias, secundarias y de departamento.

El periodo para el cual era electa una legislatura fue de dos años; en la mayoría de los casos la legislatura se renovaba en forma total, sin embargo no fue extraña la renovación por mitad cada año.

En cuanto a la estructura de los congresos, la regla general fue que éstos fuesen unicamerales; a pesar de ello, los estados de Durango, Oaxaca y Veracruz previeron el bicameralismo, de modo que sus congresos se componían de una cámara de diputados y una cámara de senadores. A este respecto, vale la pena destacar que la Constitución chiapaneca, a pesar de establecer el unicameralismo, señaló que si cambiaran las circunstancias de pobreza del estado podría establecerse una cámara de senadores.

Como casos verdaderamente excepcionales debe resaltarse la organización prevista por las constituciones de Jalisco y Yucatán, que a pesar de contar con una cámara de diputados y un senado fueron unicamerales. Efectivamente, ambas constituciones sólo hacen residir el poder legislativo del estado en un congreso compuesto de diputados nombrados en su totalidad cada dos años. Independientemente, se reglamenta la institución del senado, como órgano auxiliar y de consulta del gobernador, con funciones similares a las que otras constituciones estatales

## LAS LEGISLATURAS ESTATALES

177

confiaban a los llamados consejos de gobierno o juntas consultivas, que desde luego no deben tampoco confundirse con el Consejo de Gobierno previsto en la Constitución Federal, que no fue otra cosa que la comisión permanente.

En cuanto se refiere al número de integrantes de las legislaturas, éste estuvo de acuerdo con los índices de población; sin embargo, varias entidades federativas previeron un número mínimo, como Coahuila y Tejas, que lo fijaron en 12; el Estado de México en 21; Michoacán en 15; Nuevo León en 11; Occidente en 11; Tamaulipas en el mismo número, Zacatecas también y, Jalisco, nuevamente en forma excepcional, en 30 diputados. Otros estados como Chihuahua (11-20), Guanajuato (11-15) y Querétaro (13-20), establecieron un número mínimo y un máximo de integrantes. La institución de la suplencia desde luego existió, aunque no en todos los casos se designaba un suplente por cada propietario.

En cuanto a los periodos de sesiones de las legislaturas, la mayoría de los estados establecieron un solo periodo, con una duración de entre tres y cuatro meses, prorrogable en lo general por hasta 30 días. Sólo los estados de México, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Jalisco, establecieron dos periodos ordinarios de sesiones. Nos llama ahora al atención que los estados de Durango y Tabasco hayan establecido el número de sesiones al año que obligadamente debía celebrar la legislatura. Excepcionalmente la Constitución del estado de Zacatecas prescribió que las sesiones del congreso durarían todo el año, debiendo ser dos por semana.

Los diputados locales y, en su caso, los senadores también, gozaban tanto del derecho de irresponsabilidad, por el cual eran inviolables por las opiniones que emitieran en ejercicio del cargo, como por el fuero o inmunidad, que en no pocos estados se extendía también a las causas civiles y hasta dos meses después de haber dejado el cargo; el caso de San Luis Potosí es ejemplificativo de esta situación.

En los recesos de la legislatura funcionaba, por lo general, una comisión o diputación permanente, como indistintamente se le llamó, salvo en Oaxaca, Tabasco, Veracruz y Zacatecas; en este último estado la razón de la inexistencia de la permanente es muy explicable, pues, como ya se asentó, el congreso funcionaba todo el año.

Las facultades que estuvieron a cargo de las legislaturas estatales en este periodo fueron extraordinariamente importantes. La más relevante de todas ellas fue desde luego su participación en el proceso de elección del presidente y vicepresidente de la República. Como seguramente se recordará, de acuerdo con la Constitución Federal, las legislaturas de cada estado debían elegir por mayoría absoluta de votos a dos individuos, de los cuales por lo menos uno podía ser vecino del estado correspondiente. Concluida esta elección las legislaturas remitirían al Consejo de Gobierno Federal el testimonio de dicha elección, para que la

cámara de diputados designara presidente al que reuniera la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas, y al que le siguiere como vicepresidente.

También notable fue la facultad encomendada a los congresos estatales de elegir, por mayoría absoluta de votos, a los dos senadores que compondrían aquella cámara federal.

Igualmente, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución General, las legislaturas locales podían hacer observaciones sobre el texto o interpretación de la propia Constitución, las que en todo caso no podrían ser tomadas en cuenta sino hasta el año de 1830. Las legislaturas locales tuvieron la facultad de iniciativa legislativa ante las cámaras del Congreso Federal.

Las facultades contenidas en las constituciones particulares en favor de las legislaturas locales fueron también muy amplias y trascendentes. De este amplio repertorio se destaca, en primerísimo lugar, la función de interpretación de la ley; la interpretación auténtica fue establecida unánimemente. De no menor importancia fue la facultad que en las casi dos terceras partes de los casos se les confirió para nombrar al gobernador y vicegobernador. Los estados que no otorgaron esta facultad fueron: Coahuila y Tejas; Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, Occidente, Tabasco, Tamaulipas y Jalisco.

En acatamiento de la fracción IV del artículo 161 de la Constitución General, todas las constituciones particulares, con excepción de la del estado de Veracruz, establecieron como facultad expresa de la legislatura la de proteger y conservar, en beneficio de los ciudadanos, la libertad de imprenta. Este dato debe entenderse relacionado con el artículo 171 de la Carta Federal, que señaló como uno de los principios pétreos el de la libertad de imprenta.

Otras facultades importantes fueron: calificar las elecciones de sus diputados; intervenir directa o indirectamente en la elección de funcionarios judiciales; conceder indultos; aprobar las ordenanzas municipales; conceder cartas de naturaleza; crear, suprimir y dotar los empleos públicos del estado. Desde luego, en materia económica las legislaturas tenían a su cargo el establecimiento de los gastos públicos, la fijación de las contribuciones necesarias para cubrirlos y el examen y aprobación de las cuentas de los caudales públicos.

La inmensa mayoría de las legislaturas locales tuvieron competencia para conceder facultades extraordinarias al gobernador y, en no pocos casos, fueron autorizadas para suspender y renovar a las autoridades municipales. No deja de ser curioso advertir que ya desde entonces existía la posibilidad de decretar la desaparición de funcionarios municipales, que muy recientemente ha sido ya reglamentada por la Constitución Federal vigente.

### III. LAS LEGISLATURAS A PARTIR DE 1857

La aprobación de la Constitución Federal de 1857 obligó a las entidades federativas a la expedición de sus nuevas constituciones particulares, que desde luego no fueron aprobadas a un mismo tiempo.

Al igual que la Constitución de 1824, la nueva Constitución conservó el amplio margen de autonomía estatal y no reguló la estructura y organización de los poderes locales.

A pesar de ello, las constituciones particulares de los estados sí incorporaron algunos cambios importantes en los órganos legislativos con relación a lo que habían establecido a partir de 1824. Desde luego la elección de los diputados locales siguió siendo popular; sin embargo, aunque la elección indirecta siguió siendo la regla general, ésta pasó a ser siempre en primer grado. Es importante destacar que los estados de Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Nuevo León, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán, establecen por vez primera el sistema de elección directa.

El periodo de las legislaturas continuó siendo de dos años, con renovación total de los diputados, término que correspondía a la mitad del periodo del gobernador. Sólo Aguascalientes se apartó de este modelo al preceptuar que el periodo de su legislatura sería de cuatro años, con renovaciones anuales por cuartas partes.

En cuanto al número de integrantes de la legislatura, las constituciones estatales adoptaron uno de estos tres sistemas: *a*) El señalamiento expreso del número de diputados, caso en el cual se encontraron Colima, que lo fijó en 7; Michoacán, en 13; Querétaro, en 9; y Tabasco, en 7; *b*) El señalamiento de que habría un diputado por cada partido o distrito que formaran el estado, como en los casos de: Chiapas, Durango, Guerrero, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas, y *c*) El señalamiento del número de habitantes para la elección de un diputado; este número fue muy variable; por ejemplo, mientras que en Coahuila era de nueve mil o fracción que excediera de la mitad, en Guanajuato era de cincuenta mil, y en Jalisco de ochenta mil o fracción excedente de cuarenta mil.

Habiendo sido unicamaral la original Constitución Federal de 1857, resulta lógica y explicable la decisión de los constituyentes locales de establecer el unicameralismo en la estructura de sus congresos estatales, sin excepción alguna.

El régimen jurídico de los diputados siguió siendo muy parecido al establecido a partir de 1824; los diputados eran inviolables por las opiniones que externaran, estaban sujetos al desafuero y no podían aceptar del gobierno ningún otro empleo o comisión.

La mayoría de los congresos tenían dos periodos ordinarios de sesiones al año, en consonancia con lo dispuesto para el Congreso General por la Constitución de la República. Sólo los estados de Campeche,

Coahuila, Chiapas, Nuevo León, Oaxaca, Tabasco y Zacatecas establecieron un solo periodo ordinario de sesiones. Todos los estados, con excepción de Yucatán, previeron la existencia de una comisión o diputación permanente.

En cuanto a la importancia de las facultades de las legislaturas, sí se nota un decrecimiento considerable en relación con 1824. Desde luego dejan de tener cualquier intervención en la elección de presidente; vicepresidente; senadores después de 1874; gobernador y funcionarios judiciales. En cuanto al gobernador, las facultades de las legislaturas se redujeron a calificar la correspondiente elección popular y también a designar un sustituto en caso de que el electo popularmente faltara. Al nivel de la Constitución Federal las legislaturas conservaron el derecho de iniciativa legislativa y, adoptando el sistema norteamericano de reformas a la Constitución, las legislaturas pasaron a formar parte del Poder Revisor de la Constitución.

Por lo demás, el resto de las facultades de los congresos fueron similares a las que tuvieron a partir de 1824. Conservaron la facultad de interpretación de la ley; en algunos casos nombraban al tesorero del gobierno o ratificaban la propuesta que en este sentido hacía el gobernador; legitimaban hijos "naturales"; habilitaban menores de edad, etcétera. Al nivel de las entidades federativas las facultades implícitas de las legislaturas hacen su aparición en las constituciones de Coahuila y Oaxaca.

En cuanto a la división de poderes, lo más peculiar de las constituciones estatales de este periodo, son sin duda las declaraciones formales de la existencia de un cuarto poder, llamado municipal, en Hidalgo y Tlaxcala, y del poder electoral previsto en la Constitución queretana de 16 de septiembre de 1879.

#### IV. LAS LEGISLATURAS A PARTIR DE 1917

La Constitución vigente contiene muchas más disposiciones relativas a las legislaturas estatales que sus antecesores. El artículo 115 contiene disposiciones muy concretas en cuanto a la organización de los congresos locales.

A este respecto, el proyecto de Constitución que Carranza presentó al Congreso Constituyente de Querétaro señaló lo siguiente:

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de siete diputados propietarios.

Este número mínimo resultaba bastante menor al número real de in-



tegrantes que para entonces tenían las legislaturas estatales. La segunda comisión de Constitución presentó, en la sesión del 20 de enero, un dictamen del artículo 115, que establecía importantes modificaciones al proyecto del Primer Jefe. Sobre el particular, la comisión de Constitución planteaba como número mínimo de representantes de las legislaturas el de 15, en calidad de propietarios.

Este párrafo quinto de la fracción II del proyecto del artículo 115 fue discutido en la sesión número 60 del Congreso, celebrada en la noche del 24 de enero. En el debate, el primero en intervenir fue el diputado por Durango, Alberto Terrones Benítez, quien inmediatamente se opuso al proyecto por considerar que el número mínimo de diputados que planteaba era verdaderamente exagerado, y que estados como Aguascalientes, Morelos y Colima no podrían sostener a 15 representantes. Agregaba que el problema del número de diputados no era esencial para suponer el buen o mal funcionamiento de la legislatura.

Por su parte, el diputado Medina, miembro de la comisión, expresó que ésta había entendido que cada estado podría arreglar el pago de sus diputados, pero que la fijación del número mínimo de 15 representantes tenía por objeto evitar las viejas familiaridades que se daban en los congresos anteriores. Expresaba Medina que esos cargos debían ser llenados por ciudadanos patriotas y afirmaba que si ese patriotismo no existía no podía existir ningún gobierno.

Seguidamente, intervino en el debate el diputado Ramírez Villarreal, para hablar en contra del dictamen, argumentando que el número mínimo de diputados era enorme y desproporcionado para la población existente en estados como Colima, Campeche, Tlaxcala, Aguascalientes y Nayarit. Poniendo siempre como ejemplo a Colima, decía que tal número era inconveniente por razones económicas y políticas; las primeras consistentes en que el presupuesto del estado no alcanzaría para cubrir las dietas de los 15 diputados y, las segundas, en que se tendría que modificar la división territorial de los distritos electorales, hasta antes coincidente con la división municipal.

Magistral fue la intervención de Múgica, quien después de lamentarse por la pobreza de Colima y exponer que éstos no eran argumentos bastantes para rechazar el dictamen de la comisión, apuntó lo siguiente:

La esencia misma del poder legislativo estriba en el número de sus representantes; un poder legislativo de siete miembros como se propone, simple y sencillamente es ridículo aparte de ser enteramente peligroso; es ridículo porque el conglomerado social que se llama pueblo se viene a reducir a una minoría tan insignificante, que casi no es representación, y es peligroso porque, como dije aquí, se constituyen las diputaciones en uno de estos dos casos: o en una diputación servil o enteramente hostil al ejecutivo, no llenan sus funciones, desvirtuando las instituciones republicanas y en ambos casos no llenan los fines para que han sido electos. . .

Al final fue aprobado en sus términos el proyecto de la segunda comisión de Constitución.

Consecuentemente, todas las constituciones particulares de las entidades federativas —con excepción de la de Puebla—, a pesar de señalar índices diferenciales de población para la elección de los diputados, establecieron que su legislatura estaría integrada por lo menos con 15 representantes. Solamente Puebla estableció que su congreso se compondría de por lo menos 21 diputados.

El 15 de mayo de 1928 el candidato a la presidencia de la República, general Alvaro Obregón, envió a la Cámara de Diputados una iniciativa para reformar los artículos 52 y 115, a fin de bajar el número de habitantes requeridos para elegir a los diputados federales, por una parte, y para hacer descender también el número mínimo de integrantes de las legislaturas locales.

A juicio del autor de la iniciativa, que después hicieron suya algunos diputados y senadores, las reformas propuestas reportaban tres ventajas. La primera, de índole “moral”, se hacía consistir en que “siendo menor el número de representantes que habrán de designarse, su selección se facilitará más y habrán de venir a integrar este poder hombres mejor preparados, y como su número será mucho menor, aumentará en relación directa la conciencia de sus responsabilidades. . .”.

La segunda ventaja, según se dijo, fue de “eficiencia”, ya que en una asamblea numerosa “el proceso de sus labores resulta mucho más lento y deficiente y la noción de las responsabilidades de cada miembro declina con el mayor número de ésta”.

Por último, la tercera ventaja era de “orden económico”, ya que de aprobarse la propuesta el presupuesto de egresos se reduciría aproximadamente en dos millones de pesos.

El dictamen preparado por las comisiones unidas, segunda de puntos constitucionales y primera de gobernación, razonó que reduciendo a cien mil el índice de población para la elección de un diputado federal, dicha cámara quedaría integrada por 150 diputados aproximadamente. En cuanto a las legislaturas locales se consideró que no debería establecerse un solo mínimo del número de representantes que integraban las legislaturas locales, ya que la población y capacidad económica de los distintos estados era muy diferente; de suerte que resultaba más conveniente establecer diferentes tipos de mínimos, dejando a las propias entidades federativas la resolución definitiva.

El censo entonces vigente reportaba que existían 19 estados con una población que no llegaba a los cuatrocientos mil habitantes; cuatro estados cuya población pasaba de cuatrocientos mil, pero no llegaba a ochocientos mil, y ocho entidades federativas con una población superior a esta última cifra.

De acuerdo con estos datos se resolvió que las legislaturas de los pri-

meros diecinueve estados se integraran por lo menos con siete diputados propietarios; los segundos cuatro estados con por lo menos nueve, y los últimos ocho, con once representantes propietarios mínimamente.

El debate, que en la Cámara de Diputados se llevó a cabo sobre la iniciativa, se perdió realmente en razón del enfrentamiento que a un nivel ideológico y práctico sostuvieron por razones ajenas al tema del debate el señor Treviño, entonces representante del llamado partido laborista, y Antonio Díaz Soto y Gama, obregonista a ultranza. La iniciativa terminó por aprobarse por 190 votos en favor y 12 en contra; habiendo pasado al senado aprobándolo sin discusión por unanimidad de 41 votos. La reforma se publicó en el *Diario Oficial* el 20 de agosto de 1928.

Estas reformas promovidas por Obregón no pueden interpretarse aisladamente, sino que deben entenderse relacionadas con las que suprimieron el municipio del Distrito y Territorios Federales y las que afectaron decididamente la organización del Poder Judicial Federal. La ingenuidad aparente de los argumentos de la iniciativa ponen al descubierto el verdadero móvil de las reformas: dejar el camino despejado para entronizar la pretendida dictadura obregonista.

Desde luego los gobernadores y caciques supérstites de los estados se apresuraron a reducir el número de integrantes de los congresos estatales. Todavía para 1960, por lo menos ocho entidades federativas fijaban en siete el número mínimo de diputados de la legislatura; sólo tres estados establecían el número mínimo de once representantes propietarios.

El 29 de abril de 1933 se publicaron en el *Diario Oficial* algunas reformas y adiciones al artículo 115, dos de las cuales se referían directamente a la estructura de las legislaturas locales. Estas reformas se produjeron en el contexto de reincorporación del principio de la no reelección a la Carta Federal.

Después de asimilado el episodio reeleccionista de Obregón, el Partido Nacional Revolucionario convocó a una convención nacional para estudiar el modo de incorporar el principio de la no reelección a la declaración de principios de ese partido político. La convención se celebró en Aguascalientes los días 30 y 31 de octubre de 1932. El Bloque Nacional Revolucionario de la Cámara de Diputados hizo suyas las conclusiones a las que había llegado la convención proponiendo reformas y adiciones a los artículos 51, 55, 56, 58, 59, 73, 79, 83, 84, 85 y 115 de la Constitución General de la República. Al tenor de estas reformas se asentó el principio estricto de no reelección para el presidente de la República y los gobernadores, y en términos más flexibles para diputados federales y senadores, autoridades municipales y diputados locales.

En cuanto a los congresos estatales la primera modificación que quedó ubicada en el párrafo tercero, fracción III del artículo 115, fue el señalamiento de que la elección de las legislaturas sería directa y en los

términos que dispusieran las leyes electorales respectivas. Sobre el particular vale la pena indicar que la inmensa mayoría de las originales constituciones estatales de 1917 o posteriores contenían ya expresamente la declaración de la elección directa de sus congresos estatales. La segunda modificación del año de 1933 fue precisamente sobre el principio de no reelección. De este modo, el último párrafo de la fracción señaló que:

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

En relación a las legislaturas locales, con independencia del artículo 115 de la Constitución Federal, el artículo 118 de la misma ley fundamental señaló que los diputados a las legislaturas locales serían responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

En cuanto a las normas de organización y funcionamiento de las legislaturas previstas directamente en las originales constituciones estatales de 1917 en adelante, vale la pena destacar los siguientes aspectos: El periodo para el cual era electa una legislatura, continuó siendo de dos años, con renovación total cada bienio; sólo la Constitución de Chihuahua dispuso la renovación por mitad anualmente. A partir del año de 1923 la legislatura de Durango sería electa para un periodo de cuatro años, con renovación por mitad cada dos.

Por lo general las legislaturas tenían dos periodos ordinarios de sesiones anualmente, con excepción de Campeche, Coahuila y Michoacán que, entre otros, establecieron un solo periodo. La Constitución de Jalisco señaló un solo periodo, pero a partir de 1922 cambió al sistema de dos periodos ordinarios. La posibilidad de celebrar sesiones extraordinarias se previó en todas las constituciones estatales. La comisión o diputación permanente quedó asentada sin excepción.

Por último, el régimen jurídico protector de los diputados continuó muy parecido tanto al federal como al señalado por las constituciones locales predecesoras.

## V. LA SITUACIÓN ACTUAL

Podemos afirmar que actualmente existe una mayor uniformidad relativa entre las legislaturas locales, que en el pasado. Hoy en día, todas las legislaturas sin excepción son electas para un periodo de tres años, que corresponde exactamente a la mitad del periodo del gobernador, coincidiendo también con el periodo de los diputados federales. La renovación de las legislaturas es total cada trienio.

En cuanto a la estructura de los congresos estatales, todos también, sin excepción, son unicamarales. La institución de la suplencia y el régimen jurídico de los diputados locales formado por los principios de inviolabilidad, fuero constitucional e incapacidad para aceptar otro empleo o comisión estatal o federal, aparecen también sin excepción en la organización de estas asambleas legislativas.

El sistema de autocalificación de las elecciones también es unánime, aunque en algunos estados, especialmente a partir de 1978, el colegio electoral lo formaron sólo una parte de los presuntos diputados, tal como sucede al nivel federal.

Todas las legislaturas nombran a su comisión o diputación permanente, como indistintamente se les llama.

El número y duración de las sesiones ordinarias es el punto en el que más se dividen los estados, aunque son la mayoría los que establecen dos periodos ordinarios de sesiones. Tienen un solo periodo ordinario de sesiones: Zacatecas, Veracruz, Michoacán, Coahuila y Chihuahua. El estado en el que la legislatura permanece por más tiempo reunida en sesiones ordinarias es Durango, donde cada uno de los dos periodos dura cuatro meses. En cambio, estados como Chihuahua o Veracruz, su único periodo ordinario de sesiones, aunque prorrogable por 30 días, dura sólo tres meses.

Respecto del quórum de asistencia, es decir, del número de diputados que deben estar presentes para que la legislatura pueda celebrar sesiones válidamente, la regla general es el de la mitad más uno de los diputados; esta regla general sufre diversas excepciones para casos de máxima importancia. A pesar de lo anterior hay estados, como el de México, Guerrero, Querétaro y Sonora, en donde el quórum de asistencia es de las dos terceras partes e incluso de más de las dos terceras partes.

#### A) *Facultades. En la Constitución general y en las constituciones particulares*

Para percatarnos de la importancia que en un momento dado podrían llegar a tener las legislaturas locales, es necesario hacer un recuento y una clasificación de las facultades que poseen, provenientes de sus dos fuentes principales: la Constitución federal y la Constitución local.

##### a) *Facultades establecidas en la Constitución federal*

Para efectos explicativos, podemos agrupar las facultades que la Constitución General de la República concede a las legislaturas bajo tres rubros: facultades de orden legislativo, facultades relativas a los municipios y facultades de diversa naturaleza.

i) Facultades de orden legislativo

La regla general de distribución de competencias entre la federación y los estados, contenida en el artículo 124 de la Constitución general, nos provee del criterio para conocer las facultades legislativas de los estados. Sin embargo, dada la existencia de facultades coexistentes, coincidentes y de auxilio, y muchas veces en beneficio de claridad, la Carta Federal contiene facultades legislativas expresas de los congresos locales. Las más importantes son las siguientes:

1. Para legislar en materia de educación, de acuerdo con el artículo 3º.
2. Para expedir la ley de profesiones, en los términos de la fracción II del artículo 5º.
3. Para expedir leyes penitenciarias, en las que se faculta al gobernador tanto para celebrar convenios con la federación para que reos condenados por delitos de orden común extingan su condena en establecimientos a cargo del gobierno federal, como para que esos mismos reos puedan ser incluidos en tratados internacionales para canje de reos de otros países, todo ello de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 18.
4. Para dictar disposiciones relativas al aprovechamiento de aguas, cuando éstas se localicen en dos o más predios, según el artículo 27.
5. Para expedir las leyes que determinen los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, de acuerdo con el artículo 27.
6. Para dictar leyes que fijen la extensión de la mediana propiedad rural, según el propio artículo 27.
7. Para expedir las leyes que organicen el patrimonio de familia, de acuerdo con lo previsto por el artículo 27.
8. Para disponer de la manera en que los mexicanos debemos contribuir para los gastos públicos del estado, según el artículo 31, fracción IV.
9. Para expedir las leyes de responsabilidad de los servidores públicos, de acuerdo con el artículo 109.
10. Para expedir la ley introduciendo el sistema de diputados de minoría, artículo 115 fracción VIII.
11. Expedir las leyes laborales que rijan las relaciones de trabajo entre el estado y sus trabajadores, artículo 115, fracción IX.
12. Para expedir las leyes encaminadas a combatir el alcoholismo, artículo 117.
13. Para aprobar los proyectos de reforma a la Constitución Federal, artículo 135, y
14. Para iniciar leyes ante el congreso federal, según el artículo 71 de la Constitución General de la República.

ii) Facultades relativas a los municipios

1. Fijar el porcentaje correspondiente a los municipios en los ingresos del estado por concepto del impuesto sobre energía eléctrica, artículo 73, fracción XXIX.
2. Suspender ayuntamientos y municipales, revocar el mandato de funcionarios municipales y declarar que han desaparecido los ayuntamientos, de acuerdo con el artículo 115, fracción I.
3. Expedir la ley de desaparición de ayuntamientos, artículo 115, fracción I.
4. Designar consejos municipales para que concluyan los periodos constitucionales, artículo 115, fracción I.
5. Expedir las bases normativas para que los ayuntamientos expidan sus bandos de policía y otras ordenanzas municipales, artículo 115, fracción II.
6. Determinar otros servicios públicos que puedan prestar los municipios, artículo 115, fracción III.
7. Expedir la ley que regule la coordinación y asociación de municipios para la prestación de servicios públicos, artículo 115, fracción III.
8. Fijar los ingresos y contribuciones de los municipios, artículo 115, fracción IV.
9. Aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos, artículo 115, fracción IV.
10. Revisar las cuentas públicas de los ayuntamientos, artículo 115, fracción IV.

iii) Facultades de diversa naturaleza

1. Autorizar a sociedades cooperativas para que vendan sus productos en mercados extranjeros, y para derogar estas autorizaciones, según lo dispone el artículo 28.
2. Declarar electos a los candidatos a senadores que hubiesen obtenido la mayoría de votos, según lo prevé el artículo 56.
3. Ser escuchadas sobre la conveniencia o inconveniencia de erigir un nuevo estado dentro del territorio suyo, artículo 73, fracción III, base 3a.
4. Ratificar la resolución del Congreso sobre la erección de un nuevo estado, artículo 73, fracción III, bases 6a. y 7a.
5. Proceder como corresponda cuando se haga el comunicado de la resolución de un juicio político tramitado al gobernador, a diputados o magistrados del Tribunal Superior de Justicia, artículo 110.
6. Proceder como corresponda cuando se haya acusado por la comisión de un delito federal, al gobernador, diputados y magistrados, artículo 111.

7. Pedir la protección de los poderes de la Unión en caso de trastorno o sublevación interior, artículo 122.
8. Determinar el número máximo de ministros de los cultos, artículo 130.
9. Prestar su consentimiento para que queden sujetos a la jurisdicción de los poderes federales, los bienes ubicados en el territorio de la entidad y que aquélla destine al servicio público o uso común, según el artículo 132.

b) *Facultades establecidas en las constituciones particulares*

No es usual que las constituciones particulares de los estados repitan, íntegramente, como facultades expresas de las legislaciones, las facultades establecidas en la Constitución Federal. Sin embargo ocasionalmente sí se repiten algunas de estas facultades. Por ejemplo: Baja California Sur repite las facultades de fijar la extensión máxima de tierra de que un solo individuo puede ser dueño y la relativa a la determinación del patrimonio de familia. Coahuila, Chiapas y Durango establecen expresamente la facultad de dictar ley para combatir el alcoholismo. Muchos son los estados que reproducen expresamente la facultad de iniciar leyes federales, como en los casos de las dos Californias, Colima, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, México, Querétaro, etcétera.

En todo caso, las facultades de las legislaturas, derivadas de las constituciones locales se pueden agrupar, para efectos explicativos, en los siguientes rubros: facultades de orden económico y financiero; facultades de orden legislativo; facultades jurisdiccionales, judiciales o relativas al poder judicial; facultades de orden municipal; facultades de orden electoral y facultades de orden administrativo. Desde luego no existe ninguna uniformidad en la formulación de facultades de las legislaturas que hacen cada una de las 31 constituciones estatales; asimismo muchas facultades tienen matices distintos de un estado a otro. Por esta razón nos hemos de concretar al señalamiento de las facultades más generales, resaltando algunas peculiaridades.

i) *Facultades de orden económico y financiero*

1. Decretar las contribuciones e ingresos necesarios para cubrir los gastos del estado.
2. Aprobar el presupuesto anual de gastos del estado.
3. Examinar las cuentas públicas que presente el gobernador. En algunos casos, como Aguascalientes, Chihuahua y Querétaro, se puede exigir al gobernador que trimestralmente envíe dichas cuentas públicas.
4. Autorizar al ejecutivo para celebrar empréstitos sobre el crédito del



estado. Algunos estados como Coahuila sólo facultan a su legislatura para dar bases sobre las cuales el ejecutivo local celebre dichos empréstitos. Es excepcional el caso de Veracruz, donde el propio congreso puede contraer deudas y señalar la forma para su pago. En Chihuahua y en el Estado de México, por ejemplo, el congreso sólo puede reconocer la deuda pública del estado y la manera de hacer su pago.

5. Vigilar el funcionamiento de la contaduría mayor de hacienda o glosa, como indistintamente se le llama, y nombrar a su personal.
6. En el estado de Colima, el nombramiento del tesorero general proviene de la legislatura.

### *ii) Facultades de orden legislativo*

1. Por lo general, se establece como facultad de la legislatura la de legislar para el estado sobre todas las materias que no sean de la competencia de la federación.
2. La inmensa mayoría de los estados establecen la facultad de la legislatura para conceder amnistía.
3. En todos los casos se faculta a la legislatura para expedir su ley orgánica o reglamento interior.
4. También una abrumadora mayoría de las legislaturas está investida con facultades implícitas.
5. El caso de facultades extraordinarias al gobernador para legislar no se encuentra en todos los estados. Ejemplos de entidades que sí contienen este principio son: Colima, Chiapas y México.
6. En cuanto a las demás facultades legislativas, hay estados que señalan facultades que otros no han establecido expresamente. Por ejemplo: Baja California Sur, Chihuahua y Querétaro establecen expresamente la facultad para expedir la ley orgánica municipal, y Chiapas, adelantándose en este particular a la Constitución Federal, sólo establece la facultad de expedir las bases sobre las cuales los ayuntamientos expidan sus reglamentos. Baja California Sur y Chiapas contienen la facultad expresa de legislar sobre seguridad social. Colima, Chiapas, Veracruz y Yucatán, contienen la facultad expresa de legislar en materia educativa. Chiapas y Durango para legislar en lo relativo al fundo legal y al reparto de predios disponibles. Chihuahua para dictar leyes sobre conservación, educación e instrucción de la raza indígena. El Estado de México contiene la facultad para hacerlo sobre vías de comunicación y aprovechamiento de aguas, etcétera.

### *iii) Facultades jurisdiccionales, judiciales o relativas al Poder Judicial*

1. Todas las entidades federativas facultan a su legislatura para erigirse

- en Gran Jurado y conocer de los delitos oficiales de los altos funcionarios estatales. Igualmente, las legislaturas están encargadas de pronunciar los desafueros de los funcionarios estatales con fuero constitucional.
2. Sin poder afirmar que se trata de una facultad que unánimemente aparece, se encuentra la de reclamar ante la Suprema Corte de Justicia cuando alguna ley o acto del gobierno federal lesione la autonomía de los estados. Ejemplos de esta naturaleza se encuentran en Baja California, Coahuila, México, Querétaro y Veracruz.
  3. Generalmente la legislatura está facultada para resolver las controversias que se susciten entre el gobernador y el Tribunal Superior de Justicia.
  4. Las legislaturas locales invariablemente intervienen en la designación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del estado. La regla general es que sea el gobernador quien haga la designación, que debe ser aprobada o ratificada por la legislatura. Sin embargo, existen otros procedimientos que atribuyen al propio congreso la designación de los magistrados a propuesta del gobernador e incluso de los ayuntamientos, como en Chihuahua, y en algunos casos aun sin mediar proposición alguna, tal y como sucede en Querétaro.
  5. A la legislatura local le corresponde, por lo general, conocer de las renunciaciones y licencias de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.
  6. Existen algunos estados, como Chiapas, en donde la legislatura está facultada para instituir tribunales administrativos y, en general, crear nuevos juzgados.

#### iv) Facultades de orden municipal

1. Decretar las contribuciones e ingresos de los municipios.
2. Examinar las cuentas públicas que presenten los ayuntamientos.
3. Aun a pesar de que vulnera la libertad hacendaria del municipio, algunos estados se reservan la facultad para sus legislaturas de aprobar los presupuestos de gastos de los municipios. Entre otros, se encuentran en esta situación: Aguascalientes, Campeche, Chihuahua y México.
4. Del mismo estilo que el anterior, es la facultad que se reservan las legislaturas para autorizar a los ayuntamientos a celebrar empréstitos sobre los créditos del municipio (Aguascalientes, Baja California Sur y Chiapas) o para autorizarlos, a fin de ejercer actos de dominio sobre los bienes de los municipios (Campeche, Chihuahua, Durango

y Yucatán). Estas disposiciones niegan la personalidad jurídica del municipio.

5. En casi todos los estados las legislaturas están facultadas para crear nuevos municipios dentro de los límites de los existentes.
6. Igualmente las legislaturas tienen la facultad de resolver las controversias que se susciten entre los ayuntamientos, por cuestiones de límites o cualquier otra causa.
7. Tratándose de desaparición de autoridades municipales, es demasiado pronto para que los estados se hayan arreglado a lo dispuesto en la Constitución Federal. Todavía encontramos muchas diferencias en el modo de reglamentar la desaparición de autoridades municipales. Por ejemplo, en el caso de Querétaro, es todavía el gobernador quien dicta la suspensión o desaparición del ayuntamiento con la aprobación del Congreso.

v) Facultades de orden electoral

1. Convocar a elecciones extraordinarias.
2. Calificar la elección del gobernador. En muchos casos esta facultad se amplía al escrutinio y cómputo de votos.
3. Todavía en varios estados, el escrutinio, cómputo y calificación de las elecciones municipales está a cargo de la legislatura. Ejemplos: Aguascalientes, Baja California, Colima, Durango, Chiapas, Veracruz y Yucatán.
4. En todos los casos de faltas temporales y absolutas del gobernador, la designación de quién deba sustituirlo proviene de la legislatura.

vi) Facultades de orden administrativo

1. Autorizar al ejecutivo para ejercer actos de dominio sobre bienes inmuebles del estado.
2. Aprobar, antes de someter al Congreso de la Unión, los convenios que sobre límites celebre el gobernador con los estados vecinos.
3. Fijar la división territorial, política, administrativa y judicial del estado.
4. Crear y suprimir empleos públicos.
5. Conceder licencia al gobernador.
6. Decidir sobre la renuncia al cargo de gobernador.
7. Cambiar provisionalmente la residencia de los poderes.
8. Premiar a las personas que hayan prestado eminentes servicios al estado.
9. Otras facultades relevantes son las siguientes: En Chihuahua y Veracruz, conceder pensiones a los familiares de quienes hayan prestado

servicios eminentes al estado. En Baja California Sur, determinar las características y el uso del escudo estatal. En Campeche, declarar justificadas o no las solicitudes de destitución de funcionarios judiciales que hiciere el gobernador. En Coahuila, declarar suspenso a un ciudadano en el ejercicio de sus derechos políticos, por resistirse a servir en los cargos de elección popular sin causa justificada; asimismo conceder carta de ciudadanía a vecinos de otros estados. En Chiapas, formular y aprobar los planes globales y sectoriales de desarrollo del estado. En Querétaro y Chihuahua conceder habilitaciones de edad. En Durango, investigar y en su caso fincar responsabilidades por enriquecimiento indebido. En el Estado de México, decretar el establecimiento y fundación de nuevos centros de población, etcétera.

## B) *Integración*

El 6 de diciembre de 1977, dentro del contexto de la llamada “reforma política”, se reformó el artículo 115 de la Constitución Federal a fin de que, entre otras cuestiones, se estableciera el principio de los diputados de minoría.

Esta enmienda constitucional debía producir como primer efecto natural, el de propiciar el incremento en el número de diputados locales de cada congreso estatal. Sin embargo, el aumento fue minúsculo, ya que por lo general los constituyentes permanentes de los estados se dedicaron a “pichicatear” las curules minoritarias, desaprovechando la oportunidad inmejorable de, haciéndose eco del proyecto federal, ensanchar la representación popular del estado y establecer un principio real de proporcionalidad entre la población y el número de integrantes de la legislatura.

Para tomar la sensibilidad del problema, baste recordar, a manera de ejemplo, lo siguiente: la legislatura de Coahuila en 1983 tiene sólo cuatro diputados propietarios más que en 1825; la legislatura de Chihuahua tiene ahora tres diputados menos del máximo que podía tener bajo la vigencia de su primera Constitución particular; Jalisco tiene hoy en día cuatro diputados menos que en 1824; Querétaro tiene ahora hasta cinco diputados menos del máximo que podía tener su legislatura en 1825. La actual legislatura veracruzana cuenta con cuatro curules menos de las que como máximo también podía aspirar a tener en su congreso bicamarista previsto en la Constitución de 3 de junio de 1825. La legislatura de Colima el día de hoy, sólo tiene dos diputaciones más que bajo su Constitución de 1857; la de Tamaulipas, en igual periodo, cuenta con ocho curules más.

En la actualidad diez legislaturas locales (Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Guerrero, Morelos, Queréta-

ro, Quintana Roo y Tlaxcala), es decir, casi una tercera parte del total, no rebasan el número de legisladores propietarios que como mínimo fijó la original Constitución Federal de 1917.

Solamente en trece entidades federativas los congresos estatales tienen veinte o más diputados propietarios (Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Veracruz).

La legislatura más pequeña de la República es la de Colima, cuenta únicamente con nueve diputados propietarios; con la presencia de cuatro pueden celebrarse sesiones válidamente, tomándose las resoluciones con sólo tres votos aprobatorios. Asambleas tan minúsculas no pueden ser consideradas como auténticos órganos deliberantes, sin una tentación constante para los gobernadores y un atentado al principio de la separación de poderes.

La legislatura más grande de la República es la del Estado de México que cuenta con 37 curules. Sin embargo este número parece ridículo cuando se le compara, por ejemplo, con la legislatura del estado de Nueva York, que tiene 150 miembros, o la de New Hampshire, que tiene 400, es decir, lo mismo que la cámara federal de diputados.

La evolución en la integración de las legislaturas locales, puede apreciarse en el anexo *uno* de esta ponencia.

Por lo que se refiere a los sistemas adoptados por los estados para incorporar el principio de diputados de minoría, éstos fueron el de diputados de partido, que ya existía antes de la reforma en casi una tercera parte de las entidades federativas, y el sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional. Ya en otro trabajo explicamos las características de ambos sistemas, por lo que ahora sólo nos permitimos recordar su consulta.

Quisiéramos completar ahora la investigación acerca de la integración de las legislaturas, con datos no puramente normativos, sino con cifras un poco más reales, es decir, con la indicación de los distintos partidos políticos nacionales que se encuentran representados en las legislaturas y en qué proporción. Estos datos aparecen indicados en el cuadro que integra el anexo de esta ponencia. Es conveniente señalar que están actualizados al mes de septiembre de 1982.

El mencionado cuadro sinóptico pone al descubierto datos como los siguientes: el número total de curules minoritarias de todas las legislaturas de la República suma 149 escaños, de los cuales 40, es decir el 26.8%, pertenecen al Partido Acción Nacional. Este partido no tiene representación parlamentaria sólo en los estados de: Coahuila, Chiapas, Guerrero, Nayarit, Quintana Roo, Tabasco y Tamaulipas.

El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, que ha perdido su registro como partido político nacional, cuenta con un total de 22 diputados minoritarios en el conjunto de las 31 legislaturas estatales, lo que

representa el 14.7%. Su representación parlamentaria se ubica en los estados de Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Veracruz. Todo parece indicar que a este partido se le presenta como única posibilidad de subsistencia el registrarse como partido político local. Los datos aportados demuestran su fuerza estatal y regional.

El Partido Popular Socialista tiene en total 20 diputaciones minoritarias en las legislaturas estatales, lo que representa el 13.4%. Tiene representación parlamentaria en los estados de: Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz.

El Partido Socialista Unificado de México, cuenta con un total de 16 curules en el conjunto de las 31 legislaturas, lo que representa el 10.7% del total de las diputaciones minoritarias. Su representación se localiza en: Baja California Sur, Durango, Guerrero, Jalisco, México, Nayarit (donde es el partido más fuerte después del PRI), Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala y Veracruz.

El Partido Socialista de Trabajadores, con representación parlamentaria en Aguascalientes, Guerrero, México, Morelos, Puebla, Tamaulipas y Veracruz, tiene un total de 8 diputaciones, lo que representa el 5.5%.

El Partido Demócrata Mexicano cuenta con una diputación en Veracruz, una en Tlaxcala, una en San Luis Potosí, una en Jalisco, una en Aguascalientes, es decir, 5 curules en total, lo que representa el 3.3%.

Dado que los estados de Veracruz, San Luis Potosí y Tlaxcala permiten que el partido hegemónico participe en la asignación de curules de representación proporcional, el PRI también cuenta con las llamadas diputaciones de minoría: 4 en San Luis Potosí, 2 en Tlaxcala y 7 en Veracruz, lo que suma un total de 13 curules, que representan el 8.7%.

Vale la pena mencionar que en algunos estados como Yucatán, Tamaulipas y Chihuahua no se ha repartido el número mínimo de curules minoritarias, seguramente porque los partidos de oposición no han alcanzado los porcentajes mínimos requeridos. En los estados de Campeche y Michoacán aún no han sido electas legislaturas "pluripartidistas".

Huelga decir que todas las curules mayoritarias, hasta donde hemos podido conocer, están en manos del PRI.

Los datos anteriores constituyen un indicador importante para medir la fuerza política local y regional de los partidos de oposición.

Sin duda muchas otras conclusiones pueden extraerse del cuadro sinóptico anexo. Por razones de espacio dejamos esta tarea al lector.

## LAS LEGISLATURAS ESTATALES

195

### VI. EXPECTATIVAS

Las reflexiones contenidas en este trabajo parecen demostrar que las legislaturas locales cuentan con las facultades constitucionales necesarias para operar, desde el mismo centro del Estado federal, en la doble vía propuesta: como elemento atenuador de la subordinación existente entre el ejecutivo local y el ejecutivo federal, ensanchando consecuentemente la autonomía estatal y como elemento fortalecedor del municipio al gobierno federal.

Si dichas facultades no operan efectivamente en la realidad se debe mayormente a razones estructurales y de integración de los congresos estatales. La reforma política de 6 de diciembre de 1977, aunque representó un avance en este sentido, no fue suficiente como para imprimir un impulso definitivo a las legislaturas para su integración verdaderamente plural y democrática.

Es necesario, por lo tanto, seguir adelantando en ese camino. En todo caso, las entidades federativas no deben estar esperando a que los proyectos de democratización estatal se programen desde el centro. Para que dichos proyectos tengan un cabal desarrollo deben nacer en las propias fracciones federativas.

Pluralizar y democratizar a los congresos estatales supone renovar las estructuras electorales dando imparcialidad a los organismos político-electorales en cada entidad federativa; supone, desde luego, el respeto a los procesos y resultados electorales; supone que la disidencia política en cada estado, que no haya sido canalizada por los partidos nacionales, pueda organizarse en partidos políticos locales y contender libremente en las elecciones legislativas; supone que los candidatos de los distintos partidos contendientes tengan una verdadera idoneidad en razón de sus intereses populares y su arraigo a la localidad.

Debe intentarse a toda costa que la integración de las legislaturas responda a criterios reales de proporcionalidad con la población del estado. Debe desaparecer la imagen de la legislatura como consejo familiar. El número de integrantes de la legislatura debe ser tal que no la convierta en manipulable ni por la falta ni por el exceso de representantes.

Las posibilidades de un control político interorgánico real y de contar con un instrumento que fortalezca al municipio, se incrementan considerablemente en manos de una legislatura plural y democrática. Consideramos que este planteamiento no encierra un deseo romántico y cursi, sino constituye una opción seria para un sistema político que puede estar dando muestras de un agotamiento considerable.

INTEGRACIÓN DE LAS LEGISLATURAS LOCALES.  
 PERSPECTIVA HISTÓRICA

ESTADO	A PARTIR DE 1824	A PARTIR DE 1857	A PARTIR DE 1917-1928	EN 1960
AGUASCA- LIENTES	—	1 x cada 10,000 hab. o fracción que exceda de 5,000	15 por lo menos 1 x cada 9,000 o fracción de 5,000	7 por lo menos 1 x cada 25,000 o fracción o ex- ceda de 10,000
BAJA CALIFORNIA	—	—	—	7 por lo menos 9-400,000 hab. 11-800,000 hab.
CALIFORNIA SUR	—	—	—	—
CAMPECHE	—	1 x cada 10,000 hab. o fracción que exceda de 5,000	1 x cada 6,000 o fracción que exceda de 3,000	1 x cada 20,000 hab. o munici- pio que exceda de 6,000
COAHUILA	12	1 x cada 9,000 hab. o fracción que exceda de 4,500	15 por lo menos 1 x cada 25,000 o fracción que exceda de 15,000	9 por lo menos 1 x cada 80,000 o fracción que exceda de 40,000
COLIMA	—	7	15	7
CHIAPAS	1 x cada 15,000 o fracción que exceda de 7,500	1 x cada departa- mento	15 por lo menos 1 x cada distrito	9 por lo menos 1 x cada 80,000 o fracción que exceda de 40,000
CHIHUAHUA	11 - 12	1 x cada 12,000 hab. o fracción que exceda de 6,000	15 por lo menos 1 x cada distrito	9 por lo menos
DURANGO	Diputa- dos ? Senadores 7	1 x cada parti- do 13 = 13	15 por lo menos 1 x cada distrito	11



LAS LEGISLATURAS ESTATALES

197

ESTADO	A PARTIR DE 1824	A PARTIR DE 1857	A PARTIR DE 1917-1928	EN 1960
GUANA- JUATO	11	1 x cada 50,000 hab. o fracción que exceda de 25,000	15	No se precisa; remite a Const. Federal
GUERRERO	—	1 x cada distrito	15	No se establece en la constitu- ción
HIDALGO	—	1 x cada 25,000 o fracción que exceda de 20,000	15 por lo me- nos. 1 x cada 60,000 o frac- ción que exceda de 20,000	11 por lo me- nos. 1 x cada 95,000 o frac- ción de 40,000
JALISCO	30	1 x cada 80,000 o fracción que exceda de 40,000	15 por lo me- nos. 1 x cada 60,000 o frac- ción que exceda de 40,000	1 x cada 130,000 o frac- ción que exceda de 65,000
MÉXICO	21	1 x cada 40,000 o fracción que exceda de 20,000	1 x cada 50,000 o fracción que exceda de 25,000	1 x cada 100,000 o frac- ción que exceda de 50,000
MICHOACÁN	15 por lo me- nos. 1 x cada 25,000 o frac- ción que exceda de 12,500	13	15 por lo me- nos. 1 x cada distrito	1 x cada 150,000 o frac- ción que exceda de 80,000
MORELOS	—	1 x cada 15,000 o fracción que exceda de 75,000	?	7 por lo menos
NAYARIT	—	—	15 por lo menos	7
NUEVO LEÓN	11	1 x cada 20,000 o fracción que exceda de 10,000	15 por lo menos	9
OAXACA	1 x cada	1 x cada 40,000	1 x cada 60,000	1 x cada

ESTADO	A PARTIR DE 1824	A PARTIR DE 1857	A PARTIR DE 1917-1928	EN 1960
	40,000 o fracción que no exceda de 20,000	o fracción que exceda de 20,000	o fracción que exceda de 30,000	100,000 o fracción de 50,000
OCCIDENTE	11	—	—	—
PUEBLA	1 x cada 50,000 o fracción que exceda de 25,000	1 x cada distrito político	21 por lo menos	11 por lo menos
QUERÉTARO	13 — 21	9	15 por lo menos. 1 x cada 160,000 o fracción que exceda de 80,000	9 por lo menos. 1 x cada 30,000 o fracción de 15,000
QUINTANA ROO	—	—	—	—
SAN LUIS POTOSÍ	1 x cada 20,000 o fracción que exceda de 10,000	1 x cada 40,000 habitantes	15 por lo menos. 1 x cada 40,000	9 por lo menos. 1 cada 75,000 o fracción de 30,000
SINALOA	—	1 x cada distrito 9	1 x cada 24,000 o fracción que exceda 7,000	1 x cada distrito electoral
SONORA	—	1 x cada 10,000 o fracción que exceda de 5,000	15 por lo menos. 1 x cada distrito	9 por lo menos. 1 x cada distrito
TABASCO	1 x cada ayuntamiento de partido	7	15 por lo menos	7 por lo menos
TAMAU- LIPAS	11	11	15	7
TLAXCALA	—	1 x cada 12,000 o fracción que exceda de 6,000	15 por lo menos	7 por lo menos

LAS LEGISLATURAS ESTATALES

199

ESTADO	A PARTIR DE 1824	A PARTIR DE 1857	A PARTIR DE 1917-1928	EN 1960
VERACRUZ	Dipu- tados 18 — 22	Sena- dores 9 — 12	1 x cada distrito electoral	15 por lo menos 11 por lo menos
YUCATAN	1 x cada 25,000	1 x cada 20,000 o fracción que llegue a 10,000	15 por lo me- nos. 1 x cada 20,000 o frac- ción que exce- da de 10,000	7 por lo menos. 1 x cada 70,000 o fracción que exceda de 35,000
ZACATECAS	11	1 x cada parti- do 11	15 por lo me- nos. 1 x cada 30,000 o frac- ción que exceda de 15,000	9 por lo menos. 1 x cada 60,000 o fracción que exceda de 30,000

## DATOS SOBRE LA INTEGRACIÓN DE LAS LEGISLATURAS ACTUALMENTE

<i>Estado</i>	<i>Población (millones de personas)</i>	<i>Sistema de integración</i>	<i>Integración actual</i>			<i>Partidos políticos que cuentan con curules minoritarias</i>
			<i>May.</i>	<i>Min.</i>	<i>Total</i>	
AGUASCALIENTES	0.5	Sistema mixto: mayoría relativa y representación proporcional de minorías.	12	4	16	PAN (2) PST (1) PDM (1)
BAJA CALIFORNIA	1.2	Sistema mixto: mayoría relativa y representación proporcional de minorías.	12	2	14	PAN (1) PSUM (1)
BAJA CALIFORNIA SUR	0.2	Sistema mixto: mayoría relativa y representación proporcional de minorías.	9	2	11	PAN (1) PSUM (1)
CAMPECHE	0.4	Sistema mixto: mayoría relativa y representación proporcional de minorías.	10	3	13	—
COAHUILA	1.6	Sistema mixto: mayoría relativa y representación proporcional de minorías.	12	4	16	PARM (2) PPS (2)
COLIMA	0.3	Sistema mixto: mayoría relativa y representación proporcional de minorías.	7	2	9	PAN (1) PPS (1)
CHIAPAS	2.1	Sistema mixto: mayoría relativa	11	3	14	PPS (3)

DATOS SOBRE LA INTEGRACIÓN DE LAS LEGISLATURAS ACTUALMENTE

Estado	Población (millones de personas)	Sistema de integración  y representación proporcional de minorías.	Integración actual			Partidos políticos que cuentan con curules minoritarias	
			May.	Min.	Total		
CHIHUAHUA	1.9	Sistema de diputados de partido	14	4	18	PAN	(2)
DURANGO	1.2	Sistema mixto: mayoría relativa y representación proporcional de minorías.	12	4	16	PPS PAN PARM PSUM	(1) (1) (1) (1)
GUANAJUATO	3.1	Sistema mixto: mayoría relativa y representación proporcional de minorías.	18	6	24	PAN PPS PARM	(3) (2) (1)
GUERRERO	2.2	Sistema de diputados de partido	11	2	13	PSUM PST	(1) (1)
HIDALGO	1.5	Sistema de diputados de partido	15	4	19	PAN PARM PST PPS	(1) (1) (1) (1)
JALISCO	4.3	Sistema de diputados de partido	20	6	26	PAN PARM	(3) (1)

### DATOS SOBRE LA INTEGRACIÓN DE LAS LEGISLATURAS ACTUALMENTE

Estado	Población (millones de personas)	Sistema de integración	Integración actual			Partidos políticos que cuentan con curules minoritarias	
			May.	Min.	Total		
						PSUM	(1)
						PDM	(1)
MÉXICO	7.5	Sistema de diputados de partido	28	9	37	PAN	(3)
						PPS	(2)
						PSUM	(2)
						PARM	(1)
						PST	(1)
MICHOACÁN	3.1	Sistema de diputados de partido	18	3	21	—	
MORELOS	0.9	Sistema mixto: mayoría relativa y representación proporcional de minorías	12	3	15	PAN	(1)
						PST	(1)
						PARM	(1)
NAYARIT	0.7	Sistema mixto: mayoría relativa y representación proporcional de minorías	12	5	20	PSUM	(3)
						PPS	(2)
NUEVO LEÓN	2.5	Sistema de diputados de partido	15	5	20	PAN	(2)
						PARM	(2)
						PPS	(1)
OAXACA	2.5	Sistema mixto: mayoría relativa y representación proporcional de minorías	18	6	24	PAN	(2)
						PPS	(2)
						PARM	(2)

**DATOS SOBRE LA INTEGRACIÓN DE LAS LEGISLATURAS ACTUALMENTE**

<i>Estado</i>	<i>Población (millones de personas)</i>	<i>Sistema de integración</i>	<i>Integración actual</i>			<i>Partidos políticos que cuentan con curules minoritarias</i>
			<i>May.</i>	<i>Min.</i>	<i>Total</i>	
PUEBLA	3.3	Sistema mixto: mayoría relativa y representación proporcional de minorías	20	6	26	PST (1) PAN (2) PSUM (1) PPS (1) PARM (1)
QUERÉTARO	0.7	Sistema mixto: mayoría relativa y representación proporcional de minorías	12	3	15	PAN (3)
QUINTANA ROO		Sistema mixto: mayoría relativa y representación proporcional de minorías	9	3	12	PARM (2) PPS (1)
SAN LUIS POTOSÍ	1.7	Sistema mixto: mayoría relativa y representación proporcional de minorías	11	9	20	PPS (1) PSUM (1) PRI (4) PAN (1) PDM (1) PARM (1)
SINALOA	1.9	Sistema mixto: mayoría relativa y representación proporcional de minorías	23	6	29	PSUM (2) PAN (2) PARM (1)
SONORA	1.5	Sistema mixto: mayoría relativa y representación proporcional de minorías	15	5	20	PAN (2) PPS (2) PARM (1)

DATOS SOBRE LA INTEGRACIÓN DE LAS LEGISLATURAS ACTUALMENTE

Estado	Población (millones de personas)	Sistema de integración	Integración actual			Partidos políticos que cuentan con curules minoritarias	
			May.	Min.	Total		
TABASCO	1.2	Sistema mixto: mayoría relativa y representación proporcional de minorías	17	4	21	PPS	(4)
TAMAULIPAS	1.9	Sistema mixto: mayoría relativa y representación proporcional de minorías	14	5	19	PARM PST	(3) (1)
TLAXCALA	0.5	Sistema mixto: mayoría relativa y representación proporcional de minorías	9	6	15	PSUM PRI PAN PDM PPS	(1) (2) (1) (1) (1)
VERACRUZ	5.3	Sistema mixto: mayoría relativa y representación proporcional de minorías	16	15	31	PAN PSUM PDM PRI PPS PST PARM	(1) (1) (1) (7) (2) (2) (1)
YUCATÁN	1.0	Sistema mixto: mayoría relativa y representación proporcional de minorías	13	5	18	PAN	(2)
ZACATECAS	1.1	Sistema mixto: mayoría relativa y representación proporcional de minorías	13	4	17	PAN	(4)