

PODER LEGISLATIVO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

A continuación se expone el análisis de la regulación sobre el Poder Legislativo estatal en comparación con el contenido del artículo 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y entre las constituciones estatales entre sí.

I. PROPORCIÓN ENTRE EL NÚMERO DE HABITANTES DE LOS ESTADOS Y EL NÚMERO DE INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA

En relación con el mandato de que “el número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno”, encontramos que las legislaturas locales tienen una conformación variada que no necesariamente corresponde al número de los habitantes de cada estado. Por otra parte, la *ratio* entre el número de habitantes y el de diputados a la Legislatura local es variable en las entidades federativas, siendo los casos extremos los del estado de México, que posee un legislador por cada 202, 344 habitantes y Campeche, cuyo congreso cuenta con un diputado por cada 23,498 habitantes, conforme a la siguiente tabla.

NÚMERO DE HABITANTES POR CADA INTEGRANTE DE LA LEGISLATURA

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Habitantes¹ (2010)</i>	<i>Diputados de mayoría relativa</i>	<i>Diputados de representación proporcional</i>	<i>Número total de diputados</i>	<i>Número de habitantes por diputados</i>
Estado de México	15 175 862	45	30	75	202,344

¹ Número de habitantes por entidad federativa Fuente: INEGI. Censo 2010.

X

PODER LEGISLATIVO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Distrito Federal	8 851 080	40	26	66	134,107
Veracruz	7 643 194	30	20	50	152,863
Jalisco	7 350 682	20	19	39	188,479
Puebla	5 779 829	26	Hasta 15	Hasta 41	140,971
Guanajuato	5 486 372	22	14	36	152,399
Chiapas	4 796 580	24 + 1 electo en el extranjero	16	41	116,989
Nuevo León	4 653 458	26	Hasta 16	Hasta 42	110,796
Michoacán	4 351 037	24	16	40	108,775
Oaxaca	3 801 962	25	17	42	90,522
Chihuahua	3 406 465	22	11	33	103,226
Guerrero	3 388 768	28	18	46	73,668
Tamaulipas	3 268 554	22	14	36	90,793
Baja California	3 155 070	17	Hasta 8	Hasta 25	126,202
Sinaloa	2 767 761	24	16	40	69,194
Coahuila	2 748 391	16	9	25	109,935
Hidalgo	2 665 018	18	12	30	88,833
Sonora	2 662 480	21	Hasta 12	Hasta 33	80,681
San Luis Potosí	2 585 518	15	Hasta 12	Hasta 27	95,759
Tabasco	2 238 603	21	14	35	63,960
Yucatán	1 955 577	15	10	25	78,223
Querétaro	1 827 937	15	10	25	73,117
Morelos	1 777 227	18	12	30	59,240
Durango	1 632 934	15	10	25	65,317
Zacatecas	1 490 668	18	12	30	49,688
Quintana Roo	1 325 578	15	10	25	53,023
Aguascalientes	1 184 996	18	9	27	43,888
Tlaxcala	1 169 936	19	13	32	36,560
Nayarit	1 084 979	18	Hasta 12	Hasta 30	36,165
Campeche	822 441	21	14	35	23,498
Colima	650 555	16	9	25	26,022
Baja California Sur	637 026	16	Hasta 5	Hasta 21	30,334

II. RESTRICCIONES SOBRE INTEGRACIÓN DE LA LEGISLATURA EN CUANTO AL NÚMERO DE HABITANTES

De conformidad con el artículo 116, fracción II segundo párrafo, el número de integrantes de los poderes legislativos locales no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población lo llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población excede de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Este mandato de la norma fundamental es observado en todos los estados de la Federación pues, de acuerdo con los datos del Censo Nacional de Población del 2010, los dos únicos estados que poseen entre cuatrocientos mil y ochocientos mil habitantes, que son Colima y Baja California Sur, tienen congresos locales integrados por 25 y hasta 21 diputados, respectivamente. Dada la obsolescencia de esta norma es recomendable derogar o actualizar el citado párrafo a efecto de adecuarlo a la dinámica de crecimiento de la población en los estados de la Federación pues en unos cuantos años ninguna entidad federativa tendrá menos de ochocientos mil habitantes.

III. REELECCIÓN

En el texto constitucional del Estado federal se dice que las constituciones estatales “deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los estados hasta por cuatro periodos consecutivos”.

Sobre este aspecto debe considerarse que en la mayoría de las cartas constitucionales de los Estados está prevista la reelección consecutiva de los legisladores locales; en algunas de éstas se establece un número inferior de periodos en los que los legisladores se pueden reelegir en forma inmediata. Por otra parte, en una entidad federativa se remite a la aplicación directa del artículo 116, fracción II, de la Constitución federal; en otro grupo de estados no se regula expresamente la elección consecutiva de diputados locales, por lo que las leyes locales secundarias deberán atenerse a los límites impuestos en la Constitución del Estado federal. Por último, existen estados en los que, en contravención expresa de la Constitución federal, aún se prohíbe la reelección inmediata de los miembros de los congresos locales.

Se permite la elección consecutiva de diputados hasta por cuatro periodos en los estados de Baja California Sur, Campeche, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Nuevo León, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán. En este grupo de

entidades federativas se debe incluir al Distrito Federal, según lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución del Estado federal y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (artículo 37).

La elección consecutiva hasta por tres periodos está prevista en el artículo 24 de la Constitución de Morelos, precepto que dice que "... los diputados propietarios podrán ser electos hasta por tres periodos consecutivos... Los diputados locales suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter del propietario (*sic*), pudiendo reelegirse de conformidad con la normatividad".

En Aguascalientes, la Constitución local fija en dos el número de veces en las que un diputado local podrá ser electo en forma consecutiva. En Colima y Zacatecas, el texto constitucional local sólo permite la elección consecutiva por un periodo adicional. En el caso del estado de Hidalgo se menciona que los diputados del congreso podrán ser electos hasta por un periodo consecutivo.

En otro grupo de estados, si bien no se prohíbe la elección consecutiva, tampoco se regula expresamente. Se trata de Chiapas, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa, Tamaulipas, y Tlaxcala. En estas entidades federativas el legislador ordinario puede establecer el número de veces en que los legisladores locales pueden ser electos, debiendo observar, en todo caso, los límites señalados en el artículo 116, fracción II, de la Constitución federal.

La Constitución del estado de Baja California remite expresamente a la aplicación del texto de la Constitución del Estado federal, en los siguientes términos: "Los diputados... podrán ser electos de manera consecutiva de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Por último, al establecer la prohibición de reelección inmediata en sus cartas constitucionales, un grupo de estados contravienen expresamente el derecho de reelección inmediata establecido en el artículo 116, fracción II, de la Constitución federal. Es el caso de Chihuahua, Colima, Coahuila, Hidalgo, Puebla y Quintana Roo.

IV. POSTULACIÓN PARA REELECCIÓN

De acuerdo con el párrafo segundo, fracción II, del artículo 116, de la Constitución federal, la postulación para la reelección consecutiva "sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiera postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato".

Esta limitación para el registro de candidatos a diputados locales la encontramos regulada en casi todas las constituciones que permiten la reelección consecutiva. Es el caso de las siguientes entidades federativas: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Un caso especial es el de la Constitución de Tabasco, norma que regula la postulación para la reelección y que también regula expresamente la posibilidad de que los diputados que hayan llegado al Congreso local como candidatos independientes sean reelectos del mismo modo a que sean “postulados por un partido o coalición para ser reelectos en forma consecutiva, siempre y cuando se hayan afiliado, antes de la mitad de su mandato, al partido que les postule o a un partido de los que integran la coalición, en su caso”.

En otro grupo de entidades federativas no se regula esta restricción al ejercicio del derecho al sufragio pasivo. Es el caso de Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas y Tlaxcala.

Por último, Querétaro es la única entidad en la que, aunque se permite la reelección inmediata, no se establece la restricción en la postulación.

V. INTEGRACIÓN SEGÚN EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA

Conforme a la letra del párrafo tercero, fracción II, del artículo 116, de la Constitución federal, las Constituciones locales deben establecer que el Poder Legislativo de los estados de la Federación se integre “con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que se señalen sus leyes”.

Debe decirse que todas las cartas constitucionales locales (para el Distrito Federal, se aplica tanto el artículo 122 de la carta magna, como el numeral 37 del Estado de Gobierno), prevén que en la conformación de las Legislaturas existan diputados electos por el principio de mayoría relativa.

Ahora bien, de entre las constituciones locales sobresalen algunos textos que pretenden que exista una relación de proporcionalidad entre el número de habitantes y la conformación de los distritos uninominales para la elección de diputados de mayoría relativa.

En Chihuahua, por ejemplo, se dispone que aquello deberían ser delimitados conforme “al factor poblacional, que resulte de dividir la población estatal entre el número de distritos, pudiendo contar con un rango de variación, de más menos 15% del promedio general, que se verá complementado

tomando en consideración los criterios de continuidad geográfica, vías y medios de comunicación y características geográficas de la demarcación territorial”. En Campeche, la constitución local señala que la demarcación territorial de los distritos uninominales será la que resulte de dividir la población total del estado conforme al último Censo General de Población entre los distritos, teniendo en cuenta para su distribución, “además del factor poblacional, en factor geográfico y los demás que el Organismo Público Electoral del Estado determine...”. En Jalisco, conforme a lo previsto en la Constitución del estado, la demarcación territorial de los distritos uninominales “será la que resulte de dividir la población total del estado entre el número de los distritos mencionados y para su distribución se tomará en cuenta el último censo general de población”.

En la Constitución de Nayarit, en igual sentido, se establece que la demarcación territorial de los distritos electorales “será aprobada por el Instituto Estatal Electora tomando en consideración la que resulte de dividir la población total del Estado, entre el número de los distritos señalados, considerando regiones geográficas de la Entidad”. En Sinaloa, según el texto constitucional local, la demarcación territorial de los distritos uninominales “se fijará teniendo en cuenta la población total del Estado. En todo caso, cada Municipio tendrá cuando menos un distrito electoral uninominal”. Finalmente, la Constitución del estado de Zacatecas dispone que la demarcación territorial de los distritos uninominales “será la población total del Estado. En todo caso, cada Municipio tendrá cuando menos un distrito electoral uninominal”. Finalmente, la Constitución del estado de Zacatecas dispone que la demarcación territorial de los distritos uninominales “será la que resulte de dividir la población total del Estado entre los distritos... tomando en cuenta el último censo de población y los criterios generales que determine el Consejo General del Instituto Nacional Electoral”.

Cabe mencionar que las disposiciones de los textos constitucionales locales citados han devenido inconstitucionales (por lo que pueden ser declarados inválidas) en virtud de la reforma al artículo 41 de la Constitución del Estado federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero de 2014, que otorgó al Instituto Nacional Electoral (INE) “en forma integral y directa”, entre otras facultades, la de desarrollar las actividades relativas a la “geografía electoral”; toda vez que el INE es la única autoridad competente y ejerce las funciones inherentes a esta tarea en término de la ley general en la materia, ningún otro órgano puede dictar las normas ni realizar dichas tareas.

VI. INTEGRACIÓN SEGÚN EL PRINCIPIO DE MAYORÍA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Como ya se mencionó, según el párrafo tercero, fracción II, del artículo 116 de la Constitución federal, las Constituciones locales deben establecer que el Poder Legislativo de los estados de la Federación se integre “con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes”.

Ahora bien, en uso de su autonomía, las entidades federativas regulan con diverso grado de detalle, las reglas y requisitos para que los partidos políticos tengan derecho a la asignación de diputaciones de representación proporcional.

En primer lugar es necesario clasificar a los estados según la existencia de una o más circunscripciones geográficas para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional. Predominan los estados en los que sólo existe una circunscripción plurinominal. Es el caso de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa y Tamaulipas, entre otras. En Sinaloa y Tabasco se prevé que existan dos circunscripciones. Finalmente, en el Estado de México se podrán constituir “hasta tres circunscripciones electorales”.

1. *Existencia de requisitos para acceder al registro y a la asignación de diputados de representación proporcional*

Algunas constituciones locales prevén requisitos a cargo de los partidos políticos para registrar candidatos de representación proporcional y para tener derecho a la asignación de los mismos al término del cómputo de votos.

2. *Obligación de inscribir candidatos a diputados de mayoría relativa en un número mínimo de distritos uninominales*

En una cantidad importante de entidades federativas se exige como requisito previo al registro de los listados de candidatos a diputados de representación proporcional y para acceder a la asignación de éstos, que los partidos políticos comprueben haber registrado candidatos a diputados de mayoría relativa en un determinado número de distritos electorales. Es el caso de

Aguascalientes (14 de 18 distritos); Baja California, en por lo menos el cincuenta por ciento de los distritos electorales; Baja California Sur, en por lo menos ocho distritos; en Campeche, en cuando menos catorce de los distritos electorales uninominales; en Chiapas, en cuando menos la mitad de los distritos uninominales; en Chihuahua, en catorce o más distritos electorales uninominales; en Durango, en por lo menos once distritos electorales uninominales; en el Distrito Federal, en todos los distritos uninominales; en Durango, en por lo menos once distritos electorales uninominales; en Guanajuato, en por lo menos quince de los distritos uninominales; en Guerrero en al menos 15 distritos electorales del estado; en el estado de Jalisco, en por lo menos en dos terceras partes del total de distritos estatales uninominales; en el Estado de México, en por lo menos 30 distritos electorales; Nayarit, en cuando menos las dos terceras partes de los distritos electorales; en Oaxaca, en por lo menos doce distritos uninominales; en Quintana Roo, en cuando menos ochos de los distritos electorales; en el estado de Sinaloa, en por lo menos diez distritos uninominales y de entre ellos, tres deberán estar en cada una de las dos circunscripciones plurinominales; en Tabasco, en las dos terceras partes de los distritos uninominales, y en Tamaulipas, en por lo menos las dos terceras partes de los distritos uninominales. Finalmente, las constituciones de Coahuila y Morelos remiten a la ley secundaria.

En el resto de las entidades federativas no hay disposición expresa en los textos constitucionales.

3. Obtención de un porcentaje mínimo de la votación para la asignación de diputados de representación proporcional

Para tener derecho a la asignación de diputados de representación proporcional también existe la exigencia de haber obtenido un determinado porcentaje de la votación estatal.

Predominan los estados en los que se exige haber obtenido un mínimo de tres por ciento en la votación válida emitida. Es el caso de los estados de Aguascalientes, Baja California (el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección de Diputados “por el principio de representación proporcional”, lo que supone la existencia de dos boletas para la elección de diputados locales); Campeche, Chiapas, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Estado de México y Morelos.

En el caso de Baja California Sur, su Constitución también menciona que debe tener exigencia de un tres por ciento de la votación válida emitida, pero dicha votación hace referencia a aquel tres por ciento que se haya

obtenido para diputados de mayoría relativa. La citada constitución menciona lo siguiente. “Para que un partido político tenga derecho a que se le sean asignados diputados de representación proporcional, deberá alcanzar por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para diputados de Mayoría Relativa, en los términos que se establezca la ley”.

En Jalisco si un partido obtiene el 3 por ciento de la votación válida se le asignará un diputado, adicionalmente, si alcanza cuando menos el 3.5 por ciento de la votación total emitida, tendrá derecho a participar en la asignación de diputados de representación proporcional.

En Sinaloa, debe obtenerse el dos y medio de la votación estatal emitida para la elección de Diputados.

El dos por ciento se exige en Chihuahua, Colima en Quintana Roo y Tabasco, donde deberá acreditarse la obtención del 2% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

Por último, en Nayarit, Oaxaca y Tamaulipas, sólo se exige la obtención del 1.5 por ciento de la votación total emitida.

En Coahuila, la constitución sólo dispone que deberá obtenerse el porcentaje “que determine la ley”.

En el resto de los estados, al no existir disposición expresa en los textos constitucionales, deberá estarse a lo que disponga la legislación secundaria.

4. *Existencia de otros requisitos*

En Aguascalientes y Guanajuato, respectivamente, el partido político de que se trate deberá “acreditar que tiene su registro nacional” y “que cuenta con registro como partido político nacional o estatal”.

En Baja California se debe “haber obtenido el registro de la lista de dos candidatos a Diputados por el principio de representación proporcional tratándose de partidos políticos que participen en coalición”.

VII. RESTRICCIÓN DE INTEGRACIÓN POR AMBOS PRINCIPIOS (LÍMITE A LA SOBRRERREPRESENTACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS)

De conformidad con el párrafo tercero, fracción II, del artículo 116 de la Constitución federal, en la integración de las legislaturas locales “en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por am-

bos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que excede en ocho puntos su porcentaje de votación emitida”.

Para el estudio de la observancia de esta norma en las constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, procederemos a dividir los citados textos normativos en cinco grupos.

El primer grupo está formado por las entidades federativas en las que se establece textualmente la prohibición de sobrerrepresentación de los partidos políticos más allá del ocho por ciento de la votación emitida. Entre estas entidades encontramos las siguientes: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Sonora, así como Yucatán.

En un segundo grupo encontramos estados que mezclan la regulación del límite de la sobrerrepresentación fijado en la Constitución federal con un número fijo de diputados, es decir, que además de tope del ocho por ciento, no tendrán derecho al reparto de diputados de representación proporcional más allá de un número fijo de legisladores. Se trata de los estados de Tabasco y Tamaulipas. En el primero de ellos, ningún partido podrá contar con más de 21 diputados por ambos por ambos principios ni exceder en ocho puntos a su porcentaje de votación. En el segundo, no podrán contar con más de 22 diputados si sobrepasar en ocho puntos a su porcentaje de votaciones (artículo 27).

Un tercer conjunto de estados sólo establece el límite de diputados que un partido puede tener por ambos principios en la Legislatura: en Coahuila, ningún partido “podrá contar con más de 16 diputados (64% de integrantes del Congreso); en Michoacán no podrá tener “más de 24 diputados” (equivalente al 60% de los integrantes del Congreso local); en Puebla, ningún partido podrá contar con más de 26 diputados (que representan el 63% del máximo total); la Constitución de San Luis Potosí establece como límite el número de distritos uninominales del estado, que es de 15 y que equivale al 55 por ciento del número máximo de diputados; en Tlaxcala, el texto constitucional local dice que no podrán contar con más de 19 diputados (el equivalente al 59 por ciento del total); por último, en la constitución de Zacatecas se afirma que no podrán tener más de 18 diputados, equivalente al 60% del total de curules. Por último, la Constitución de Quintana Roo fija en un 60% de integrantes de la legislatura el número total de diputados que puede tener un partido.

Un cuarto grupo de estados establece la doble limitación, tanto en porcentaje como en número total de diputados que puede tener cada instituto político, pero excede el límite de ocho por ciento fijado en la norma cons-

titucional federal. Se trata de Sinaloa, que fija el límite en 24 diputados y el tope de sobrerrepresentación en el diez por ciento de la votación. En el mismo supuesto se encuentra Veracruz, entidad en la que se fija en 30 el número máximo de diputados por ambos principios y en dieciséis por ciento el límite de sobrerrepresentación de cada partido político.

En quinto sitio debemos mencionar los estados en los que no se establece ningún límite al número de diputados que, por ambos principios, puede tener cada instituto político, que son Colima, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca y Querétaro.

VIII. EXENCIÓN A LA RESTRICCIÓN DE INTEGRACIÓN POR PRINCIPIOS

Según el párrafo tercero, fracción II, del artículo 116, de la Constitución federal, el tope a la sobrerrepresentación de ocho puntos porcentuales “no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento”.

Esta disposición es observada en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como en la mayoría de las constituciones locales: Aguascalientes; Baja California; Baja California Sur; Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

En Sinaloa se establece la excepción a la sobrerrepresentación de un partido político respecto del porcentaje de votos que haya obtenido, pero se le fija un límite del diez por ciento de la votación estatal emitida.

No regulan la excepción los siguientes estados: Coahuila, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas, debiendo estarse a lo que dispongan las leyes secundarias.

IX. APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

Conforme al texto del artículo 116, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución federal, en las Constituciones locales deberá establecerse como función del ámbito de competencia exclusiva de las legislaturas de los estados “la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondientes”. Dicho mandato es observado en la totalidad de las entidades federativas.

El estudio del conjunto de las constituciones locales permitió identificar las denominaciones que se da al presupuesto de egresos en los citados ordenamientos. En la mayor parte de ellos se utiliza el término “presupuesto de egresos”. Un estado hace mención de los “presupuestos” de los distintos órganos del Estado. Sin embargo, un pequeño conjunto de entidades federativas utiliza el término “Ley” para referirse al presupuesto. Esta expresión nos lleva al debate sobre la naturaleza jurídica del presupuesto suscitado por la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 109/2004; es decir, si el acto denominado “presupuesto de egresos” es una ley en sentido formal y material, o si es un acto administrativo de aprobación a cargo del veto por parte del titular del poder ejecutivo local respecto del presupuesto de egresos.

Al listado de egresos se le denomina “Presupuesto de Egresos” en Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Como variantes de este primer grupo, en Tabasco, se alude al “proyecto del Presupuesto General de Egresos”, mientras que en la Constitución de Baja California (artículo 22, apartado C), se menciona, en plural, “los presupuestos de Egresos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y de los organismos públicos autónomos.

En un caso especial, en Jalisco no se hace mención expresa de la facultad del Congreso para aprobar el “presupuesto”, sino que se le faculta para: “Determinar los gastos del Estado para cada ejercicio fiscal”. Paradójicamente, al mencionar las atribuciones del gobernador del Estado se incluye la de presentar al Congreso “los proyectos de presupuestos de ingresos y egresos del Estado”.

Se le concibe como “Ley” en Baja California Sur y Campeche, textos constitucionales en los que se le define como la “Ley de Presupuesto de Egresos del Estado”, mientras que en Durango, se le denomina la “ley que contiene el presupuesto de egresos del Estado”. En sentido parecido, en Puebla se le define como la “Ley de Egresos del Estado”.

X. REMUNERACIONES Y SU INCLUSIÓN EN EL PROYECTO DE PRESUPUESTO

De acuerdo con el párrafo quinto, fracción II, del artículo 116 de la Constitución federal, al señalar las remuneraciones de servidores públicos, las

constituciones y leyes locales deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de la propia Constitución federal.

Por otra parte, se dispone que los poderes estatales Legislativos, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos dotados de autonomía en las constituciones locales, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuesto, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas “deberán observar el procedimiento que para la aprobación de los presupuestos de egresos de los Estados, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables”.

Antes de entrar en materia debemos comentar que existe estados en los que las constituciones locales no regulan este importante tema. Es el caso de Jalisco, Querétaro, Sonora y Tlaxcala.

Para estudiar este aspecto, procederemos a revisar, en primer término, si en las constituciones locales existe alguna regla sobre las remuneraciones de los servidores públicos; en segundo lugar, verificaremos que en dichas constituciones locales se imponga la obligación de que en los proyectos de presupuesto se incluyan los tabuladores desglosados de las remuneraciones de los servidores públicos y de que éstos se aprueben con la misma formalidad que se exige para el perfeccionamiento del presupuesto de egresos. Por último comprobaremos si en los textos constitucionales locales se impone la observancia de los límites establecidos en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de emolumentos de los servidores públicos.

1. Previsiones sobre la determinación de las remuneraciones de los servidores públicos

Casi en todos los textos constitucionales locales se prevé que los emolumentos de los servidores públicos estén previstos en los presupuestos. Muchas entidades federativas sólo regulan esta norma básica pero no cumplen los extremos del mandato establecido en el párrafo quinto, fracción II, del artículo 116, de la Constitución federal.

Es el caso de las constituciones de las siguiente entidades federativas: Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Quintana Roo, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, cuya constitución dice que los servidores públicos, recibirán una remuneración “qué será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos...”, Michoacán y Nuevo León, estado en que el Legislativo local, debe “examinar y probar... el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, estableciendo en él, los sueldos aplicables al Gobernador del Estado y a los Secretarios que le reporten, así como las partidas autorizadas para remuneraciones del personal de cada Secretaría”.

2. *Prescripción de la existencia de tabuladores desglosados de las percepciones de los servidores públicos*

En un segundo nivel encontramos estados en los que se incluye el mandato de que en los presupuestos de egresos de los poderes y órganos estatales se incluyan los tabuladores desglosados de las remuneraciones de sus servidores públicos.

Así sucede en Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Estado de México, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Un caso aparte es el de Tabasco, en cuyo texto constitucional se regula como facultad del congreso la de “legislar sobre la forma en que los poderes del Estado, órganos autónomos y los Ayuntamientos deberán establecer los tabuladores desglosados”.

3. *Observancia de los límites establecidos en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a las remuneraciones de los servidores públicos*

En un tercer nivel encontramos entidades federativas en las que, además de cumplirse con las previsiones de las remuneraciones en los presupuestos y de su establecimiento en tabuladores desglosados, se ordena la observancia de los mandatos del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El deber de cumplir con dicho precepto lo encontramos expresado en dos modalidades. En la primera de ellas se remite, en lo referente a las percepciones de los servidores públicos a un precepto de la constitución local que reproduce los mandatos del diverso 127, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es el caso de Baja California, Baja California Sur, Estado de México, Morelos, Puebla y Veracruz.

En otro conjunto de entidades federativas se remite directamente a la aplicación del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es el caso de Chihuahua, San Luis Potosí, Tamaulipas, así como Yucatán.

XI. ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN

De acuerdo con el párrafo sexto, fracción II del artículo 116, de la Constitución federal, en las constituciones de los estados se deberá prever la existencia dentro de las legislaturas de los estados de “entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes”. Además, deberá preverse en los textos constitucionales locales que: “La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad”.

1. *Existencia de un órgano encargado de la fiscalización*

En todas las normas constitucionales locales se prevé la existencia de un órgano encargado de la función de fiscalización de la cuenta pública, aunque el grado de precisión en la definición de sus atributos es variable.

Por cuanto a la denominación del órgano, aunque predomina el nombre de Auditoría, también se utilizan los de órgano superior de fiscalización, (Aguascalientes), Contaduría Mayor de Hacienda (Distrito Federal), Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (Sonora), y Entidad Superior de Fiscalización del Estado (Querétaro).

A continuación estudiaremos tres rubros en función con el reconocimiento en los textos constitucionales locales de los atributos de la entidad de fiscalización y de los principios rectores de la función de fiscalización.

2. *Atributos de autonomía del órgano de fiscalización*

En realidad con los atributos señalados en el artículo 166, fracción II, de la Constitución federal, algunas Constituciones locales añaden los de personalidad jurídica y patrimonio propio.

La mayoría de los textos constitucionales reconocen las notas de autonomía técnica y de gestión y presupuestaria.

En el caso de los siguientes estados: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal (en el artículo 122 de la Constitución, aunque el Estatuto es omiso en este aspecto), Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis

Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Dentro de este grupo podemos incluir a la Constitución de Querétaro que sólo se limita a decir que la entidad Superior de Fiscalización de Estado es un organismo “público autónomo”.

Algunos ordenamientos constitucionales añaden el reconocimiento de la personalidad jurídica y de patrimonio propio del órgano de fiscalización. Es el caso de Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Jalisco, Nuevo León, Quintana Roo y Veracruz.

Un conjunto diverso de textos constitucionales añade el atributo de la autonomía presupuestal. Se trata de los estados de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Guanajuato, Sonora, Veracruz y Yucatán.

Finalmente, son omisos en la regulación de los atributos de autonomía del órgano de fiscalización los estados de Guerrero, Michoacán, y Nayarit.

3. *Regulación de los principios que rigen la función de fiscalización*

La gran mayoría de constituciones locales plasman los cinco principios contenidos en la Constitución del estado federal: “posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad”.

En un primer grupo se aprecia la copia textual de los mencionados principios en los textos de Baja California Sur, Distrito Federal (artículo 122 de la Constitución federal), Oaxaca, Quintana Roo y Tlaxcala.

En San Luis Potosí, a los cinco principios rectores mencionados en la constitución federal se añaden los de “prosecución del interés público” y “eficacia”. Caso un tanto parecido es el de la constitución de Yucatán, que a los cinco ejes rectores básicos añade en de “Transparencia”.

Un numeroso grupo añade a los cinco principios básicos del artículo 166, fracción II, de la Constitución del Estado federal, el principio de *definitividad*. Se trata de los textos constitucionales de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Colima, Durango, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Querétaro, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas.

A los seis principios anteriores, incluido el de *definitividad*, otros textos constitucionales añaden uno o más principios: En Coahuila se suman los de “integridad, transparencia, oportunidad, congruencia, inmediatez, suficiencia financiera, independencia y objetividad”; en Guanajuato los de “transparencia” y “profesionalismo”; en Guerrero, los de “profesionalismo, transparencia y máxima publicidad”; en Jalisco, los de “transparencia, objetividad, imparcialidad y profesionalismo”, y en Nuevo León, el de “universalidad”.

Un caso peculiar es el de Sinaloa, que de los cinco principios rectores sólo menciona lo de “legalidad” e “imparcialidad”, pero añade los de “objetividad” y “profesionalismo”.

Por último, no se regulan los principios rectores de la función de fiscalización en los textos constitucionales de los estados de Chihuahua, Michoacán, Nayarit, Puebla, Tabasco y Veracruz.

XII. ESTATUTO DEL TITULAR DE LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN

De acuerdo con el artículo 116, fracción II, párrafo sexto, los textos constitucionales locales deben prever que el titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas sea electo “por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años” y que cuente “con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidad”.

Para el análisis de este párrafo, estudiaremos sucesivamente, los requisitos de designación del jefe de la entidad fiscalizadora, el periodo de su encargo y, por último, el requisito de experiencia en la materia.

1. *Forma de designación del titular de la entidad de fiscalización*

La exigencia de que la designación del titular del órgano de fiscalización se efectúe por una mayoría calificada de dos terceras partes de legisladores presentes en la sesión respectiva está prevista en los textos constitucionales de Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Distrito Federal, (artículo 122 de la Constitución general), Durango, Guerrero, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

No se regula la mayoría calificada prevista en la Constitución General para la designación del titular del órgano de fiscalización en los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Querétaro y Sonora, mientras que en Sinaloa se hace una remisión a la ley secundaria.

2. *Duración del titular del órgano de fiscalización en el cargo*

Existen varias soluciones que cumplen con el mandato de la constitución del Estado Federal.

Se prevé que el periodo sea de siete años en la mayoría de las constituciones locales. Es el caso de Aguascalientes, Baja California, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Tamaulipas. En sentido parecido, en Campeche, Distrito Federal y Zacatecas, se prescribe que la duración del mandato del titular de la entidad de fiscalización no podrá ser menor a siete años. Por último, se fija una duración de ocho años en el cargo antes mencionado en los estados de Chiapas, Coahuila, Estado de México, Nayarit y Nuevo León.

En Puebla, en contravención del mandato de la norma suprema se dispone que el titular de la autoridad durará seis años en el cargo.

No se regula expresamente la duración del periodo del mandato en las constituciones de Baja California Sur, Chihuahua y Querétaro.

3. Requisito de experiencia mínima para ser titular de la entidad de fiscalización

El requisito de cinco años de experiencia en la materia está previsto en las normas constitucionales de Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Oaxaca, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas, así como Yucatán.

La Constitución de Tabasco, por cuanto a la experiencia, sólo exige la posesión de título universitario por más de 10 años en las profesiones relacionadas con la materia.

No se regula el requisito de experiencia mínima en las constituciones de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Querétaro y Sinaloa.

Por último, las constituciones de Campeche, Chiapas, Morelos, Puebla, San Luis Potosí y Sonora, reenvían a la ley secundaria la regulación de este tópico.

XIII. INICIATIVA CIUDADANA

De acuerdo con el párrafo octavo de último, fracción II, del artículo 116, de la Constitución federal, las legislaturas de las entidades federativas deberán regular “los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de la ley ante el respectivo Congreso”.

En torno a este tema cabe mencionar que todos los ordenamientos constitucionales de las entidades federativas prevén esta figura y regulan su ejercicio con diversos grados de exhaustividad por cuanto a las reglas de su tramitación; es decir, que se hace mención de los ciudadanos o de los habitantes del estado entre los facultados para iniciar leyes ante las legislaturas locales.

Ahora bien, aunque en un número importante de ordenamientos, expresa o tácticamente se remite a la legislación secundaria para el establecimiento de los requisitos y procedimientos para el ejercicio de este derecho de los ciudadanos, en algunas constituciones locales se establecen normas adicionales para la admisión a trámite de las iniciativas de ley.

1. *Regulación del requisito cuantitativo para presentar la iniciativa ciudadana*

En un número importante de textos constitucionales de las entidades federativas se establece un número mínimo de solicitudes para que la iniciativa sea admitida a trámite legislativo.

Así por ejemplo, en Baja California sólo se requiere el apoyo de quinientos ciudadanos inscritos en la lista nominal, de electores del estado. En el resto de los estados se exige que se acredite que la iniciativa ha sido suscrita por un determinado porcentaje de ciudadanos.

- a) En Baja California Sur, Campeche, Hidalgo, tabasco y Tamaulipas se exige que sea suscrita por el equivalente al 0.13% de los ciudadanos registrados en la lista nominal de electores.
- b) En Jalisco, debe tener el apoyo del 0.5% de inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondientes al estado.
- c) En Sonora y Chihuahua se requiere el 1% de los inscritos en el Padrón Estatal Electoral.
- d) En Aguascalientes se exige el 2% de inscritos en el Padrón Electoral Federal; mientras que en Colima se pide el mismo porcentaje pero de “inscritos en el listado nominal de electores”.
- e) En Puebla es necesario el apoyo del 2.5% de los inscritos en el Registro Federal de Electores.
- f) En Guanajuato, deben firmar la iniciativa el 3% de los inscritos en la lista nominal de electores.

En el conjunto restante de entidades federativas no existe el requisito numérico y podríamos dividir las en dos subconjuntos. En primer lugar,

existen entidades federativas cuyas textos constitucionales remiten a la ley secundaria la fijación de los requisitos y condiciones de la presentación de la iniciativa. Es el caso de Chiapas, Coahuila, Durango, Estado de México, Guerrero, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. En segundo término se encuentra el grupo restante de entidades en que sólo se reconoce el derecho a presentar iniciativas populares; supuestas que también nos remitirá al estudio de la legislación secundaria.

2. *Materias excluidas de la consulta popular*

Por último, en algunas entidades federativas se mencionan las materias excluidas de la iniciativa popular. Es el caso en que se encuentran el Distrito Federal, Guerrero, Michoacán, Morelos y Puebla.