

# Las Legislaturas de los Estados y la Legislatura del estado de Jalisco.

HÉCTOR PÉREZ PLAZOLA

**E**l asunto que se aborda en este breve ensayo, contiene en realidad dos temas diferentes aunque estrechamente vinculados entre sí: el federalismo y la división de poderes. Ambos constituyen notas características de la definición del estado mexicano que nuestra Constitución Federal consigna en sus artículos 40 y 49, es decir, nuestro país es una república, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos y en la que el ejercicio del poder público se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Por consiguiente, en estas breves líneas intentaremos referirnos por separado al federalismo y a la división de poderes para, finalmente, obtener conclusiones comunes en ambos temas y una proyección de cara al futuro nacional.

## I.- El sistema federal.

Aún cuando etimológicamente el término "federación" implica alianza o pacto entre entidades que antes estaban separadas, para unir las o ligar las y a pesar de que el federalismo, nacido en Norteamérica, tiene precisamente ese origen, en la actualidad el término se aplica a los estados nacionales divididos en provincias, regiones o entidades federativas, cada una de ellas autónoma en su régimen interior, pero que unidas a las demás forman un todo nacional.

Así, diversos autores tienden a señalar como nota característica de la federación o de la existencia de estados federados, la coexistencia de dos jurisdicciones, por la cual los gobernados están sujetos a una doble autoridad: la autoridad local y la autoridad federal.

En este esquema, conforme a sus respectivos ámbitos territoriales de competencia, el gobernado está sujeto a las determinaciones de dos autoridades diferentes. Sin embargo, no se puede considerar ex-

**Héctor Pérez Plazola**

Presidente de la Gran Comisión de la H. Legislatura del estado de Jalisco.

clusivamente el criterio de la existencia de una doble jurisdicción como el principio básico o fundamental del sistema federal, así, citando a Herrera y Lasso:

"Un régimen centralista con autonomía municipal –Gambetta denominaba al Senado en la Constitución de 1875 la asamblea de las 'comunas' de Francia– implica también una doble jurisdicción. Y si, en un régimen federal, la autonomía local se redujera al ejercicio de unas cuantas facultades de gobierno, la Federación, con todo y la existencia de las dos jurisdicciones, sólo tendría valor de marbete, de apariencia verbal desprovista de contenido".

F. Jorge Gaxiola, en un penetrante estudio, llena la fórmula vacía, descubriendo la característica esencial del régimen federal en la facultad de los estados de darse su propia Constitución.

Atribuyendo al vocablo constitución su tradicional comprensión histórica y jurídica la definición es un acierto; porque darse una constitución es establecer un gobierno autónomo, con división de poderes, autoridades propias y otorgamiento a ellas de precisas facultades específicas.

Teóricamente, la cuestión estaría resuelta y bien resuelta, si a ello no se opusiera la dolorosa experiencia de nuestro siglo que ha conocido estatutos despóticos decorados con el nombre de constitución. Subsiste, por otra parte, la decisiva objeción antes apuntada: si al gobierno elegido libremente por los habitantes de un estado, la Constitución general le reserva facultades mínimas, la autonomía de las entidades federativas tendría un ámbito tan estrecho que a pesar del señorío constituyente de ellas, no sería su unión un auténtico lazo federativo. Entre una constitución centralista pero descentralizadora y una constitución federal centralizadora, la diferencia es de grado y tiene más de forma que de fondo, más de apariencia que de realidad.

"De ahí que la facultad constituyente de las partes resulte, más que esencia, signo del régimen y que, con toda objetividad rigurosa, no pueda hablarse de régimen federal, sino de regímenes federales."<sup>1</sup>

La pregunta sobre la nota característica del régimen federal puede resolverse atendiendo a la definición del artículo 40, de nuestra Carta Magna, cuando define a la república como federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos a la federación según los principios de la propia Constitución. Sin embargo, la cuestión a que se refiere Herrera y Lasso subsiste: ¿Qué tanta autonomía, qué tanta libertad para los estados federados permiten el marco Constitucional y legal, además de los esquemas de reparto tributario? O, dicho de otra forma, ¿es cierto, y en qué medida lo es, que la Constitución, las leyes y las políticas presupuestales se han convertido en un obstáculo para la real vigencia del sistema federal?

La respuesta a estos cuestionamientos debe darse en un marco de equilibrio, es decir, no elevar la autonomía estatal y municipal a la categoría de dogma, de norma absoluta sobre la que se funde un sistema, de forma tal que estemos en presencia de regiones autonómicas, estado confederado o de estados de tal forma independientes entre sí que no existe cohesión entre ellos, ni identidad común, ni sentido de pertenencia a un ente nacional; pero tampoco llevar a extremos radicales la idea de cohesión, de unidad nacional, de forma tal que la federación, el gobierno central, asfixie, ahogue o limite el derecho legítimo de las autoridades locales a determinar, con toda suficiencia política y económica, su régimen interior, su administración pública y la impartición de justicia.

El moderno federalismo surge en los Estados Unidos, que, antes de su independencia de Inglaterra, estaban divididos en trece colonias distintas, cada una con independencia de las demás y con dependencia directa de la corona británica. Estas trece colonias, al realizar su declaración de independencia, el 4 de julio de 1776, formularon un proyecto de confederación y, al independizarse totalmente de Inglaterra, formaron trece naciones distintas, unidas en una confederación a la cual le delegaban algunas atribuciones. Esta confederación, en 1787, se convirtió en un nuevo Estado, resultante de la unión de las trece preexistentes

<sup>1</sup>Herrera y Lasso, Manuel. "El Régimen Federal" en "Estudios Políticos y Constitucionales". Miguel Ángel Porrúa, México, 1986. p. 91.

que conservan autonomía hacia el interior de ellos, pero que ceden su soberanía a la federación.

En este proceso de conformación de la entidad federada norteamericana, se discute la cuestión de si la entidad federal "representará un peligro para la parte de autoridad que conservan los diferentes Estados." A este respecto, Madison señala en "El Federalista" que:

"Los enemigos del plan de la convención, en vez de examinar en primer término qué grado de poder era absolutamente necesario para realizar los propósitos del gobierno federal, han agotado sus fuerzas en una investigación secundaria con relación a las posibles consecuencias para los gobiernos de los Estados del grado de poder que sugiere. Pero si, como ya se demostró, la Unión es esencial para la seguridad del pueblo de América contra el peligro extranjero, y si es esencial para protegerlo contra las guerras y contiendas entre los diferentes Estados, y si es esencial para la felicidad del pueblo americano, ¿no es absurdo presentar como objeción a ese gobierno, sin el cual no puede realizarse los fines de la Unión, que puede rebajar un tanto la importancia de los gobiernos de los diversos Estados? ¿Entonces se hizo la Revolución Americana, se formó la Confederación Americana, se derramó la valiosa sangre de miles de hombres y se derrochó el patrimonio penosamente ganado de millones; no para que el pueblo de América gozase de paz, libertad y seguridad, sino para que los gobiernos de los Estados y los distintos cuerpos municipales pudieran disfrutar de cierto poder y lucir ciertas dignidades y ciertos atributos de la soberanía? Sabemos que en el Viejo Mundo se profesa la impía doctrina de que el pueblo fue hecho para los reyes y no los reyes para el pueblo. ¿Va a revisarse la misma doctrina en el Nuevo mundo bajo una nueva versión —que la dicha del pueblo ha de sacrificarse en interés de instituciones políticas pertenecientes a un modelo diferente? Es muy pronto aún para que los políticos cuenten con que hemos olvidado que el bien público, el verdadero bienestar de la gran masa del pueblo, es el supremo fin que debe perseguirse, y que ninguna forma de gobierno, sea cual fuere, tiene valor sino en cuanto se

adapte a la consecución de este fin. Si el plan de la convención fuese opuesto a la dicha del pueblo, yo os diría: rechazad el plan. Si la Unión misma fuera incompatible con la felicidad pública, yo os diría: abolid la Unión. De la misma manera, en cuanto la soberanía de los Estados no pueda conciliarse con la ventaja de todo el pueblo, todo buen ciudadano debe decir: dejemos que la primera se sacrifique en favor de la última. Ya se ha mostrado cuantos sacrificios son necesarios. Hasta dónde se halla en peligro la parte no sacrificada, es la cuestión que se nos presenta."<sup>2</sup>

El límite, el punto de equilibrio radica, según Madison, tres aspectos: que la Unión es esencial para la defensa común en contra de potencias extranjeras; que la Unión es necesaria para evitar los conflictos entre los estados federados; y que la Federación es conveniente para la felicidad del pueblo.

Es decir, federación como medio de armonizar los intereses de las diferentes regiones, como fórmula de unidad para garantizar la defensa de los intereses comunes en contra de las pretensiones de potencias extranjeras y, finalmente, como fórmula de garantizar el bienestar común. En la medida en que la federación absorbe facultades, atribuciones y recursos en forma tal que las legítimas aspiraciones de los habitantes de las diferentes regiones del país no encuentren en ellas satisfacción o bien permite que los intereses generales de una región o los particulares de un habitante o grupo de habitantes de una región del país, por debilidad o inacción del gobierno federal, priven sobre el interés nacional, en la medida de esos dos extremos, el sistema federal acusa graves deficiencias.

En este contexto, ¿cómo determinar el grado de desarrollo del sistema federal mexicano, cómo "medir" el nivel de eficacia del sistema? Desde luego habría que partir de la Constitución, como fundamento del sistema político mexicano, pero no quedarse en la norma fundamental, sino analizar las normas secundarias que incidan en este

<sup>2</sup>Hamilton, Madison y Jay. "El Federalista". Fondo de Cultura Económica. México, 1957. p. 195.

sistema y, finalmente, las políticas públicas encaminadas a darle vigencia, sobre todo en el ámbito tributario.

Nuestra Constitución establece en su artículo 124, la norma general: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados", es decir, pertenece al ámbito de competencia de los estados el ejercicio de todas las facultades de gobierno, con excepción de las que en el propio estatuto Constitucional están conferidas a la federación.

Esta norma la complementa nuestro sistema con:

- a) La adopción de las reglas básicas de organización de estados y municipios, en los artículos 40, 41, 115, 116 y 133, este último al asegurar la supremacía de la Constitución federal, sobre las constituciones y leyes de los estados;
- b) Prohibiciones absolutas, como las del artículo 117 ("Los Estados no pueden en ningún caso"); y
- c) Prohibiciones relativas, como las contenidas en el artículo 118 ("Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión").

Por medio de estos diversos apartados la Constitución define claramente la naturaleza y límites de las atribuciones de los órganos estatales. Es precisamente en los artículos que contienen estas normas en los que encontramos definidos claramente los principios de nuestro régimen federal.

En este contexto, conviene hacer una revisión profunda en relación con las facultades reservadas para la federación, las normas básicas de organización de los órganos y autoridades estatales, prohibiciones absolutas y prohibiciones relativas, a efecto de determinar si estas normas son adecuadas, si son excesivas o insuficientes para regular cabalmente nuestro sistema federal.

Hoy que con tanta insistencia se habla de "nuevo federalismo" o de vigencia del régimen federal prescrito por la Constitución, si se quiere tomar el tema con profundidad, debemos partir de los principios Constitucionales que se han enunciado. De otra forma, estaremos elaborando esque-

mas tal vez de desconcentración administrativa, de descentralización del Ejecutivo, pero no de auténtica federalización.

El principio de la reforma hacia el respeto al auténtico principio federal es claro, debe responder, en relación con nuestra Norma Fundamental, a los siguientes cuestionamientos:

1. ¿Son excesivas las facultades que la federación asegura para sí y, por tanto, van en detrimento de las de los estados? O, por el contrario, ¿son insuficientes las facultades que la federación se ha reservado?
2. Las bases mínimas de organización de los Estados ¿Son suficientes, excesivas o deficientes?, ¿Favorecen, inhiben o resultan ajenas a la fortaleza de los poderes estatales, su iniciativa para buscar nuevas formas de relación entre los poderes públicos locales?, ¿Limitan o no la facultad de los Estados de diseñar su régimen interno de gobierno?
3. En cuanto a prohibiciones absolutas y relativas, ¿Son necesarias todas, son excesivas algunas de ellas, deben agregarse otras, etc?

En mi concepto, si no se toman en consideración estos puntos esenciales de análisis, el resultado necesariamente será parcial, incompleto e inacabado puesto que no resolverá de raíz los problemas existentes.

Sin embargo, no se detiene ahí el diagnóstico del problema, éste necesariamente tiene que completarse con el análisis de la legislación federal secundaria que completa los postulados Constitucionales, en los ámbitos fiscal, mercantil, penal, laboral, agrario, en materia de responsabilidades de los servidores públicos de los estados, en salud, educación, etc. Revisar hasta qué punto las facultades concurrentes o coincidentes que prevé la Constitución para que las ejerzan a un tiempo las autoridades federales y estatales, se han convertido prácticamente en materia reservada a la federación; a qué extremos se puede llegar mediante el ejercicio de las facultades de atracción en materia de investigación de ciertos delitos; y tantos otros temas que pueden ser susceptibles

de discusión si se pretende el rediseño de nuestro sistema político para dar cumplimiento al anhelo federalista.

Un punto que también resulta fundamental es la revisión completa del esquema tributario. En varios aspectos:

- a) Las materias impositivas cuya recaudación corresponde a los estados y municipios. Es decir ¿quién cobra qué impuestos?, ¿cuáles materias impositivas son propias de la federación y cuáles de los estados? Esto no es de menor cuantía puesto que tanto para estados como municipios los ingresos derivados de las participaciones federales representan la mayor parte de sus productos.
- b) La entidad a que corresponde la administración de lo recaudado, en materias concurrentes. Es decir, la federación cobra y luego, vía participaciones lo reintegra a los estados y municipios u ocurre a la inversa: los estados recaudan y remiten su parte al gobierno federal.
- c) El esquema de reparto tributario. Es decir, qué porcentaje de lo recaudado corresponde a los estados y qué parte toca a la federación. Hasta el día de hoy, han sido reiterados los reclamos en el sentido de que el actual esquema debe modificarse porque resulta injusto que la federación obtenga el 80% de la recaudación y reparta el resto entre estados y municipios.

Aquí cabe precisar que el primero de los puntos señalados corresponde propiamente a la revisión del marco Constitucional y legislativo, en tanto que en los siguientes apartados se refieren a políticas tributarias derivadas principalmente del Convenio de Coordinación Fiscal y de políticas presupuestales cuya instrumentación corresponde primordialmente al Ejecutivo Federal. De ahí que la búsqueda del pretendido nuevo federalismo, en aras de que se convierta en algo más que un efímero programa sexenal, debe involucrar la revisión total de los ámbitos que señalamos.

## II.- La división de poderes.

Generalmente lo tratadistas de la ciencia políti-

ca coinciden en señalar que uno de los primeros antecedentes acerca de la teoría sobre la división de poderes es Aristóteles, quien así se expresa sobre el tema:

“En todas las constituciones hay tres elementos con referencia a los cuales ha de considerar el legislador diligente los que convienen a cada régimen... De estos tres elementos, pues, uno es el que delibera sobre los asuntos comunes; el segundo es el relativo a las magistraturas... y el tercer elemento es el poder judicial.”<sup>3</sup>

Sin embargo, la teoría moderna acerca de la división de poderes tiene punto de partida en Montesquieu, quien así fundamenta la necesidad de que las funciones estatales sean realizadas por poderes distintos e independientes entre sí:

“...es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él yendo hasta donde encuentra límites –para evitarlo– es necesario que por disposición de las cosas, el poder frene al poder... Cuando el Poder Legislativo está unido al Poder Ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad porque se puede temer que el monarca o el Senado promulguen leyes tiránicas para hacerlas cumplir tiránicamente”.

Tampoco hay libertad si el Poder Judicial no está separado del Legislativo ni del Ejecutivo. Si va unido al Poder Legislativo el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al Poder Ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

“Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares.”<sup>4</sup>

A partir de esta teoría, los estudiosos de la ciencia política han hecho aportaciones significativas

<sup>3</sup> Aristóteles. “Política”. Porrúa, México. Duodécima edición. 1989. p.p. 371 y 372.

<sup>4</sup> Montesquieu. “Del Espíritu de las Leyes”. Sarpe. Madrid. 1984. Tomo I. p.p. 168 y 169.

a esta doctrina, de manera tal que este capítulo de la teoría política y del derecho constitucional ahora ya con una evolución notable, en que los autores coinciden en la necesidad de que exista una división de poderes, como en la organización de éstos en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El problema no está en definir la naturaleza y funciones de los diferentes poderes públicos, sino en lograr un razonable equilibrio entre los órganos encargados de cumplir las funciones públicas, sobre todo dada la complejidad de las relaciones sociales, las experiencias de diversos países y la flexibilidad de los sistemas modernos de división de poderes públicos en los que, a efecto de lograr mejores relaciones entre ellos, las divisiones entre ellos no son ni remotamente tajantes, sino que los diferentes órganos participan, en mayor o menor medida, de las funciones de los otros.

No interesa a este trabajo la discusión de la conveniencia de optar entre los sistemas parlamentarios y presidenciales, que son los modelos típicos de división moderna de las funciones públicas, ni analizar la existencia de otros poderes además de los clásicos, sino revisar los principios de colaboración entre poderes y las nociones de las funciones formales y materiales.

Por el principio de colaboración entre poderes, dos o más órganos participan de una misma función. Así, por ejemplo, de la función propiamente legislativa participa también el Presidente de la República, por medio de sus iniciativas de ley y su derecho de veto.

En lo que se refiere a las funciones formales y materiales, podemos observar que existen dos criterios para clasificar a los órganos estatales: criterio formalista u organicista, en el que el órgano caracteriza a la función desempeñada, así, una determinada actividad realizada por el órgano legislativo, con independencia de su naturaleza, siempre será legislativa; y criterio material, en el que se atiende a la naturaleza del acto, de suerte que si un acto tiene una naturaleza legislativa, el acto será legislativo. En nuestro país existen múltiples funciones que, de acuerdo con criterios materiales, corresponden a un determinado órga-

no y que, sin embargo las realiza otro diferente. Así, por ejemplo, el Congreso realiza funciones materialmente jurisdiccionales al erigirse en jurado de acusación y de sentencia en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Estos dos sistemas entremezclados en una forma adecuada, favorecerán sin duda alguna el equilibrio total del sistema. Pero si la colaboración entre poderes favorece a uno o varios de ellos en detrimento del resto y si, además, se acumulan en exceso en un órgano funciones que materialmente corresponden a otro diverso, no en aras de sanos equilibrios, sino buscando la fortaleza indebida de un poder, entonces la pretendida división de poderes no logra su objetivo primordial: que el poder frene al poder.

La reflexión que deriva de lo anterior es clara: en ánimo de revisar nuestro sistema de división de poderes y de acotar el denunciado presidencialismo, conviene revisar el sistema de colaboración entre poderes y la asignación de funciones materialmente extrañas a los órganos que las realizan, en aras de la fortaleza de los tres poderes, sus adecuadas relaciones de colaboración y la redistribución de competencias en aras del equilibrio, es decir, en aras del respeto al principio de la división de poderes.

Sin embargo, el tema no agota aquí su contenido. No es éste el único significado del término de división de poderes. El esquema tradicional de la división de poderes se completa con un elemento distinto, que explica Duverger, y que es la aparición y fortalecimiento de los partidos políticos. En efecto, Maurice Duverger estudia la división de poderes desde el punto de vista de los partidos políticos y analiza por separado los regímenes bipartidistas y los pluripartidistas. Respecto de los primeros señala:

“Si el mismo partido ocupa, al mismo tiempo, la presidencia y la mayoría de las dos asambleas borra casi enteramente la separación constitucional de los poderes. La diferencia entre el régimen presidencial y el régimen parlamentario se esfuma, de hecho, a pesar de su distinción jurídica. Estamos muy cerca del sistema inglés: lo estaríamos menos, si la armazón flexible de los partidos

norteamericanos no debilitara la concentración de los poderes realizada por el partido mayoritario. Por lo contrario, si la Presidencia y el Parlamento están cada uno en manos de un partido diferente, la separación de poderes oficiales se ve agravada por la rivalidad de los partidos, que le superpone una segunda separación. El dualismo aumenta aquí la división de poderes en vez de atenuarla: si los partidos norteamericanos fueran centralizados y jerarquizados, como los partidos británicos la separación sería tan profunda que implicaría una parálisis casi total del régimen. Un simple cambio en la dimensión respectiva de los partidos conduce a transformar por completo la naturaleza misma del régimen político.”<sup>5</sup>

Es decir que la existencia de un régimen bipartidista y la constitución misma de los partidos que lo componen, tiene una notable influencia en el esquema de la separación de poderes de un régimen. En lo que se refiere al multipartidismo, el mismo autor señala:

“Los efectos del multipartidismo son casi simétricos. De modo general, tiende a la separación constitucional, en primer lugar. En un régimen parlamentario, el gobierno debe apoyarse en una evaluación de partidos asociados: su alianza siempre es frágil y las entregas no cesan de anudarse en los corredores de las asambleas, para disociar la combinación presente y sustituirla por una nueva. El “juego parlamentario”, casi siempre ausente en el two parties system, adquiere aquí su fuerza y su significado: las cámaras recobran su libertad respecto al gobierno; dejan de estar confinadas a un papel de registro, mezclado con protestas platónicas de la oposición.”<sup>6</sup>

Es pues, en un régimen multipartidista, donde puede desarrollarse con mayor nivel de fortaleza la doctrina de la separación de poderes.

Entonces la separación real de las funciones públicas no sólo depende del marco constitucional, sino que además, tiene notable influencia en ella el sistema de partidos. Entonces para consi-

derar adecuadamente el grado real de separación de poderes, es menester tomar en cuenta el número de partidos existentes, su estructura interna y sus dimensiones, de tal manera que un régimen de partido de estado, de partido predominante, como el mexicano, termina con la vigencia real del principio de la división de poderes.

Conviene, finalmente, indagar acerca del grado de madurez e importancia de nuestro sistema de partidos y su incidencia en el sistema de división de poderes. Es claro, por ejemplo, que mientras se mantuvo el sistema de partido único o partido con mayorías decisivas, la división de poderes prácticamente fue inexistente: los legislativos renunciaron a su independencia y a su derecho de discrepar.

Ahora, enfrentamos formas inéditas de relaciones entre poderes, porque tenemos diversos casos de Legislaturas estatales que están en manos de partidos diferentes a los que tienen a su cargo los puestos ejecutivos. Esto sin embargo parece que no ha producido ni ruptura en las relaciones de poderes, ni parálisis de la función pública, ni estancamiento del régimen. antes bien ha probado que en la convivencia, pacífica y ordenada, en el respeto, el diálogo y la tolerancia, pueden resultar fortalecidos los poderes.

### III.- Federalismo y división de poderes.

Régimen federal y sistema de división de poderes convergen necesariamente en la conformación y estructura de los órganos de gobierno estatales. El sistema federal implica la existencia de niveles de gobierno (jurisdicción dual), en tanto que nuestro sistema de división de poderes garantiza que en los niveles federal y estatal, el poder se ejerce por órganos legislativos, ejecutivos y judiciales. Del respeto a estos dos principios, federalismo y división de poderes, y de su equilibrio, depende la eficacia del sistema.

Nunca el gobierno federal será suficiente para atender todas las necesidades en los diversos ámbitos de la existencia humana que se generan en la multiplicidad de comunidades humanas de un país como el nuestro, sobre todo atentos a las peculiaridades de las diferentes regiones. Nunca

<sup>5</sup>Duverger, Maurice. “Los Partidos Políticos”. Fondo de Cultura Económica. México, 1990. p. 422.

<sup>6</sup>Ibid. p. 426.

el Congreso de la Unión estará en posibilidad de regular todas las particulares formas de convivencia humana que se desarrollan en el país. Por ello, sabiamente, nuestro sistema prevé la existencia de los poderes legislativos de los estados. Sin embargo, para que realmente respondan a la finalidad con la que fueron creados, es necesario que funcionen adecuadamente, con plenitud de facultades respecto de la federación y con respeto en el ámbito estatal por el principio de separación de poderes.

En el primero de los espectros que se analizan, conviene reiterar la necesidad de que, en el marco del denominado "nuevo federalismo", se analicen con amplitud, en el ámbito particular de los poderes legislativos locales, las facultades que la constitución reserva para la federación, de las que están desde luego impedidas de conocer las Legislaturas de los estados; las bases mínimas de organización política de los estados; las prohibiciones absolutas y relativas que impone la Constitución a los poderes estatales; la definición y el ejercicio de las facultades concurrentes y coincidentes por parte de las leyes y autoridades federales; y, finalmente, la revisión del sistema tributario en la triple vertiente que se analizó en un inicio: materias de recaudación, administración de lo recaudado en materias concurrentes y distribución de los ingresos en aras de la justicia y la equidad, de manera que se traduzcan en un desarrollo regional armónico y equilibrado.

Este análisis necesariamente tiene que ver con todos y cada uno de los estados y con todos y cada uno de los poderes estatales, es decir, no es exclusivo del poder legislativo de un estado, sino que involucra a todos los poderes de todos los estados.

El otro tema de análisis, a manera de conclusión, se refiere propiamente al ámbito interno y tiene que ver con el respeto por la división de poderes que se da en las relaciones de los poderes de los diferentes estados: hasta qué punto la absorción de facultades por parte de los poderes ejecutivos locales ha limitado el ejercicio de las facultades que le son propias al Poder Legislativo.

En este punto desde luego que las experiencias

son muy diversas: no ha ocurrido lo mismo con los estados en los que los Poderes Legislativo y Ejecutivo se ejercen por un mismo partido, que en los que el poder es compartido. Aún en los primeros no es lo mismo el estilo de un partido en el gobierno que el de otro o el estilo personal que imponen los gobernadores y los componentes de las asambleas legislativas. En los Estados con Congresos que no domina el mismo partido que tiene a su cargo el Poder Ejecutivo, de igual forma las situaciones resultan muy variadas en cada caso. De manera tal que tenemos un espectro muy amplio de experiencias que nos permiten una gran riqueza para el análisis.

Además de lo anterior, incide también en cada caso el desarrollo dentro de las comunidades estatales, de los sistemas de partidos, la existencia de los partidos estatales y la madurez cívica que alcanza la ciudadanía.

Finalmente, lo que importa, dentro de toda esta variedad de relaciones entre poderes y de situaciones particulares de cada estado, es que en cada caso, se busque con toda objetividad, por encima de intereses personales o grupales, anteponiendo sobre todo el interés nacional, un sano equilibrio en las relaciones entre los diferentes poderes públicos en los estados y el respeto auténtico al régimen federal, que incidan, en forma definitiva, en el fortalecimiento de las asambleas legislativas estatales.

#### IV.- Los Legislativos Estatales.

Hasta ahora nos hemos referido a circunstancias que son externas a los Congresos locales, sin embargo, con la misma preocupación conviene echar una mirada al interior de las asambleas legislativas estatales.

En este punto, como en el anterior, tenemos una gama muy diversa de experiencias y de relaciones. Sin embargo, delinearemos apenas si, una serie de aspectos en los que cada asamblea legislativa tiene que reflexionar con el fin de asegurar la eficacia de los órganos legislativos. Estas reflexiones, sin distinguir niveles de importancia, ni pretender ser una revisión exhaustiva, giran en torno de:

- 1 El reconocimiento y la adecuada regulación de los grupos parlamentarios.
- 2 La optimización del sistema de comisiones.
- 3 La integración democrática de las asambleas, es decir, la revisión de los sistemas mayoritarios y proporcionales.
- 4 La revisión de sus relaciones con los otros poderes públicos.
- 5 El sistema de sanciones administrativas para los diputados que incumplan con sus obligaciones.
- 6 La existencia de la Gran Comisión.
- 7 La profesionalización y permanencia del personal dedicado a la asesoría y a la elaboración de proyectos.
- 8 La modernización de los apoyos técnicos con que cuentan los legisladores e investigadores.
- 9 Las relaciones con otros legislativos estatales para intercambio de experiencias e información a través de los medios que ofrece la tecnología.
- 10 La revisión de la estructura, funciones, atribuciones y necesidad de la Comisión Permanente.

- 11 En general, la revisión de los esquemas y sistemas parlamentarios.

El compromiso con el adecuado funcionamiento de los legislativos estatales, como bien se puede apreciar, debe hacerse en varios niveles e involucra a diversas instancias, pero es una necesidad impostergable, sobre todo si se quiere redefinir el esquema federal y tener un Poder Ejecutivo acotado, como se ha anunciado reiteradamente por diversos partidos y funcionarios de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Los enunciados constitucionales, si no se quiere que terminen siendo solamente enunciados, deben revisarse no ahora, sino constantemente para evitar el anquilosamiento de las estructuras políticas en aras de lo que realmente interesa al gobierno y al pueblo: el bien común.

Antes de concluir, quiero dejar constancia de mi reconocimiento al señor Licenciado Miguel Angel Martínez Espinoza, Director del Departamento de Investigación Jurídica, por su valiosa colaboración en la estructura de lo aquí expresado.



H. Recinto Legislativo del Estado de Jalisco



Palacio Legislativo del estado de Michoacán