

Capítulo quinto

LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN LOS CONGRESOS DE LAS ENTIDADES
FEDERATIVAS 219

I. El sistema de competencias del federalismo mexicano y
los Congresos de las entidades federativas 219

II. La normatividad que expiden las legislaturas estatales . . . 224

CAPÍTULO QUINTO

LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN LOS CONGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

I. EL SISTEMA DE COMPETENCIAS DEL FEDERALISMO MEXICANO Y LOS CONGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Debe partirse de la división política-territorial del Estado que en la mayoría de los casos, responde a cuestiones de carácter histórico, geográficas, políticas y económicas. Esto lleva a las tareas de gobierno a realizarlas de una manera más directa y eficiente, al poder conocer los problemas de una comunidad de forma cercana e inmediata. La integración de los órganos locales de gobierno varía, ya que en países donde existe un absolutismo de poder la designación de funcionarios regionales se hace sin la participación ciudadana, hasta aquellos Estados en los que sus entidades federativas, provincias, prefecturas o regiones se eligen popularmente son funcionarios. En los Estados federales coexisten el gobierno federal y los locales, como en México, que se constituye en una república representativa, democrática, federal compuesta de estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, pero unidos en una federación. Con esto, se enmarcan dos esferas para el ejercicio del poder: federal y estatal. Respecto a la primera, dispone la Constitución mexicana que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En concordancia, las entidades federativas adoptan para su régimen interior la forma de gobierno republicana, representativa y popular; dividiendo el ejercicio del poder público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre. En este caso, plantea la existencia de un Poder Legislativo local, que se deposita en una Cámara de diputados el cual tendrá como facultad principal, la creación del sistema jurídico estatal, con base en la normatividad federal.

Consecuentemente, en la técnica legislativa es de gran interés conocer este tipo de órgano local de gobierno (Congreso del Estado), en sus distintas facetas: integración, organización y funcionamiento. De ahí que, la técnica legislativa cuente con una relación estrecha con las formas de gobierno y de Estado, que en nuestro caso, es el federalismo, ya que el ordenamiento jurídico establece un reparto de competencias entre los distintos del Estado y entre los diferentes órganos de cada poder. Si la separación es fácil por lo que toca al poder legislativo respecto de los demás poderes del Estado, no ocurre lo mismo en lo que se refiere al Poder Ejecutivo, en el que encarna la mayor parte de la actividad administrativa, así como el judicial. En efecto, la ejecución de las leyes corre a cargo de las autoridades administrativas y judiciales, y aunque el ordenamiento jurídico procura definir las respectivas atribuciones, esta determinación no siempre es lo bastante precisa para evitar todo choque o rozamiento entre unas u otras autoridades. Por eso, la técnica legislativa ha de prever a los supuestos conflictos planteados entre los órganos jurisdiccionales, órganos administrativos y unos y otros. En la creación y ordenación de las instituciones de los poderes públicos, la técnica legislativa ha de considerar que, dichos cometidos son asignados a una pluralidad de órganos, lo que en ocasiones provoca controversias a la hora de concretar la instancia competente para conocer de un asunto en particular. Una advertencia se impone y es que, la denominación de los diversos tipos de controversias competenciales que puedan plantearse reciben nombres diversos, en atención sobre todo a los órganos entre los que se debate la atribución.

Para poder entender en su justa dimensión qué son los órganos locales de gobierno, debemos atender a la forma de Estado y de gobierno de cada país, ya sea que nos encontremos ante una monarquía (absoluta o constitucional) o bien una república (central o federal). A partir de la estructura política total, podremos ir precisando su conformación interna. En ese sentido, los órganos locales de gobierno son los entes que tienen a su cargo el ejercicio del poder en una región determinada, atendiendo a la división política-territorial de una nación y a los lineamientos jurídicos de su estructura estatal.

En el federalismo mexicano, las leyes federales se observan en todo el territorio nacional y en zonas de jurisdicción federal; las disposiciones locales se aplican en cada entidad federativa. En algunos casos, un solo ordenamiento jurídico prevé normas aplicables en el orden nacional y en el ámbito local para el Distrito Federal. En consecuencia, al redactar, discutir

y aprobar las disposiciones legales, es substancial conocer el sistema de competencias previsto en el artículo 124 constitucional, que regula la concurrencia de autoridades federales, locales y municipales “las facultades que no están expresamente concedidas por esta carta suprema a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

Es oportuno esbozar una breve clasificación general de los diversos supuestos de duda que pueden plantearse en el ejercicio de las competencias de los entes constitucionales: A) *Según la naturaleza de los órganos implicados en la controversia*, se distinguen los siguientes casos: a) Que el conflicto se plantee entre entes de igual naturaleza, por ejemplo, entre órganos administrativos, entre distintas administraciones públicas (federales, estatales y municipales), entre órganos administrativos de la misma administración, que se conocen como *conflictos de atribución*, entre órganos jurisdiccionales, en los que a su vez cabe diferenciar según que el conflicto se plantee entre órganos del mismo orden jurisdiccional, denominándose cuestiones de competencia; b) Que el conflicto se suscite entre entes de distinta naturaleza, ya sea entre un órgano judicial y el legislativo o entre un órgano judicial y un órgano administrativo, llamándose a estos *conflictos de jurisdicción*; B) *En atención a la naturaleza del conflicto*, cabe hablar de conflictos positivos de competencia, que se dan cuando dos órganos se estiman competentes para conocer del caso que se plantea; conflictos negativos de competencia, que tienen lugar cuando ninguno de los órganos se considera competente para conocer del fondo del asunto. Para cada uno de los casos mencionados, el ordenamiento ha de prever cauces diversos de resolución de la controversia. Estos conflictos jurisdiccionales pueden ser: a) Por el carácter de los órganos: 1. *Cuestiones de competencia*, el conflicto se plantea entre un órgano jurisdiccional y otro administrativo. 2. *Competencias*, cuando los dos órganos son jurisdiccionales. 3. *Conflictos de atribuciones*, cuando los dos órganos son administrativos. b) Por la naturaleza del conflicto. La doctrina y algunas legislaciones distinguen dos clases: 1. *Conflictos positivos*, cuando dos órganos se estiman competentes para conocer del mismo asunto. 2. *Conflictos negativos*, cuando los dos órganos no se estiman competentes para conocer del mismo asunto.

No obstante, las atribuciones de la federación se extienden a través de las facultades implícitas contempladas en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, que autoriza al Congreso de la Unión a “expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades

anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”. Igualmente, se limita el alcance del artículo 124 constitucional, al permitir que, el Congreso General establezca en ciertos casos la concurrencia entre los gobiernos federal, estatal y municipal, por ejemplo, la distribución de funciones sobre asentamientos humanos (artículo 73, fracción XXIX-C), ecología (artículo 73, fracción XXIX-G), salud (artículos 4o. y 73, fracción XVI), educación (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), vías generales de comunicación y de la esfera local, así como en materia de monumentos arqueológicos (artículo 73, fracciones XVII y XXV).

El Congreso de la Unión está facultado para legislar e instituir la concurrencia entre los órdenes de gobierno del Estado federal mexicano. Esta legislación obliga a las entidades federativas a dictaminar sobre lo mismo, por lo que es necesario respetar la autonomía de las autoridades locales. Ello pretende evitar una multiplicidad de leyes en el país, que frenen el desarrollo y consolidación de nuestro federalismo y el equilibrio entre los poderes centrales y locales.

El artículo 48 constitucional describe que, las islas “dependerán directamente del gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los estados”. La Secretaría de Gobernación es la que administra las islas de ambos mares de jurisdicción federal, en las que regirán las leyes civiles, penales y administrativas en el ámbito federal, con jurisdicción de los tribunales federales con mayor cercanía geográfica.¹¹²

La competencia de las autoridades federales, estatales y municipales, se refleja en la ejecución de sus actos y en la emisión de disposiciones jurídicas. Al respecto, la fracción XXX del artículo 73 y el precepto 124 constitucionales, distribuyen las competencias entre los órdenes de gobierno, cuyas facultades no concedidas a la Federación se reservan a los gobiernos estatales. No obstante, éstos estarán atentos a las prohibiciones estipuladas en la propia ley fundamental. Esta norma estipula facultades que atribuyen o prohíben a la Federación y a las entidades federativas, como las potestades coincidentes o coexistentes. Por ello, se habla de facultades *expresas e implícitas* para legislar a cargo del órgano legislativo federal; las atribuciones *concurrentes* facultan al Congreso de la Unión

¹¹² Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 2001, pp. 961 y ss.

para expedir leyes que distribuyen competencias entre los tres ordenes de gobierno de nuestra federación; las coexistentes y coincidentes autorizan simultáneamente al Poder Legislativo Federal y a las legislaturas locales, para legislar sobre ciertas materias, como en educación (artículo 3o.), salubridad (artículo 4o. y fracción XVI artículo 73), asentamientos humanos (fracción XXIX-C, artículo 73), equilibrio ecológico (fracción XXIX-G, artículo 73), sobre menores infractores (artículo 18), alcoholismo (artículo 11), etcétera.¹¹³

Las *facultades coincidentes* del Congreso de la Unión parecen compartir la misma naturaleza y constituir una excepción al sistema federal; por su parte, las facultades concurrentes establecen a través de la legislación ordinaria, las bases comunes de diversos órdenes de gobierno sobre una cierta materia. Así, las leyes y decretos que expide el Congreso de la Unión se denominan “generales”, nominación que reviste gran envergadura. Distribuyen competencias entre la Federación, estados y municipios sobre cierta materia; fija bases generales de concurrencia para desarrollarse en las entidades. Esta normatividad se complementa por la que emiten los Congresos locales o por el Congreso General al legislar para el Distrito Federal. De igual forma, desarrollan cierta materia jurídica; precisan un ámbito espacial de aplicación que abarca el territorio nacional o local, así como las competencias de una o varias dependencias de la Administración Pública. Consecuentemente, las frases de “ley general” y “ley federal” se utilizan como sinónimos respecto al alcance en el ámbito espacial de aplicación. Por ejemplo, las leyes mercantiles que tradicionalmente se catalogan como leyes generales, se aluden como sinónimo de “ley federal”, por referirse al ámbito espacial federal. El cumplimiento de las leyes generales o federales es obligatorio en el territorio nacional, ya que se aprueban por el Congreso de la Unión, se promulgan por el presidente de la República y se publican en el *Diario Oficial de la Federación*. Luego, se interpretan y aplican por las autoridades constitucionales respectivas. Así, el Congreso de la Unión dicta la legislación

¹¹³ Sobre el derecho constitucional de las entidades federativas, ha disminuido el interés para su desarrollo doctrinario, por lo que es primordial rescatar este tipo de estudios, como el de Rabasa Mishkin, Emilio O., “El Congreso de la Unión y los Congreso de los Estados hacia el Siglo XXI”, *Altamirano*, del H. Congreso del estado de Guerrero, México, año 1, núm. 4, enero-febrero de 1998, pp. 85-96; Gámiz Parral, *op. cit.*, nota 47, pp. 41 y ss., García Máinez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 49a. reimp., México, Porrúa, 1998, pp. 52 y ss.

precisada en su ámbito competencial, señalada en el artículo 73 constitucional. A estas funciones se agregan las exclusivas de ambas cámaras del Congreso de la Unión.

Por su parte, conforme los artículos constitucionales 76, fracción V, 108 párrafo cuarto y 133, todas las entidades federativas cuentan con una Constitución Política; estas constituciones no podrán contravenir la general del país. Debe adoptar en su régimen interior de gobierno, la forma republicana, representativa y popular, cuya división territorial será el municipio libre, conforme el artículo 115 en su párrafo primero. Así, los gobernados de la entidad, ejercen su soberanía por conducto de los poderes estatales, según el artículo 41, párrafo primero; estos estados conforman el pacto federal, con la extensión territorial que tuvieron hasta 1917, así como sus islas, de acuerdo con los artículos 42, fracción I, 43, 45, 48; cada estado es libre de organizarse en su régimen interior, pero ha de contar con una legislatura, un Poder Ejecutivo a cargo de un gobernador y de una estructura de dependencias o secretarías administrativas, un tribunal superior y ayuntamientos municipales, juntas locales de conciliación y arbitraje, y establecer quienes se consideran como servidores públicos, según los artículos 40, 55 fracción V, párrafo segundo y tercero, 71 fracción III, 73 fracción II, 82 fracción VI, 76 fracción V, 107 fracción V-inciso d, 108 párrafo cuarto, 115, 116, 119, 120 y 123-A fracción XXXI. Esto conlleva a que, la forma de organización del Estado supone una distribución de competencias entre el Estado y las comunidades locales en relación con las diversas materias, lo que trae consigo que deba ser la legislación sectorial la que determine en cada caso, las competencias que corresponden a los poderes públicos de los distintos ámbitos de competencia.

II. LA NORMATIVIDAD QUE EXPIDEN LAS LEGISLATURAS ESTATALES

La Constitución es el instrumento macro que sienta el principio de la organización de la administración pública para la gestión de sus respectivos intereses, así como el deber del legislador para la asignación de competencias en el marco de una creciente complejidad de la vida social, delimitando los intereses exclusivamente locales, que se refleja en una autonomía local. Ésta ha de ser entendida como un derecho de la co-

munidad local a participar a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. La palabra autonomía significa la potestad de ciertos órganos para dotarse a sí mismos de normas propias. Los entes locales, en cuanto partes de un todo estatal, tienen garantizada su autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. En efecto, autonomía no es soberanía, y aun este poder tiene sus límites y, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido. Asimismo, la Constitución¹¹⁴ delimita el ámbito de los poderes autónomos, circunscribiéndolos a la gestión de sus respectivos intereses, lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo. Los órganos constitucionales son regulados en el propio texto constitucional, sin embargo, los entes locales se regulan por el legislador ordinario. Así, la configuración institucional se reserva al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Igualmente, la autonomía local se refleja como un derecho y una capacidad efectiva para las entidades locales de regular y administrar, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de su población, una parte importante de los asuntos públicos.

Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las entidades federativas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los municipios y a las entidades federativas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, conforme a los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos. Esta autonomía local se ve com-

¹¹⁴ Para una mejor disertación sobre los alcances de una Constitución, acudir a García Belaunde, Domingo, *La Constitución y su dinámica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 29 y ss.

prometida de una manera sutil y gradual a través de las intervenciones, cada vez más extensas, del Estado en la vida de los ciudadanos, especialmente en lo social y en lo económico. El crecimiento de los servicios suministrados por el Estado favorece la tendencia a crear instituciones especializadas establecidas sobre una base funcional, mientras que las corporaciones locales representan la alternativa de base territorial. La amenaza más grave para la autonomía local es la representada por las fuerzas centralizadoras que se apoyan en la argumentación aparentemente tan lógica, como la referida a que, la complejidad técnica creciente de la administración moderna obliga a trasladar las decisiones a órganos más importantes, tecnificados y cada vez más alejados del ciudadano que paga los servicios que recibe. Ante esta situación, parece que la defensa de la autonomía local debe matizarse de tal manera que no consista en oponerse frontalmente a la realidad que significa el Estado. Como ya se ha indicado, los municipios, más antiguos que el Estado, son, hoy, parte integrante de la estructura del Estado.

Al considerar las corporaciones locales, no como antítesis del Estado, sino como parte de un todo orientado a la satisfacción de las necesidades sociales, se empieza a poder articular un posible sistema de reparto de competencias, en el que el principio de autonomía local puede enriquecerse con la participación de los propios ciudadanos. Es en este marco, en el que la garantía de las libertades y derechos del hombre reside en la garantía de los derechos y libertades de las entidades locales, los Congresos estatales pueden legislar sobre cualquier materia no asignada al legislador federal. Cuentan con una sola cámara, cuyos diputados de mayoría relativa se eligen de forma directa y los de representación proporcional con base en la proporción de los habitantes, sin poderse reelegir para el periodo inmediato, según el artículo 116, fracciones I, párrafo segundo, II, párrafos segundo y tercero, de la carta fundamental. Subsecuentemente, las asambleas legislativas estatales se apoyan en una estructura organizacional con base en la Ley Orgánica del Congreso y su Reglamento Interior de cada entidad federativa, pues determinan sus funciones y facultades del Congreso con fundamento en un marco jurídico elemental, su forma de organización e integración, como el siguiente esquema:

1. Comisión Instaladora.
2. Mesa Directiva.
3. Comisiones.

Estos cuerpos deliberantes varían en cantidad y nombre en cada estado de la República:

- Permanentes.
- De dictamen.
- Especiales, temporales o de investigación.
- Jurisdiccionales.

4. Comités.

Los comités varían en cantidad y denominación en cada estado.

5. Auditoría Superior o Contaduría Mayor de Hacienda.

De conformidad con la Ley Orgánica del Congreso del Estado, la naturaleza jurídica lo puede clasificar como independiente o como un ente administrativo del Congreso.

- Acuerdos parlamentarios.
- Oficios.
- Circulares.
- Lineamientos.
- Manuales.
- Instructivos.
- Planes.

6. Órganos administrativos.

A. Tesorería.

B. Oficialía Mayor.

- Acuerdos Parlamentarios.
- Circulares.
- Lineamientos.
- Manuales.
- Instructivos.
- Planes.

Los Congresos de las entidades federativas, para legislar, siguen un proceso legislativo similar al modelo federal, pero con algunas variables. Estas peculiaridades se reflejan en lo siguiente: como contar con dos o tres periodos ordinarios anuales; la atribución de iniciar leyes y decretos se

asigna al gobernador y a los legisladores estatales; en algunos Estados se confiere este derecho de iniciativa legislativa al Tribunal Superior de Justicia en lo relativo a sus funciones, a los ayuntamientos o consejos municipales; la iniciativa popular, que se registrará bajo ciertos requisitos, como presentarla por un determinado número de ciudadanos, etcétera.

A las resoluciones de los Congresos estatales también se les atribuye el carácter de leyes “generales” o decretos, en sus respectivas competencias, excepto lo reservado al Congreso de la Unión. Por eso, en las Constituciones de los estados se plasman las facultades de sus Congresos y los procesos legislativos, cuestiones que se detallan en las leyes orgánicas de los órganos legislativos. Estas Constituciones locales se fundamentan en la Constitución Política Federal;¹¹⁵ ésta señala las hipótesis que prohíben a los estados para legislar sobre ciertos temas, así como los asuntos que requieren concurrencia legislativa. Por ende, es trascendental que los legisladores locales conozcan las atribuciones entre el Congreso de la Unión y los Congresos estatales, con el fin de emitir la legislación del orden local, como en materia educativa conforme los criterios que dicte el Congreso de la Unión, así como establecer universidades, educativos e instrucción pública, conforme los artículos 3 fracción VIII y IX, 31 fracción I y 121 fracción V, de la carta magna; en cuestión sanitaria, asentamientos humanos y en protección a los menores en concurrencia con la federación, según el precepto 4, párrafos cuarto y quinto; en profesiones y trabajos lícitos, acorde al artículo 5o., párrafos primero y segundo; lo concerniente al servicio social y la obligatoriedad de participar en las armas, de jurados, concejiles y de elección popular, con arreglo a al numeral 5, párrafo cuarto; sobre los supuestos de perturbación de la paz pública, acorde al artículo 6o.; lo referente a las casos en que el gobernador solicite al presidente de la República la inclusión de reos extranjeros dentro de su jurisdicción para trasladarlos a su país de origen para cumplir su sentencia, según el numeral 18, párrafo quinto; respecto la ocupación de la propiedad privada por causa de utilidad pública y lo relativo al fraccionamiento de la propiedad rural, previsto en el artículo 27, fracciones VI, párrafo segundo y XVII, párrafo primero; tocante leyes de ingresos, en consonancia con el precepto 31, fracción IV; en leyes electorales y partidos políticos, previstas en los artículos 36, fracciones

¹¹⁵ Tocante el origen y el espíritu del federalismo, y como referencia para el Estado mexicano, véase Cabrera Acevedo, Lucio, *El Constituyente de Filadelfia de 1787 y la Judicial Review*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, pp. 63 y ss.

III, IV y V, 41 párrafo sexto; lo inherente a la coordinación entre dos entidades para planear el desarrollo de centros geográficos comunes, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI; acerca de los inmuebles ubicados dentro de su territorio, conforme el numeral 121, fracción II, y del estado civil de las personas, según el precepto 130, párrafo tercero.

Además, las legislaturas locales, también pueden emitir leyes que protejan y promuevan los valores indígenas, según el artículo 41; que garanticen el derecho a la información, de acuerdo con el numeral 6; que prevean y eviten los abusos en prisiones, conforme el precepto 18, párrafo cuarto; que determinen el porcentaje de los municipios sobre los impuestos por energía eléctrica, según el artículo 73, fracción XXIX; que establezcan contribuciones a favor de los municipios y dar las bases para que los gobernadores celebren convenios con los municipios, conforme el numeral 115, fracción IV; que fijen las bases sobre las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, así como de los municipios, contemplado en los artículos 123 y 116, fracción V. Equivalentemente, en materia municipal, los Congresos estatales pueden expedir leyes que prevean las bases para que los ayuntamientos expidan bandos de policía y buen gobierno; sobre la prestación conjunta de servicios públicos y coordinación entre municipios; que determinen anualmente las bases, montos y plazos para la entrega de las participaciones federales a municipios; que establezcan impuestos en bienes inmuebles y prestación de servicios públicos sin la interferencia del Congreso de la Unión; que aprueben leyes de ingresos de los ayuntamientos, la revisión de sus cuentas y del uso de suelo bajo su jurisdicción, según el artículo 115, fracciones II, III, IV y V. Igualmente, los Congresos locales cuentan con el derecho de iniciativa ante el Congreso de la Unión, conforme el artículo 71, fracción III, así como intervenir en los procesos de reforma de las Constituciones locales y la federal, según el numeral 135.

Conjuntamente, es relevante tener presente el artículo 124 constitucional, que estipula que, lo no reservado a la federación lo podrán ejercer los estados. Éstos no legislarán en materias exclusivas de la federación o que infrinjan garantías constitucionales. Por tanto, los Congresos locales no emitirán leyes que establezcan censura, exijan fianza a los autores o impresores o restrinjan la libertad de imprenta, con arreglo a el artículo 7o.; que coarten el derecho de asociación o reunión cuando sea pacífica y el objeto sea lícito, conforme al artículo 9o., párrafos primero y segundo; que otorguen títulos nobiliarios, privilegios, honores hereditarios o trate de dar

efecto a los concedidos en otros países, de acuerdo con el artículo 12; que instituyan tribunales especiales y que intenten dar efectos retroactivos, con arreglo a los numerales 13 y 14 párrafo primero; que restrinjan el comercio interestatal, según el precepto 73, fracción IX; que otorguen subsidios o excepciones respecto las materias previstas en el artículo 115, fracción IV, incisos a y c; que autoricen a los ciudadanos a portar armas, según el numeral 10; que restrinjan el libre tránsito en el Estado, según el precepto 11; que establezcan contribuciones sobre bienes de dominio público de la federación, estados o municipios, según el artículo 115, fracción IV, inciso c); que permitan a los funcionarios públicos estatales a desempeñar simultáneamente dos funciones de elección popular, según el artículo 125; que faculte a los ministros de algún culto heredar de otro o de una persona que no sea su pariente dentro del cuarto grado o haya dirigido o auxiliado espiritualmente, conforme el precepto 130, párrafo décimo; que conceda gravar el comercio exterior, según el artículo 131.

Así, se constata una legislación en la que se cristalizan las facultades y prohibiciones de los Congresos locales. Las iniciativas presentadas sobre estos y otros tópicos, se turnan a una comisión dictaminadora para su análisis, discusión, aprobación o desechamiento. Luego, se formula un dictamen para presentarse ante el Pleno del Congreso estatal o de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para su lectura, discusión y aprobación; el fin de estos dictámenes es derogar, modificar o adicionar una ley. En el supuesto de desechar una iniciativa, no volverá a presentarse en el mismo periodo de sesiones; en caso de aprobarse (ya sea la original o una propuesta diferente a la presentada), la resolución del Congreso o del órgano legislativo del Distrito Federal se enviará al titular del Poder Ejecutivo para promulgarse y publicarse en el *Periódico Oficial del Estado* o la *Gaceta de Gobierno del Distrito Federal*.

Si una iniciativa merece observaciones y propuestas de cambio, se presentan por escrito al Congreso o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para su análisis; de aprobarse dichas observaciones, se turnarán al titular del Ejecutivo para su publicación. Igualmente, si el órgano legislativo ratifica la redacción inicial turnada al gobernador o al jefe del gobierno del Distrito Federal, también se enviará a su publicación en el *Periódico Oficial del Estado* o la *Gaceta de Gobierno*, del gobierno de la capital de la República para convertirse en norma obligatoria. No obstante, el gobernador o jefe de gobierno puede ejercer su derecho de veto,

aunque es común que por mandato constitucional esté facultado para vetar los acuerdos y resoluciones locales en materia electoral, las resoluciones de juicio político o en declaración de procedencia de desafuero, así como las leyes y reglamentos referidos al funcionamiento y la estructura de la institución legislativa.

También se prevé una Comisión permanente para funcionar en los recesos del órgano legislativo del orden local, cuyas facultades son de mero trámite y de carácter administrativo. Igualmente, existe una entidad técnica para vigilar y fiscalizar al Poder Ejecutivo y a los ayuntamientos, por ejemplo, en el caso del Congreso del estado de Zacatecas se denomina Contaduría Mayor de Hacienda. Este órgano depende del propio Congreso o de la Comisión permanente. De esta forma, hay códigos, leyes orgánicas, leyes en diversas materias, resoluciones, decretos y acuerdos del propio congreso. Ver anexo II.