



CAPÍTULO OCTAVO

PODER LEGISLATIVO

Siguiendo la estructura de la Constitución federal, el constituyente de Baja California decidió integrar en su parte orgánica, después de lo relativo a la forma de gobierno, lo concerniente a los tres poderes públicos, iniciando por el Poder legislativo. La organización y facultades de este poder se encuentran delimitadas en el título tercero, en cinco capítulos, que integran los artículos del 13 al 39. Sistematizado este tema en 26 artículos, resulta ser el apartado más amplio del texto constitucional bajacaliforniano, y también el que más reformas ha tenido, con una suma de 26 en total, que en consideración al número de ocasiones en que se ha reformado cada artículo hacen un total de 77 modificaciones o adiciones.

En esta circunstancia, también se puede calificar este apartado como *sobreconstitucionalizado*, toda vez que hay temas y subtemas que bien pudieran normarse en la legislación reglamentaria, en este caso, la Ley Orgánica del Poder Legislativo. Entendemos que hay temas que necesariamente no pueden dejarse a leyes secundarias, como el caso de los requisitos para ser diputado, toda vez que fijar requisitos es limitar el derecho a elegir y ser electo, ésta es una función que sólo corresponde al constituyente; pero hay temas como el procedimiento de asignación de diputados por el principio de representación proporcional, los asuntos sobre los periodos ordinarios de sesiones, y la forma de integración de quórum, entre otros, que pudieran remitirse a la ley orgánica. Por otra parte, hay otros temas en el texto constitucional que debieran remitirse al título del Legislativo, como el nombramiento

de consejeros electorales, que se encuentra en el artículo 5o., que integra lo relativo a la materia electoral.

Son varios los aspectos que en consideración al sistema federal deben ser analizados y, en su caso, revisados sobre el Poder Legislativo. Un aspecto fundamental en este tema lo constituye la distribución de competencias legislativas. Efectivamente, el sistema de distribución de competencias legislativas, en México, no obstante el sistema federal, se encuentra todavía bastante centralizado. Si bien el artículo 124 de la ley fundamental mexicana otorga reserva formal a favor de las entidades federativas, la propia Constitución conservó a favor del Legislativo federal, facultades exclusivas muy amplias. Las facultades exclusivas del Congreso de la Unión se encuentran en su mayor número de materias en el artículo 73, además de otros preceptos que conceden facultades al propio Congreso de la Unión para legislar, como los numerales 26, 27 y 28 de la propia ley fundamental.

La doctrina expone su preocupación a este tema, en el sentido de que estando el Estado mexicano formalmente constituido bajo un sistema federal presenta los problemas típicos de un Estado unitario, como son el distanciamiento de la realidad, así como problemas de eficacia e inmediatez. En este sentido, Francisco Fernández Segado, al referirse al federalismo latinoamericano, expone que “se trata de un federalismo diferente, caracterizado por el inequívoco predominio del poder central, la naturaleza jerárquica del poder y de la autoridad y la existencia de una relación de dependencia de unos poderes respecto de otros”.⁵⁷ Por su parte, José María Serna de la Garza afirma que

son varios los aspectos del federalismo mexicano que deben ser revisados en su configuración jurídico-institucional. Entre ellos destaca el sistema de distribución de competencias legislativas. El grueso de las materias sobre las que el Congreso de la Unión puede legislar se encuentra en el artículo 73 de la Constitución, mismo que es uno de los más extensos (compuesto por treinta

⁵⁷ Fernández Segado, Francisco, *El federalismo en América Latina, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, UNAM, núm. 41, 2003, p. 18.

fracciones); pero otros artículos también atribuyen facultades al Congreso de la Unión para legislar, como el artículo 26 (en materia de planeación nacional de desarrollo); el artículo 27 (en materia agraria y explotación de recursos del subsuelo, entre otras); o el artículo 28 (en materia de monopolios, control de precios y protección al consumidor).⁵⁸

De la misma manera, Diego Valadés manifiesta:

otro indicador de la propensión reductora del sistema federal, consiste en la aplicación del artículo 124 constitucional, con relación al 73, relativo a las facultades del Congreso federal. Conforme al artículo 124, “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”, por lo que en la medida en que se amplíen las atribuciones conferidas al Congreso en el artículo 73, se reducen las atribuidas a los estados por virtud del artículo 124.⁵⁹

Se coincide en este tema sobre la distribución de competencias, que dadas las condiciones actuales de México, la descentralización legislativa tendrá que ser con un alto grado de responsabilidad y realismo, como bien lo afirma José María Serna de la Garza, “un enfoque más realista y más conveniente para México, es avanzar en el camino de una descentralización gradual y selectiva. Me refiero a un enfoque que trace el horizonte de reforma de un Estado federal altamente centralizado, en la dirección de una descentralización progresiva en ciertas materias”.⁶⁰

⁵⁸ Serna de la Garza, José María, “Introducción al análisis del sistema federal”, en Valadés, Diego y Barceló Rojas, Daniel A. (coords.), *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano*, México, UNAM, 2005, p. 13.

⁵⁹ Valadés, Diego, “Una nueva perspectiva del Estado constitucional”, en Häberle, Peter (coord.), *El federalismo y el regionalismo como forma estructural del Estado constitucional*, México, UNAM, 2006, p. 20.

⁶⁰ Serna de la Garza, José María, “Introducción al análisis del sistema federal”, en Valadés, Diego y Barceló Rojas, Daniel A. (coords.), *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano*, México, UNAM, 2005, p. 13.

Por otra parte, las limitaciones impuestas a la autonomía local para estructurar la organización de su legislatura se puede resumir en el respeto a la cifra mínima de diputados en proporción al número de habitantes; en observar el principio de no reelección de los diputados, y en elegir diputados por el sistema de minoría.

Los estados de la federación, con sustento en la ley fundamental mexicana, organizan su poder público adoptando el sistema de división de poderes. Uno de ellos lo constituye el Poder Legislativo, al cual la carta magna le asigna diferentes denominaciones: Legislativo, legislaturas de los estados, órgano Legislativo estatal o legislaturas.⁶¹ Por lo que respecta a las facultades para organizarse, conforme a los artículos 42 y 43 de la Constitución federal, Baja California, como integrante de la federación, para su organización interna goza de facultades conforme se disponga en la Constitución local; esto, sin contradecir lo ordenado por la ley fundamental mexicana. Por esto, en observancia del artículo 115 de esta norma fundamental, nuestra entidad ha “adoptado, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular... dividiéndose por disposición del 116 de la misma ley, el poder público en Ejecutivo, Legislativo y Judicial”. En efecto, la Constitución otorga a las entidades federativas la facultad de organizarse conforme lo consideren conveniente estableciendo algunas restricciones.

En Baja California, el Poder Legislativo se manifiesta mediante las dos formas genéricas clásicas: la constituyente o fundamental y la ordinaria. La función constituyente, a su vez, se materializa en dos formas; la original, tomando en cuenta que es la primera a partir de la autorización emitida por la Constitución federal, en acatamiento de la orden expresa del decreto publicado el 16 de enero de 1952, que crea a Baja California como entidad federativa. La segunda función constituyente, calificada de derivada, se

⁶¹ Véanse artículos 116, 122, 105 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

manifiesta mediante la posibilidad, también fundamental, de reformar la Constitución local, que se concreta con la intervención de otros órganos, como son los ayuntamientos.

El Poder Legislativo de Baja California, en ejercicio de las facultades que le otorga la Constitución estatal, se manifiesta también mediante una función ordinaria, para emitir la legislación local, que puede ser de tres clases: orgánica, reglamentaria y ordinaria. Esta segunda función ordinaria es ejercida por la legislatura local y por el Ejecutivo en uso de sus facultades.

Asimismo, en el Poder Legislativo de Baja California, siguiendo el criterio de la Constitución federal, no todas sus funciones son de naturaleza materialmente normativa, sino que formalmente tiene asignadas otras funciones, como son las de control o fiscalización, de nombramiento, jurisdiccionales, y de orden político-administrativo.

I. CONGRESO LOCAL Y CÁMARA ÚNICA

Las disposiciones generales del Poder Legislativo de Baja California las encontramos previstas en su texto constitucional, en el título tercero, capítulo I. En esta entidad federativa el sistema de integración del Poder Legislativo ha sido desde su origen unicameral. El artículo 13, donde inicia la normativa de este poder en el texto constitucional bajacaliforniano, establece que “el ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea de representantes del pueblo que se denominan, Congreso del Estado”. Se identifica así, que la ley fundamental de Baja California aplica mediante este precepto (el cual no ha tenido reforma alguna), el sistema unicameral, a diferencia de algunas entidades federativas, que en algún momento de su evolución constitucional instituyeron el sistema bicameral. Felipe Tena Ramírez expone que “... aunque ningún texto lo prohíbe expresamente en la actualidad, cualquier tendencia a entorpecer a las entidades con una cámara más,

parecería a todas luces extravagante”.⁶² Se identifica también, que en la primera colección de Constituciones locales que se realizó en 1870 no se encontró ningún caso de bicameralismo.⁶³

Por otra parte, en México, en la actualidad todos los Congresos locales están integrados por una cámara. En el caso de Estados Unidos, se encuentra una práctica diferente; ahí las entidades federativas se integran por dos cámaras; una de representantes y otra de senadores. James Bryce, al referirse a este tema, sostiene que “los únicos estados que han intentado no tener más que una sola Cámara fueron Pensilvania, Georgia y Vermont, pero renunciaron a ello; el primero después de una experiencia de 4 años, el segundo después de 12, y el tercero al cabo de 50”.⁶⁴

II. NÚMERO DE INTEGRANTES

La integración del órgano que representa al Poder Legislativo en Baja California es de los primeros puntos que norman a este poder en el título tercero, capítulo I, artículos 14 al 16, del texto constitucional bajacaliforniano.

La doctrina considera que las legislaturas de los estados deben estar integradas por un número representativo, que pueda cumplir digna y responsablemente su misión. Al respecto, Emilio O. Rabasa afirma que

es preciso que el cuerpo legislativo reúna un buen número de caracteres, capacidades e intereses diversos, para que no haya ninguno personal, invariable e inflexible, en una palabra es forzoso para que haya un Congreso, que éste no tenga el alma de una persona sino la psicología de una colectividad, porque en él sean menester

⁶² Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 21a. ed., México, Porrúa, 1985, p. 136.

⁶³ *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente y Colección de las constituciones de los Estados*, Toluca, Edo. México, 1870.

⁶⁴ Bryce, James, *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1952, p. 102.

las ventajas de esta psicología aun a costa de soportar sus inconvenientes.⁶⁵

En coincidencia con las fundadas razones de Emilio O. Rabasa, el Constituyente federal de 1917 estableció como número mínimo de integrantes de las legislaturas locales a 15 diputados. En la reforma del 20 de agosto de 1928 se estableció el sistema que actualmente subsiste, que fija como mínimo 7, 9 y 11 diputados de mayoría relativa en proporción al número de habitantes.

El sistema de diputados de representación proporcional fue incorporado en México en la reforma electoral de 1977, que tuvo como propósito principal el abrir acceso a las minorías políticas. Con este sistema se intentó dar oportunidad a los partidos minoritarios, para que alcanzaran representación en la Cámara de Diputados. Este sistema tiene la ventaja para los partidos políticos minoritarios de facilitar su representación en la Cámara de Diputados; facilita una más amplia representación de corrientes de opinión mediante el multipartidismo y genera una mayor discusión y visiones de los temas nacionales. Naturalmente que tiene sus críticas, y una de ellas es la fragmentación partidista, mayor dificultad en la construcción de consenso y hace más difícil también la profesionalización de los congresistas.

En Baja California, en la primera Constitución se determinó que el Congreso del estado debería estar integrado por un número de diputados electos no menor de siete, que podría incrementarse a 9 y 11 diputados, respectivamente, conforme al número de habitantes (artículo 15). Debe recordarse que en 1953, cuando se crea la Constitución del estado, no podían elegirse diputados por el principio de representación proporcional, toda vez que este sistema de elección se creó en 1977, en la reforma constitucional federal en materia electoral.

Este número de diputados se fue incrementando a través de seis reformas constitucionales; los diputados por el principio de mayo-

⁶⁵ Rabasa, Emilio O., *Antología de Emilio Rabasa*, bibliografía y selección de Andrés Serra Rojas, México, Oasis, 1969, t. II, p. 311.

ría relativa en los siguientes términos: a 12 en 1979, a 13 en 1983, a 15 en 1986 y a 16 en 1997. En el caso de diputados de representación proporcional: a 2 en 1979, a 4 en 1983, a 10 en 1994 y a 9 en 1997.

Por su parte, en el texto vigente, conforme al artículo 14, el Congreso del estado se integra por diputados, que se eligen cada tres años; dieciséis de ellos serán electos en forma directa mediante el principio de mayoría relativa, uno por cada distrito electoral en que se divide el territorio del estado y, en su caso, hasta nueve diputados electos por el principio de representación proporcional en una circunscripción estatal; por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

En el artículo 15 de la Constitución local se establece el procedimiento para la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional que le correspondan a cada partido político o coalición, en el que se establecen como requisitos para adquirir este derecho: que debieron participar con candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, en por lo menos el cincuenta por ciento de los distritos electorales; haber obtenido por lo menos el cuatro por ciento de la votación estatal emitida en la elección de diputados por el principio de representación proporcional, y haber obtenido el registro de la lista de candidatos por el principio de representación proporcional. Si después de asignadas las diputaciones conforme al procedimiento anterior, aún quedaran diputaciones por asignar, se otorgarán a los partidos políticos o coaliciones que reúnan los requisitos ya expuestos. El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana es el que tiene la atribución de asignar las diputaciones a cada partido político o coalición, una vez cumplidos los requisitos expuestos.

III. REQUISITOS PARA SER DIPUTADO LOCAL

Las calidades exigidas para ser diputado local en Baja California se encuentran previstas en el mismo título tercero, capítulo I,

que se ha estado analizando en este apartado, particularmente en los artículos 17 y 18 del texto constitucional bajacaliforniano.

En las Constituciones de los estados de la República se encuentra que los requisitos para ser diputado local están incorporados en el propio texto constitucional. Esto es correcto, toda vez que exigir requisitos es limitar el derecho a elegir y ser electo, por lo que ésta es una función que sólo corresponde al constituyente.

Por otra parte, es entendible que los requisitos exigibles para ser integrante de uno de los órganos que atiende una función suprema de la comunidad, como lo son las normas que van a regir su vida gregaria, deben garantizar que se alcancen los niveles mínimos en cuanto a la calidad humana como persona, a su capacidad profesional para el desempeño del cargo, así como a la comprensión del entorno en cuanto a las necesidades y problemas de la región. En este sentido, los requisitos para ser electo diputado en Baja California se encuentran delimitados en el texto constitucional, en los artículos 17 y 18. En el primero de ellos se establecen los requisitos en sentido estricto, y el en segundo, los impedimentos, es decir, “quienes no pueden ser electos diputados”. Estos requerimientos se han ido cambiando, que no puede afirmarse perfeccionando, a través de seis reformas al artículo 17 y de tres reformas al artículo 18 del texto constitucional bajacaliforniano.

Son tres los requisitos exigidos para ser electo diputado, los cuales se delimitaron desde el texto original, y que han ido adquiriendo diferentes modalidades y grados de exigencia, a través de sus reformas. El primer requisito es la nacionalidad mexicana y el ejercicio de los derechos, lo cual en el texto original se exigía además “ser hijo de padres mexicanos por nacimiento”; esta última exigencia se eliminó en la reforma de 1979, pero en la reforma de 1986 se volvió a incorporar, y además se estableció que los candidatos a diputados cuyo nacimiento hubiera ocurrido en el extranjero deberían acreditar su nacionalidad con certificado de nacionalidad mexicana por nacimiento fechado con anterioridad al día en que cumplan 21 años de edad; la última reforma en este

primer requisito se realizó en 1994, cuando se modificó la exigencia de “ser hijo de madre o padre mexicanos”.

El siguiente requisito para ser candidato a diputado en Baja California es el relativo a la edad. En el texto original se exigió tener 25 años cumplidos el día de la elección, lo cual se reformó desde 1974, disminuyendo la exigencia a 21 años cumplidos el día de la elección. Este cambio se explica por el interés de abrir la posibilidad de dar mayor participación a los jóvenes, ya que por la composición de la población por edades en México, el sector de la población de niños y jóvenes resulta ser el más alto, situación que acontece también en Baja California.

El tercero y último de los requisitos es el de la vecindad. En el texto original se exigió ser nativo del estado, con residencia no menor de dos años en el distrito por el que fuera postulado, o vecino del mismo distrito o población cuando en ella haya dos o más distritos, por lo menos cuatro años anteriores a la elección. Este tercer requisito se modificó en 1979, subiendo la exigencia de la vecindad a cuatro años en el estado, sin delimitar distrito electoral. Esta tercera exigencia se vuelve a modificar en 1986, eliminándose la de ser “nativo” del estado, pero se incrementó la exigencia de vecindad a 15 años inmediatos anteriores al día de la elección en el distrito en que se fuera a postular el candidato o en la población cuando en ella haya dos o más distritos; también en este mismo año se incorporó la aclaración de que “el término de arraigo y vecindad no se interrumpe cuando en el ejercicio de un cargo público se deba residir fuera del territorio del estado”. La última reforma realizada a esta fracción fue en 1994, mediante la disminución de la residencia efectiva, de por lo menos cinco años inmediatos al día de la elección y la aclaración a la vecindad, en el sentido de que ésta no se interrumpe tampoco en el caso de un cargo de dirección nacional de partido político, por motivo de estudios o por causas ajenas a la voluntad del candidato.

Con relación a los impedimentos, conforme al artículo 18 de la Constitución local, no pueden ser electos diputados algunos servidores públicos, entre los que se encuentren en primer tér-

mino, en la fracción I, el gobernador del estado, cualquiera que sea su situación en el cargo, ni aun cuando se separe del mismo. También están impedidos para ser electos diputados conforme al texto constitucional original, en el mismo artículo 18, fracción II, los magistrados del Poder Judicial del estado, el secretario general de Gobierno, el procurador general de Justicia, el tesorero general del estado; en este caso se reformó en 1999 el precepto que se analiza, y que impide ser diputados electos a los servidores públicos que desempeñen los cargos de jueces locales y de secretarios del Poder Ejecutivo. En todos estos casos, salvo que se separen de sus cargos en forma definitiva noventa días antes de la elección.

Otros servidores públicos impedidos para ser electos diputados locales, conforme al citado artículo 18, fracción III, son los diputados y senadores del Congreso de la Unión, durante el periodo para el que fueron electos, a quienes en el texto constitucional original de 1953 se determinó que ese impedimento sólo se daba durante el periodo de su ejercicio, situación que fue reformada en 1999, estableciéndose “salvo que se separen de sus cargos en forma provisional noventa días antes de la elección”; este impedimento volvió a ser reformado en 2002, estableciéndose que los diputados y senadores del Congreso de la Unión, durante el periodo para el que fueron electos, aun cuando se separen de sus cargos, con excepción de los suplentes siempre y cuando éstos no estuvieran ejerciendo el cargo.

Esta última modificación, vigente hasta la fecha, al artículo 18, en su fracción III, sobre el impedimento a ciertos servidores públicos para poder ser electos diputados locales, ha sido objeto de opiniones contradictorias por los políticos, los académicos, expertos en la materia, partidos políticos y la ciudadanía en general, dando lugar a enconos y controversias. El origen de esta reforma surge con la iniciativa presentada por Ricardo Zazueta, diputado por el Partido Revolucionario Institucional de la XVI Legislatura del Estado de Baja California, el 8 de marzo del 2001. Un año después, el 24 de abril de 2002, el fantasma de lo que se llamó la “antichapulín” reapareció en el Congreso del Estado de Baja

California, con una nueva iniciativa de la diputada por el Partido Acción Nacional de la XVII Legislatura, Luz Argelia Paniagua, quien expuso:

un gobierno sin continuidad y sin certeza... es un gobierno que pierde de facto legitimidad, característica imprescindible del poder público en la democracia y que se adquiere no sólo jurídicamente, sino que de acuerdo a la ciencia política, debe ganarse día a día.

Unos días después, el 9 de mayo de 2002, el diputado por el Partido Revolucionario Institucional, de la también XVII legislatura, Fernando Castro Trenti, presentó un documento de su autoría al que tituló “Posicionamiento para adherirme a la iniciativa presentada por la diputada Luz Argelia Paniagua Figueroa, para reformar diversos artículos de la constitución local, con el objeto de que los representantes populares concluyamos nuestra encomienda”.

En el ya mencionado artículo 18, fracción IV, se establece que también están impedidos para ser diputados electos “los militares en servicio activo o las personas que tengan mando de policía, a menos que se separen de sus cargos noventa días antes de la elección”. Este impedimento ha permanecido redactado en el texto constitucional con su mismo contenido desde su creación.

Un siguiente impedimento, que para ser electo diputado local establece el artículo 18, es el que se encuentra en la fracción V. En su texto original, esta fracción limitaba la participación a ser electo diputado local a los presidentes municipales por los distritos en los que ejercían el poder; sin embargo, en la reforma realizada a esta fracción en 1999 se incluyó como impedidos a los miembros del ayuntamiento, salvo que estos últimos se separen de sus cargos en forma provisional noventa días antes de la elección. Asimismo, en la última reforma realizada a esta fracción en 2002 se estableció que no pueden ser electos diputados “los Presidentes Municipales, Síndicos Procuradores y Regidores de los Ayuntamientos, durante el periodo para el que fueron elec-

tos, aun cuando se separen de sus cargos, con excepción de los suplentes siempre y cuando éstos no estuvieren ejerciendo el cargo”. Esta disposición causó el mismo *revuelo* de la fracción III, ya analizada.

Continuando con el análisis del artículo 18 en su fracción VI, en el texto original se estableció el impedimento para ser electo diputado, a los servidores públicos que se desempeñaban como “funcionarios de hacienda federales, así como los administradores de rentas por los distritos donde ejercían sus funciones, con la excepción de la separación del cargo de forma definitiva noventa días antes de la excepción”. Esta fracción fue reformada en 1994, ampliándose la limitación “a cualquier empleo, cargo o comisión en el gobierno federal, estatal o municipal así como organismos descentralizados”. La última reforma realizada a esta fracción en 2002 vino a mejorar su redacción en los siguientes términos:

quienes tengan cualquier empleo, cargo o comisión en el gobierno federal, estatal o municipal, en los organismos descentralizados municipales o estatales o instituciones educativas públicas; salvo que se separen en forma provisional noventa días antes del día de la elección.

El último impedimento para ser diputado electo es el previsto también en este artículo 18, en su fracción VII, de la Constitución local, que limitó a los ministros de cualquier culto para ser electos diputados propietarios o suplentes. Esta limitación se modificó en 1994, con el agregado de que, “a menos que se separen en los términos que establece la Ley de la materia”.

Puede afirmarse que los criterios para determinar los requisitos e impedimentos para ser electo diputado en Baja California han ido muy de la mano con los vaivenes políticos. De periodo en periodo, en cada ciclo electoral, conforme a los intereses y preferencias de los grupos del poder, se crean nuevas exigencias o se eliminan otras, cerrando y abriendo candados para desproteger o favorecer a aspirantes políticos.

IV. DURACIÓN DE LOS MANDATOS DE LOS DIPUTADOS Y NO REELECCIÓN

Con relación a la duración del mandato de los diputados locales en las entidades federativas en México, se encuentra el antecedente que durante el siglo XIX y parte del XX fue de dos años. Elisur Arteaga Nava presenta como ejemplo los casos de Guanajuato en su Constitución de 1826 (artículo 31), y Durango en su Constitución de 1863 (artículo 40). Como excepciones se encuentra Guerrero, que por reforma de 1926 era de 4 años (artículo 44), con lo que se equiparó al periodo de duración del gobernador.⁶⁶

Por otra parte, el principio de no reelección consignado en la Constitución de 1917 no incluyó a los legisladores locales, y sólo lo hizo respecto al presidente de la República y a los gobernadores. Al no estar limitada la no reelección para los diputados locales, se dio el caso de que se permitiera la reelección en la mayoría de las entidades federativas. Como consecuencia de la reforma constitucional federal de 1933 al artículo 116, fracción II, ya no se permitió la reelección de diputados.

Al respecto, Diego Valadés afirma que tal disposición

fue una reforma profundamente antidemocrática. Sirvió para fortalecer al partido hegemónico y —agrega—, dicha prohibición crea un serio problema, que tiene que ver con la eficacia del órgano legislativo, porque no es posible encontrar en cada periodo una generación de personas aptas para ejercer las importantes funciones de la representación popular.

Otros autores citados por Gonzalo Armienta, como Javier Patiño, tienen el convencimiento de que esta prohibición “obstaculiza la consolidación de la carrera parlamentaria, y ello propicia a que el órgano legislativo no ejerza a plenitud sus facultades, lo que impide a su vez constituirse en un autentico contrapeso del Poder

⁶⁶ Arteaga Nava, E., *Derecho constitucional*, México, Oxford, 1999, pp. 418 y 419.

Ejecutivo”. Otra postura es la adoptada por Alonso Lujambio, al que le resulta inconcebible que actualmente nuestro país, junto con Costa Rica, “sea el único país del mundo democrático que no juzga a sus representantes, es decir, nuestros diputados no pueden ser calificados por el electorado en virtud de que no pueden ser postulados inmediatamente para el mismo cargo”.⁶⁷

En Baja California, el periodo de duración de los diputados locales es de tres años, conforme a lo establecido en el artículo 19 de la Constitución local, el cual establece que “el Congreso se renovará totalmente cada tres años y se instalará el día 1ro. de octubre posterior a la elección”. Esta disposición mantiene esta redacción desde su texto original. Se encuentra, entonces, que en el caso de Baja California no está prohibida la reelección de diputados, sólo que ésta no puede realizarse en el periodo inmediato, conforme a lo ya expuesto en el artículo 116, fracción II. Aunque esta situación no ha sido la constante en esta entidad federativa, sino más bien casos de excepción; como ejemplo se encuentra que en la actual XIX Legislatura estatal, un diputado local que ya había sido diputado en una legislatura por el Partido Revolucionario Institucional, ahora lo es por el Partido Nueva Alianza.

V. SESIONES Y ORGANIZACIÓN

En México, la tradición legislativa sobre las sesiones de los órganos legislativos se realiza en periodos de sesiones ordinarias y en periodos en los que sólo funcionará una comisión permanente. Al revisar la situación que ha imperado, el Congreso de la Unión, conforme a la Constitución de 1857, tenía por cada año de ejercicio, dos periodos ordinarios de sesiones; esto cambió en la Constitución de 1917 al reducir las sesiones a un periodo. Por su parte, las Constituciones estatales, durante la vigencia de la Constitución de 1857, en su mayoría tenían dos periodos de sesiones

⁶⁷ Armienta Hernández, Gonzalo *et al.*, *Constitución Política del Estado de Sinaloa comentada*, México, UNAM-UAS, 2007, pp. 94 y 95.

(19 estados). Con el cambio de criterio de la Constitución de 1917, de reducir el periodo de sesiones a uno, pudiera esperarse que las Constituciones de las entidades federativas también cambiaran su criterio, situación que no fue así, toda vez que de la revisión realizada se encontró que en su gran mayoría las entidades federativas continuaron manteniendo dos periodos ordinarios de sesiones, situación que se acentuó con las últimas reformas realizadas en 1986 y 1993, a los artículos 65 y 66 de la Constitución federal, mediante la cual el Congreso de la Unión incrementó su actividad a dos periodos de sesiones. En el presente, son la mayoría de las entidades federativas, incluyendo Baja California, las que mantienen dos periodos ordinarios de sesiones.

En Baja California, siguiendo el criterio expuesto, desde el texto original de nuestra Constitución se estableció que el Congreso del estado tiene cada año de ejercicio constitucional

dos periodos de sesiones ordinarias que comprenderán del 1ro. de octubre al 31 de diciembre y el otro de 1ro. de marzo al 31 de mayo (artículo 22). Este precepto ha sido reformado en 5 ocasiones, en los años 1966, 1984, 2001 y 2004 cambiándose las fechas de los periodos: del primero de octubre al último de enero de cada año y del primero de abril al último día de julio; y periodos en los que funcionará la comisión permanente, los que abarcarán del primero de febrero al último día de marzo y del primero de agosto al último día de Septiembre.

Se obligó también a nivel constitucional, el tratamiento por el Congreso del estado, de algunas temáticas, durante los periodos ordinarios de sesiones. Para el segundo periodo ordinario, como temática obligatoria que deberá incorporarse a la sesión, se cuenta “el análisis de las cuentas públicas del año anterior, tanto del estado como de los municipios”. En ambos periodos, la legislatura del estado analizará y votará las iniciativas de leyes o decretos que se presenten y los demás asuntos que correspondan conforme a sus facultades.

El quórum exigido a la legislatura para sesionar se integra con la asistencia de más de la mitad del número total de los integrantes, conforme al artículo 23. Esta situación se previó en el texto original, en los artículos 23 y 24, los cuales han sido reformados, el primero de ellos en una ocasión, en 2001, y el segundo en dos ocasiones, en 1994 y 2001. Precisamente, en el artículo 24 la carta magna de Baja California protege la instalación del quórum.

Fuera de los periodos ordinarios, la función legislativa queda atendida por una comisión de diputados, que recibe el nombre de *Comisión Permanente*, con facultades muy delimitadas en el propio texto constitucional en su artículo 36. Esta comisión se integra por cinco diputados, que son designados mediante voto de la mayoría de los diputados presentes. La mesa directiva de esta comisión se integra por un presidente y un secretario, y su elección se comunicará al titular del Ejecutivo del estado, al Tribunal Superior de Justicia del estado, a la Cámara de Diputados federal y la de Senadores, así como a los órganos Legislativos de los demás estados y del Distrito Federal.

Respecto a la publicidad, el artículo 25 de la Constitución local establece que las sesiones del Congreso en Baja California son públicas, a excepción de aquellas que por su naturaleza deban ser privadas. En su texto original, este precepto utilizaba la frase “deban ser secretas”, lo cual se modificó conforme a la reforma de 2001, cambiando ese término por el de “privadas”.

VI. PRERROGATIVAS DE LOS DIPUTADOS Y FACULTADES DEL CONGRESO

La Constitución de Baja California otorgó a los diputados una prerrogativa fundamental para el desempeño de sus funciones desde la creación de la Constitución en 1953, mediante el reconocimiento a su libertad de pensamiento en el desempeño de su cargo. Es en este título segundo que se analiza, en su capítulo II, artículo 26, donde se reconoce este derecho, en los siguientes términos: “los diputados son inviolables por las opiniones que mani-

fiesten en el desempeño de su cargo y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”. Este precepto continúa con su mismo texto desde la creación de la Constitución.

Pasando a las facultades del Congreso, en la Constitución del Estado de Baja California se encuentra que en consideración a la forma federal de gobierno, las legislaturas de los estados tienen facultades explícitas de actuación, conforme a la distribución de competencias establecidas en el artículo 124 de la Constitución federal, el cual determina que “las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales de manera explícita, se tienen reservadas a los Estados”. Este precepto parte del supuesto teórico de que las facultades de los poderes federales son enumeradas; es decir, que estos poderes sólo pueden actuar en aquello que les ha sido otorgado expresamente. No obstante, la doctrina reconoce la existencia de facultades identificadas como implícitas; entre estos autores se encuentran J. Madison, quien en su obra *El federalista* afirma que

ningún axioma se haya asentado más claramente en la ley o en la razón, que el que dice, donde se hace obligatoria el fin están autorizados los medios; dondequiera que se concede un poder general para hacer una cosa, queda incluida toda la facultad particular que sea necesaria para efectuarla.⁶⁸

Por su parte, Emilio O. Rabasa, citado por Andrés Serra Rojas, afirma que “en México nunca se ha discutido sobre la legitimidad de las facultades implícitas pero como doctrina, es necesario conocerlo por que tiene mucha aplicación en el estudio de la Constitución”.⁶⁹

En el caso de Baja California, en este mismo capítulo II, en el artículo siguiente, el 27, se incorporan las facultades del Congreso del estado. Éste es uno de los preceptos que más reformas ha

⁶⁸ Hamilton A., J. Madison y J. Hyde, *El federalista*, 2a. ed., México, FCE, 1957, p. 192.

⁶⁹ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 9a. ed., México, Porrúa, 1979, p. 511.

tenido; es decir, suman un total de catorce. En su organización por temas, las facultades del Congreso del estado pueden integrarse en cinco: las normativas, las financieras, las de control o fiscalización, las de nombramiento, las jurisdiccionales y las político-administrativas.

1. *Facultades normativas*

Las facultades normativas se integran en este artículo 27 en las fracciones I, II, XX, XXXI, XXXIV y XXXVI. Estas facultades autorizan a la legislatura estatal a legislar en todos los ramos de la competencia estatal, así como a sus reformas mediante la abrogación o derogación de la legislación local; a participar en las reformas de la propia Constitución estatal; a iniciar ante el Congreso de la Unión, las leyes y decretos mediante la facultad de iniciativa; a legislar en materia de relaciones de trabajo entre el estado, los municipios y demás entidades públicas y los trabajadores del estado, y a crear su propio reglamento interior y demás acuerdos necesarios para la adecuada organización del Congreso.

2. *Facultades financieras*

Las facultades del Congreso del estado en materia financiera están previstas en el artículo 27, fracción XI, mediante la cual se autoriza a este órgano público para aprobar en cada ejercicio fiscal las leyes de ingresos del estado y de los municipios, así como el presupuesto de egresos.

3. *Facultades de control o vigilancia*

En el marco de la división y equilibrio de poderes, las facultades de control mediante la evaluación y fiscalización, por parte del Poder Legislativo, son de gran importancia para el buen funcionamiento del poder público. Estas facultades, cada vez han adquirido mayor significación. En el caso de Baja California, la Constitución

estatal, en esta materia, conforme el artículo 27 que se analiza, en sus fracciones IX, XII, XIII y XXXVII, la legislatura estatal está facultada para aprobar el presupuesto de egresos del estado; para dictaminar las cuentas públicas del estado, municipios y demás entidades públicas; vigilar y evaluar el funcionamiento del Órgano de Fiscalización Superior del estado; suspender a los ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido o suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, y hacer comparecer a los secretarios del ramo, procurador de Justicia del estado, titulares de organismos descentralizados, presidente del Tribunal Superior de Justicia, Consejo de la Judicatura y titulares de los órganos constitucionales autónomos, para que informen ya sea durante el proceso legislativo o algún asunto concerniente a sus respectivos ramos.

Este importante tema sobre la fiscalización y rendición de cuentas está desarrollado con el debido detenimiento en el punto 8.6 de este trabajo. Se puede adelantar por ahora, que hace falta, no sólo en Baja California, sino en México en general, seguir avanzando, hasta lograr que las cuentas públicas sean revisadas, fiscalizadas, evaluadas por una instancia autónoma, independiente del Ejecutivo y del Legislativo, que dé más transparencia y credibilidad al ejercicio del poder público; éste es un requisito de la democracia.

4. Facultades de nombramiento

Las facultades de nombramiento para el Poder Legislativo han resultado ser una buena medida para mejorar los sistemas de ingreso y permanencia de los servidores públicos. Es una ventaja que dos o más poderes participen en la designación de un servidor público, y no sea un solo poder y una persona, como en el caso del Ejecutivo, quien designe a los ciudadanos que habrán de desempeñar tareas de gran trascendencia para el funcionamiento de un buen gobierno. Así, en el caso del legislativo de Baja California, se otorga la facultad de nombramiento a este poder, en el mismo artículo 27, ya mencionado, en las fracciones XIV, XV,

XVI, XXIII, XXX. Estas disposiciones facultan al Legislativo para nombrar o remover al auditor de Fiscalización; nombrar magistrados de los órganos jurisdiccionales, y designar consejeros de la Judicatura; designar gobernador sustituto; designar concejos municipales; resolver sobre la reelección o no reelección, renuncias y remociones de magistrados; nombrar y resolver sobre la ratificación de los consejeros electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del estado.

5. Facultades jurisdiccionales

Como parte de la función de vigilancia y evaluación, el Poder Legislativo participa en acciones de orden jurisdiccional. Estas facultades están relacionadas con el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, y se encuentran delimitadas en las fracciones XXIV, XXV, Y XXVI del artículo 27 que se analiza.

6. Facultades político-administrativas

El Congreso del Estado de Baja California, tanto para su organización interior como de administración estatal, tiene facultades de tipo administrativo y políticas. En algunos casos, para el cumplimiento de estas facultades, la Constitución autoriza al Legislativo para realizarlas directamente, y en otros casos, en participación con el Ejecutivo. Estas facultades se encuentran expresadas también en el artículo 27 de la Constitución del estado, en sus fracciones III, IV, V, VI, VII, VIII, X, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXVI, XXVIII Y XXIX.

VII. INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LEYES Y DECRETOS

El proceso de creación y reformas normativas se encuentra incorporado al texto constitucional de Baja California, en el título

tercero, en el capítulo III, en los artículos del 28 al 36. Este apartado constitucional ha sido reformado en cinco ocasiones.

La iniciativa de leyes y decretos en Baja California, conforme al primer texto del artículo 28 constitucional, correspondía exclusivamente a los diputados, gobernadores, al Tribunal Superior de Justicia, en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia y a los ayuntamientos. En la única reforma que ha tenido este precepto, en 1997, se amplió esta facultad al Tribunal de Justicia Electoral, en asuntos inherentes a la materia electoral; al Instituto Electoral, exclusivamente en materia electoral, y a los ciudadanos residentes en el estado, en este caso en los términos que establezca la ley. Cabe indicar como nota aclaratoria, que en la reforma constitucional electoral de 2008 el Instituto Estatal Electoral cambió su nombre a Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, lo cual no se modificó en este artículo 28 en comentario.

Resulta de gran importancia que nuestra Constitución local contenga la denominada iniciativa popular; es decir, la facultad de los ciudadanos para iniciar leyes ante su respectivo Congreso local. Como en nuestro estado, otras entidades federativas contienen en su Constitución particular la iniciativa popular, como Hidalgo, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí y Sinaloa, entre otros.

El procedimiento de las iniciativas tiene tres momentos legislativos: dictamen de comisiones; discusión y votación. Para los trabajos del dictamen de comisiones se invita al Poder Ejecutivo del estado para que incorpore un representante; al Poder Judicial cuando la iniciativa se refiera a asuntos de la administración de justicia, y a los ayuntamientos, cuando la iniciativa se refiera a asuntos municipales. En los casos de urgencia notoria, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de leyes y decretos, en todo caso, esto deberá ser calificado por mayoría de votos de los diputados presentes. Una vez desechada una iniciativa, no podrá presentarse en un mismo periodo de sesión. En la reforma, derogación o abrogación de leyes

o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación. Las iniciativas adquieren el carácter de ley cuando sean aprobadas por el Congreso y promulgadas por el Ejecutivo, y en caso de que la ley no fije el día en que deba iniciar su observancia, será obligatoria en todo el estado tres días después de la fecha de su publicación.

Un tema controvertido y cuestionado en el proceso legislativo en Baja California es el relativo a la sanción y publicación de proyectos legislativos por parte del Ejecutivo. Este tema está previsto en el artículo 34 de nuestro texto constitucional, el cual establece que el Ejecutivo del estado podrá negar a un proyecto, su sanción y devolverlo con observaciones al Legislativo dentro de los ocho días siguientes al día en que tuvo conocimiento, y en casos urgentes, a juicio del Congreso, el término será de tres días. En ningún caso el gobernador podrá hacer observaciones que ordenen abrir o cerrar sesiones del Congreso, los emitidos por éste cuando actúe en funciones de jurado de sentencia o las referidas a reformas del propio texto constitucional. Por último, con relación a la votación calificada del Congreso de Baja California, el texto constitucional establece en su artículo 35 que

cuando en esta Constitución o en la ley se señale que una atribución que ejerza el Congreso del Estado deba ser aprobada por mayoría calificada o por dos terceras partes de sus integrantes, se entenderá que se requieren por lo menos 17 votos de los diputados.

Por otra parte, tiene carácter de aprobado por el Ejecutivo, todo proyecto que no se devuelva con observaciones, a no ser que se hubieran cerrado o suspendido las sesiones del Legislativo, en cuyo caso la devolución deberá realizarse el primer día hábil siguiente al de la reanudación de las sesiones. El proyecto al que se hubieran hecho observaciones será sancionado y publicado si el Congreso vuelve a aprobarlo por dos terceras partes del número total de sus miembros. Todo proyecto que no tuviera observaciones por el Ejecutivo en los términos expuestos deberá ser publi-

cado en un plazo de quince días como máximo, contados a partir de la fecha de remisión. Los proyectos objetados por el Ejecutivo y ratificados por el Congreso deberán ser promulgados en un término que no exceda de cinco días contados a partir de la fecha de remisión.

Toda normativa aprobada por el Congreso del estado, así como por el Ejecutivo, deberá ser publicada en el *Periódico Oficial* del estado. Cuando la norma no establezca el día en que deba iniciar a observarse, será obligatoria tres días después de su publicación. Toda la normatividad, excepto la de índole tributaria o fiscal, que expida el Congreso, puede ser sometida a referéndum conforme lo disponga la ley reglamentaria. Una vez aprobada la normativa por el Congreso, deberá remitirse al Ejecutivo, signada por el presidente y el secretario del Congreso.

VIII. FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO

En el marco de la división de poderes, el ejercicio republicano de la rendición de cuentas y su fiscalización ha adquirido suma importancia. Esta función ha sido otorgada como facultad constitucional a la asamblea de representantes del pueblo; esto es, al Poder Legislativo. La base constitucional de esta materia se encuentra en el artículo 116 de la carta magna mexicana, que a partir de la reforma del 2008 elevó a rango constitucional la autonomía de las entidades fiscalizadoras locales, por la modificación a este precepto reforma al artículo 116 constitucional que establece, que

las legislaturas de los estados contarán con 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.

Con relación a la importancia y necesidad de la función fiscalizadora, Fernández Ruiz afirma que

la historia apunta con terquedad que uno de los peligros permanentes en todo Estado es la posible corrupción de sus agentes. El propósito de prevenirla y evitarla demanda el ejercicio de la función pública de fiscalización o control, mediante el desempeño de una actividad técnica y esencial del ente estatal dirigida a vigilar, verificar, comprobar y evaluar las actividades de los órganos, dependencias servidores públicos a cuyo cargo está el manejo de los fondos, valores, recursos, bienes y derechos del propio Estado.⁷⁰

La doctrina coincide en que todo esfuerzo por mejorar la fiscalización y rendición de cuentas en el servicio público es justificado.

En el caso de Baja California, su constitucionalización se encuentra en varios preceptos; particularmente en el artículo 22, que determina los temas que deberán tratarse durante los periodos ordinarios de sesiones, así como el artículo 37, el cual ha sido reformado en tres ocasiones.

En esta materia, el constituyente determinó en el artículo 22 de la ley fundamental de Baja California, que en el primer periodo ordinario de sesiones el Congreso del estado discutirá y aprobará el presupuesto correspondiente al siguiente ejercicio fiscal, y en el segundo periodo ordinario de sesiones se ocupará preferentemente del examen y aprobación de las cuentas publicas del año anterior, “comprobando la exactitud y justificación de los gastos hechos y determinará las responsabilidades que resulten”. Para realizar la función de fiscalización, desde el texto original de la Constitución se determinó en el artículo 27, en sus fracciones XI, XII, XIII y XIV, que dentro de las facultades del Congreso del estado están

⁷⁰ Fernández Ruiz, Jorge y Márquez Gómez, Daniel, *Derecho administrativo del estado de Baja California*, México, Porrúa-UNAM, 2007, p. 323.

las de aprobar para cada ejercicio fiscal las leyes de ingresos del Estado y de los municipios, el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, así como revisar y dictaminar las cuentas públicas anuales del Gobierno del Estado, Municipios y demás entidades que administran recursos públicos.

Por otra parte, la función de fiscalización se asignó en su origen por el constituyente a una instancia interna del Congreso del estado, a la que se le denominó *Contaduría Mayor de Hacienda*. Esta instancia tuvo el carácter de órgano técnico de fiscalización, dependiente y auxiliar del Congreso del estado. Desde sus inicios en 1953, la función que ésta llevaba a cabo consistía exclusivamente en la glosa del ingreso y egreso del poder Ejecutivo estatal y de los municipios, siendo hasta 1992, con la emisión de la Ley reglamentaria de los artículos 22 y 27 de la Constitución local, que se dio inicio a la fiscalización integral de la cuenta pública del gobierno del estado y de los ayuntamientos, incluyendo al sector paraestatal y paramunicipal. Este órgano revisor desapareció con la reforma realizada en 2004, mediante la cual se modificó el capítulo IV del título tercero que se analiza, transfiriendo el contenido de este capítulo IV, que comprendía la Comisión Permanente, al capítulo III (cabe hacer la observación de técnica legislativa, que era recomendable haber transferido el tema de la Comisión Permanente al capítulo II, que integra las facultades del Congreso, y no al III, que incorpora lo relativo a la iniciativa y la creación legislativa).

Así, al desaparecer la Contaduría Mayor de Hacienda se creó, en 2004, el *Órgano de Fiscalización Superior*, mediante la inclusión en el capítulo IV del mismo título tercero, artículo 37.

El Órgano de Fiscalización Superior tiene “carácter técnico y con autonomía de gestión en el ejercicio de sus atribuciones para decidir sobre su organización, recursos, funcionamiento y resoluciones”. Este órgano es administrado por un auditor superior de Fiscalización, quien deberá decidir “con plena independencia e imparcialidad y responderá solo al mandato de la ley”. Este órga-

no tiene la atribución de fiscalizar la administración de los recursos de los poderes del estado y las entidades públicas estatales, en donde quedan incluidos los municipios y los organismos dotados de autonomía, e inclusive los particulares cuando manejen recursos de origen público. Este Órgano de Fiscalización tiene también la atribución de dar a conocer al Congreso del estado los actos u omisiones en los que se presume alguna irregularidad o conducta ilícita en la administración de recursos públicos, y proponer las bases para la determinación de daños y perjuicios que afecten a la hacienda estatal o municipal, así como las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que pudieran corresponder a los responsables.

Existe el convencimiento de que aún hace falta avanzar en la fiscalización de las cuentas públicas, particularmente en la autonomía plena del órgano fiscalizador, así como en los plazos de revisión de la cuenta pública, tanto en Baja California como en México en general, razón por la cual aún no podemos sentirnos satisfechos en esta materia. En algunas entidades federativas esta tarea se realiza por un organismo descentralizado con autonomía de funciones; en el caso de Baja California, existe el criterio de la academia de que esta función sea atendida también por un organismo autónomo, es decir, ni por el Ejecutivo ni por el legislativo, tanto por la necesidad de especialización de la función como por transparencia y credibilidad de sus resultados.

IX. DE LA PLANEACIÓN LEGISLATIVA

La planeación legislativa no fue un asunto considerado en el texto original de la Constitución de Baja California, en 1953. Este tema se constitucionalizó en 2003, originalmente en el capítulo IV del mismo título tercero que se sigue analizando, y ya con la reforma de 2004 pasó al capítulo V, mediante la exigencia de un plan de desarrollo legislativo estatal. Así, en los artículos 38 y 39 del texto constitucional vigente se determina que “el Plan de De-

sarrollo Legislativo se aprobará en el segundo periodo de sesiones de inicio de una legislatura y deberá contener la agenda legislativa básica, la cual se elaborará bajo los principios de economía funcional, eficiencia y democrático”. Por otra parte, el legislador remitió a la ley secundaria el procedimiento de elaboración, control y coordinación del plan de desarrollo legislativo.