

LECCIÓN 8. LAS FUNCIONES Y ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS. EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO

SUMARIO: I. *El Poder Legislativo. Integración, elección y agrupamiento de los diputados del Congreso del estado.* II. *Funciones del Poder Legislativo.* III. *Autonomía del Poder Legislativo.* IV. *Organización del Poder Legislativo.* V. *Procedimientos legislativos.* VI. *Procedimiento legislativo de iniciativa popular y de referéndum.* VII. *Diferencias de procedimiento legislativo y mayoría requerida por tipo de norma estatal.* VIII. *Régimen de responsabilidad política y jurídica de los representantes populares.* IX. *Democracia representativa y la ética republicana de los representantes del pueblo.*

I. EL PODER LEGISLATIVO. INTEGRACIÓN, ELECCIÓN Y AGRUPAMIENTO DE LOS DIPUTADOS DEL CONGRESO DEL ESTADO

El Poder Legislativo de los estados se forma por una Cámara de representantes populares. El bicameralismo actualmente sólo caracteriza la organización interna del Poder Legislativo Federal.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 116 de la Constitución Federal y la Constitución Estatal, la elección de los representantes populares se lleva a cabo por dos métodos: el de mayoría relativa, y el de representación proporcional. La Constitución Estatal define el número de integrantes del Congreso del estado, y cuántos de éstos se habrán de elegir por un método o por el otro. Pero ambos métodos de elección deben combinarse obligatoriamente en la integración del Poder Legislativo del estado por disposición de la Constitución Federal.

El método o principio de elección por mayoría opera de la siguiente manera: el territorio del estado se divide en varios “distritos electorales uninominales”. En cada distrito electoral los partidos políticos proponen un candidato. Éstos compiten entre sí por el voto de los ciudadanos, y aquél que de dichos candidatos obtiene el mayor número de sufragios para sí mis-

mo es electo diputado al Congreso del estado. El sistema de elección por el principio de mayoría no requiere que el ganador obtenga más del 50% de los votos de su distrito (mayoría absoluta), basta que reciba más votos a su favor que el resto de sus competidores (mayoría relativa).

En teoría, el método o principio de elección mayoritario descansa en el prestigio de la vida pública y privada de la persona que cada partido político postula para candidato a un distrito electoral. Ello contrasta con el método de elección por representación proporcional que depende más del prestigio del partido político que de los candidatos.

El método de representación proporcional se ordena de la siguiente manera: el territorio del estado se configura en una sola “circunscripción electoral” o se divide en dos o más “circunscripciones electorales” que abarcan un territorio mucho mayor al de los “distritos electorales uninominales”. Para cada circunscripción electoral los partidos políticos registran una lista de candidatos en un orden de preferencia interno de cada partido político. Todos los votos que sus candidatos de mayoría reciben en los diferentes distritos electorales se computan automáticamente a favor de los candidatos de la lista de representación proporcional del partido político.¹ De esta manera, de la lista de cada partido político se eligen todos aquellos que consigan obtener la cifra de votos que mediante la aplicación de una fórmula matemática determina el órgano electoral encargado de administrar las elecciones.

¹ Resulta obligado comentar que el modelo de sistema electoral mixto de los estados mexicanos que combina el sistema mayoritario y el sistema de representación proporcional, fue tomado de la República Federal de Alemania e introducido en México por la reforma política de 1977 impulsada por el presidente José López Portillo (PRI). Sin embargo, dicho modelo se alteró posteriormente, en detrimento de los ciudadanos y de las notables virtudes teóricas del sistema de elección de RP. En Alemania, el sistema de representación proporcional se denomina sistema de representación proporcional *individualizado* porque exige que el día de la elección a cada ciudadano se le entreguen dos boletas para votar: una para su diputado de mayoría, y una diferente para votar por la lista de candidatos de RP del partido político de su preferencia. Si bien en esta segunda boleta de RP el ciudadano alemán suele elegir al partido político de su preferencia, las personas concretas incluidas en la lista como candidatos pesan mucho en la decisión del votante, lo que no suele suceder en los estados mexicanos donde el sufragante sólo recibe una boleta para su diputado de mayoría, que se computa automáticamente en beneficio de su partido político. Por ello, el sistema mexicano se ha prestado a muchos abusos, pues en la lista de candidatos de RP los dirigentes inscriben a sus favoritos, a veces sin apenas ruborizarse registran como candidatos de RP a individuos repudiados socialmente e incluso con cuentas ante la justicia por delitos de corrupción gubernativa o electorales y a parientes directos. Pero el lector debe saber que no existe impedimento alguno para volver a adoptar en los estados de la República Federal Mexicana el sistema de RP individualizado, que es un magnífico método de elección que, operado con rectitud republicana, garantiza la mejor representación de la sociedad al tiempo que contribuye a elevar la calidad profesional y ética de los miembros del Poder Legislativo.

nes. Dicha fórmula consiste en que todos los votos válidos emitidos por los ciudadanos son sumados por el órgano electoral, y después los divide por el número de diputados a elegir por el sistema de representación proporcional. Así se obtiene el “cociente electoral” que es la cifra exacta de votos que cada partido político debe colmar para ser acreedor de una curul. Cada partido tendrá tantos diputados de representación proporcional como veces haya colmado el cociente electoral. Supongamos, por ejemplo, que el cociente electoral en la primera circunscripción del estado de Chiapas ha sido de 5 000 votos. Entonces, si el partido “X” ha obtenido 15 000 votos tendrá derecho a que se le asignen tres diputados de RP, porque recibió tres veces la cifra de 5 000 votos –el cociente electoral–; si el partido “Y” ha obtenido 20 000 votos tendrá derecho a cuatro diputados de RP porque llenó cuatro veces el cociente electoral, y si el partido “Z” recibió 25 000 votos se le asignarán cinco diputados de representación proporcional porque colmó cinco veces el cociente electoral.

La Constitución Estatal no establece diferencias entre los representantes populares electos por uno u otro principio de elección. Estos son considerados iguales, con igual legitimación democrática derivada del voto popular por el cual acceden al cargo.

El método de elección por mayoría relativa fue utilizado en el ámbito federal y en los estados hasta 1977, cuando se introduce una importante reforma a la Constitución Federal que –con la inspiración del modelo de la República Federal de Alemania– se proyecta en las Constituciones de los estados con el objetivo de eludir los efectos negativos de la elección por el principio de mayoría relativa en la integración del Poder Legislativo local. Un ejemplo puede ilustrar esta última afirmación: antes de 1977 en un distrito electoral de un estado 51% de los ciudadanos podían votar por el partido “X” y 49% por el partido “Y”, sin embargo, sólo obtenían voz en el Congreso del estado los ciudadanos que habían elegido al diputado del partido “X”. Al introducirse el principio de elección por representación proporcional se corrigió este defecto, por lo que, de entonces en adelante, el 49% de los ciudadanos que antes no tenían representante en el Congreso ahora la tienen.

Siguiendo las elaboraciones teóricas de los científicos sociales especializados en los sistemas electorales, como Dieter Nohlen o Giovanni Sartori, es posible sugerir que el método de elección de RP no sólo da paso a una mejor representatividad matemática de las legislaturas locales que reflejan el pluralismo político entre grupos progresistas y conservadores de una comunidad política socialmente homogénea –por ejemplo, la de estados como Guanajuato o Aguascalientes–, sino que en teoría también sirve para al-

canzar otros importantes fines, como facilitar la representación política de minorías predeterminadas en cuerpos electorales que se caracterizan por no ser socialmente homogéneos. Por ejemplo, en el caso de estados conformados por varios pueblos indígenas originarios que conviven entre sí y con sus conciudadanos no indígenas, como Chiapas o Oaxaca.

Arturo Núñez Jiménez hace una aportación adicional a la literatura especializada sobre sistemas electorales. Advierte que ha de valorarse el método de RP no sólo por los dos efectos teóricos ya apuntados que Nohlen y Sartori le acreditan a la representación proporcional, sino también porque este método de elección abre la representación —y por tanto atempera— un tipo de hendidura social distinto al étnico, endémico en todas las comunidades políticas estatales mexicanas: la pobreza y la desigualdad social. Los pobres no son minoría sino mayoría en nuestras comunidades políticas estatales, más del 50% de los mexicanos son pobres según datos del Coneval. No obstante ello, es altamente improbable que un pobre pueda llegar a ser representante popular por el método mayoritario ya que éste otorga muy elevadas probabilidades de triunfo a quien puede gastar más dinero en costosas campañas electorales en distritos uninominales, de ahí la complementariedad de la RP y el financiamiento público ordenado por la Constitución Estatal para la consecución de una mejor representación política.

Finalmente, cabe hacer el comentario que tanto los cultivadores extranjeros como mexicanos de la ciencia política señalan que el método de RP permite que lleguen al Poder Legislativo personas que por sus conocimientos profesionales elevan el nivel de debate propositivo del partido político que los postula en sus listas de candidatos de RP.

El gobierno por representación en el sistema presidencial de los estados mexicanos se produce mediante la elección por separado de los diputados que integran el Poder Legislativo, por un lado, y el jefe del Poder Ejecutivo, por otro. Pero ello con la intermediación de los partidos políticos que, por la dinámica del sistema presidencial, se distinguen como “partido en el gobierno” y “partido de oposición”. Si bien el principio de mayoría hace depender el peso de la elección en la persona del candidato que cada partido político postula en los diferentes distritos electorales, no debe perderse de vista que éstos pertenecen —por mandato constitucional— a partidos políticos con ideologías bien definidas que representan el pluralismo político dentro de la sociedad civil. Los candidatos de mayoría se presentan ante los ciudadanos que les habrán de votar presentando una “plataforma electoral” de su partido político, que se comprometen a impulsar de llegar a obtener el triunfo en las elecciones, lo que también han de hacer los candidatos de RP.

1. Agrupación de los partidos políticos con representación en el Congreso del estado. Partido en el gobierno y partidos de oposición

Los candidatos a diputados locales son militantes de los diferentes partidos políticos, cuya declaración de principios, programa de acción y plataforma electoral —por disposición de la Constitución Estatal— se comprometen a impulsar, una vez investidos como diputados del Congreso del estado. Este compromiso ideológico con su partido político los induce a que, ya como diputados, formen dentro del Congreso el “grupo parlamentario” de su partido político, y descarguen todas y cada una de las funciones del Poder Legislativo en congruencia con su respectivo credo ideológico.

En efecto, la Constitución Estatal señala expresamente en su texto que *los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los principios, programas, e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo*. Por lo que se refiere a la integración del Poder Legislativo dicha disposición constitucional se cumple con la celebración de las elecciones donde los ciudadanos eligen a sus diputados al Congreso del estado, y posteriormente en su agrupación en el seno del Congreso por afinidades partidistas.

La consecuencia final de esta serie de fases del proceso democrático es que los diputados se dividen y desempeñan sus funciones por su identidad o distancia con el partido político al que pertenece el gobernador del estado, partido político que se identifica como “partido en el gobierno”. De esta manera los diputados se identifican como miembros del “partido en el gobierno” o miembros de los “partidos de oposición” al gobierno. Los primeros buscan gobernar coordinadamente con el gobernador con quien comparten los compromisos del partido asumidos ante los ciudadanos. Los segundos se afanan en supervisar y evaluar rigurosamente, pero con responsabilidad republicana, la actuación del partido en el gobierno para presentarse en la siguiente elección como alternativa seria para gobernar ante el electorado.

Hemos estudiado el proceso de gobierno en la Lección anterior, a la que nos remitimos. Baste sólo recapitular las notas más importantes y reproducir la tabla del proceso de gobierno por medio de la cual se explica la forma en que dos poderes cooperan para poder gobernar: aprobando leyes y presupuestos. Un partido político presenta a su candidato a dipu-

tado al Congreso del estado por un distrito electoral, o por el sistema de lista de representación proporcional. Dicho candidato ofrece a los ciudadanos soluciones de gobierno a los problemas sociales de manera integral en una “plataforma electoral”, la que a su vez toma forma considerando la “declaración de principios” del partido político y su “programa de acción”, que son, respectivamente, el código ideológico del partido político y las ofertas de tratamiento público a las aspiraciones de la sociedad desde la perspectiva de una ideología concreta progresista o conservadora.

De esta manera el día de la jornada electoral se define por voto popular no sólo a los candidatos ganadores de los diferentes partidos políticos, sino también la “plataforma electoral” del partido político que ha reunido mayor apoyo entre la ciudadanía por su oferta de gobierno, plataforma que meses después se convertirá en el “programa de gobierno”. Una vez que se ha producido la votación popular por una plataforma electoral concreta, el siguiente paso que marca la Constitución Estatal es la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo que encarga al jefe del Poder Ejecutivo. En este Plan se integra el “programa de gobierno” que es el segmento del Plan Estatal de Desarrollo obligatorio para la administración pública. El programa de gobierno, para poder llevarse a cabo, ha de traducirse en leyes y presupuestos. Para ello las iniciativas de ley y presupuestos que presenta el gobernador —que a través de la potestad de iniciativa ejerce la función de dirección política— así como los nombramientos de los funcionarios de su Gabinete, reciben el apoyo razonado de los miembros del Congreso de su propio partido político con quienes tiene el compromiso de impulsar las acciones de gobierno que en su día ofrecieron a los ciudadanos.

En el sistema presidencial puede presentarse el fenómeno del “gobierno dividido”, que es la situación en la cual, después de haberse realizado una elección, el gobernador electo es de un partido político y la mayoría de los diputados en el Congreso pertenece a otro u otros partidos políticos. En estos casos, para impulsar de la manera más eficaz posible las plataformas electorales más votadas por los ciudadanos en la última elección, se puede integrar, a propuesta del gobernador, un “gobierno de coalición” en el cual el partido en el gobierno y otro u otros partidos políticos se unen para impulsar un programa de gobierno compartido.

Cabe señalar que no existe un número predeterminado óptimo de los diputados que conforman el Poder Legislativo, por lo que su número varía de estado a estado. Un criterio para definir el número mínimo de representantes populares de los congresos locales es el criterio poblacional. Las Legislaturas no pueden tener menos de siete diputados, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 116 de la Constitución Federal. Ciertamente el

El proceso de gobierno. Colaboración y control entre poderes

Declaración de principios y programa de acción del partido político X → Plataforma electoral del partido político X → Elección de candidatos al Congreso y del gobernador, y aprobación por voto popular mayoritario de la plataforma electoral del partido político X → Nombramiento del gabinete del Partido X → Plan Estatal de Desarrollo (Programa de Gobierno) → programa legislativo → paquete de iniciativas de ley (nuevas o reformulación de las existentes) y de iniciativa de ley de presupuesto → ley → ejecución o gestión de la ley → control congresual y exigencia de responsabilidad sobre la ejecución o gestión de la ley y la aplicación del presupuesto por partidos X, Y, Z → nueva elección popular.

Congreso de diputados debe ser lo suficientemente grande para poder representar el pluralismo de su sociedad política al momento de legislar —razón por la cual se señala un número mínimo de diputados—, pero la representación del pluralismo político no es la única función del Poder Legislativo. Con ello en mente se puede afirmar que el número óptimo de diputados del Congreso del estado debe ser aquél que resulte suficiente para desempeñar adecuadamente todas las funciones constitucionales asignadas al Poder Legislativo, entre las cuales una esencial es el control sobre el gobierno.

En este sentido, se debe prestar cuidado especial en el número de diputados necesarios para descargar la función de supervisión de la gestión de las leyes de implementación que recae primordialmente en los diputados de los partidos de oposición. Influido por las ideas de Diego Valadés, el sistema presidencial mexicano ha evolucionado hacia la concertación de coaliciones como medio para gobernar democrática y eficazmente bajo la premisa que el titular del Poder Ejecutivo requiere de apoyo congresual mayoritario para poder impulsar su programa de gobierno. Complementario con la proposición del profesor Diego Valadés, al mismo tiempo de incorporar en la Constitución Estatal la posibilidad de la formación de gobiernos de coalición, debemos hacer el cálculo de un número mínimo de integrantes de la Cámara que garantice el control interorgánico del poder por las oposiciones. Esto es, que con independencia de los resultados electorales que se produzcan cada tres años, y de la decisión del titular del Poder Ejecutivo de formar un gobierno de coalición, siempre debe existir un número de diputados de oposición que lleven a cabo la función de control interorgánico del gobierno, pues, de lo contrario, el control sobre el Ejecutivo sería claramente insuficiente, débil. Al día de hoy hay estados en donde el número total de sus diputados es menor al de las secretarías y entidades descentralizadas del

Poder Ejecutivo y, por tanto, la posibilidad de que diputados de oposición operen el control interorgánico de la implementación de la Constitución Estatal, es matemáticamente imposible. Llanamente ello significa que algunas de las unidades administrativas del Poder Ejecutivo no son vigiladas en absoluto desde otro Poder, sino sólo de manera intraorgánica por los miembros del partido en el gobierno, vacío institucional que facilita la negligencia en las tareas de gobierno y fomenta la corrupción impune.

II. FUNCIONES DEL PODER LEGISLATIVO

El Poder Legislativo es el instrumento del pueblo que aprueba las decisiones políticas vinculantes más importantes de la comunidad que toman el nombre de “leyes”. El Poder Legislativo adquiere su nombre de la función principal que se le asignó a dicho órgano en los albores del constitucionalismo en los siglos XVIII y XIX, legislar. Pero el Poder Legislativo de las entidades federativas de nuestros días tiene otras importantes funciones, además de legislar, asignadas explícita o implícitamente en la Constitución del estado. Actualmente las funciones del Poder Legislativo son las siguientes:

- A. Función de custodia o defensa de la Constitución del estado.
- B. Función de legislar.
- C. Función de supervisión de la gestión de las leyes encomendadas al Poder Ejecutivo.
- D. Función de aprobación de los impuestos y gastos del estado.
- E. Función de integración de los órganos constitucionales del estado.
- F. Función de representación política de los gobernados.

Para el descargo de cada una de estas funciones la Constitución del estado le asigna potestades jurídicas al Congreso estatal.

A. Función de custodia o defensa de la Constitución. Al Poder Legislativo se le encomienda defender la Constitución Estatal como primera función. Para ello se le atribuyen potestades jurídicas concretas para participar mediante dos vías diferentes de control constitucional: el control constitucional por proceso político y el control constitucional por proceso judicial.

Control constitucional por proceso político. En primer lugar, el Poder Legislativo protege a la Constitución Estatal frente a los demás Poderes, mediante la configuración y aprobación de las leyes de regulación de los derechos fundamentales, de las leyes orgánicas, y en general mediante cualquier ley que fije con precisión las competencias de los Poderes públicos que fijan su marco

LECCIÓN 8. LAS FUNCIONES Y ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS 299

de actuación e impiden que éstos transgredan la Constitución, so pena que el acto de autoridad se anule o en su caso se le finquen responsabilidades al funcionario público.

La ley es en sí mismo un instrumento de control porque, a través de ésta, el Poder Legislativo: 1) atribuye competencias a los demás Poderes y órganos públicos cuidando que no contravengan la Constitución del estado, 2) establece la ilegalidad como causa de anulación jurisdiccional de actos de autoridad y 3) establece las sanciones a que se hacen acreedores los funcionarios públicos transgresores de la ley, es decir, el régimen de responsabilidades políticas y jurídicas de los funcionarios públicos. Esta es la forma típica de la ley dirigida a la protección de la Constitución cuando ésta señala “obligaciones negativas” a los poderes públicos. Cuando la Constitución dispone, en cambio, “obligaciones positivas”, la ley toma una forma diferente porque el garante institucional para su cumplimiento es el Poder Legislativo, no el Poder Judicial. El Poder Legislativo: 1) atribuye competencias a los demás Poderes y órganos públicos ordenándoles ciertas acciones para implementar la Constitución del estado, 2) se otorga el Poder Legislativo a sí mismo, en cada ley de implementación que aprueba, el poder de supervisar el correcto cumplimiento de su ejecución o gestión, 3) establece las sanciones a que se hacen acreedores los funcionarios públicos transgresores de la ley que ordena una acción cuando ésta no se realiza o se hace de manera negligente, es decir, el régimen de responsabilidades, que generalmente implica la remoción del funcionario público de su cargo en los casos graves de omisión o negligencia inexcusable.

En cuanto a la protección de los derechos fundamentales por medio de la ley, considérese en primer lugar la institución jurídica denominada por la doctrina “reserva de ley”: todo acto de autoridad del gobernador, los presidentes municipales y sus respectivos funcionarios, así como los funcionarios que integran el Poder Judicial y los órganos autónomos debe estar fundado en una ley aprobada por los representantes del pueblo, porque así lo ordena la Constitución Estatal. De ejecutarse un acto de autoridad sin sustento en una ley, el acto puede y debe ser anulado. La misma exigencia de fundar los actos de autoridad en las leyes, indicada en la Constitución Estatal, la establece también nuestra Constitución Federal en su artículo 16: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles, o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”. De esta manera, por la condición estatuida en la Constitución de que los actos de autoridad tienen que estar fundados en una ley, la intervención de representantes electos por el pueblo para aprobar las leyes se erige como una garantía para la protección de los

derechos humanos, a la que se conoce como “reserva de ley”. De acuerdo con la teoría de la democracia representativa, la elección popular de los legisladores y el deseo de cada uno de ellos de ser reelectos para un nuevo periodo constitucional, los mantiene sensibles a los intereses de los gobernados y en particular a que sus derechos fundamentales sean respetados al momento de elaborar y aprobar las leyes. Por ello, las leyes que dicten los representantes populares a su vez deben ser conformes a la Constitución Estatal escrita por el pueblo y al catálogo o lista de derechos fundamentales que la Constitución Estatal establece, pues, de lo contrario, los legisladores pueden ser sancionados por los ciudadanos mediante el voto popular en la siguiente elección, constituyéndose el sufragio popular como un control de constitucionalidad de las leyes que sobre el Poder Legislativo llevan a cabo los ciudadanos; por medio de un proceso político democrático se garantiza el respeto a la Constitución Estatal, garantía política que opera complementariamente al control de constitucionalidad por proceso judicial del que conoce la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia.

Ahora bien, la Constitución Estatal se defiende a sí misma mediante la división de poderes. Los Poderes –según la prescripción de esta teoría– deben chocar unos con otros en defensa del marco de competencias establecido en la Constitución Estatal, lo que produce la regularidad constitucional. En este contexto teórico se entiende el juicio político como una segunda avenida de control constitucional por órgano y proceso político a cargo del Poder Legislativo. El juicio de responsabilidad política o juicio político procede por violaciones graves a la Constitución y leyes del estado perpetradas por los altos funcionarios de los tres Poderes y de los órganos autónomos del estado, esto es, el Poder Legislativo tiene potestad constitucional para enderezar juicio político contra los miembros de los tres Poderes, así como de los titulares de los órganos de gobierno de los órganos constitucionales autónomos por violaciones graves a la Constitución Estatal. Para ello el Poder Legislativo debe hacer una supervisión constante de la regularidad constitucional de los actos de poderes y órganos constitucionales, y reaccionar cuando uno de los funcionarios viole gravemente la Constitución y las leyes e iniciar en su contra un juicio político, por ejemplo, si se descubre un acto grave de corrupción promovido por alguno de dichos funcionarios, ya sean magistrados del Tribunal Superior de Justicia o consejeros del instituto estatal electoral. La sanción por la violación grave de la Constitución del estado es la destitución del cargo, a la que se le puede sumar también inhabilitar al sujeto que ha faltado a la confianza pública, a no ocupar otro puesto pagado por los contribuyentes en un cierto número de años. Es un juicio que impone como sanción el deshonor.

Ahora bien, resulta de una lógica incontestable que si el pueblo, mediante la Constitución del estado, le atribuye al Poder Legislativo la función de defender la Constitución Estatal, cada uno de los integrantes de dicho Poder Legislativo deben respetar la Constitución pues, de lo contrario, entrarían en una insalvable contradicción que les restaría legitimidad. Este entendimiento se inscribe expresamente en la Constitución Estatal, que obliga a que los legisladores protesten guardar y hacer guardar la Constitución. Por tanto, ellos mismos, los legisladores, se pueden hacer acreedores del juicio político por sus pares que pueden decretar la separación del cargo de diputado local.²

Como custodio de la Constitución del estado el Poder Legislativo tiene la potestad constitucional de vigilar y sancionar mediante el juicio político las conductas de los altos funcionarios públicos de los tres poderes y de los órganos autónomos que vulneran gravemente la Constitución Estatal. Para ejercer este importante poder los legisladores deben incorporar en la Ley Orgánica del Poder Legislativo –o en una ley especial sobre juicio político– el procedimiento que ha de seguirse, el cual debe contener las garantías procesales básicas que se reconocen en el procedimiento jurisdiccional ordinario para garantía del derecho fundamental al debido proceso.

El control constitucional por proceso judicial. La Constitución Estatal habilita al Poder Legislativo a acudir al Poder Judicial para restablecer la regularidad constitucional utilizando la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional, es decir, le habilita a participar del control de constitucionalidad por proceso judicial. Para cumplir con la función de defender la Constitución Estatal, el Poder Legislativo tiene expresamente atribuidas potestades en la Constitución del estado para utilizar los diferentes instrumentos de derecho procesal constitucional.

La acción de inconstitucionalidad, que explicamos en el capítulo correspondiente de este libro, puede ser utilizada cuando la mayoría de legis-

² Comentario del autor. Alternativamente el cese del representante popular por violación grave de la Constitución puede ser exigido directamente por el pueblo mediante voto popular si la Constitución Estatal contempla un mecanismo por el cual la ciudadanía pueda anticipadamente cesar a su representante por faltar gravemente a la Constitución Estatal o a la confianza pública que se le confirió y que traicionó. Por el momento esta última posibilidad está bloqueada, en mi opinión incorrectamente, porque la SCJN anuló, al resolver una acción de inconstitucionalidad, la previsión de la Constitución de Yucatán que contemplaba la destitución de los representantes populares por voto de los ciudadanos. Como hemos sostenido en este libro, en una democracia de partidos, en donde éstos adquieren sus propios intereses, en ocasiones contrarios a los del pueblo, el pueblo directamente se debe hacer cargo del control del ejercicio del poder que en su nombre hacen los políticos mediante instrumentos adecuados de democracia directa.

ladores en el Congreso aprueban una ley que la minoría considera que es contraria a la Constitución Estatal. Un caso que puede servirnos de ejemplo para ilustrar dicho instrumento procesal se presenta con ocasión de la aprobación o reforma de la Ley Orgánica del Poder Legislativo. Ésta puede ser configurada deliberadamente por la mayoría parlamentaria perteneciente al partido en el gobierno, de manera tal que se excluya a los legisladores de los partidos de oposición de la posibilidad real de ejercer la función de supervisar permanentemente la gestión de las leyes y el presupuesto por el gobierno. Una ley así sería inconstitucional.

La controversia constitucional es un instrumento procesal que permite al Congreso reivindicar sus competencias constitucionales cuando otro Poder las vulnera, o cuando la invasión de competencias proviene de un órgano autónomo o del Ayuntamiento de un municipio.

A diferencia de la acción de inconstitucionalidad y de la controversia constitucional que requiere actuación en grupo, los legisladores individualmente considerados pueden también defender la Constitución Estatal mediante el juicio local de protección de derechos fundamentales. Los legisladores pueden defender su derecho político fundamental de representar al pueblo contra actos de autoridad inconstitucionales de los órganos de gobierno del propio Congreso, o de los dirigentes de los grupos parlamentarios, que les limitan arbitrariamente para hacer uso de la palabra en las sesiones de supervisión de gestión del gobierno, o al solicitar información al Poder Ejecutivo, u otra tarea propia de su condición de legislador, en otras palabras, contra actos de autoridad que limitan la posibilidad de realizar las funciones constitucionalmente asignadas al representante popular.

B. Función de legislar. El Poder Legislativo realiza la función de emitir las normas que regulan a la sociedad y que toman el nombre de “leyes”. Para ello la Constitución del estado le atribuye expresamente al Poder Legislativo la potestad jurídica de iniciar leyes y aprobarlas.

La ley encierra una decisión política sobre cómo resolver un problema concreto de la sociedad, o cumplir una aspiración de mejorar la vida de la comunidad, como puede ser proteger o promover un derecho humano. El Poder Legislativo delibera y, tras considerar las diferentes alternativas para el tratamiento del problema o aspiración social de progreso, elige por mayoría una de ellas y la aprueba como ley; necesariamente debe proveer en la ley de presupuestos una partida específica para la ejecución o gestión de cada ley que aprueba.

Hay diferentes tipos de leyes debido al objetivo que persiguen. Algunas buscan la organización de un órgano público, y la definición de sus competencias. Por el objetivo que persiguen, a este tipo de leyes se le suele llamar

por la doctrina mexicana “leyes orgánicas”. Entre las más importantes podemos encontrar la Ley Orgánica del Poder Legislativo; la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; la Ley Orgánica del Poder Judicial; la Ley Orgánica del Municipio; y la ley orgánica de cada uno de los órganos constitucionales autónomos, incluida la universidad pública del estado.

Otras leyes pretenden construir un ambiente para el goce ordenado de los derechos y libertades, pues a menudo los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Estatal entran en tensión unos con otros y resulta obligado configurar un equilibrio entre los mismos. Por ejemplo, un empresario puede pretender –en ejercicio de su libertad de profesión– establecer una fábrica de ladrillos en una colonia determinada de la ciudad. En sentido contrario, los padres de familia residentes de dicha colonia repudian el ejercicio del derecho irrestricto de libertad de empresa, pues consideran que las emanaciones de los hornos afectan la salud y el medio ambiente, derechos igualmente reconocidos en la Constitución Estatal. Ante esta situación el legislador debe determinar en la ley estatal de asentamientos humanos la distribución del territorio de las ciudades y pueblos del estado, fijando áreas residenciales, comerciales, industriales, parques naturales, etcétera. El legislador estatal hace una ponderación entre derechos fundamentales, y organiza el goce de cada uno de ellos de manera tal que no afecte mayormente el goce de otros derechos y libertades públicas.

Al interpretar los derechos fundamentales el legislador, implícita o explícitamente, suele hacer una proyección del código moral del pueblo y plasmarlo. Por ejemplo, en materia penal puede penalizar la eutanasia activa por considerar que para la sociedad política que representa es contraria al derecho a la vida, o inversamente puede autorizar la eutanasia como concreción del derecho a la vida digna. En el código civil o de familia del estado, el legislador puede reconocer el derecho de formar una familia –de tener un hijo– mediante la técnica de la madre sustituta que se contrata para tal fin. En cualquiera de estos supuestos hipotéticos es evidente que el legislador hace una proyección del código moral de la comunidad política que representa.

Otro tipo de objetivos perseguidos en las leyes es la procura existencial. Los derechos sociales contenidos en la Constitución Estatal imponen como obligación de los poderes públicos del estado, el deber de proveer un mínimo de calidad de vida a todos los individuos que integran la sociedad política, especialmente a las personas más desfavorecidas. La procura existencial se lleva a cabo mediante la provisión de bienes para el goce de los derechos sociales, que se traduce en las políticas públicas en materia de salud, educación, vivienda, protección a la familia y a la niñez, atención especial a los

discapacitados, personas de la tercera edad, entre otras. Para que estas leyes se ejecuten se confeccionan programas de gobiernos específicos.

Para concluir el análisis de la potestad de aprobar las leyes es menester señalar en qué materias puede legislar el Congreso del estado. A este respecto, es de señalar que el Poder Legislativo del estado legisla sobre todas aquellas materias que no están atribuidas al Congreso de la Unión o prohibidas en la Constitución Federal a los estados. Las competencias legislativas de la Federación pueden ser exclusivas, concurrentes y coexistentes; y las reservadas a los estados son aquellas excluidas de dicho elenco de competencias federales.

El Poder Legislativo tiene la potestad de modificar la Constitución del estado, participando con los ayuntamientos de los municipios con quienes forma el “Poder Revisor de la Constitución”, que es un poder constituido subordinado al Poder Constituyente que es el pueblo.

Al actuar en su capacidad de Poder Revisor de la Constitución, el Congreso del estado tiene la encomienda de modificar la Constitución Estatal para actualizarla en acato a algún nuevo precepto de la Constitución Federal que ordena la modificación de las Constituciones de los estados, o a un mandamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver algún tipo de proceso de control constitucional –controversia, acción de inconstitucionalidad o amparo en revisión– promovido por algún sujeto legitimado en el estado, o por jurisprudencia generada por la Corte para todos los estados de la República en ocasión de la resolución de un proceso constitucional promovido en alguna entidad federativa. La misma situación se produce con respecto a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana.

C. Función de supervisión de la gestión de las leyes encomendadas al Poder Ejecutivo.
El garante institucional interorgánico más importante para la implementación de la Constitución es el Poder Legislativo (complementariamente con el Gabinete, que es control intraorgánico), no el Poder Judicial. La Constitución Estatal le asigna al Poder Legislativo la tarea de vigilar el cumplimiento de los objetivos de las leyes, particularmente de aquellas que en este libro llamamos descriptivamente como leyes de implementación por estar dirigidas a las administraciones públicas del Poder Ejecutivo, tales como la ley de educación, la ley de salud o la ley de fomento agropecuario, entre otras. Para ello le otorga las siguientes potestades jurídicas: 1) potestad de solicitar información al Poder Ejecutivo para que rinda cuentas de su actuación sobre el plan estatal de desarrollo y programas concretos del programa de gobierno, mediante solicitudes formales de información o por medio de preguntas parlamentarias orales o escritas; 2) potestad de ejercer

razonadamente el poder de la bolsa para cuidar el rendimiento del dinero de los contribuyentes aplicado al beneficio colectivo; 3) potestad de aprobar los nombramientos de los ejecutores de las leyes; 4) potestad de promover ante el gobernador del estado el cese de un secretario de despacho por mala administración (censura).

La función de legislar no concluye con la aprobación de la ley: el Poder Legislativo debe vigilar la gestión de las leyes de implementación que realiza el Poder Ejecutivo. La supervisión de la ley puede conducir a que el Poder Legislativo, haciendo uso de su poder de legislar, pero sobre todo del “poder de la bolsa”, mantenga una política pública o la modifique porque no está rindiendo los resultados sociales esperados. La potestad congresual de supervisar la gestión de las leyes incluye la potestad de detectar y exigir responsabilidades políticas y jurídicas a los altos funcionarios públicos del Poder Ejecutivo que gestionan las leyes por ser negligentes o deshonestos al ejecutar los programas de gobierno.

El Congreso de representantes populares es uno de los conductos a través de los cuales el Poder Ejecutivo rinde cuentas a los ciudadanos de sus acciones para implementar la Constitución del estado. El gobernador directamente, y también a través de sus secretarios de despacho, debe informar, explicar y justificar las acciones de gobierno que emprende ante el Congreso. Mediante este proceso el Poder Legislativo puede contribuir a la rectificación de una política pública mal concebida, es decir que no está cumpliendo sus objetivos por no ser una política adecuada –por ejemplo, el control de la natalidad– lo que conduce a su modificación mediante la reforma de la ley o de la norma ejecutiva utilizada para su implementación. Puede suceder que la política pública sea la correcta pero que esté siendo mal gestionada por el Poder Ejecutivo, lo que se rectifica exigiendo desde el Poder Legislativo al gobernador la sustitución del funcionario responsable por incompetente; o por corrupto, porque al ejecutar las obras o servicios públicos de tal o cual política pública el funcionario recurre a actos ilegales para enriquecerse. Tales labores de supervisión permanente las realiza ordinariamente el Poder Legislativo a través de sus comisiones.

La tarea de supervisión del Poder Legislativo sobre la gestión de las leyes es esencial en una democracia representativa. Por ello, como sugiere Héctor Fix-Zamudio, se debe garantizar de manera especial el “derecho de las oposiciones” a ejercerla en el seno del Congreso. Los partidos de oposición con representación en el Congreso deben tener garantizado: a) el derecho de acceso a la información y documentación pública de todos los Poderes y órganos autónomos; b) la asignación de prerrogativas económicas o en especie para el sostenimiento de las actividades parlamentarias del grupo

parlamentario; c) el uso de los medios de comunicación social de acuerdo con la representación obtenida en la última elección; d) de réplica con respecto a los medios de comunicación social oficiales; e) de participación proporcional en los órganos de gobierno y los órganos de funcionamiento del Congreso, incluidas las comisiones especiales de investigación; f) de ser atendidos en un plano de igualdad por los servicios parlamentarios del Congreso.

La función de control es quizá la más importante función de los parlamentos de nuestros días, desplazando incluso a la potestad de legislar cuyo impulso se ha trasladado al Poder Ejecutivo. Actualmente, en las democracias presidenciales y parlamentarias del mundo, el mayor número de iniciativas de ley proviene del Poder Ejecutivo y no del Poder Legislativo. Lo mismo ocurre en los estados mexicanos. Pero ello no es una anomalía sino que se explica por las funciones de dirección política encomendadas al Poder Ejecutivo, y a su posición institucional que naturalmente le confiere mayor capacidad de identificar problemas sociales y proponer soluciones, que a cada uno de los legisladores por separado. Estos últimos no cuentan con la enorme planta burocrática con la que sí cuenta el Poder Ejecutivo, lo que le permite al gobernador mayor conocimiento de los problemas sociales.

Cabe señalar que, al lado del poder de la bolsa, así como de la posibilidad de exigir responsabilidades a los altos funcionarios del Poder Ejecutivo, la potestad jurídica más potente de control de la gestión de las leyes por parte del Congreso se produce en el procedimiento de designación del funcionario al que se le asigna una posición en el Gabinete del gobernador. Los funcionarios de gobierno y de la administración, por disposición constitucional, son propuestos por el titular del Ejecutivo para aprobación del Congreso; es un acto en el que participan dos Poderes, el Ejecutivo que propone y el Legislativo que aprueba o desaprueba. En el procedimiento de designación los legisladores deben analizar la aptitud profesional del individuo propuesto para el cargo, y su solvencia moral. Los legisladores pueden aprobar o desaprobar al candidato si no reúne las cualidades necesarias. Es una forma, por tanto, a través de la cual el Poder Legislativo controla la gestión de la ley.

D. Función de aprobación de impuestos y gastos del estado. El Poder Legislativo tiene encomendada la función de fijar los gastos e ingresos del estado. Esta es la función financiera. Para el desempeño de dicha función la Constitución Estatal le atribuye la potestad jurídica de aprobar la ley de presupuestos que presenta a su consideración el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, y cada uno de los órganos autónomos.

Los derechos fundamentales cuestan dinero. Las leyes que aprueba el Poder Legislativo local, que tienen como fin último la satisfacción de los de-

rechos fundamentales de los miembros de la comunidad política, para ser aplicadas, generan gastos necesariamente. Así, por ejemplo, para garantizar la libertad de las personas y la integridad de sus vidas y patrimonios, se crea una estructura burocrática encargada de prevenir los delitos mediante la vigilancia policiaca, y de ser el caso reaccionar contra los delitos una vez cometidos mediante la investigación de los mismos y el enjuiciamiento de los responsables, tarea en la que participan el ministerio público y el Poder Judicial. Después se tiene que administrar las prisiones donde han de cumplir su condena quienes, tras el juicio correspondiente, hayan sido privados de su libertad por disposición judicial. Por su parte, el derecho a la educación requiere que se construyan y equipen escuelas y se contraten profesores, mientras que el derecho a la salud demanda la instalación de hospitales y centros de salud y el pago de los salarios de los profesionales encargados de proveer el servicio público de salud. En suma, la provisión de todos y cada uno de los derechos fundamentales genera gasto, tanto los derechos civiles, los derechos políticos, los sociales o los de solidaridad. Para cumplir con la función financiera, el Poder Legislativo tiene la competencia constitucional de determinar los ingresos del estado y los gastos públicos. Tal competencia se expresa, por una parte, en una ley de ingresos y, por otra, en una ley de egresos o presupuesto.

Los gastos de los poderes públicos se deben cubrir con ingresos que se le exigen a cada uno de los contribuyentes en contraprestación de los servicios que a todos los miembros de la comunidad política les presta el poder público organizado –el Estado– ya sea por los poderes públicos estatales o por los ayuntamientos.

Es de la mayor importancia subrayar que el presupuesto tiene en el derecho constitucional de las auténticas democracias naturaleza de “ley”. Esto significa que, como cualquier otra ley, el presupuesto debe ser aprobado por el Congreso del estado, y que el Poder Ejecutivo tiene derecho de veto (parcial o por ítem). También significa que cualquier modificación al presupuesto aprobado por el Congreso que impulse el Poder Ejecutivo debe ser sometido nuevamente a la consideración del Congreso. Es decir, si el gobernador cree oportuno modificar el monto de las partidas aprobadas por el Congreso, para reducir alguna o algunas y gastarlo en otras, deberá acudir nuevamente a éste y convencer a los legisladores de la inteligencia y oportunidad de tal medida mediante el procedimiento de iniciativa legislativa preferente.

De igual manera, si el Poder Judicial pretende por alguna razón superveniente, modificar su presupuesto después de que éste fue aprobado por el Congreso para todo un año, el Poder Judicial, a través del Consejo de la Ju-

dicatura, deberá persuadir al Congreso del estado de que ello es necesario y oportuno. Lo mismo sucede con respecto a los órganos autónomos del estado y los ayuntamientos. Desde nuestra aurora constitucional en 1814 se ha considerado que la naturaleza de ley de presupuesto es un control para su recta aplicación. La Constitución de 1824, la primera Constitución federal de México, señalaba en su artículo 64: “En la interpretación, modificación o revocación de las leyes y decretos se guardarán los mismos requisitos que se prescriben para su formación”, que desde luego incluía los concernientes con el presupuesto.

Pero la tarea financiera del Congreso no se reduce únicamente a una contabilidad para constatar que se gastó lo que se presupuestó al principio del año. A través de su potestad financiera el Congreso del estado evalúa la política pública por los resultados sociales que arrojan; el Congreso debe medir el rendimiento del gasto público para verificar si se está aplicando inteligentemente el dinero del pueblo.

En el sistema parlamentario de las comunidades autónomas de España —equivalente a los estados mexicanos— los legisladores tienen expresamente asignada en la Constitución Estatal la potestad de “control del gobierno”. En el sistema presidencial estatal norteamericano, el equivalente funcional de esa competencia es lo que la doctrina norteamericana llama “el poder de la bolsa del Congreso”. El poder de la bolsa le otorga al Congreso no sólo la potestad de aprobar los gastos, sino también de vigilar su correcta aplicación y su rendimiento por sus resultados sociales, lo que equivale a la función de control del gobierno en el sistema parlamentario. El poder de la bolsa le permite al Congreso no aprobar el presupuesto de un programa de gobierno específico, o un incremento presupuestal sobre el mismo, porque el dinero público empleado para ese programa se ha gastado mal con anterioridad.

El Poder Legislativo estatal mexicano constata la adecuación del gasto público a la ley de presupuesto de dos maneras. En tiempo real, y en tiempo diferido. En tiempo real lo hace a través de las comisiones del Congreso como parte del “poder de la bolsa” del Congreso. En tiempo diferido el Poder Legislativo vigila la adecuación a la ley de presupuesto por parte del Ejecutivo, del Judicial, de los órganos autónomos, y de los ayuntamientos mediante la Auditoría Superior de Fiscalización, que depende del propio Congreso del estado.

El que el presupuesto sea una ley es una medida de control de su recta aplicación que tiene importantes consecuencias para la calidad de la democracia representativa de un estado. Si el presupuesto no fuese ley, si fuese un simple acto administrativo sujeto a la discrecionalidad del titular del Poder

Ejecutivo, el gobernador podría, por ejemplo, desequilibrar la equidad en la competencia electoral mediante gasto discrecional en publicidad gubernamental en medios de comunicación en beneficio de su partido político, o manipular la evaluación ciudadana sobre su gestión gubernativa. Todavía hoy se puede observar, en sistemas autoritarios, el uso faccioso del gasto público en comunicación social, premiando a los periodistas con posiciones afines y aun apoloéticas del gobernador.

El que el presupuesto sea una ley es una medida de control de su recta aplicación. Pero a la vez debe tener vías para hacer ágil la aprobación del Congreso de una modificación del presupuesto en tiempos ordinarios y, sobre todo, en tiempos extraordinarios, para responder, por ejemplo, al auxilio de las personas afectadas por inundaciones o terremotos. Tal supuesto usualmente se prevé en la respectiva Ley Orgánica del Poder Legislativo donde se ordena otorgar atención preferente a las iniciativas de modificación del presupuesto por parte del gobernador del estado, que para ello puede contemplar la aprobación de la modificación presupuestal en la Comisión de Hacienda de la Cámara en periodo ordinario y por la Comisión Permanente durante los recesos legislativos, es decir, sin requerir aprobación del Pleno que es lo usual.

Para sufragar el gasto público donde las necesidades sociales van siempre muy por delante de las posibilidades económicas para satisfacerlas, una fuente adicional de recursos es el acceso a los créditos que ofrece la banca. Sin embargo, para evitar su contratación irresponsable, la Constitución Estatal establece que éstos sólo podrán contratarse para inversiones productivas, juicio que corresponde hacer al Poder Legislativo. Una deuda adquirida del estado, siempre debe ser aprobada por el Congreso; una ley estatal que delegara en el gobernador la potestad de contratar créditos sin autorización expresa del Congreso sería, por tanto, inconstitucional.

Para concluir, resulta necesario referirse brevemente a la elaboración y aprobación del presupuesto del propio Congreso. En la lucha por hacer realidad la división de poderes, el Congreso obtuvo su autonomía, que comprende la potestad de elaborar y aprobar su propio presupuesto. Éste debe ser suficiente para que el Congreso del estado cumpla adecuadamente las funciones que antes hemos señalado. Para ello debe contemplar los gastos en que incurren sus órganos de gobierno y de funcionamiento, así como el de los propios diputados. El Congreso debe rendir cuentas del dinero que recibe de los contribuyentes y cómo se lo gasta, y los diputados a cuánto ascienden sus ingresos como salarios. Esta obligación de transparencia y rendición de cuentas sobre el ejercicio del presupuesto del Poder Legislativo y de sus integrantes también se extiende a los grupos parlamentarios.

E. Función de integración de los órganos constitucionales del estado. El Poder Legislativo tiene encomendada la función de integrar los funcionarios superiores del Poder Judicial y de los órganos autónomos. Para ello cuenta con la potestad jurídica —sea por sí mismo o con el concurso del Poder Ejecutivo y de los ciudadanos— de identificar candidatos y aprobar los nombramientos de los altos funcionarios que integran el Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial, así como de los cuerpos de gobierno unimembres o plurimembres de la Fiscalía General, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, el Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública, y el órgano electoral autónomo. El Poder Legislativo también puede establecer en la Ley de creación un método diferente de elección del gobierno de un órgano autónomo, como es el caso de la universidad pública en la que no participa ni el Poder Ejecutivo ni el Poder Legislativo para mayor garantía de la autonomía universitaria.

La democracia representativa de tipo presidencial tiene como nota principal que los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo deban ser electos popularmente. Pero no es esencial que los jueces del Poder Judicial deban ser electos, o que deban ser electos los integrantes de los cuerpos colegiados de los órganos autónomos. La legitimación democrática de estos últimos funcionarios emana de la función que realizan: aplicar la Constitución Estatal y la ley específica que se les encomienda aplicar por el Poder Constituyente y los representantes populares. Por esta razón —porque en nombre del pueblo aplican la Constitución Estatal y las leyes— los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, así como los funcionarios de los órganos autónomos, deben ceñirse a ellas pues, de lo contrario, pierden legitimidad democrática por lo cual se les puede exigir responsabilidad política.

El estudiante debe tener muy claro la diferencia entre funcionarios del Estado, de los políticos con cargos públicos. El Poder Legislativo participa en la confirmación de los nombramientos tanto de funcionarios de Estado, como de los funcionarios de gobierno o de la administración. Estos últimos conforman el Gabinete del gobernador, y se distinguen de los primeros porque están sometidos no sólo a la Constitución y a las leyes del estado, sino también por disposición constitucional al programa de gobierno del partido político del gobernador. En cambio, los funcionarios de Estado son aquellos que están sometidos a la Constitución y a la ley que aplican, pero no a programas de gobierno de partido político y a los líderes de éstos. Está terminantemente prohibido a los funcionarios de Estado conducirse como funcionarios de gobierno que reciben consignas del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo, o de los partidos políticos o grupos de interés de la sociedad civil. De su neutralidad política mana su legitimidad democrática.

F. Función de representación política de los gobernados. El derecho a votar de los ciudadanos de un estado se traduce en el derecho que tienen de ser representados en la gestión de los asuntos públicos. Para ello la Constitución Estatal y la Ley del Congreso que desarrolla las funciones constitucionales del Poder Legislativo le otorga derechos a los diputados que deben ser respetados en el seno del Congreso. Los más importantes son hacer uso de la voz en las sesiones del Congreso y emitir su voto en el sentido que estime adecuado en beneficio de sus representados, si bien cabe hacer la aclaración que no todos los asuntos públicos, por su propia naturaleza, deben ser procesados mediante la regla aritmética de la mayoría.

La función representativa implica trasladar los problemas y aspiraciones de los integrantes de la sociedad civil a la arena pública, para que en el Congreso Estatal se discutan y se tomen las decisiones adecuadas para su tratamiento por las autoridades del estado. Es el proceso de comunicación entre la sociedad civil de un lado —que externa sus problemas, preocupaciones y aspiraciones—, y los gobernantes de otro que, sensibles ante ello, deben tomar las decisiones públicas apropiadas. Para desempeñar esta función de interlocución se crearon los partidos políticos. Una vez que éstos han situado en el Congreso a sus miembros adquieren competencia para hacer uso de la palabra en el Congreso y votar en las decisiones que colegiadamente adopta la cámara de representantes populares. En su actividad parlamentaria los diputados actúan guiados por la ideología del partido político que los postuló como candidatos, organización política que representa la forma de pensar de un segmento de la sociedad política a la que los diputados representan.

La función representativa en nuestros días se ha modificado enormemente debido a la aparición en la escena constitucional de los partidos políticos, así como por la evolución que ha experimentado la forma de gobierno de los estados, desde las primeras Constituciones Estatales del siglo XIX aprobadas entre los años 1824 y 1827 hasta las actuales que datan del periodo de la Revolución de principios del siglo XX, pero que han continuado integrando elementos que influyen en el sistema de gobernación. Las primeras Constituciones Estatales no consideraron la actividad de los partidos políticos.

En nuestros días los diputados conocen los problemas del estado porque los ciudadanos —sus electores—, se los hacen saber y les exigen soluciones. En ocasiones ello implica una gestión para uno solo de los electores de su distrito electoral o de un grupo ante una autoridad del Poder Ejecutivo —a lo que se llama gestoría—. En otras ocasiones es una pretensión de un colectivo identificado de la sociedad civil, que solicita que su problema sea considerado en una ley o con una asignación mayor del presupuesto del

estado. Pero en su gran mayoría las peticiones y aspiraciones de la sociedad son exigencias difusas –como mayor seguridad ciudadana, o educación superior de calidad, o incremento de la prosperidad general–, que tienen que ser atendidas mediante su identificación y articulación en un programa de gobierno, que es justamente una de las principales funciones que desempeñan los partidos políticos.

Sin embargo, la conducción de los partidos políticos a veces se aleja de los ciudadanos porque sus dirigentes anteponen sus intereses personales o de grupo político. Es por ello que se recurre a las candidaturas independientes de los partidos políticos para que ciudadanos sin filiación partidista lleguen al Congreso del estado y representen a los miles de ciudadanos que no simpatizan con ningún partido político.

III. AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO

La Constitución Estatal señala las funciones del Poder Legislativo, pero también dispone un conjunto de protecciones para que los legisladores individualmente considerados y todo el órgano colegiado que integran –el Poder Legislativo– puedan desempeñar sus funciones sin intromisiones indebidas del Poder Ejecutivo o de personas o grupos de la sociedad civil, protección que la doctrina identifica como “autonomía del Congreso” o “autonomía parlamentaria”.

Para explicar la concepción de la “autonomía del Congreso”, y en este marco la organización interna del Poder Legislativo en México, resulta ineludible hacer referencia al hecho histórico de que el Parlamento en todas las democracias del mundo que se formaron en los siglos XVIII y XIX –la mexicana incluida– va a emerger de la escisión de la potestad de legislar que ostentaba en solitario el monarca. En los sistemas republicanos la figura del monarca fue sustituida por la del Presidente electo por los ciudadanos. Para evitar que este nuevo funcionario –o sus equivalentes en los estados, los gobernadores– pretendiese arrogarse potestades legislativas que antaño gozaba el rey, se establece con toda claridad la división de poderes en el constitucionalismo mexicano, y para hacer que esta división de poderes fuese eficaz se otorgan una serie de protecciones especiales al Poder Legislativo que operan frente al Poder Ejecutivo, que se identifican en conjunto como “autonomía parlamentaria”.

La autonomía parlamentaria sigue siendo tan necesaria hoy como lo fue hace doscientos años porque en México, por razones históricas que tienen que ver con nuestra cultura política –así como por el surgimiento del Estado

de Bienestar que hizo crecer geométricamente la estructura burocrática del Poder Ejecutivo sin la ampliación proporcional del Congreso—, los titulares de los Poderes Ejecutivos de la República Federal, presidente y gobernadores, siguen gozando de gran poder político.

La “autonomía parlamentaria” se erige también frente a los ciudadanos poderosos de la entidad federativa que, por razón de su dinero, pretenden gozar de una situación de privilegio indicando a los legisladores sus pretensiones, lo que va en contra del derecho fundamental a la igualdad de la ley y a su aplicación igualitaria. También frente a los sacerdotes o ministros de las diversas religiones, que siempre están dispuestos a imponer su visión del mundo sobre los demás mediante la manipulación sobre los legisladores del pueblo. La religión es un asunto privado, por lo que pretender extenderlo al ámbito de lo público rompe con el carácter laico del Estado mexicano ordenado por nuestra Constitución Federal.

Para su mejor comprensión podemos clasificar las protecciones o prerrogativas contenidas en la autonomía parlamentaria en corporativas e individuales. Las prerrogativas corporativas son las referidas al Poder Legislativo como un solo cuerpo u órgano, y las individuales son las prerrogativas otorgadas a cada uno de los diputados por separado para ejercer sus funciones parlamentarias.

1. *Prerrogativas corporativas*

1. *Autonomía en sentido estricto.* Es la potestad del Congreso del estado de elaborar y aprobar sus propias normas internas —su ley— sin posibilidad de participación alguna del titular del Poder Ejecutivo. Como parte de esta prerrogativa:

- a) La iniciativa sobre la ley del Congreso sólo corresponde al propio Congreso, lo que significa que el gobernador se encuentra impedido para ejercer su potestad de iniciar leyes referidas a las competencias, procedimientos, funcionamiento y organización interna del Congreso. Con la única salvedad de los ciudadanos a través del mecanismo de iniciativa legislativa popular, tampoco gozan de iniciativa de ley en esta materia ninguno de los sujetos a quienes la Constitución Estatal otorga potestad de iniciar leyes.
- b) El Poder Ejecutivo no puede interponer observaciones durante el procedimiento legislativo conducente a la aprobación o reforma de la Ley del Congreso.

- c) La Ley del Congreso no requiere de la intervención del titular del Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación en el periódico oficial del estado para cobrar vigencia.
- d) La Ley del Congreso la aplica, interpreta e integra el propio Poder Legislativo.

La Ley del Congreso goza de la presunción de constitucionalidad más amplia por parte del Poder Judicial. Esto quiere decir que el tribunal de constitucionalidad del Poder Judicial del estado –en caso de ser llamado a declarar la no conformidad de la norma parlamentaria con la Constitución Estatal por medio de la interposición de la acción de inconstitucionalidad por una fracción minoritaria de los diputados, o cuando es cuestionada su aplicación en un caso concreto por vía de la controversia constitucional, o por amparo local– sólo debe intervenir ante una fractura muy clara al texto constitucional. La misma regla se sigue para la interpretación y aplicación de la norma parlamentaria por los propios parlamentarios.

Esta regla no se sigue, en cambio, por lo que se refiere al cuestionamiento de la constitucionalidad de las relaciones entre poderes, precisamente porque ya no es sólo el Congreso el Poder involucrado. Por la vía de la controversia constitucional se ventilan los conflictos constitucionales entre el Congreso y el gobernador sobre el significado de las cláusulas constitucionales referidas a la relación entre poderes, tales como las potestades de supervisión del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, las comparecencias de los funcionarios del Poder Ejecutivo, las solicitudes de información.

Las fuentes del derecho parlamentario estatal que orientan la interpretación o integración parlamentaria son: 1) la Constitución Estatal; 2) la Ley del Poder Legislativo del estado; 3) las costumbres y convenciones políticas; 4) los precedentes parlamentarios; 5) las sentencias del tribunal constitucional del estado. Dichas fuentes a su vez deben ser interpretadas de conformidad con la Constitución Federal, la Convención Americana de Derechos Humanos, y la jurisprudencia de los tribunales competentes que interpretan dichos cuerpos normativos. En conjunto, todas estas normas constituyen el bloque de constitucionalidad parlamentario del estado.

2. *Autogobierno*. El autogobierno es la potestad del Congreso de tomar por sí mismo las decisiones necesarias para que el Congreso del estado pueda descargar sus obligaciones institucionales, y llevarlas a cabo, lo que de manera especial incluye la conducción de las sesiones.

El autogobierno cameral incluye la potestad del Congreso de elegir por sí solos a los titulares de sus cuerpos de gobierno –Mesa Directiva y Junta de Coordinación Política–, a sus órganos de funcionamiento, y a los órganos

de apoyo de las tareas parlamentarias incluido el órgano superior de fiscalización. Es obvio que si el gobernador pudiese imponer a quienes gobiernan el Poder Legislativo, las funciones de control del Poder Legislativo serían completamente anuladas y la representatividad del Congreso se reduciría a una sola fuerza política.

La potestad de autogobierno incluye también necesariamente la potestad de imponer la disciplina parlamentaria entre los integrantes del Congreso por la omisión de las obligaciones en que puedan incurrir sus miembros, o por la obstrucción de las tareas parlamentarias.

3. *Autonomía administrativa.* Es la potestad del Congreso de proveerse a sí mismo los apoyos necesarios para que el Congreso y cada uno de los diputados pueda llevar a cabo las funciones que le son asignadas por la Constitución del estado. Ello habilita al Congreso, entre otras cosas, a tener su propio cuerpo de funcionarios públicos, a celebrar contratos de obras y servicios y, en fin, a emprender todos los actos jurídicos y materiales necesarios para cumplir con sus funciones. También a exigir responsabilidades jurídicas a los funcionarios del Congreso por las faltas a sus deberes, o el quebrantamiento del orden jurídico.

4. *Autonomía económica.* Es el poder del Congreso de proveerse a sí mismo de los recursos económicos que le son imprescindibles para el descargo de sus funciones. El Poder Ejecutivo tiene la competencia exclusiva para elaborar la ley de presupuestos, pero ello con la salvedad del correspondiente al Congreso. Este último elabora y aprueba su propio presupuesto sin intervención del Poder Ejecutivo.

5. *Inviolabilidad funcional.* Es la prerrogativa por virtud de la cual el Congreso por regla general se exime de toda responsabilidad patrimonial por su actividad legislativa. Ello significa que no se puede exigir el pago de responsabilidad patrimonial al estado por una ley emitida por el Congreso que, en aras del interés general, le causa algún tipo de perjuicio económico a cierto grupo de personas. Por ejemplo, al legislar en materia de ordenación territorial, al designar el Congreso un área aledaña a una ciudad como protegida para efectos medioambientales, esta área verde pierde el alto valor comercial que tenía para efectos de posibles desarrollos inmobiliarios, y no se puede exigir responsabilidad patrimonial por ello.

6. *Inviolabilidad física del recinto parlamentario.* Para evitar injerencia en el trabajo de los legisladores por parte de agentes del Poder Ejecutivo, o individuos o grupos organizados de la sociedad civil, el recinto parlamentario es un edificio público que recibe una protección física especial por parte de un cuerpo de seguridad bajo el mando exclusivo del Presidente de la Mesa Directiva del Poder Legislativo. Este funcionario puede ordenar que se im-

pida el acceso a una persona, o su expulsión en caso de que ya se encuentre dentro de los perímetros del recinto legislativo.

2. *Prerrogativas individuales*

Prohibición de mandato imperativo. El representante popular está vinculado al representado por una relación de confianza en la que éste delega en aquél el poder de decidir sobre cuestiones que afectan a la comunidad política en su conjunto por un periodo determinado de tiempo (tres años). El representante popular responde por las acciones u omisiones en el ejercicio de su cargo hasta la siguiente jornada electoral. No existe, por tanto, un mandato imperativo del representante con sus electores, prohibición que sirve para que los representantes del pueblo puedan tomar lo que ellos consideran las decisiones más indicadas para beneficio del pueblo. Esto quiere decir que los representantes populares deben ser sensibles a los problemas del pueblo, pero no están obligados a obedecer a uno de sus electores o grupo de electores sobre el tratamiento público que se le debe dar a un problema determinado. El representante popular debe usar su buen juicio para decidir lo mejor para la comunidad y legislar en el sentido que le dicta la razón, de ahí la importancia que adquiere su calidad profesional y solvencia ética.

El fuero. Los legisladores, para el desempeño libre de sus funciones parlamentarias señaladas en la Constitución del estado, gozan del llamado “fuero”, que se integra por tres elementos diferenciados de protección de la actividad parlamentaria: la inmunidad procesal penal; la irresponsabilidad jurídica, y el fuero en sentido estricto.

La inmunidad procesal penal tiene como finalidad proteger la actividad parlamentaria. La figura de la inmunidad procesal penal impide que el legislador pueda ser sujeto de acción penal durante el periodo para el cual fue elegido, salvo que, a solicitud del juez, medie autorización del Congreso para que sea procesado. La actividad parlamentaria tendiente al interés general puede afectar intereses políticos o particulares de un individuo o de un grupo político o económico. Bajo tal entendido la inmunidad procesal penal fue concebida para impedir que una acusación artificial construida desde el Poder Ejecutivo, o por un particular con poder económico, pueda servir para inhibir el desempeño de las actividades parlamentarias de un legislador. Por ejemplo, la de participar en una comisión parlamentaria de investigación que indaga el tráfico de influencias en la asignación y ejecución de un contrato millonario de obra pública en la que puede estar invo-

lucrado uno de los integrantes del Gabinete, o familiares del gobernador o el presidente de un partido político.

La inmunidad procesal penal tiene como finalidad proteger la actividad parlamentaria, no a la persona concreta que es representante popular. Es muy importante no pasar por alto esta distinción. Puede suceder que un legislador transgreda la Constitución y leyes del estado por acciones individuales que nada tienen que ver con las actividades parlamentarias, y por lo cual el legislador debe ser sujeto a juicio como cualquier otra persona. Por ejemplo, si el legislador le propina una paliza a su esposa que le causa heridas graves que la ponen al borde de la muerte, no puede ser considerada actividad parlamentaria protegida por la sola razón que ha sido el legislador el responsable del acto delictivo. Tampoco puede ser considerada actividad parlamentaria permitir desviar dinero público a fines privados, robar. En estos casos en los cuales el legislador comete delitos, la protección especial de la inmunidad procesal penal se suspende por mandato de la Mesa Directiva del Congreso del estado, previa solicitud del juez de control del Poder Judicial del estado, y el sujeto imputado se pone a disposición del juez y la Fiscalía para que el procedimiento de enjuiciamiento judicial se lleve a cabo sin dilaciones.

La resolución del Congreso que mantiene la inmunidad procesal penal a un diputado —o la suspende— debe estar debidamente fundada y motivada, ser pública y ser emitida en el plazo perentorio que la propia Ley del Poder Legislativo establece. Dicha resolución congresual está sujeta a control judicial para evitar que este instrumento de protección parlamentaria pueda ser utilizado en sentido inverso a su razón de ser, es decir, para brindar impunidad a los transgresores de la ley por el hecho de ser miembros del Poder Legislativo.

Cabe señalar que la inmunidad procesal penal no se extiende ni a la materia civil ni a la materia administrativa, de manera tal que un juicio enderezado contra un diputado por divorcio necesario con pretensión de manutención de hijos menores, por ejemplo, no es objeto de tal protección procesal. Tampoco lo es la infracción de la ley y reglamento de tráfico vehicular, infracciones por las cuales tiene que responder el diputado. En el caso de que las violaciones a los ordenamientos civiles y administrativos sean extremadamente graves y causen el repudio popular, el diputado puede ser objeto de responsabilidad de tipo político por las cuales puede perder el cargo de diputado por el voto de sus pares en juicio político. Ello porque los diputados que configuran las normas jurídicas aplicables para todos los integrantes de la sociedad política estatal son los primeros obligados en respetarlas en un auténtico Estado de derecho.

Un segundo elemento de protección de la actividad de los parlamentarios es la irresponsabilidad jurídica, que implica la ausencia de responsabilidad de tipo civil, penal o administrativa del legislador por sus actos parlamentarios. Dicha protección cubre al legislador durante su periodo constitucional y una vez que éste ha concluido. La figura de la irresponsabilidad jurídica tiene el propósito de garantizar al representante popular que no podrá ser enjuiciado ni durante ni después de haber concluido su encargo público para que pueda ejercer con toda determinación sus deberes públicos, que en ocasiones afectan intereses económicos para poder servir el interés general.

Las dos prerrogativas de los legisladores –inmunidad procesal penal e irresponsabilidad jurídica– son complementarias. Difieren en puntos importantes. La inmunidad procesal penal sólo suspende el enjuiciamiento hasta que se produce –de ser el caso–, la resolución de la Mesa Directiva que suspende la prerrogativa parlamentaria. La irresponsabilidad, en cambio, implica que el legislador no es sujeto de responsabilidad en ningún momento, esto es, ni durante ni a la conclusión de su periodo constitucional. La inmunidad procesal penal sólo cubre la materia penal, pero no la civil ni administrativa. La irresponsabilidad jurídica cubre las tres materias.

Para concluir es de subrayar que tanto la inmunidad procesal penal como la irresponsabilidad jurídica sólo protegen actos parlamentarios. No son escudos de impunidad para la transgresión de la Constitución y leyes del estado. En este sentido cabe el comentario que la inmunidad procesal penal es una figura de protección parlamentaria que históricamente ya no tiene razón de ser en México, más aún porque se ha prestado a vergonzosos abusos que corroen el prestigio del Poder Legislativo. Esta figura puede desaparecer ya que no es esencial para la adecuada operación de la democracia representativa, a diferencia de la irresponsabilidad jurídica que sí lo es. El legislador, en un proceso penal, debe responder con las mismas garantías y confianza que a cualquier ciudadano brinda, por un lado, la independencia del Poder Judicial que aplica la ley penal y, por otro, la autonomía de la Fiscalía General como órgano autónomo encargado de impulsar el proceso y exigir responsabilidad penal.

El tercer instrumento de protección de los parlamentarios es el fuero propiamente dicho. El fuero significa que el enjuiciamiento de los diputados se sigue por un procedimiento diferente al que corresponde a los individuos que no ostentan el cargo de representante popular. Antes de procesar a un diputado se requiere que la Cámara suspenda su inmunidad procesal penal, protección que no goza un individuo cualquiera de la sociedad civil sin cargo público de elección.

Finalmente, cabe hacer notar que los diputados están sujetos al juicio político ante el propio Congreso por la transgresión de la Constitución y leyes del estado. Este juicio es exclusivo para quienes ostentan altas responsabilidades públicas y no para el resto de los ciudadanos.

Las tres figuras de protección comentadas fueron concebidas para proteger la Constitución del estado, no para ofenderla. En ningún caso el fuero puede ser interpretado como un privilegio individual del diputado que le permite violar impunemente la Constitución y leyes del estado. Son protecciones para actos parlamentarios, no para actos de los parlamentarios, independientemente de la naturaleza de dichos actos.

El salario y apoyos materiales. Para desempeñar sus cargos los diputados deben contar con un salario, así como todas las prestaciones laborales de cualquier otro trabajador al servicio del estado, como el seguro médico proveído por la secretaría estatal de salud, y el derecho a las prestaciones de seguridad social, entre las cuales destaca la jubilación después de reunir el número de años en el servicio público que la ley determina, para lo cual se suman los años desempeñados como legislador a los que haya laborado como servidor público en otro Poder u órgano autónomo. Los diputados tienen derecho a que se les preste el material de apoyo necesario para desempeñar sus labores, tales como una oficina debidamente equipada con computadora, impresora, equipo de comunicación y personal.

En cuanto al monto de los salarios de los legisladores, como señala José María Morelos y Pavón, debe ser “una congrua suficiente y no superflua”. Debe estar sujeto a las mismas garantías de estabilidad salarial que las que se prescriben para promover la recta actuación de los jueces del Poder Judicial, cuyos emolumentos no pueden ser disminuidos para evitar comprometer su imparcialidad e independencia al momento de aplicar las leyes. Para evitar sobornos encubiertos sobre los legisladores encaminados a hacer prevalecer intereses de facciones políticas o privados de tipo económico por sobre los intereses generales, se debe prohibir la disminución del salario de los representantes populares durante el ejercicio del año fiscal, pero también los incrementos. No sólo la baja en los ingresos de los funcionarios públicos conduce al sometimiento de su voluntad, también el alza. Por la vía del alza en los ingresos de los legisladores también se les puede someter. Esta acusación se ha dirigido en numerosos estados a legisladores locales que han sido sobornados para beneficiar intereses políticos y económicos particulares mediante el otorgamiento de “bonos” que ellos mismos aprueban, como sucedió en Tabasco con los llamados “bonos de fatiga” durante la LIX Legislatura del Congreso del estado que facilitó el hurto impune del erario público en cifras tan escandalosas que merecieron la atención de la

prensa nacional e internacional y el eventual procesamiento penal de los principales implicados de la trama corrupta. Por ello, y como medida de seguridad añadida, las prerrogativas individuales de carácter económico de los diputados y de sus grupos parlamentarios deben ser absolutamente transparentes y de acceso ágil para los ciudadanos que soliciten este tipo de información. Los ingresos de los legisladores y de sus grupos parlamentarios, bajo cualquier denominación que adquieran, se sufragan con dinero proveniente de las cargas impositivas a los gobernados o de su patrimonio común y, por tanto, es información pública.

IV. ORGANIZACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO

La Constitución Estatal establece como condición esencial de la democracia representativa el derecho político fundamental de los ciudadanos de votar y ser votado para los cargos de elección popular de diputado al Congreso del estado. Una vez que un ciudadano ha sido electo por sus conciudadanos, y es solemnemente investido de la dignidad de diputado, debe representar al pueblo al desempeñar cada una de las funciones que el Congreso del estado tiene encomendadas por la Constitución. El medio más importante para cumplir con su deber de representar es hacer uso de la palabra en el Congreso. A través de la palabra el diputado expresa los argumentos encaminados a persuadir a sus pares sobre la inteligencia de una decisión a tomar en un asunto público determinado. Todos los diputados tienen derecho a hacer uso de ella. El diálogo entre los representantes populares es requisito esencial para cualquier toma de decisión del Congreso, el cual expresa su voluntad en un sentido u otro mediante la emisión de los votos de sus integrantes.

Por esta última consideración los diputados deben racionalizar su trabajo y resolver el problema del turno de la palabra y el tiempo asignado a cada uno para hacer uso de ella a través de una ley. De no llevar a cabo esta tarea de racionalización bajo la condicionante de la igualdad esencial de cada uno de los representantes populares con respecto a los demás, el trabajo legislativo consumiría demasiado tiempo sin llegar a producir las importantes decisiones políticas que se les encomiendan, entre ellas la de aprobar las leyes. Piense el lector en el siguiente supuesto: si un diputado consume 20 minutos para exponer las fortalezas y debilidades del proyecto de ley que presenta a sus pares, y la Cámara del estado se compone de 100 diputados que igualmente hacen uso de la palabra por 20 minutos para expresar su parecer, tendrán que invertirse 2 000 minutos en el uso de la palabra, es

decir, se consumirían más de 33 horas efectivas en esta primera discusión con la que sólo ha iniciado el procedimiento. Pero, además, antes de llegar al debate de la ley, se debió tomar asistencia de los miembros presentes en el Congreso para constatar el quórum —lo que implica leer el nombre completo de cada diputado—, y luego dar lectura íntegra a la iniciativa de ley ante los diputados, con lo cual en realidad no son 33 horas lo que consumiría la primera fase del procedimiento legislativo sino muchas más. Del ejemplo expuesto podrá entenderse que conducirse sin reglas para el debate parlamentario conduciría al incumplimiento de las funciones del Congreso por escasez de tiempo. Pero la producción de las leyes no es la única tarea de los legisladores. Otros procedimientos en el seno del Poder Legislativo como el de las sesiones de control de los miembros del Poder Ejecutivo en la cual se plantean preguntas parlamentarias orales, requiere igualmente que se establezca el orden de intervención de los representantes populares, y el turno y tiempo de respuesta del Secretario de Despacho o director equivalente de la administración pública. En el caso del juicio político el derecho al debido proceso como derecho fundamental obliga a otorgar el uso de la voz al funcionario imputado, y a desahogar pruebas, entre las cuales pueden ofrecerse testimonios de otras personas.

En suma, todas y cada una de las decisiones que el Congreso ha de tomar para cumplir con sus funciones —no sólo la de legislar—, requiere la participación organizada de los representantes populares para administrar el uso de la palabra de un cuerpo colegiado tan numeroso. Pero además, como se trata de representantes populares iguales en dignidad democrática por ser representantes de ciudadanos iguales, ha de configurarse un esquema de gobierno interno con una base de legitimidad incuestionable que permita que unos diputados puedan ordenar a otros el turno del uso de la palabra y el tiempo permitido para su uso. Por ser ésta una restricción del derecho a representar, como toda restricción de derechos, es necesario que sea autorizada por una ley formal del Congreso: la Ley del Poder Legislativo.

En la norma parlamentaria se establece la estructura orgánica del Poder Legislativo para cumplir con todas y cada una de sus funciones, y se erigen los órganos de gobierno que administran el uso de la palabra de los diputados. La Ley del Poder Legislativo establece los procedimientos; la forma en que se toman las decisiones colectivas mediante debates reglados y votaciones; los derechos y deberes de los diputados, y el régimen disciplinario y de responsabilidad política de los diputados. En este apartado sólo nos ocupamos de la estructura orgánica del Congreso configurada en la Ley del Poder Legislativo por órganos de gobierno, de funcionamiento y de apoyo al trabajo parlamentario. Estos son:

1. Órganos de gobierno:
 - A. Mesa Directiva.
 - B. Junta de Coordinación Política.

2. Órganos de funcionamiento:
 - A. Pleno.
 - B. Comisiones. Ordinarias y especiales.
 - C. Comités.
 - D. Grupos parlamentarios.
 - E. Comisión Permanente.

3. Órganos de apoyo al trabajo parlamentario:
 - A. Auditoría Superior del Congreso del Estado.
 - B. Secretaría General:
 - Servicios parlamentarios.
 - Servicios administrativos.

Los órganos de gobierno y los órganos de funcionamiento se integran por los diputados, mientras que los órganos de apoyo al trabajo parlamentario por funcionarios públicos que en su gran mayoría proceden del servicio profesional del Congreso del estado. Los órganos de gobierno son instrumentos para el cumplimiento de las funciones sustantivas que la Constitución Estatal y la Ley del Poder Legislativo hacen recaer en los órganos de funcionamiento.

1. *Órganos de gobierno*

Los órganos de gobierno del Congreso Estatal son dos, la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política.

A. *Mesa Directiva*

Es el órgano colegiado que tiene atribuida como su tarea más importante definir el orden del día y conducir las sesiones del Pleno del Congreso de conformidad con la Constitución Estatal y la Ley del Poder Legislativo, es decir, la Mesa Directiva aplica la Ley del Congreso a los diputados en sus actividades parlamentarias internas, entre las cuales destaca la conducción de las sesiones en las que tienen lugar los debates y votaciones en el Pleno.

La Mesa Directiva establece la agenda legislativa del Pleno por periodo de sesiones así como por día. Esta última se conoce como “orden del día”; se conforma a propuesta de la Junta de Coordinación Política. El orden del día es la lista de asuntos que se presentan para conocimiento, trámite o resolución del Pleno. Se elabora previamente a la sesión del Pleno a partir de las solicitudes, asuntos, informes y comunicaciones que presentan a la consideración del Congreso del estado: 1) la propia Mesa Directiva; 2) la Junta de Coordinación Política; 3) las comisiones y comités del Congreso del estado; 4) los grupos parlamentarios; 5) los diputados; 6) el gobernador del estado; 7) el presidente del Poder Judicial o de un órgano autónomo; 8) los ayuntamientos de los municipios; 9) los poderes de la Unión u otros órganos públicos nacionales o internacionales; 10) los ciudadanos.

Las sesiones de la Mesa Directiva son privadas. Pero ya en la conducción de las sesiones del Pleno, que por regla general son públicas, la Mesa Directiva tiene asignado un sitio visible en el recinto parlamentario frente a todos los diputados, en donde también se reserva un lugar que sirve de tribuna a los oradores.

Otra importante encomienda asignada a la Mesa Directiva es conocer y participar con el Pleno en el procedimiento de exigencia de responsabilidades políticas y jurídicas a los diputados del Congreso del estado. La exigencia de responsabilidades políticas incluye la aplicación de las medidas de disciplina parlamentaria para el caso del quebrantamiento de las normas de conducta establecidas en la Ley del Poder Legislativo por parte de uno de los diputados integrantes de la Cámara que obstruyan el desarrollo de una sesión de Pleno o de comisiones, o de otra manera perturbe los trabajos del Congreso.

Para poder emitir órdenes vinculantes a los diputados y ejecutar medidas disciplinarias para la conducción de los debates parlamentarios, los diputados que conforman la Mesa Directiva deben contar con una base de legitimidad incuestionable: la elección de sus pares. Así como los ciudadanos en una democracia representativa eligen a unos cuantos miembros de la sociedad civil a quienes les otorgan el poder de mando –iguales suyos que por ese medio se convierten en gobernantes– así también sucede con los diputados que eligen democráticamente a quienes les habrán de gobernar.

La Mesa Directiva se compone de un Presidente, que funge ante los otros poderes como el Presidente del Congreso, y por dos o más secretarios que le asisten. La Mesa Directiva se elige por los propios diputados para un periodo de un año o de los tres de duración de la Legislatura, según disponga la respectiva Constitución Estatal y la Ley Orgánica del Poder Legislativo. Si bien sus integrantes pertenecen a distintos grupos parlamentarios,

deben conducirse con la mayor neutralidad política en la administración del uso de la palabra en los debates parlamentarios y en general en la aplicación e interpretación de las leyes a sus pares en el Congreso. Sólo sin faccionalismos y con pleno apego a los procedimientos establecidos en la Ley del Congreso se puede adquirir *auctoritas*, esto es, la autoridad que no proviene de la norma sino de la conducta ejemplar de quien la aplica con neutralidad para conducir en orden y obediencia espontánea el debate parlamentario entre pares, y garantizar de esta manera el derecho de los gobernados a ser debidamente representados.

Las atribuciones más importantes del Presidente de la Mesa Directiva son:

- Convocar a las sesiones del Pleno y de la Mesa.
- Declarar en el Pleno la existencia de quórum o su falta.
- Conducir el debate en el Pleno y asignar el uso de la palabra a los diputados conforme al orden del día, los turnos y los tiempos establecidos en la Ley, según el procedimiento específico de que se trate.
- Ejecutar las medidas de disciplina parlamentaria durante la conducción de las sesiones del Pleno.
- Representar al Congreso del estado ante los demás Poderes del estado y los Poderes de la Unión.
- Dirigir la publicación de la Gaceta Parlamentaria y del Diario de Debates del Congreso del estado.
- Interpretar e integrar la Ley del Congreso con el acuerdo mayoritario de la Mesa Directiva o –en caso de ser impugnado–, por acuerdo del Pleno.
- Mandar publicar los precedentes interpretativos de la Ley del Congreso.

B. *Junta de Coordinación Política*

Cuerpo colegiado compuesto por cada uno de los líderes de los grupos parlamentarios de los partidos políticos con representación en el Congreso del estado, a quienes se les denomina “coordinador de grupo parlamentario”. En su seno se negocian los acuerdos políticos para llevar a cabo los trabajos parlamentarios sustantivos. Sus decisiones las toman por el sistema de “voto ponderado”, es decir, el voto de cada coordinador de grupo parlamentario pesa diferente en relación directa con el número de diputados de su partido político en el Pleno del Congreso. La Junta de Coor-

dinación Política es la sede de negociación por excelencia de los intereses contrapuestos de los distintos partidos políticos; sus sesiones son privadas.

La atribución más importante de la Junta de Coordinación Política es proponer a la Mesa Directiva la agenda legislativa del periodo de sesiones de que se trate, y en función de ésta el orden del día. Ello consiste en identificar y negociar la calendarización de los asuntos parlamentarios que exigen el conocimiento del Pleno. Típicamente el partido en el gobierno, haciendo uso de su mayoría —o la coalición de partidos en el gobierno—, tratarán de incorporar la agenda legislativa del gobernador de manera prioritaria en el calendario del trabajo legislativo, mientras que la oposición intentará que se privilegie la supervisión de las leyes a cargo de los funcionarios que integran el Gabinete.

2. *Órganos de funcionamiento*

A. *Pleno*

El “Pleno” es el órgano supremo del Congreso compuesto por todos los diputados que lo integran, y que tienen en conjunto el poder de decisión sobre las competencias que la Constitución Estatal le asigna al Poder Legislativo que deben ser obligatoriamente sometidas a votación, entre ellas las leyes.

Las votaciones del Pleno se toman: a) por mayoría simple o relativa, b) por mayoría absoluta, o c) por mayoría calificada o especiales. La mayoría simple o relativa se construye con la suma más alta de votos emitidos en un mismo sentido, cuando se opta entre más de dos propuestas. La mayoría absoluta se constituye con la suma de más de la mitad de los votos emitidos en un mismo sentido, cuando se opta entre dos propuestas o más (50% + 1). La mayoría calificada se forma con la suma de los votos emitidos en un mismo sentido en número superior al de la mayoría absoluta, conforme lo disponga la Constitución Estatal o leyes del estado; dos terceras partes es la mayoría calificada habitual que garantiza que la decisión congresual será tomada por el partido en el gobierno y la primera minoría.

El Pleno se compone de todos los representantes populares, pero por distintas razones —tales como enfermedad— suele faltar alguno de ellos. El “quórum” es el número mínimo de diputados que deben estar presentes para que una sesión del Pleno se considere válida. El quórum por regla general se forma con la presencia en la respectiva sesión del Pleno de la mitad

más uno del número total de diputados que integran el Congreso del estado. Sobre esta base las decisiones del Pleno se acuerdan por mayoría absoluta de los diputados presentes en la sesión, salvo que la Constitución del estado u otras disposiciones aplicables determinen otro tipo de mayoría, y referida ya sea a los presentes o a la totalidad de los integrantes de la Cámara.

El Pleno debe delegar los trabajos preparatorios conducentes a la toma de decisiones que va a realizar en órganos de menor número de integrantes, que efectivamente le permitan funcionar, de ahí que lo identifiquemos para efectos académicos como “órganos de funcionamiento”, para distinguirlos de los “órganos de gobierno” que comentamos en las páginas precedentes. Los órganos de funcionamiento más importantes después del Pleno, son las comisiones.

B. *Comisiones. Ordinarias y especiales*

Las comisiones son órganos especializados del Congreso para la atención de un sector público específico. Se integran por un número de diputados significativamente menor al Pleno que permite: 1) el estudio a conciencia y con agilidad de todos los asuntos que ingresan a la Cámara y que por disposición constitucional deben ser sometidos al conocimiento y, en su caso, votación de la cámara de representantes populares reunida en Pleno; 2) el análisis en tiempo real de la gestión de las leyes a cargo del Poder Ejecutivo; 3) la evaluación de los resultados alcanzados por los órganos constitucionales autónomos, al concluir un año de gestión del presupuesto.

Siguiendo el procedimiento específico establecido en la Ley del Poder Legislativo, para descargar sus funciones las comisiones pueden solicitar por conducto del Presidente de la Mesa Directiva del Congreso información al titular del Poder Ejecutivo u órganos autónomos sobre la gestión de una ley, y citar a los funcionarios de los órganos supervisados; pueden convocarlos para solicitar su experta opinión para el mejoramiento del marco regulatorio. Los funcionarios que comparecen ante autoridad legislativa han de conducirse con la verdad, so pena de imposición de responsabilidades políticas y jurídicas; mentir ante autoridad legislativa puede ser equiparado al delito de perjurio que se produce cuando se miente ante autoridad judicial. Para el descargo de sus funciones —en especial para la mejora del marco jurídico o del tratamiento de un asunto público— las comisiones pueden citar a ciudadanos sin cargo público.

De conformidad con la Ley del Poder Legislativo, cada comisión tiene su reglamento, donde se establece el órgano de gobierno, los procedimien-

tos a los que ha de ceñirse, así como los requisitos de validez para sus resoluciones. La conducción de las sesiones de las comisiones recae en la respectiva “Junta Directiva de Comisión”.

La Comisión estudia los asuntos que le remite la Mesa Directiva y emite un dictamen. Éste consiste en la opinión razonada y fundada de la comisión en el que sugiere el tratamiento que a su juicio merece un asunto. En términos de la Ley del Poder Legislativo del estado los dictámenes legislativos son los documentos formulados en comisiones, por los cuales se propone al Pleno una decisión sobre iniciativas o proyectos turnados por el Presidente de la Mesa Directiva; el dictamen incorpora la opinión de la comisión sobre el sentido que a su juicio debe seguir la resolución del Congreso. Habitualmente la opinión de la comisión sirve de orientación al Pleno para emitir su voto, pero el Pleno puede votar en un sentido diferente al propuesto en el dictamen.

El grueso del trabajo del Congreso del estado se realiza sobre todo en las comisiones. Éstas se integran con dos criterios: por especialización, y por pertenencia al grupo parlamentario. La Junta de Coordinación Política, al inicio de cada Legislatura, analiza los perfiles profesionales de los diputados de cada grupo parlamentario con el fin de que su formación y experiencia profesional sea aprovechada en la comisión correspondiente. Así, habitualmente serán abogados los diputados que conforman la comisión de gobernación y puntos constitucionales, o la comisión de justicia, mientras que serán médicos los que integren la comisión de salud, etcétera.

Complementariamente al criterio de especialización se introduce un criterio aritmético. Cada grupo parlamentario tiene derecho a tener un cierto número de diputados en cada comisión, en proporción a su peso en el Pleno de la Cámara, lo que permite prefigurar el resultado de cada votación en el Pleno. Ello racionaliza el trabajo legislativo ya que, por regla general, sólo serán discutidos en el Pleno los dictámenes aprobados en comisiones. El Pleno se reserva en todo momento la potestad de atraer un asunto para su conocimiento y votación en el Pleno, pero tal decisión es excepcional. El hecho de que los diputados se integren por especialistas de cada materia y además que se encuentren representados los grupos parlamentarios, permite que los asuntos legislativos que se someten a dictamen de las comisiones para ser posteriormente votados en el Pleno sea más expedito en el seno de este último cuerpo de decisión final.

Por el número más reducido de sus integrantes las comisiones pueden seguir un procedimiento en sus sesiones de trabajo más flexible que los aplicables al Pleno. En los procedimientos de comisiones se garantiza la más amplia libertad y tiempo en el uso de la palabra a todos los diputados,

independientemente del peso de su grupo parlamentario en la comisión de que se trate. Para que las decisiones de las comisiones sean válidas y puedan seguir su camino al Pleno en forma de dictamen, cada comisión debe deliberar y votar sus dictámenes con un mínimo de diputados presentes (quórum).

Las comisiones son órganos especializados del Congreso en un sector público específico, que pueden ser ordinarias o especiales. Las primeras son permanentes y vienen expresamente indicadas en la Ley del Poder Legislativo, mientras que las segundas se crean por acuerdo del Pleno para cumplir un objetivo específico que al ser alcanzado las extingue.

Las comisiones ordinarias suelen ser un espejo de las competencias de los tres poderes públicos, de los órganos constitucionales autónomos, y de los ayuntamientos, que en conjunto llenan todo el espacio público. Así, existe una comisión ordinaria para atender cada una de las unidades de la administración pública estatal; una comisión ordinaria en asuntos relacionados con el Poder Judicial; una sobre asuntos municipales; y una más para los órganos constitucionales autónomos. Hay comisiones ordinarias que atienden cuestiones relacionadas únicamente con el Poder Legislativo, como la comisión de reglamentos y prácticas parlamentarias encargada de la elaboración y perfeccionamiento de las normas internas del Congreso, así como del registro de los precedentes parlamentarios que interpretan las normas internas del Congreso; o la comisión de justicia, encargada de la investigación y el ejercicio de la causa en el juicio político, para presentar los cargos al Pleno como órgano de sentencia.

Las comisiones especiales se crean para acometer un objetivo contingente de naturaleza muy diversa, por ejemplo, la organización de la celebración de los festejos del centenario de la Constitución Estatal, o una comisión de investigación que indaga un posible desvío de fondos públicos cuya gravedad lo amerita, o el seguimiento del programa de ayuda a la población establecido tras un grave desastre natural.

C. *Comités*

Es un grupo pequeño de diputados que se forma por acuerdo del Pleno o de las comisiones para realizar tareas específicas; pero esta figura organizativa, a diferencia de la comisión especial, permite la colaboración con otro Poder público o grupos organizados de la sociedad civil que pueden formar parte del comité conjuntamente con los diputados del Congreso del estado.

D. *Grupos parlamentarios*

Los grupos parlamentarios son la agrupación de los diputados por su pertenencia al partido político específico que presentó a todos ellos como candidatos ante los ciudadanos, con una plataforma electoral común, que en caso de obtener el triunfo electoral se comprometieron a cumplir con el uso de las competencias jurídicas como legisladores. El grupo parlamentario tiene como objetivo representar en la cámara una línea ideológica –la de su partido político–, que ha recibido el voto del pueblo en las últimas elecciones.

El grupo parlamentario del “partido en el gobierno” suele apoyar las iniciativas y en general las posiciones sobre asuntos públicos del gobernador del estado, porque en el momento de presentarse ante los ciudadanos el día de las elecciones, lo hicieron sobre la base de una plataforma electoral común que viene alimentada por la declaración de principios ideológicos del partido político, su programa de acción y sus estatutos.

Las oposiciones deben mantener igualmente su línea ideológica, lo que de manera lógica les lleva frecuentemente al choque con el grupo parlamentario del partido en el gobierno así como con el gobernador y los miembros de su Gabinete. Los partidos de oposición cuestionan la inteligencia o la gestión de las políticas públicas de cara al pueblo –preferiblemente con fundamento científico y soporte estadístico– para presentarse como alternativa de gobierno en la siguiente elección. Al llevar a cabo este contraste de ideas cumplen la importante función de supervisión del gobierno que en teoría corresponde a todo el Congreso, pero que en la práctica la realizan las oposiciones al partido en el gobierno.

No se requiere una confrontación sistemática entre el grupo parlamentario de los diputados del partido en el gobierno y los diputados de las oposiciones, pues la inteligencia de las decisiones que han de tomar –con independencia si la iniciativa proviene del partido en el gobierno o de los partidos de oposición– les pueden conducir a un consenso más o menos amplio. Este es en realidad el ideal de la democracia representativa para el ciudadano. Además, existen cuestiones en las cuales los partidos políticos pueden llegar a acuerdos prácticamente unánimes donde presentan una posición común ante la sociedad y frente a los Poderes públicos de la Unión, es decir, acuerdan defender los intereses comunes en los cuales no hay diferencias ideológicas que valgan. Por ejemplo, en Tabasco, tras las inundaciones de 2007, en las que se combinaron fenómenos hidrometeorológicos y desfogue de presas hidroeléctricas de la CFE, los partidos políticos asumieron el compromiso en 2013 de presentar una postura común ante el Poder Ejecutivo Federal

—Conagua y CFE— para demandar la gestión responsable del agua honrando el principio de lealtad federal que se comentó en la Lección 3 de este libro. Estos compromisos entre todos los partidos políticos se suelen denominar “de Estado” para enfatizar la disposición de ubicarlos al margen de los asuntos que los partidos de oposición en turno explotan con fines electorales.

Para los asuntos cotidianos de la gobernación democrática en el marco de una democracia representativa que opera a través de partidos políticos, ventilar en el seno del Congreso las diferencias entre los partidos es lo normal. Con el propósito de contribuir a la congruencia ideológica del compromiso adquirido con los electores —es decir, entre representados y representantes—, los partidos políticos han desarrollado lo que se conoce como “disciplina de voto”, que implica que los diputados de la misma formación suelen votar en bloque por las decisiones públicas por las que llegaron al poder por impulso del sufragio de los ciudadanos. Esta es una norma surgida de la costumbre, pero que jurídicamente no puede ser impuesta porque en el marco de la democracia representativa no existe obligación del diputado de votar según le ordena uno o más de sus electores. En supuestos donde se votan cuestiones especialmente sensibles para la sociedad y los diputados, los partidos políticos pueden llegar a un acuerdo para que tal o cual decisión no se conduzca con disciplina de voto, por ejemplo, en la penalización o despenalización de la eutanasia activa que atañe a cuestiones morales muy profundas para cada uno de los diputados.

Cada grupo parlamentario elige al inicio de una legislatura a su coordinador o líder, que, por tanto, integra con ese carácter la Junta de Coordinación Política. Los grupos parlamentarios cuentan con un estatuto interno que los rige. Al igual que los demás órganos de funcionamiento, deben rendir cuentas de la forma en que ejercieron la asignación de los recursos económicos que hayan recibido en el presupuesto del Poder Legislativo para el descargo de sus deberes públicos.

E. *Comisión Permanente*

La Comisión Permanente es un órgano encargado de dar trámite a los asuntos que por disposición de la Constitución del estado o de la Ley del Poder Legislativo se remiten a la cámara de representantes populares durante el llamado periodo de vacaciones legislativas, que es el periodo de tiempo que transcurre entre un periodo ordinario y el siguiente, y que nada tiene que ver con la voz “vacaciones” proveniente del derecho laboral. La Comisión Permanente se integra con diputados de diferentes partidos en proporción a su número en el seno del Congreso.

La Comisión Permanente es una institución propia de los orígenes históricos del parlamentarismo iberoamericano proveniente de la Constitución de Cádiz de 1812, de la cual se traslada a las Constituciones de los estados de la República Federal Mexicana. Dicha institución se explica en el contexto histórico en el que emerge: cuando el Poder Legislativo tenía como única función la de legislar unas cuantas leyes, y determinar los impuestos una vez al año, tareas ambas que se podían hacer en sólo unos meses de trabajo predeterminados por año.

3. *Órganos de apoyo al trabajo parlamentario*

A. *Auditoría Superior de Fiscalización*

La Auditoría Superior del Congreso del estado, también llamada en algunas entidades federativas Órgano Superior de Fiscalización, es una unidad de apoyo técnico del Congreso que supervisa y constata que las cuentas públicas de los tres poderes públicos, de los órganos autónomos y de los ayuntamientos se aplican conforme al presupuesto aprobado por el Congreso del estado y las disposiciones constitucionales y legales. Como complemento necesario de su tarea la Auditoría tiene competencia para exigir responsabilidad penal y el resarcimiento del tesoro público a un funcionario cuando detecta que éste ha desviado el presupuesto público del fin aprobado por el Congreso. La Auditoría debe funcionar con profesionalismo, objetividad y absoluta imparcialidad política. Se integra por un auditor superior, electo por mayoría calificada del Congreso tras la revisión de su idoneidad profesional y ética para el cargo público, y por los integrantes del servicio profesional de la auditoría que acceden al cargo por exámenes públicos de oposición.

B. *Secretaría General de Servicios Parlamentarios y Administrativos*

El Poder Legislativo del estado cuenta con un órgano de apoyo dentro del cual se integran jerárquicamente las unidades necesarias para que el Congreso como cuerpo y los diputados en lo individual puedan desplegar sus respectivas funciones. Este órgano recibe el nombre de Secretaría General del Congreso del estado. Su titular es designado por el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política, y depende de la Mesa Directiva de cuyo Presidente recibe sus instrucciones. El perfil para dicho cargo suele ser el de un funcionario del servicio civil de carrera con amplia experiencia y

conocimiento del orden jurídico interno, y políticamente neutral para poder desempeñar sus funciones pues ha de servir a todos los diputados por igual con independencia de su filiación partidista.

En consideración de las funciones del Poder Legislativo, así como a su organización interna, la administración parlamentaria encomendada a la Secretaría General, por división del trabajo, suele desplegar dos tipos básicos de servicios diferenciados: 1) los servicios parlamentarios, 2) los servicios administrativos.

Servicios parlamentarios. Son los servicios profesionales de asesoramiento sobre la sustancia y los procedimientos regidos por el derecho de las funciones encomendadas por la Constitución Estatal al Congreso del estado y a los diputados, así como sobre las funciones encomendadas tanto a los órganos de gobierno como a los órganos de funcionamiento por la Ley del Poder Legislativo.

La asesoría que prestan los servicios del Congreso debe ser necesariamente de la más alta calidad profesional, para suplir los conocimientos científicos y técnicos de los que en ocasiones carecen algunos representantes populares. La afirmación anterior no pretende ser peyorativa de la calidad profesional de los representantes populares. Se desprende de la lógica de la democracia representativa, tal y como la concebimos hoy en día: aunque suelen serlo en su mayoría, los representantes populares no necesitan ser abogados o ingenieros, ni licenciados universitarios en alguna rama del saber científico sino tan sólo ser ciudadanos. De existir el requisito de instrucción universitaria, los representantes populares de segmentos que por cualquier circunstancia se han encontrado marginados de la educación superior –como los indígenas, obreros, o campesinos– no tendrían posibilidad de tener representantes. Por ello no se exige instrucción universitaria para ser representante popular y ni siquiera saber leer y escribir.

Pero si ello es así tenemos que un número de los representantes populares que no tienen instrucción universitaria de los indígenas, obreros, y campesinos, no cuentan con altos conocimientos científicos para proteger sus intereses adecuadamente en sede parlamentaria, si se les compara, por ejemplo, con los empresarios o los prestadores de servicios profesionales. Dicho en otras palabras, puede llegar a existir una relación inversa entre representatividad de colectivos sociales marginados, por un lado, y formación profesional, por otro, en los diputados que representan a los colectivos sociales marginados. Para suplir esta laguna de conocimientos científicos y técnicos, se debe contar con servicios profesionales de asesores dentro del Congreso del estado.

Tal situación no es privativa de la democracia representativa de los estados de la República Mexicana, por ejemplo, en algunos estados de la Re-

pública Federal norteamericana sus procedimientos legislativos exigen que, obligatoriamente, las iniciativas que presentan los diputados locales pasen por el cuerpo de asesoría parlamentaria, para asegurar su calidad técnica, pues no todos los representantes populares son legisladores profesionales que han repetido una y otra vez en el cargo. Con ello en mente, en otros estados de la Unión Americana se permite que el diputado pueda indicar el problema social detectado, y la forma en que ha de resolverse, y la asesoría del Congreso tiene la obligación de redactar el texto legal, y verificar que sea consecuente con la Constitución y la jurisprudencia.

En los congresos de las entidades federativas de nuestro país ha habido desde siempre un número importante de representantes de izquierda, centro y derecha que no se ajustan al bajo perfil académico descrito hipotéticamente, sino que, por el contrario, se caracterizan por una elevada cultura. Pero aun así, dada la complejidad de las sociedades modernas, estos ilustrados representantes populares requieren de asesoría pues no conocen de todas las materias.

Los servicios parlamentarios deben estar formados en primer lugar por un cuerpo de juristas que conozcan a fondo la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, del tribunal colegiado del Poder Judicial de la Federación del circuito en el que se encuentra la entidad federativa, así como del tribunal constitucional del estado, y tener dominio del derecho comparado. Además, los servicios parlamentarios han de apoyar la labor del Poder Legislativo dentro de un Estado social y democrático de derecho, obligado a proveer derechos sociales. El presupuesto de ingresos y de egresos es una herramienta de política económica. Por tanto, ha de haber economistas en el cuerpo de funcionarios del Congreso del estado capaces de competir en capacidad profesional con los del Poder Ejecutivo.

Pero no sólo juristas, economistas y contadores públicos de fiscalización deben integrar los servicios parlamentarios. Las leyes de la sociedad moderna ya no son las sencillas leyes civiles y penales con que operaba el Estado liberal burgués del siglo XIX, sino que actualmente son muy diversificadas y complejas, lo que apunta a la necesidad de integrar especialistas de otras ciencias, y de abrir la posibilidad para contratar servicios profesionales fuera del Congreso, especialmente profesores-investigadores de la universidad pública del estado, por ejemplo, para evaluar empíricamente, por sus resultados, la eficacia de la ley estatal del medio ambiente mediante análisis químicos de los ríos y suelos de la entidad.

Servicios administrativos. Los servicios administrativos tienen la encomienda de la provisión de los recursos humanos y materiales para que el Congre-

so funcione. Para ello coadyuvan a elaborar el presupuesto del Congreso del estado, y lo ejecutan por mandato de sus órganos de gobierno.

Para el desempeño de sus responsabilidades que implican la emisión de actos jurídicos entre los cuales destacan la contratación de bienes y servicios, los servicios administrativos deben respetar la Ley de procedimientos administrativos del estado, la Ley de adquisiciones de obras y servicios del estado y demás leyes estatales a las que están sujetas todos los actos administrativos, con independencia del poder público emisor, ya sea Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, órganos constitucionales autónomos, o ayuntamientos. El control sobre la legalidad de sus actos jurídicos recae en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado.

Por cuanto a la supervisión de cómo se gasta internamente el dinero del Congreso, el primer contralor es el ciudadano en ejercicio de su derecho político fundamental de acceso a la información pública. El Congreso debe ejercer su propio presupuesto en forma transparente, subiendo en tiempo real sus gastos en la página digital del Congreso, con el mismo rigor que el Congreso exige que lo hagan los poderes Ejecutivo, Judicial, órganos constitucionales autónomos y ayuntamientos. Esta labor le corresponde a los servicios administrativos de la Secretaría General del Congreso del estado. No obstante, y para constatar con el mayor rigor técnico posible, y autonomía funcional, que el presupuesto del Congreso se aplica correctamente, el Congreso cuenta con una unidad de contraloría interna.

Régimen jurídico del personal del Congreso. La mayoría de los funcionarios del Congreso del estado debe pertenecer al servicio civil de carrera. Los funcionarios de la Auditoría Superior, de servicios parlamentarios y de servicios administrativos, en su labor cotidiana, deben garantizar neutralidad política, estar sujetos a la Constitución y leyes, pero no a mandamientos ideológicos y programáticos de partidos políticos. Por tanto, deben servir por igual a los diputados y grupos parlamentarios de las diversas formaciones políticas, o a los que no tengan afiliación de partido político que provengan de elecciones de candidaturas independientes. Tal es el sentido de un servicio civil de la carrera parlamentaria, que debe integrar el grueso del personal de un Congreso. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el acceso al servicio civil de carrera debe ser por mérito profesional, como también los ascensos dentro de la jerarquía de la administración parlamentaria. El mejor método para medir objetivamente el mérito profesional son los exámenes públicos de oposición.

Sin embargo, vivimos en una democracia representativa de partidos políticos que expresan el pluralismo de la sociedad civil. En la democracia de partidos las iniciativas de ley de cualquier materia, pero especialmente las

que sirven de vehículo a la política económica se encuentran coloreadas por identidad ideológica. También la evaluación de la gestión de desempeño de las leyes de implementación por parte del gobierno se finca sobre afinidades ideológico-partidistas. Por ello es necesario que un pequeño grupo de funcionarios profesionales presten sus servicios especializados a los grupos parlamentarios. Éstos deben ser de libre disposición en cuanto a su ingreso y cese por dichos grupos. Finalmente, el diputado individual debe tener dos o tres personas de su confianza, de libre designación y remoción por consideraciones similares.

En los Congresos debe haber espacio en los servicios parlamentarios para asesores externos con alta especialización en temas diversos de interés parlamentario. La legislación variopinta y compleja de nuestros días exige este tipo de asesorías puntuales, por ejemplo en medio ambiente. Hay una condicionante financiera para tener expertos en cada materia del servicio civil de carrera y por ello se requiere flexibilidad para acudir a especialistas, particularmente de las universidades públicas. En cualquier caso ha de haber un pequeño cuerpo profesional dentro del Congreso que sirva de vínculo para la gestión del acceso al conocimiento externo y su procesamiento al interior del Congreso.

4. *Medios de difusión del trabajo parlamentario*

La Gaceta del Congreso. Es el instrumento informativo oficial del Congreso del estado por medio del cual se comunican entre sí los diputados integrantes tanto de los órganos de gobierno, como de los órganos de funcionamiento del Congreso, para el mejor desempeño de sus respectivas obligaciones constitucionales y legales. Entre otras funciones la *Gaceta* sirve para preparar las reuniones del Pleno y de las comisiones, pues en ella se publican las convocatorias a sesiones, el orden del día de las mismas, y el texto o textos que serán objeto de estudio, deliberación y votación. Por ello la *Gaceta* se distribuye en la oficina de cada representante popular.

La *Gaceta* sirve de medio para ejercer de manera transparente el poder público delegado al Poder Legislativo, facilitando la participación de los ciudadanos —en ejercicio de sus derechos y deberes políticos— en la dirección, control y evaluación de sus representantes populares, razón por la cual la *Gaceta* está a disposición de los ciudadanos, así como de los representantes de los medios de comunicación social en sus versiones impresa y digital.

El trabajo que desarrollan los órganos de gobierno y los órganos de funcionamiento del Congreso, en ejercicio de sus respectivas competencias

constitucionales y legales, se genera siguiendo procedimientos preestablecidos que por regla general exigen forma escrita y publicidad al interior de la Cámara. La forma escrita y su conocimiento por los representantes populares no solamente sirve el propósito de informar sobre los trabajos en curso y posicionamientos, es asimismo condición necesaria para racionalizar el trabajo legislativo pues su publicación, por ejemplo, evita leer en sesión de Pleno varias veces extensas iniciativas de ley que pueden consumir muchas horas del trabajo parlamentario, además de que permite su estudio previo y reposado por cada uno de los congresistas en sus respectivas oficinas.

La dirección de la Gaceta es responsabilidad de la Mesa Directiva, que se apoya para su producción en los servicios administrativos y los servicios parlamentarios de la Cámara dependientes de la Secretaría General.

El Diario de Debates. Es un órgano de información con efectos jurídicos hacia dentro y hacia fuera del Poder Legislativo que se publica dentro de los cinco días siguientes a la celebración de la sesión de Pleno. En él se hace constar las deliberaciones de los integrantes del Pleno sobre los asuntos públicos de su competencia así como las decisiones colegiadas que el Pleno toma en nombre del pueblo para beneficio del pueblo, mediante la transcripción fiel de los debates en el orden en que se realizan.

El Diario de Debates es uno de los elementos que —junto con la exposición de motivos, y los dictámenes de las comisiones y sus estudios anexos—, sirven a los jueces del Poder Judicial del estado para interpretar e integrar el derecho local cuando una ley estatal es ambigua o cuando no existe un precepto aplicable para el caso concreto.

Además, el *Diario de Debates* es una pieza del sistema de rendición de cuentas de los diputados en el marco de la democracia representativa. Las posiciones de los diputados en lo particular y de los grupos parlamentarios a los que pertenecen sobre un asunto concreto, se hacen del conocimiento de la ciudadanía a través del *Diario de Debates* para que ésta evalúe y premie o castigue a los diputados y a sus respectivos partidos políticos en la siguiente cita electoral, a la luz habitualmente de la información identificada y analizada por los formadores de opinión, los periodistas y los académicos.

El Canal del Congreso. La transmisión audiovisual de las intervenciones de los diputados en los debates del Pleno o en los trabajos de comisiones por señal de televisión o por Internet permite el seguimiento de los ciudadanos del tratamiento de los asuntos públicos que más les interesan a cargo de sus representantes populares. Al saberse observados por los ciudadanos, los diputados y sus grupos parlamentarios se conducen con mayor responsabilidad con miras a los réditos electorales ya que, a través de la TV, los

ciudadanos supervisan directamente lo que en su nombre dicen y hacen los representantes populares.

Página digital del Poder Legislativo. Las nuevas tecnologías han abierto la posibilidad para el ejercicio transparente de potestades y recursos económicos en tiempo real del Congreso del Estado y de cada uno de sus integrantes. La página web del Congreso del estado se ha constituido como un medio privilegiado para ejercer el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos.

V. PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS

Los procedimientos legislativos se encuentran en su mayoría regulados en la Ley Orgánica del Poder Legislativo. Esta Ley no sólo se ocupa de establecer los órganos del Congreso, sino que también establece los diversos procedimientos legislativos; la forma en que se toman las decisiones colectivas mediante debates reglados y votaciones; los derechos y deberes de los diputados, y el régimen disciplinario y de responsabilidad política de los diputados.

Existen diversos tipos de procedimientos legislativos contemplados en la Ley del Poder Legislativo, en consecuencia lógica con el hecho que la Constitución Estatal le encomienda al Congreso diferentes tipos de funciones. Por citar sólo algunos: el procedimiento legislativo *stricto sensu* para elaborar y aprobar leyes; el procedimiento de las preguntas parlamentarias a los miembros del Poder Ejecutivo para la supervisión de la gestión de las leyes; el procedimiento del juicio político contra altos funcionarios de los tres poderes y órganos autónomos; el procedimiento de nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de los órganos constitucionales autónomos. De ellos sólo el procedimiento para aprobar leyes se encuentra establecido con todo detalle en la Constitución, mientras que los demás se enuncian en la norma suprema para su posterior desarrollo en la Ley del Poder Legislativo.

El procedimiento legislativo es la serie concatenada de pasos que deben seguir los diputados del Congreso del estado para estudiar un asunto y tomar una resolución colegiada. En primer lugar el procedimiento sirve de guía técnica para cumplir eficazmente una tarea concreta. El Congreso, compuesto de un número importante de miembros de igual dignidad, debe regirse por normas de procedimiento predeterminadas a fin de que se puedan expresar ordenadamente todos o la mayoría de sus integrantes, y que sean capaces de tomar la decisión colegiada que corresponda de manera informada. Los procedimientos legislativos sirven al objetivo de que se respe-

ten valores y principios constitucionales básicos tales como el diálogo como método de la democracia, el pluralismo político, así como derechos fundamentales de los ciudadanos, en especial el derecho a representar y ser representados, que se traduce en el derecho de las minorías parlamentarias a ser oídas y el de la mayoría a decidir una cuestión suficientemente debatida.

La fidelidad al procedimiento legislativo donde se han expresado mayoría y minorías permite a las minorías parlamentarias —y a sus representados— aceptar el resultado de una votación desfavorable. La fidelidad al procedimiento es, por tanto, condición esencial de la obediencia política. El efecto político indicado es tan importante para la gobernanza democrática, que la fractura del procedimiento legislativo perpetrada por los legisladores en mayoría puede ser objeto de un litigio constitucional ante el Poder Judicial a impulso de la minoría o de los propios gobernados.

La Constitución Estatal le otorga al Congreso la potestad de definir sus procedimientos en su Ley. Pero ya que, como cualquier otra ley, es imposible que la del Poder Legislativo prevea todos los supuestos de hecho que la realidad presentará, se le delega al Poder Legislativo la potestad de “integrar” su propio derecho legislado, integración que ha de tomar forma escrita. También puede “interpretar” sus normas internas en caso de oscuridad de un precepto, ejercicio que genera un precedente parlamentario para garantizar que casos similares que en el futuro se produzcan tengan la misma solución.

Todos los procedimientos legislativos se encuentran regulados en un bloque normativo que inicia en la Constitución del estado, prosigue en la Ley del Poder Legislativo y los reglamentos de comisiones, y se complementa con los precedentes parlamentarios de integración e interpretación de dichas normas —pues los precedentes son también fuente del derecho parlamentario—, así como los usos y costumbres. El bloque normativo parlamentario estatal se integra por los mandamientos aplicables de la Constitución Federal y de la Convención Americana de Derechos Humanos interpretados por los tribunales competentes, Suprema Corte de Justicia de la Nación, tribunales colegiados del Poder Judicial de la Federación del circuito que corresponda la entidad federativa, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

1. *El procedimiento legislativo stricto sensu y sus etapas*

El procedimiento, dice el diccionario, es “el método de ejecutar algunas cosas”. En el caso del procedimiento legislativo *stricto sensu* el objeto es conseguir que una cosa se haga: la ley. El método garantiza que al hacer la ley se cumplen los valores de la democracia representativa que erige en un plano

superior el diálogo razonado entre personas que piensan diferente pero que buscan el bien común. Dicho en otras palabras: el procedimiento legislativo garantiza que se respeten adecuadamente los derechos fundamentales de los ciudadanos a representar y ser representados ya sea que simpaticen con posturas mayoritarias o minoritarias. El respeto al procedimiento legislativo genera legitimidad de cara a los representantes populares en minoría y a sus representados, única base posible de la obediencia política.

El procedimiento legislativo busca como resultado la elaboración y aprobación de una ley, pero, además, que haya diálogo para que prevalezca la razón en la confección de la ley escuchando las diferentes perspectivas –pluralismo político– y que por esa vía se garantice la presencia de la sociedad. Es así que se forma la voluntad general. El ideal es buscar el mayor consenso posible –la unanimidad–, pero cuando no se alcanza tal cota de acuerdo, se resuelve por la regla de la mayoría. Ésta es respetada por la minoría en tanto que ha sido lealmente vencida –cuando no convencida– después de ser escuchada.

La regla de la mayoría señala que, ante una pluralidad de opiniones sobre un mismo tema contenido en la iniciativa de ley, prevalecerá la opinión de la mayoría, el voto de la mayoría de los legisladores. El procedimiento legislativo sirve como protección de la minoría parlamentaria contra la mayoría, y de cada uno de los miembros del Congreso pues les garantiza que podrán hacer uso de la palabra para hablar a favor o en contra de la iniciativa de ley, así como votar en el sentido que crean conveniente.

En las democracias representativas el procedimiento legislativo para aprobar leyes es deliberadamente lento, sujeto a varias lecturas, y a su análisis detallado en comisiones para propiciar un diálogo informado sobre una cuestión que puede concluir en la aprobación de una ley, y por tanto en la afectación de derechos de las personas. El procedimiento legislativo permite que la luz de la razón alumbré las decisiones de los representantes populares que se habrán de convertir en leyes. Por ello la discusión informada puede concluir en no aprobar la ley, por considerar que este remedio público puede no ser adecuado para el tratamiento de un problema social determinado. Las etapas del procedimiento legislativo *stricto sensu*, y las tareas que en cada una de ellas se llevan a cabo, son las siguientes.

A. *Iniciativa*

La “iniciativa de ley”, como su nombre lo indica, es el primer impulso que se imprime para darle el tratamiento adecuado por medio de una ley a un asunto socialmente relevante para la comunidad política local. Es una

propuesta de ley. Según la Constitución Estatal, compete el derecho a iniciar leyes estatales:

1. Al gobernador del estado.
2. A los diputados del Congreso.
3. A los ciudadanos en un número de la lista nominal de electores, en los términos que señale la Constitución Estatal y las leyes.
4. Al Poder Judicial del estado en asuntos de su competencia.
5. A los ayuntamientos.
6. Al titular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

La iniciativa de ley puede consistir en una proposición de:

- a) Ley nueva.
- b) Reformas y adiciones a leyes existentes.
- c) Abrogación de una ley.

La iniciativa de ley puede presentarse durante los periodos ordinarios de sesiones, o durante los recesos; en este último caso la Comisión Permanente es la que ordena el trámite correspondiente.

a. La iniciativa preferente del Poder Ejecutivo y la reconducción

El sistema presidencial estatal puede producir el fenómeno denominado de “gobierno dividido”, en el cual el gobernador es de un partido político y la mayoría absoluta en el Congreso corresponde a las oposiciones al partido en el gobierno. Esto puede producir que las iniciativas del Poder Ejecutivo, por mera estrategia electoral de los partidos de oposición, sean bloqueadas, con grave perjuicio para la sociedad política. Para evitar el daño que se puede producir en estos inevitables escenarios que las elecciones arrojan de cuando en cuando, la Constitución Estatal ha introducido la “iniciativa preferente” como modalidad en el procedimiento para aprobar todo tipo de leyes, y la “reconducción presupuestal” para el caso específico de la ley de presupuesto.

La “Iniciativa Preferente” del Poder Ejecutivo tiene como propósito obligar al Poder Legislativo a procesar de manera prioritaria un número determinado de iniciativas de ley que le presente el Ejecutivo en cada periodo ordinario de sesiones. Para ello el titular del Poder Ejecutivo debe señalar expresamente en su iniciativa que le asigna prioridad y solicita su

procesamiento al Congreso por la vía preferente. El Congreso por su parte está obligado a acelerar el ritmo del procedimiento legislativo, a abreviarlo por disposición de la Constitución y la legislación parlamentaria estatales. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno en un plazo corto, que suele ser no mayor a treinta días. Pero queda el Poder Legislativo en libertad de votar a favor o en contra de la iniciativa de ley del Ejecutivo; a lo único que está obligado el Congreso Estatal es a procesar la iniciativa de ley rápidamente, esto es, a estudiarla, debatirla y votarla. Cabe mencionar que el Ejecutivo, por esta vía preferente, puede rescatar iniciativas presentadas anteriormente al Congreso que hayan sido enviadas a la “congeladora” en las comisiones del Congreso.

Mención especial merece la ley presupuestal, cuya iniciativa reside por disposición constitucional en el titular del Poder Ejecutivo. Ésta recibe un trato constitucional especial porque de ella depende la marcha de toda la administración pública. El titular del Poder Ejecutivo tiene el monopolio constitucional para elaborar cada año la propuesta de gastos y también para proponer su reforma. El Congreso, por su parte, tiene la potestad constitucional de aprobar la propuesta de ley presupuestal original y sus reformas, pero tiene la obligación de hacerlo con rapidez para no afectar la buena marcha de la administración pública. En caso de que, llegado el fin de un año fiscal, el Congreso no haya sido capaz de aprobar el presupuesto, la Constitución Estatal introduce un mecanismo de seguridad –llamado “reconducción presupuestal”– para evitar que la administración pública se paralice.

La “reconducción” es la aprobación automática por disposición constitucional de un segmento de la ley de presupuesto cuando el Congreso no logra aprobar el presupuesto antes de iniciar el nuevo año fiscal. Por mandato de la Constitución Estatal se tiene como aprobado para el año que comienza el presupuesto del año anterior de los rubros de gasto corriente más importantes, como son los programas prioritarios de salud y educación, así como los sueldos de los funcionarios públicos. Se abre entonces un breve periodo para que el Legislativo y el Ejecutivo se pongan de acuerdo y aprueben el presupuesto, pero con la seguridad de que ello no afectará el curso del gobierno.

En adición a la reconducción, una disposición añadida para garantizar la marcha de la administración pública sin dilaciones indebidas por meras estrategias electorales en escenarios de gobiernos divididos, es el reconocimiento de la figura de la iniciativa preferente para aprobar las reformas a la ley presupuestal. Ésta se puede usar para la discusión abreviada de las reformas a la ley de presupuesto que presenta el gobernador al Congreso durante el año fiscal, es decir, al momento en que ya se está ejerciendo el

presupuesto. La iniciativa preferente fuerza al Congreso a decidir a favor o en contra la reforma al presupuesto solicitada por el gobernador.

b. Gobernanza multinivel y procedimiento legislativo

La gestación de leyes en el ámbito local no solamente se debe a la actividad de los congresos de los estados, o por iniciativas de ley que presenten el gobernador o los ciudadanos y los demás sujetos con potestad de iniciativa de ley señalados en la Constitución Estatal. Los congresos de los estados pueden ser impelidos a legislar:

1. Por voluntad del Poder Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Por voluntad del Poder Revisor de la Constitución Federal.
3. Por determinación del Presidente de la República y el Senado de la República al suscribir tratados internacionales en nombre de los Estados Unidos Mexicanos.
4. Por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
5. Por disposición del Congreso de la Unión mediante leyes generales.

Redacción. Al redactarse la iniciativa de ley se tiene que cumplir con ciertos requisitos de forma, a saber:

- Nombre o título de la propuesta de ley.
- Fundamento constitucional y legal por la que se emite.
- Exposición de motivos.
- Texto propuesto de la ley.
- Disposiciones transitorias.
- Lugar y fecha de formulación.
- Nombre y firma del o los autores, y en su caso del grupo parlamentario del que forman parte, o si se trata de una iniciativa ciudadana.
- Anexos de información y estudios que sirven para apoyar las razones que dieron pie a la iniciativa de ley que se presenta.

Lectura. La iniciativa de ley debe ser leída ante el Pleno en una primera lectura, en sesiones donde el público y la prensa tienen acceso. En el siglo XIX el propósito de la lectura de la iniciativa de ley fue servir como instrumento de control sobre los representantes populares por sus representados, pues éstos se enteraban de esta manera de lo que los legisladores se proponían legislar en nombre del pueblo. Al día de hoy sigue siendo una exi-

gencia que las iniciativas de ley sean ampliamente conocidas para evitar que se legisle a espaldas del pueblo. La Gaceta Parlamentaria, la emisión en vivo de las sesiones de Pleno y comisiones por *El Canal del Congreso* y la página de Internet del Congreso Estatal sirven a este objetivo en la sociedad de masas de nuestros días. La primera lectura de una iniciativa de ley tiene el propósito de que todos los legisladores que integran la Cámara conozcan la iniciativa y su objeto, y de que se interesen de su tratamiento en razón de la comisión a la que pertenecen o de los intereses de sus representados. Para este efecto la iniciativa de ley se publica en la *Gaceta* del Congreso. Ello evita que se tenga que leer íntegramente la iniciativa pues se entiende que los legisladores ya la han leído, es decir, se dispensa el requisito de su lectura íntegra en el Pleno para obviar el valioso tiempo que ello requeriría.

B. *Turno a comisión*

La Mesa Directiva da cuenta al Pleno de la recepción de la iniciativa de ley y la turna para su análisis y dictamen a la comisión competente. La complejidad de la legislación o su conexión con otras leyes y el entramado institucional pueden sugerir que el asunto sea turnado a una comisión, pero que se le pidan “opiniones” a otras comisiones.

Es de tener en cuenta que la Ley del Poder Legislativo suele contemplar que, al considerar el Pleno un asunto como de “urgente resolución”, puede obviarse el turno a comisiones y proceder al debate de una iniciativa de ley directamente en el Pleno, pero esto es siempre un caso de excepción.

Discusión en comisión. La discusión en comisión tiene el objeto de alumbrar la inteligencia y oportunidad de la iniciativa de ley para el tratamiento de un problema o aspiración social concreto. Lo primero que se discute es si existe el problema que la norma propuesta pretende resolver, y si efectivamente la solución que se propone es la más adecuada.

La discusión en comisión busca cerciorarse de la constitucionalidad estatal y federal de la iniciativa de ley, así como de su conformidad con los tratados internacionales. Por tanto, debe cerciorarse que la iniciativa de ley es conforme con el derecho jurisprudencial estatal, federal e interamericano.

De haber un consenso básico sobre la necesidad de la ley y su conformidad con la Constitución Estatal entre la mayoría de los miembros de la comisión, se empieza a discutir la redacción de la ley propuesta en la iniciativa, lo que a su vez puede sugerir modificaciones de sintaxis. Es así que la iniciativa de ley se transforma a lo largo de las diversas fases del procedimiento legislativo: primero se elabora una iniciativa de ley, que se acompa-

ña de una exposición de motivos. El Pleno la recibe y envía para su estudio a comisiones, y en éstas puede modificarse el texto de la iniciativa de ley, o aprobarse sin alteraciones al texto.

La comisión, por mandato de la Ley del Poder Legislativo, en desarrollo del derecho al debido proceso, celebra audiencias públicas con ciudadanos interesados, o con los representantes organizados de los colectivos que la norma pretende regular. También suele ordenar consultar la opinión de expertos en el tema de la sociedad civil, así como del funcionario o funcionarios competentes del Poder Ejecutivo, y particularmente cuando la iniciativa partió del propio Poder Ejecutivo. En este contexto se entiende la disposición constitucional sobre la presencia de funcionarios del Ejecutivo por derecho propio dentro del Congreso –Pleno y comisiones– para expresar posiciones con derecho a voz pero sin voto que establecen algunas Constituciones Estatales.

La celebración de audiencias públicas dentro del procedimiento legislativo es la regla general, pero éstas pueden omitirse por diversas razones que el Congreso Estatal valora, por ejemplo, la ley de seguridad puede llevarse a puerta cerrada para garantizar la no injerencia del crimen organizado y la integridad de los legisladores, de manera tal que sobre estos temas los representantes populares –o los funcionarios del Poder Ejecutivo, o las víctimas de los delitos del crimen organizado convocados a comparecer– se puedan expresar libremente.

Dictamen. El dictamen es la opinión y juicio que la comisión emite por escrito al Pleno para sugerir el tratamiento que se debe otorgar al proyecto de ley. Mediante este documento la comisión puede proponer aprobar en sus términos la iniciativa, o bien su modificación parcial o total, o bien su desaprobatión. El dictamen se publica en la *Gaceta* del Congreso. El dictamen que se presenta ante el Pleno debe contener los siguientes elementos:

- Título o encabezado que describe el asunto, así como el ordenamiento u ordenamientos que se pretende establecer, modificar, derogar o abrogar.
- Nombre de la comisión cuyos integrantes lo suscriben.
- Fundamento legal y reglamentario.
- Antecedentes generales.
- Objeto y descripción de la iniciativa.
- Método de trabajo, análisis, discusión y valoración de las propuestas.
- Consideraciones de orden general y específico que motivan el sentido del dictamen y, en su caso, las modificaciones realizadas.

- Texto normativo y régimen transitorio. Según la extensión y complejidad de la iniciativa de ley de que se trate, los proyectos de ley se dividen en libros, títulos, capítulos, secciones, artículos, fracciones, e incisos.
- Firma autógrafa por lo menos de la mayoría absoluta de los miembros integrantes de la o las comisiones dictaminadoras.
- Lugar y fecha de la reunión de la comisión para emitirlo.

El dictamen suele incorporar, por disposición de ley, en algunos estados de la República, una proyección presupuestal por un número de años sobre el costo de la gestión de la ley. Toda ley para su aplicación genera gastos, por tanto, es aconsejable que se presente un estimado del costo de la aplicación de la ley en caso de que se apruebe, y la sugerencia de dónde se van a tomar los recursos: si del incremento en los impuestos o la reducción del presupuesto existente dedicado a un asunto que ya no es prioritario. Por ejemplo, la ley de pensión de los adultos mayores requiere fondos para que se garantice el goce de este derecho y, o bien se establece un nuevo impuesto o se incrementan los existentes, o bien se tiene que identificar un gasto existente que no tenga la misma importancia para tomarlo de allí.

El dictamen se aprueba por mayoría absoluta de los diputados que integran la comisión, y puede ser positivo o negativo. El dictamen positivo puede no proponer modificación alguna al texto de la iniciativa de ley remitida por el Pleno; o puede sugerir enmiendas. El dictamen puede proponer la desaprobación de la iniciativa de ley. Una vez aprobado el dictamen, se remite al Pleno para su discusión a través de la Mesa Directiva.

El dictamen puede contar con votos particulares de los miembros de la comisión que expresan por este medio su desaprobación a la sugerencia que plantea la mayoría de diputados que integra la comisión correspondiente. El voto particular resulta importante, no sólo desde la congruencia del representante popular individual para con sus electores y su partido político, sino también porque puede orientar la discusión del Pleno en una dirección diferente a la sugerida por la mayoría. Los votos particulares se publican en la *Gaceta* del Congreso junto con el dictamen de la comisión congresual competente. El dictamen puede venir acompañado de opiniones que emiten otras comisiones de la Cámara.

El dictamen puede ser positivo o negativo, pero puede suceder que la comisión –considerando su carga de trabajo–, le otorgue una baja prioridad a alguna de las iniciativas de ley que se le han remitido para dictaminar, y la deje empolvar sin imprimirle nuevo impulso con el propósito de que lan-

guidezca; dicha estrategia parlamentaria es conocida coloquialmente como “la congeladora”.

Cabe destacar que las comisiones, por tener un número significativamente menor de miembros que el Pleno, se sujetan a reglas más relajadas de procedimiento. Por decirlo más claramente: todos los miembros de una comisión pueden hacer uso de la palabra sin límite de tiempo, mientras que este mismo método, en un grupo amplio como es el Pleno, consume demasiadas horas y por eso es necesario determinar qué diputados de cada grupo parlamentario hacen uso de la voz. Sin embargo, hay cuestiones que necesariamente se deben observar en las sesiones de comisión, siendo una de ellas el quórum legal para aprobar un dictamen.

C. Discusión y aprobación del Pleno

Los representantes populares aprueban las leyes en nombre del pueblo. La ley es la decisión política de la comunidad sobre una cuestión socialmente relevante. Generalmente, para hacer avanzar el bienestar de las mayorías, las leyes afectan derechos fundamentales. Por ello la ley sólo la puede aprobar el Pleno, compuesto por todos los representantes populares, en el cual está representada la pluralidad ideológica de la sociedad que votó por sus respectivos legisladores.

El quórum de la sesión de Pleno exigido para aprobar las leyes se conforma por la mitad más uno de los integrantes de la Cámara, por regla general. Las votaciones se aprueban por mayoría absoluta, es decir, la mitad más uno de los votos de los miembros presentes. Al tratarse de reformas y adiciones a la Constitución Estatal o las llamadas leyes estatales de desarrollo constitucional, se exige mayoría calificada de dos terceras partes de los individuos presentes.

Por disposición de la Ley del Poder Legislativo las votaciones para aprobar leyes deberán ser nominales. La votación es nominal cuando cada diputado emite su voto después de identificarse por su nombre y apellidos, sea en voz alta o por el sistema electrónico. Esta es una exigencia del sistema democrático representativo pues es el medio por el cual el representante asume las consecuencias de sus actos parlamentarios ante sus electores.

La discusión del Pleno se registra en el *Diario de Debates*. Este registro escrito sirve de fe pública de cómo se votó, pues ha habido ocasiones en que en el Periódico Oficial del Estado se publica una cosa diferente a la aprobada por el Pleno, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado que lo que prevalece es lo votado por el Pleno. La publicidad que brinda

el *Diario de Debates* sirve al efecto de hacer del conocimiento de los electores la posición de sus representantes. Sirve también para interpretar la norma por los jueces en caso de duda cuando, aprobada la norma y aplicada, se presenta un conflicto judicial.

D. *Remisión al Poder Ejecutivo. Promulgación y publicación*

Las leyes que obligan a los gobernados deben hacerse de su conocimiento y por eso se promulgan y publican. La promulgación es la declaración solemne ante los gobernados de la ley que de ahora en adelante regirá, encomienda que corre a cargo del titular del Poder Ejecutivo. En la promulgación se identifica el Poder democrático que aprueba la ley que vincula a los gobernados —el Congreso— y se ordena a una dependencia del Poder Ejecutivo su publicidad para conocimiento general.

El vehículo oficial de publicidad de las leyes es el *Diario* o *Periódico Oficial del estado*. Además de la más elemental, ya mencionada, varias razones adicionales explican la necesidad de publicar las leyes. La primera es que la publicación indica a los gobernados la entrada en vigor de la ley pues, invariablemente, al publicarse la ley se señala qué día cobrará vigor la norma jurídica.

La publicidad de la ley fija los plazos procesales para hacer valer derechos en procedimientos jurisdiccionales de constitucionalidad y legalidad. La publicidad de las normas vinculantes es necesaria para que los ciudadanos puedan reaccionar positiva o negativamente con su voto contra el legislador y partido político en el que se depositó la confianza en la última elección. Esto último como parte del proceso continuo de la democracia representativa donde los ciudadanos son censores de sus representantes populares.

Por último, es oportuno mencionar que en ocasiones las leyes al publicarse suelen contener “artículos transitorios” que señalan obligaciones a los propios legisladores, tales como la erección de instituciones en un plazo perentorio para hacer cumplir la ley que recién se emite.

E. *Ejecución y evaluación de la ley*

Publicada la ley y una vez que cobra vigencia, la ley se ejecuta, esto es, se aplica según las indicaciones que la propia ley establece. El mayor número de leyes las ejecuta el Poder Ejecutivo, y de ahí el nombre que adquiere dicho órgano público, pero en realidad no es éste el único órgano

encargado de la ejecución de las leyes pues también los órganos autónomos habrán de gestionar las que a cada uno de ellos corresponde. Las leyes de derecho privado tienen como operadores a los propios particulares, quienes a veces ni siquiera tienen necesidad de recurrir a una instancia estatal, por ejemplo, para concertar contratos. Para los propósitos de este apartado y especialmente del proceso de evaluación de la ley que comentaremos a continuación, nos concentraremos en la evaluación de la ejecución de las leyes a cargo del Poder Ejecutivo, particularmente las leyes que convencionalmente llamamos en este libro leyes de implementación.

Iniciemos por destacar que la evaluación de la ley no suele ser expresamente recogida por la Constitución Estatal o la Ley Orgánica del Poder Legislativo como una de las etapas del procedimiento legislativo. Pero implícitamente sí se le reconoce al incorporar los instrumentos parlamentarios por medio de los cuales el legislador evalúa la ejecución o gestión de la ley: la solicitud de información, la pregunta parlamentaria, la comparecencia, y las comisiones de investigación, además de contar con un órgano especializado de contabilidad gubernamental sobre el ejercicio del presupuesto necesario para ejecutar las leyes, la Auditoría Superior.

La Constitución se implementa con obligaciones positivas a cargo del Poder Ejecutivo contenidas en leyes de implementación, cuya gestión se encomienda a las diversas secretarías de la administración pública del estado dependientes del Poder Ejecutivo. La garantía para que dichas obligaciones positivas se ejecuten –y se ejecuten bien– radica en el Poder Legislativo, no en el Poder Judicial.

La evaluación tiene el propósito de identificar un fallo –si los hubiese– y de rectificar el tratamiento público que está recibiendo un problema social al aplicarse la ley de la materia. La evaluación puede arrojar que no se están cumpliendo los objetivos sociales que busca la ley y, por tanto, ha de buscarse un correctivo idóneo.

Las razones por las cuales la ley no cumple sus objetivos, y que obligan al Congreso a buscar un remedio adecuado, pueden ser:

- Que la ley es muy vieja, es obsoleta, y no ha sido actualizada. El remedio es su reforma.
- Que la ley está mal diseñada de origen. Remedio: reformar la ley.
- Que la ley no tiene presupuesto –o no en monto suficiente– para ser cumplida. Remedio: asignación de recursos presupuestales necesarios y suficientes.
- Que el funcionario público del Poder Ejecutivo no aplica correctamente la ley. Remedio: observaciones del Congreso remitidas al

governador y al funcionario responsable del Poder Ejecutivo para que se corrijan los fallos.

- Que el funcionario público del Poder Ejecutivo es incompetente. Remedio: celebración de sesión de interpelación y moción de censura congresual para removerlo del cargo.
- Que el funcionario público encargado de la aplicación de la ley viola la ley y la Constitución del estado gravemente para beneficio indebido personal, familiar o de su grupo político. Remedio: celebración de juicio político para destituirlo del cargo e inhabilitarlo para ocupar otros cargos públicos retribuidos por los contribuyentes del estado.

2. *Observación o veto del Poder Ejecutivo*

El gobernador participa en el procedimiento legislativo como un legislador cualificado pues su voto —al presentar “observaciones” a una ley aprobada por el Congreso— equivale a dos terceras partes de los integrantes del Pleno. Las “observaciones” del gobernador se conocen en el lenguaje del derecho constitucional como “veto”, en remembranza de la potestad concedida a los tribunos del pueblo de la República de Roma para oponerse a las decisiones del Senado. El veto es el rechazo formal por el gobernador del estado de una ley aprobada por el Congreso. Su efecto jurídico es devolver la ley al Congreso para un nuevo análisis circunscrito a las “observaciones” que presenta el titular del Poder Ejecutivo en las cuales sustenta su rechazo. La ley vetada se turna a la comisión dictaminadora, quien luego de su estudio somete a la consideración del Pleno el dictamen correspondiente con las consideraciones referidas a las observaciones del Ejecutivo. Para superar el veto del gobernador, el Pleno tiene que aprobar la ley vetada con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. De ser aprobada por dicha mayoría, por mandato constitucional el gobernador debe promulgar y publicar la ley inmediatamente sin posibilidad de plantear nuevas observaciones.

El veto en su origen, a fines del siglo XVIII y principios del XIX, fue concebido como un control constitucional por órgano y proceso político (Constitución de Jalisco de 1824) al no existir todavía el control de constitucionalidad por órgano y proceso judicial, que emergería mucho tiempo después (Constitución de Yucatán de 1841 y Constitución de Tabasco de 1850). Mediante el veto el gobernador defendía sus propias competencias ante intromisiones indebidas del Congreso establecidas en la ley, o porque ésta violase derechos fundamentales de los gobernados, o principios consti-

tucionales. Hoy en día el gobernador todavía puede y debe oponerse a una ley aprobada por el Congreso si considera que es contraria a la Constitución Estatal. Sin embargo, posteriormente, tanto en Estados Unidos como en México y en general en los sistemas presidenciales de América Latina, el veto se ha transformado en una poderosa potestad de dirección política del gobernador, que le es muy útil, particularmente en escenarios de gobiernos divididos. Es una potestad legislativa del titular del Poder Ejecutivo para influir en el contenido de la ley, pues es un vehículo para hacer ver sus razones al Poder Legislativo incluso cuando la mayoría congresual la ostentan los partidos de oposición.

3. *Iniciativa de ley estatal de impulso obligatorio.*

La gobernanza multinivel del federalismo

La gestación de leyes en el ámbito local no solamente se debe a la actividad de los congresos de los estados, o por iniciativas de ley que presenten los sujetos señalados en la Constitución Estatal con potestad de iniciar leyes. Los congresos de los estados pueden ser impelidos a legislar:

1. Por voluntad del Poder Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Por voluntad del Poder Revisor de la Constitución Federal.
3. Por determinación del Presidente de la República y el Senado de la República al suscribir tratados internacionales en nombre de los Estados Unidos Mexicanos.
4. Por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
5. Por disposición del Congreso de la Unión mediante leyes generales.

A. *Iniciativa de ley estatal por disposición del Poder*

Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos

En ejercicio de su soberanía inalienable el pueblo de México, el Poder Constituyente, puede enmendar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Poder Constituyente puede ordenar que las Constituciones Estatales se adecuen a una decisión política tomada por y para toda la nación inscrita en un precepto de la Constitución Federal. Tal procedimiento de reforma constitucional y legal de los estados se produjo, por ejemplo, con motivo de la Revolución de 1910-1917. Al promulgarse las reformas a

la Constitución de 1857 –que conocemos como Constitución de 1917– se ordenó a los estados proceder a realizar las reformas constitucionales y legales correspondientes. Entre ellas se cuentan las leyes estatales que limitaron la amplia autonomía de la voluntad entre las partes que hasta entonces se extendía a los contratos laborales regidos por los códigos civiles; en consecuencia se aprobaron leyes en materia laboral.

B. Iniciativa de ley estatal por disposición del Poder Revisor de la Constitución Federal

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma que rige para toda la nación y, por tanto, su reforma por el Poder Revisor de la Constitución generalmente tiene repercusión directa en la legislación de los estados, es decir, obliga al legislador local a reformar leyes existentes o emitir nuevas. El ejemplo más claro se presenta cuando se reforman los artículos 115 y 116, que tienen como objeto la organización y competencias de los poderes públicos municipales y estatales, respectivamente. Pero es posible, y de hecho bastante frecuente, que mediante la enmienda de otros artículos de la ley fundamental se ordene a los estados adecuar sus Constituciones y leyes. Así sucedió, por ejemplo, con la reforma a los artículos 16, 17, 19, 20, y 21 de la Constitución Federal, por medio de la cual se implantó en los estados de la República Mexicana el sistema penal adversarial en sustitución del sistema inquisitivo. En el artículo transitorio segundo del decreto donde se publican dichas reformas constitucionales en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008, se prescribe para los estados lo siguiente:

Segundo. El sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de este decreto.

En consecuencia, la federación, los estados, y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio.

C. Iniciativa de ley estatal por disposición de tratado internacional

Los tratados internacionales en materia de derechos humanos, como señalan los artículos 1 y 133 de la Constitución Federal, son normas supre-

mas en los estados de la República. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 76, fracción I y 89, fracción X, de la Constitución Federal, la suscripción de dichos tratados por el Presidente y el Senado de la República obligan a los legisladores locales a adecuar el orden jurídico estatal a tales instrumentos supranacionales cuando así lo determinan en sus textos los propios tratados de manera explícita o implícita. Un ejemplo es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su artículo 28 contiene la que la propia Convención denomina “Cláusula Federal”:

1. Cuando se trate de un Estado parte constituido como Estado Federal, el gobierno nacional de dicho Estado parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial.
2. Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su Constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención.

D. Iniciativa de ley estatal por disposición de la interpretación constitucional de la SCJN o de derecho convencional de la CIDH

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el más alto tribunal de la Federación, encargado del control de constitucionalidad. Como es del conocimiento del estudiante de segundo año, por sus clases de teoría de la Constitución, Hans Kelsen señaló que al ejercer el control de constitucionalidad de las leyes el tribunal constitucional actúa como “legislador negativo”, es decir, su misión es anular leyes pero no crearlas. La afirmación en el sentido de que los tribunales constitucionales no crean derecho, ha sido suficientemente cuestionada en nuestros días, como se estudió en los cursos de Derecho constitucional I y II. Los tribunales constitucionales, y particularmente el más alto tribunal de constitucionalidad de los Estados Unidos Mexicanos, sí crea derecho, al que la doctrina identifica como “derecho jurisprudencial” o “jurisprudencia” para distinguirlo del “derecho legislado” que emite el Poder Legislativo. Al interpretar un derecho fundamental la Suprema Corte de Justicia puede obligar a los estados a legislar.

Nadie discute tampoco la observación kelseniana sobre el “legislador negativo” hoy en día, que es particularmente clara con respecto a los estados de la República: la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la

potestad de anular una ley aprobada por el Congreso del estado al emitir su resolución en un juicio de constitucionalidad. Más aún, al anular la Suprema Corte de Justicia de la Nación una ley de un estado por considerarla inconstitucional, las leyes similares de otros estados que no fueron parte del litigio constitucional deben ser igualmente anuladas. Con respecto a los estados que no fueron parte del litigio constitucional, se requiere que la declaratoria de inconstitucionalidad se formalice localmente por iniciativa de ley del Congreso del estado o del gobernador, o a impulso de un ciudadano con interés legítimo que instaure un juicio constitucional local para exigir la correspondiente nulidad en acato a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En todo caso, los servicios parlamentarios del Congreso del estado deben revisar sistemáticamente las resoluciones de la Corte para hacer del conocimiento de los órganos competentes del Poder Legislativo la obligación de enmienda del orden jurídico local que puede derivar de una sentencia de la Corte en todo tipo de procesos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación puede obligar a los legisladores de los estados a legislar para abrogar una ley inconstitucional existente en el ordenamiento jurídico local, pero también puede obligarlos a legislar por ser omisos, es decir, por no haber legislado cuando tenían la obligación de hacerlo. Este supuesto se presenta cuando la Constitución Federal ordena a los estados a legislar sobre una materia, y éstos incumplen dicho mandamiento por mera omisión, o cuando tal obligación deriva de un tratado internacional. La Corte ha conocido este tipo de casos que provocan el quebrantamiento de la Constitución Federal por los legisladores locales utilizando el instrumento procesal de la controversia constitucional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación puede ejercer dicha competencia por la omisión del segmento legislativo local de una ley general aprobada por el Congreso de la Unión.

Cabe señalar, por último, que el derecho jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos –al igual que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación– tiene igualmente potestad de innovación sobre las leyes y demás normas jurídicas que conforman el ordenamiento jurídico local.

E. Iniciativa de ley estatal por disposición de Ley General del Congreso de la Unión

El impulso para iniciar leyes locales puede provenir del Congreso de la Unión. El Congreso de la Unión legisla dos tipos de leyes: las leyes fe-

derales ordinarias, y las “Leyes Generales”. Como ejemplo de las primeras podemos citar el Código Penal; y del segundo tipo de ley la Ley General de Contabilidad Gubernamental (artículo 73, XXVIII), la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, o la Ley General de Asentamientos Humanos. Las leyes federales ordinarias regulan materias exclusivas de la federación, como la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y también leyes que regulan materias coexistentes en el ordenamiento legal de la República de la federación y los estados como en la materia parlamentaria. Las leyes generales, en cambio, regulan materias concurrentes entre la federación y los estados.

Las leyes federales ordinarias no condicionan las leyes de los estados. El código penal federal sustantivo es absolutamente independiente de sus homólogos de los estados; no tienen ninguna capacidad de innovación sobre estos últimos. Son códigos separados que pueden ser similares pero que no se tocan con los respectivos códigos penales locales por lo que se pueden representar mentalmente como líneas paralelas. Las “leyes generales”, por contraste, sí condicionan la autonomía de los estados. Son leyes en las cuales el Congreso de la Unión legisla un segmento de la ley de una materia específica —por ejemplo, Asentamientos Humanos— que debe ser completado por un segmento de legislación de los congresos de los estados como si se tratase de una misma ley, haciendo embonar su ley estatal a la ley que emite el Congreso Federal siguiendo las directrices sobre distribución de competencias que allí se estipulan. Mentalmente estas últimas leyes las debemos representar como una sola línea.

La Constitución Federal determina qué materias son concurrentes y, por tanto, ordena al legislador federal y de los estados a legislar por segmentos normativos. Pero es siempre la Ley General la que determina el “espacio” de configuración legislativa de los estados. Por ejemplo, la Ley General de Asentamientos Humanos dispone:

Artículo 8. Corresponde a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

I. Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 9. Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

I. Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local.

Es de tener en cuenta que no todas las materias concurrentes establecidas en la Constitución Federal pueden ser objeto de ley general por decisión unilateral del Congreso de la Unión: ha de existir en la Constitución Federal una habilitación explícita para que el Congreso emita una ley general o ley de Bases –como también se les conoce– porque éstas tienen el efecto de condicionar la autonomía de los estados. De no existir una disposición expresa que habilita al Congreso de la Unión para emitir una ley general para regular una materia concurrente, la federación y los estados han de convenir el tratamiento público de la materia de manera coordinada, como sucede en la materia fiscal que es concurrente.

VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE INICIATIVA POPULAR Y DE REFERÉNDUM

La democracia de los estados es una democracia de tipo constitucional que incorpora instrumentos de democracia directa que actúan como correctivos de las desviaciones de poder u omisiones de los representantes populares en cuestiones sensibles para el pueblo. En ocasiones los intereses del pueblo no se alinean –o incluso colisionan frontalmente– con los intereses de los políticos profesionales y sus partidos políticos. En el marco de este entendido, para controlar a los políticos y sus vehículos institucionales, la Constitución Estatal reconoce la potestad de los ciudadanos de:

1. Presentar iniciativas de ley.
2. Presentar iniciativas de reformas y adiciones a la Constitución del estado.

Complementariamente los ciudadanos ostentan la potestad de ser consultados por el Poder Legislativo para:

3. Revisar reformas de ley aprobadas por el Poder Legislativo para aprobarlas o rechazarlas.
4. Revisar reformas o adiciones a la Constitución Estatal aprobadas por el Poder Legislativo actuando como poder constituido para aprobarlas o rechazarlas.

Los diversos procedimientos de participación directa del pueblo con reconocimiento en la Constitución del estado, son los siguientes.

Procedimiento de iniciativa legislativa ciudadana. Es un procedimiento por medio del cual un grupo de ciudadanos toma la iniciativa para proponer a sus conciudadanos nuevas leyes o reformas a las existentes reuniendo un porcentaje de firmas de ciudadanos del estado con credencial para votar con fotografía, firmas cuya autenticidad tiene que ser certificada por el Instituto Estatal Electoral. A partir de que se han reunido el número de firmas necesarias para presentar la iniciativa ciudadana, existen dos modalidades o procedimientos susceptibles de ser adaptados en las Constituciones de los estados mexicanos, que, por su origen en el derecho comparado, identificaremos como modelo español y modelo americano, respectivamente.

El modelo español se caracteriza porque los ciudadanos, una vez que reúnen la cantidad de firmas requeridas, someten al Poder Legislativo su iniciativa de ley para que éste la considere y la apruebe o desapruebe. El Poder Legislativo está obligado a pronunciarse. La iniciativa ciudadana recibida en el Poder Legislativo debe ser dictaminada en comisiones y votada por el Pleno en la misma Legislatura, y preferentemente en el mismo periodo ordinario en el que fue recibida o en el inmediato posterior, con la prohibición expresa de que se envíe a la congeladora. Dudas sobre la constitucionalidad de una iniciativa ciudadana pueden y deben ser señaladas por el Poder Legislativo durante el procedimiento legislativo que se desarrolla en su seno, y en su caso subsanada por el propio Poder Legislativo, o bien por el Poder Ejecutivo al momento en que habiendo sido ésta aprobada por el Congreso se remite al gobernador para su promulgación y publicación, y en lugar de ello el titular del Poder Ejecutivo decide interponer observaciones de constitucionalidad.

En el modelo americano la iniciativa de ley del pueblo, una vez que el Instituto Estatal Electoral verifica que ésta reúne el número de firmas de electores del estado con credencial para votar con fotografía, la remite a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia si tiene dudas sobre su constitucionalidad para consultar su conformidad con la Constitución Estatal, la Constitución Federal y los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Una vez que la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia pronuncia su opinión envía de vuelta al Instituto Estatal Electoral, y el proyecto de ley se somete por dicho órgano constitucional autónomo a la consideración del pueblo en la siguiente elección para diputados al Congreso del estado. El pueblo aprueba o rechaza directamente la iniciativa, sin pasar por el Congreso ni por el gobernador para efecto de interposición de observaciones o veto. Si el pueblo aprueba el proyecto de ley por una mayoría que la propia Constitución Estatal establece, se convierte en ley y pasa a promulgación y publicación obligatoria al Poder Ejecutivo.

El modelo americano se utiliza en varios estados del vecino del norte, y también en los cantones de la Federación de Suiza, de donde los primeros tomaron ejemplo. Teóricamente sirve para que el pueblo, en una democracia representativa dominada por partidos políticos y políticos profesionales, pueda efectivamente dirigir a sus representantes populares en temas en los que los representantes populares tienen intereses propios que pueden llegar a ser contrarios a los del pueblo, por ejemplo, en el tema de la democracia interna de los partidos políticos en la que éstos suelen ser reacios a transitar, o en el establecimiento de salarios elevados que los legisladores pueden asignarse a sí mismos, o en las cuantiosas prerrogativas económicas de la que ellos mismos dotan a sus partidos políticos.

Cabe señalar que existen materias que no pueden ser objeto del procedimiento de iniciativa ciudadana, como la materia fiscal.

El procedimiento de iniciativa ciudadana de reforma constitucional. Como se dijo ya en la Lección 6, dedicada al estudio de la democracia constitucional, los representantes populares hacen leyes y reforman leyes; y los ciudadanos elaboran y aprueban leyes, pero también pueden hacer y aprobar Constituciones e introducir reformas a las mismas.

Los ciudadanos, actuando en conjunto como “pueblo”, tienen la potestad exclusiva de aprobar la Constitución Estatal y reformas a la misma en el marco de la democracia constitucional. De dicho poder constituyente del pueblo se desprende de manera lógica su capacidad para iniciar reformas a la Constitución del estado. Ésta toma forma con una proposición de reforma constitucional que elabora un grupo de ciudadanos y que, a petición de dicho grupo, recibe el respaldo de un número determinado de firmas de electores del estado que comprueban su calidad de ciudadanos mediante la credencial para votar con fotografía.

La iniciativa de reforma constitucional del pueblo, previamente, o una vez que el Instituto Estatal Electoral verifica que reúne el número de firmas de electores del estado con credencial para votar con fotografía, la remite al tribunal constitucional local para consultar su conformidad con la Constitución Federal, y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, particularmente la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Una vez que la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia pronuncia su opinión de conformidad, el proyecto de reforma constitucional se somete a la consideración del pueblo en la siguiente elección para diputados al Congreso del estado, sin pasar por el Poder Revisor de la Constitución conformado por el Congreso del estado y los ayuntamientos. Si el pueblo aprueba el proyecto de reforma constitucional por una mayoría que la pro-

La Constitución Estatal establece, se convierte en norma constitucional y pasa a promulgación y publicación al Poder Ejecutivo.

Cabe señalar que existen materias que no pueden ser objeto del procedimiento de iniciativa ciudadana, como la materia fiscal.

Procedimiento de referéndum legislativo. El referéndum es una consulta directa al pueblo sobre un proyecto de ley que tiene efecto vinculante. Mediante dicho procedimiento el pueblo puede aprobar o desaprobar directamente una ley que ha sido discutida y redactada en el Congreso, pero que, por su importancia, se somete a consideración del pueblo a petición de los ciudadanos o de un poder público, que puede ser el propio Poder Legislativo.

El referéndum puede ser preferido al procedimiento ordinario de aprobación de leyes por la representación popular por diferentes consideraciones de coyuntura política: a) para que el pueblo se pronuncie sobre la interpretación de un derecho fundamental de la Constitución Estatal muy sensible a las concepciones morales de la sociedad política, por ejemplo, para permitir el contrato de alquiler de vientres para suplir a las mujeres que no pueden tener hijos naturales; b) para que el pueblo respalde una política pública que tiene como columna vertebral la ley, de manera tal que se facilite la ejecución de la misma con un claro mandato popular, por ejemplo, una ley estatal de asentamientos humanos dirigida a detener la especulación inmobiliaria y a abaratar el uso del suelo en aras del ejercicio del derecho a la vivienda que presenta fuertes resistencias de poderosos grupos económicos; c) para controlar a los legisladores cuando pretenden hacer leyes a la medida de sus intereses políticos particulares y al de los partidos en los que militan.

El procedimiento de referéndum constitucional. Las reformas constitucionales deben ser discutidas y aprobadas por mayoría en el Congreso, y por mayoría de los ayuntamientos del estado, órganos que en conjunto reciben el nombre de Poder Revisor de la Constitución. En ocasiones la reforma que aprueba el Poder Revisor de la Constitución es de menor importancia, o siendo de importancia, existe un consenso tan amplio sobre la misma que nadie cuestiona la necesidad de convocar al pueblo a referéndum. Pero en otras ocasiones las reformas constitucionales pueden afectar gravemente los instrumentos por medio de los cuales los políticos ambiciosos son controlados por el pueblo. Recordemos que la Constitución Estatal es el instrumento de control de los gobernados sobre sus gobernantes, y para que la Constitución Estatal funcione eficazmente como dispositivo de control del poder que se delega en los gobernantes, es absolutamente indispensable que el pueblo se reserve la última palabra en el proceso para reformar la Constitución del estado.

Es por ello que el referéndum constitucional puede ser obligatorio o potestativo. Es obligatorio cuando la materia que se pretende reformar afecta el sistema constitucional de controles políticos y jurisdiccionales de los gobernados sobre los gobernantes, u otras materias expresamente señaladas en la Constitución del estado. El referéndum es optativo en los demás casos, por ejemplo, en una reforma interpretativa de derechos fundamentales, tal como la proposición del derecho a formar familia que se puede ejercer a través de la técnica de vientres de alquiler para personas que físicamente están impedidas a tener hijos. Para que una reforma constitucional que es optativa se consulte, la Constitución Estatal establece un número determinado de ciudadanos que deben solicitar dicha consulta directa al pueblo.

Cabe señalar que en ambos casos –tanto en el obligatorio como en el potestativo– se debe consultar previamente sobre la consulta que se someterá a referéndum popular a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia para que éste manifieste que la consulta es conforme a la Constitución Federal y a los tratados internacionales sobre derechos humanos.

El referéndum constitucional es el instrumento de control más importante en una democracia operada por partidos políticos. Mediante dicho instrumento el pueblo ejerce como última instancia el poder de control sobre los gobernantes que integran los diferentes poderes públicos, así como sobre sus influyentes partidos políticos, y se alza por encima de ellos como custodio de la Constitución del estado.

VII. DIFERENCIAS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y MAYORÍA REQUERIDA POR TIPO DE NORMA ESTATAL

1. *Constitución Estatal*

El Poder Revisor de la Constitución del estado lo conforman dos poderes constituidos, el Congreso y los ayuntamientos, que deben actuar sincrónicamente para aprobar una reforma o adición a la Constitución Estatal. En el procedimiento de reforma constitucional del estado por el Poder Revisor, es una exigencia la mayoría calificada para su aprobación en el Congreso del estado, y adicionalmente la propuesta debe obtener el voto positivo de una mayoría absoluta de los ayuntamientos. Los ayuntamientos sólo pueden votar a favor o en contra del proyecto de reforma constitucional que se les

presenta, pero no enmendarlo, aunque sí pueden dejar constancia de los argumentos que apoyan el sentido de su decisión en un voto particular. En el procedimiento de reformas o adiciones constitucionales el gobernador no puede interponer observaciones.

La reforma a la Constitución Estatal, con la salvedad de las de obligado cumplimiento por mandatos de la gobernanza multinivel, puede ser objeto de consulta popular o referéndum con la participación directa del Poder Constituyente, el pueblo. En este procedimiento de consulta, cuya administración corre a cargo del Instituto Estatal Electoral, la Constitución local exige un número mínimo de ciudadanos que efectivamente voten, y que de éste un porcentaje mayoritario predeterminado en la norma suprema vote a favor de la reforma constitucional para que se considere aprobada. Con el propósito de abatir las cifras del abstencionismo en una consulta ciudadana tan importante —como lo es una reforma a la Constitución del estado—, así como para ahorrar recursos económicos, el referéndum se celebra en la misma jornada electoral de los comicios para elegir diputados al Congreso del estado con una boleta especial para este fin que se le entrega a los ciudadanos para que emitan su parecer.

2. *Ley estatal*

A. *Ley estatal ordinaria y ley de desarrollo constitucional*

Por regla general las leyes estatales ordinarias requieren de mayoría absoluta de los miembros presentes en sesión de Pleno para ser aprobadas. Pero en ocasiones la propia Constitución local puede solicitar mayorías calificadas para garantizar de mejor manera el propósito de la ley —por ejemplo, la autonomía en la organización de los órganos autónomos— y por ello establece diferencias entre las fuentes del derecho local, esto es, diferencias cualitativas en las leyes. En algunos estados, siguiendo la tesis de los investigadores del área de Derecho constitucional del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se ha reconocido la diferencia entre las leyes ordinarias que requieren para su aprobación mayoría absoluta, y las leyes de desarrollo constitucional que exigen como requisito de aprobación la votación de una mayoría calificada del Pleno.

La aprobación de una ley por mayoría calificada resulta una garantía estructural para su aprobación y reforma pues le imprime rigidez. Esta es una característica que persiguen las leyes de desarrollo constitucional como leyes de creación de los órganos autónomos, de la Ley del Poder Legislativo y de

la legislación electoral. Por lo que se refiere a la Ley del Poder Legislativo el propósito es garantizar el pluralismo político y la efectiva representación evitando que: 1) la mayoría parlamentaria de turno abuse de su número para bloquear la función constitucional de los diputados de partidos de oposición minoritarios mediante la alteración de la norma parlamentaria, o que 2) en el escenario de gobierno dividido la mayoría parlamentaria pretenda alterar las relaciones con el Poder Ejecutivo mediante la reforma de la Ley del Congreso por un mero cálculo de rendimiento electoral de corto plazo.

El procedimiento legislativo es el mismo para aprobar las leyes ordinarias y de desarrollo constitucional. La única excepción es la ley estatal por la cual se organiza a sí mismo el Poder Legislativo en el cual se inhibe la participación del Poder Ejecutivo.

B. Ley del Congreso del estado

Por disposición de la Constitución Estatal, la ley por la cual el Congreso se organiza a sí mismo y determina sus competencias y procedimientos tiene asignado un procedimiento especial para protegerla de cualquier interferencia del Poder Ejecutivo. Por ello la Constitución expresamente dice que “esta ley no podrá ser vetada ni necesitará promulgación del Ejecutivo estatal para tener vigencia”.

Cabe señalar que la Constitución Estatal no prohíbe expresamente al jefe del Poder Ejecutivo iniciar leyes del Congreso, pero se ha entendido por convención política que existe tal impedimento. La Ley del Poder Legislativo debe aprobarse por dos terceras partes para garantizar los derechos de los representantes populares de partidos políticos minoritarios, y es sumamente conveniente que se le adjudique el carácter de ley de desarrollo constitucional.

3. Constitución Federal

El Congreso del estado no sólo participa en las adiciones y reformas a la Constitución Estatal, también participa en la modificación de la Constitución Federal, es decir, forma parte del Poder Revisor de la Constitución Federal. Dice el artículo 135 de la Constitución Federal:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos

presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Las Legislaturas de los estados sólo pueden votar a favor o en contra del proyecto de reforma constitucional que les remite el Congreso de la Unión, es decir, no tienen competencia para introducir modificaciones al mismo. Además, su resolución no puede ser vetada por el gobernador del estado.

El segundo procedimiento legislativo para reformar y adicionar la Constitución Federal es el referéndum. Éste lo administra el Instituto Nacional de Elecciones y puede tener lugar cada tres años en el mismo día en que se celebra la elección de diputados federales.

VIII. RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA Y JURÍDICA DE LOS REPRESENTANTES POPULARES

El profesor Herbert J. Spiro enseña que la voz “responsabilidad” es anfibológica. Tiene tres significados en el lenguaje del derecho constitucional: 1) responsabilidad como potestad u obligación de un funcionario u órgano público. Ejemplo, cuando la Constitución Estatal confiere la potestad de legislar al Congreso se dice que el Congreso “es el responsable de hacer las leyes”; 2) responsabilidad como agente causante de un efecto sobre una política pública. Ejemplo, cuando un periodista señala: “Diputados, ustedes son responsables de la impunidad porque no invierten más presupuesto para incrementar el número y calidad de los agentes encargados de proveer justicia, tales como los jueces del Poder Judicial y los agentes de la Fiscalía General; y en cambio gastan de más en la burocracia electoral local y en el mantenimiento de los partidos políticos”; 3) responsabilidad como asunción de consecuencias por las acciones u omisiones en el ejercicio del poder público. Ejemplo del uso de la palabra en esta tercera acepción es la demanda ciudadana para que los diputados respondan ante los tribunales de justicia de sus actos ilegales como si se tratase de cualquier ciudadano.

Las tres acepciones indicadas de la voz “responsabilidad” se asumen en la Constitución Estatal. Pero por el momento interesa destacar que existen dos tipos de responsabilidades de los funcionarios públicos relativas a la asunción de consecuencias por los actos u omisiones –la acepción 3 de la palabra responsabilidad– aplicables a los representantes populares: la responsabilidad jurídica y la responsabilidad política. La responsabilidad jurídica a

su vez puede ser clasificada en penal, civil y administrativa. La exigencia de responsabilidad jurídica se exige por violación a alguna ley, y se ventila ante un tribunal competente del Poder Judicial del estado. La responsabilidad política se exige por violar la Constitución Estatal –incluidos los principios y valores constitucionales–, la confianza pública, las leyes, y el código de conducta de los legisladores; pero también abarca la violación de los estatutos y declaración de principios de los partidos políticos a los que respectivamente pertenecen los legisladores.

La responsabilidad política, en su tercera acepción, es un concepto jurídico indeterminado *pero determinable por las circunstancias en las que el acto se produce*. Esta es una diferencia notable con la responsabilidad penal, en la cual todas y cada una de las conductas indebidas posibles –los delitos– deben estar claramente descritos en la ley. En la responsabilidad política los supuestos de hecho no están descritos en todos los casos, algunos lo están pero otros no, dejándose abierta la posibilidad de que sea la realidad la que genere conductas que se calificarán como indebidas de los funcionarios públicos. Es el contexto en el que se produce el acto o la omisión del diputado local el que indica con luces de neón la obligación que tiene de asumir las consecuencias por ser el causante de efectos negativos para los gobernados; el sujeto transgresor, por decirlo de una manera ilustrativa, se vuelve fosforescente a los ojos de los ciudadanos cuando viola el contrato político con sus representados. El encargado de exigir e imponer la sanción que recae a la responsabilidad política por faltas muy graves a la Constitución Estatal –incluyendo a sus principios y valores– es el Congreso del estado. Mediante un procedimiento especial –el juicio político– el Congreso puede imponer la sanción más alta: la destitución del cargo público.

La responsabilidad política que se ha de exigir a sí mismo el propio Congreso como órgano colegiado, y a cada uno de sus miembros, debe ser bastante rigurosa. Es por ello que, como afirma Dieter Nohlen, el recto funcionamiento del Poder Legislativo lo trasciende pues tiene efectos en la percepción ciudadana sobre todo el sistema político democrático representativo.

La exigencia de responsabilidad política a un legislador tiene cuatro procedimientos: uno es el procedimiento de disciplina parlamentaria, por violación a la Ley del Congreso y al código de conducta de los parlamentarios, que se ventila ante la Mesa Directiva del Congreso. Un segundo procedimiento es el juicio político por sus pares, en el Pleno, por violación grave a la Constitución Estatal y a las leyes del estado, incluida la violación grave a la Ley del Congreso. Un tercer procedimiento reposa en los ciudadanos, consistente en la remoción por voto popular en la siguiente cita electoral,

cuando el legislador pretende reelegirse, por violar la confianza ciudadana depositada. Un cuarto procedimiento se ventila ante el comité ejecutivo y la asamblea general del partido político al que pertenece el diputado, por violar los estatutos y declaración de principios del partido político. A continuación nos ocuparemos únicamente del acto generador y del procedimiento de disciplina parlamentaria.

La responsabilidad política por violar deliberadamente la ley del Congreso obstruyendo el trabajo legislativo, así como el quebrantamiento del código de conducta de los legisladores, se exige a través del procedimiento de disciplina parlamentaria. La obstrucción de los trabajos parlamentarios por desórdenes causados por la conducta de un diputado obstruyen el cauce de expresión del pueblo. Afecta el derecho político fundamental de todos los gobernados a ser representados, así como el derecho a representar de los demás diputados integrantes del Congreso. Violar el canal de la representación política establecido en la Constitución del estado equivale a violar la soberanía popular. Tal acción no puede ser consentida y quedar impune, de ahí que la Constitución Estatal, en su título sobre responsabilidades de los funcionarios públicos, permite que un diputado local sea destituido de su cargo como sanción por la violación grave a la norma suprema, la Constitución se defiende a sí misma y al sistema político democrático representativo.

La Ley del Poder Legislativo incorpora en su texto –o en una ley especial– el “procedimiento de juicio político” que puede incoarse contra un representante popular (y los funcionarios públicos superiores de los otros poderes y los órganos autónomos con la salvedad de las autoridades universitarias). Pero señala otro procedimiento denominado de disciplina parlamentaria con sanciones de menor rigor para ser aplicadas por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso en razón 1) de la importancia de la falta cometida por el legislador y 2) de la valoración de la conducta indebida del legislador, que puede ser excepcional, recurrente o permanente. Estas sanciones son: amonestación privada ante la Mesa Directiva; amonestación pública ante el Pleno; pérdida del derecho a percibir sus dietas por un período de tiempo; expulsión del salón de Pleno; suspensión temporal de la función parlamentaria que el Presidente de la Mesa comunica a las comisiones y órganos del Congreso para su acatamiento. El procedimiento de disciplina parlamentaria debe garantizar el derecho al debido proceso del legislador y en este marco la garantía de audiencia, así como un recurso de reconsideración ante la Mesa Directiva.

Hemos dicho en *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano* que la defensa de la Constitución Estatal se construye con una defensa de tipo ordinario y otra de tipo extraordinario; que la defensa ordinaria

se integra por un control de constitucionalidad de tipo jurisdiccional y un control de constitucionalidad de tipo político. Uno y otro sistema de control tienen en común buscar garantizar la regularidad constitucional de los gobernantes en el ejercicio de sus respectivas competencias. Se diferencian porque el control de tipo político busca la regularidad constitucional, pero también la sanción del sujeto que provoca el quebranto grave de la Constitución Estatal, lo que no sucede como regla general en el control jurisdiccional. Quien quiera que sea el violador de la Constitución, sin exclusión de los diputados del Congreso del estado, ha de recibir su sanción: el deshonor ante la comunidad política por destitución del cargo público encomendado por el pueblo. La Ley del Poder Legislativo desarrolla directamente a la Constitución del estado, de ahí que su violación equivale a violar la Constitución, y violar la Constitución equivale a violar la soberanía popular. Para inhibir o reaccionar contra tal conducta de los propios legisladores se desarrolla el sistema de responsabilidades políticas y jurídicas en la Constitución y leyes del estado.

Los diputados son jurídicamente irresponsables por los actos ejecutados o las palabras usadas en su función como parlamentarios. Las figuras de la irresponsabilidad jurídica y la inmunidad procesal penal que integran el llamado “fuero constitucional” fueron concebidas para proteger la función parlamentaria, no a la persona que es representante popular por actos inconstitucionales e ilegales que lleve a cabo. El fuero está encaminado al propósito de defender la Constitución y las leyes del estado, no a ofenderla mediante la erección de un escudo impenetrable para la justicia. Es por ello que la resolución del Congreso que sostiene o suspende la inmunidad procesal penal de un legislador ante el juez instructor de la causa del Poder Judicial, ha de emitirse por el Presidente de la Mesa Directiva en un plazo breve para evitar la dilación indebida de la justicia y estar debidamente fundado y motivado, de manera tal que se inhiba el uso indebido de tal prerrogativa de los legisladores.

Ello significa que los actos que lleve a cabo un diputado, o el uso de sus palabras encaminados a cumplir sus deberes constitucionales debe ser protegido. Pero *a contrario sensu*, los actos y sus palabras que no tengan relación con tareas parlamentarias, deben ser ventilados ante los tribunales del Poder Judicial, que fincará las responsabilidades penales, civiles y administrativas que correspondan. Por ejemplo, si un diputado local es detenido por agentes de tránsito vehicular y se comprueba que se encuentra en estado de ebriedad y, peor aún, que se encuentra en posesión de drogas en sus bolsillos al momento en que es remitido a la unidad policiaca, tal diputado debe responder jurídicamente por sus actos, porque de ninguna manera se está en

el supuesto de un acto parlamentario. Además, la inmunidad procesal penal se interrumpe si un diputado es detenido en flagrancia.

La determinación de qué es un acto parlamentario se construye por el Poder Judicial progresivamente, caso por caso. Cada caso crea un precedente judicial que será utilizado para determinar si un caso similar que se presente en el futuro debe ser considerado o no como acto parlamentario. Eventualmente por esta vía se crea un importante banco de derecho jurisprudencial que cierra el paso a la impunidad de los legisladores que deben ser los primeros en respetar el derecho que crean.

IX. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LA ÉTICA REPUBLICANA DE LOS REPRESENTANTES DEL PUEBLO

La enorme confianza que en el sistema democrático representativo se hizo reposar en los representantes populares en los inicios del constitucionalismo, tiene su proyección en las potestades que se les otorgan, como se ha visto en esta Lección 8. Esta confianza, que hoy nos puede parecer excesiva –y por lo cual se han introducido a últimas fechas instrumentos de democracia directa para que los ciudadanos directamente puedan controlar a los representantes populares y sus partidos políticos–, se explica por el contexto histórico en el que nace la democracia representativa tanto en los Estados Unidos como en México. Recuérdese que el gobernante unipersonal en las monarquías europeas que las democracias en América sustituyeron, debía su posición a la fortuna, a su derecho de sangre, y que las riquezas que los monarcas acumulaban los mantenían absolutamente alejados de los problemas cotidianos del pueblo. En este sistema de gobierno el monarca no era responsable por sus actos de gobierno, ni por sus omisiones; no respondía sino ante Dios. Esta forma de dominación política se va a repudiar en México para ser sustituida por un sistema republicano democrático representativo, cuyas bases se sentaron en 1814 en la Constitución de Apatzingán bajo el liderazgo intelectual y militar del gran José María Morelos y Pavón.

Desde la Constitución de Apatzingán y hasta nuestros días la recta operación de todas las instituciones del sistema democrático representativo de los estados de la República Mexicana reposa en el Poder Legislativo. Y ello es así porque son los miembros del Poder Legislativo quienes por disposición de la Constitución Estatal vigilan el desempeño y la conducta pública de los demás altos funcionarios de los poderes Ejecutivo y Judicial y de los órganos autónomos, y les exigen responsabilidades políticas por sus actos

y omisiones. De ahí que la conducta exigible a los representantes populares sea necesariamente rigurosa, ejemplar, orientada al bien de la pequeña República de la que el representante popular forma parte, es decir, de su entidad federativa.

En este contexto se entiende que los principios republicanos son normas de conducta de los representantes populares para la conservación y el progreso de la pequeña república o estado federado. *Se traducen en deberes políticos para los legisladores, no en derechos o privilegios.* Los principios que orientan la conducta individual de los representantes populares mexicanos son un legado directo de la ética neoclásica de los siglos XVIII y XIX en que se formaron los constructores de nuestro constitucionalismo y de la división de poderes. La ética neoclásica se caracteriza por la adopción de las virtudes del gobernante del Mundo Clásico de la democracia de Pericles y la República de Roma, que habían sido estudiadas y asumidas por los primeros constituyentes mexicanos. De acuerdo con este entendimiento, la conducta individual de los diputados locales ha de ser ejemplar en el sentido literal de la palabra, para formar con el ejemplo a los ciudadanos en el celo de los deberes políticos en bien de la pequeña república, y porque sólo de una conducta irreprochable ante la República mana la *auctoritas* del gobernante.

José María Morelos y Pavón recoge la ética neoclásica que ha de regir para los representantes populares mexicanos en *Los Sentimientos de la Nación*. Puestos al día, éstos son: actuación privadamente desinteresada anteponiendo el interés general, patriotismo, ilustración, valor, templanza, integridad, diligencia, probidad, austeridad y responsabilidad. Los ciudadanos deben velar que sus representantes orienten su vida pública bajo dichos principios.

Los principios de la conducta de los representantes populares y en general de los altos funcionarios públicos no están expresamente establecidos en la Constitución Estatal pues se encuentran sobreentendidos. Precisamente porque la Constitución Estatal asume que tales principios norman la conducta de los gobernantes, ésta establece un sistema de responsabilidades políticas sobre los altos funcionarios públicos. Un funcionario que no cumple con las tareas públicas debe renunciar a su cargo o ser removido de éste, para que se le sustituya por una persona más capaz —y más ética— en beneficio del estado. En último término el sistema de exigencia de responsabilidades políticas sobre los legisladores reposa en los ciudadanos.