

## CAPÍTULO DÉCIMO

### PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NAYARIT

#### I. EL ESTATUTO DE LOS DIPUTADOS LOCALES

##### 1. *La integración del Congreso local*

La Constitución General de la República establece las bases para la integración del Poder Legislativo de las entidades federativas, conforme a la fracción II del artículo 116, que a la letra dice:

El número de representantes a las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra. Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes. Las legislaturas de los estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.

Nuestro actual artículo 26 de la Constitución, a su vez, señala: “El Congreso del Estado se integrará por dieciocho diputados de mayoría relativa y hasta doce diputados electos por represen-

tación proporcional. La demarcación territorial de los dieciocho distritos electorales, será la que resulte de dividir la población total del estado, entre el número de distritos señalados, considerando regiones geográficas de la entidad.”

A partir de ello, la evolución histórica del número de diputados que han integrado las distintas legislaturas de acuerdo con las reformas al artículo 26 constitucional, ha sido de la siguiente manera:

<i>Fecha</i>	<i>Número de diputados</i>
5 febrero de 1918	No menor de 15
9 febrero de 1930	7
26 abril de 1972	9
18 enero de 1975	9 más diputados de partido
22 abril de 1978	15 de mayoría relativa y hasta 5 de representación proporcional
28 diciembre de 1983	15 de mayoría relativa y hasta 5 de minoría
18 febrero de 1984	17 de mayoría relativa y hasta 5 de minoría
10 diciembre de 1986 hasta la fecha	18 de mayoría relativa y hasta 12 de representación proporcional

De la lectura anterior se desprende que no existe proporción entre el total de integrantes del Congreso y el número de habitantes en el estado. Para 1918 Nayarit contaba aproximadamente con cien mil habitantes y tenía una asamblea compuesta de quince diputados; en la actualidad son más de novecientos mil habitantes con un Congreso de treinta. El principio de proporcionalidad ciudadana es actualmente alto: alrededor de un diputado por cada treinta mil habitantes. En los primeros cincuenta años de vida constitucional (1918-1975), el número de diputados al Congreso descendió considerablemente hasta llegar al mínimo permitido por la Constitución federal, pero a partir de 1978 el número fue creciendo, animado por el espíritu reformista del gobierno. El aumento de los diputados de minoría fue relativamente estable entre 1978 y 1986 a partir de entonces, por cada dos diputados electos por mayoría relativa se designa uno de minoría, propor-

ción que parece adecuada. La ciudad de Tepic, con más de 300 mil habitantes, concentra cinco de los dieciocho distritos de mayoría, es decir el veintiocho por ciento de los diputados electos por mayoría relativa. Algunas tendencias pugnan por disminuir el tamaño de la asamblea legislativa, al considerarla sobre representada. El problema principal del número de miembros de una asamblea legislativa no consiste, en todo caso, en que la cifra promedio no se ajuste a valores más reales, sino que se ha convertido en un factor importante para cuestionar el sistema representativo por el hecho de que no se respeta la garantía del principio de proporcionalidad a que se refiere expresamente la fracción II del artículo 116 de nuestra ley fundamental.

## *2. El sistema electoral para elegir a los miembros del Congreso*

El sistema electoral para elegir a los miembros del Congreso de la entidad federativa es mixto, asimila dos vías: la de mayoría relativa y la de representación proporcional destinada a las minorías, combinando al efecto 18 curules por la primera y hasta 12 por la segunda, que hace un total de hasta 30. La primera vía es dominante y la segunda complementaria, en una proporción de 2 a 1. Aunque pueden ser menos de 12 diputados por lista, y por lo tanto no necesariamente los 30.

El primer diputado de oposición se integró hasta la Legislatura XVII, cuando un miembro del entonces Partido Popular Socialista obtuvo un triunfo de mayoría en el respectivo distrito. En la XXVI Legislatura, luego de las alianzas electorales, la integración de los miembros de la Cámara de Diputados no arrojó una mayoría perteneciente a algún partido político.

De ahí surgió la reforma a la Ley Electoral para establecer que ningún partido político o coalición se le podrían asignar por ambos principios más de dieciocho diputados del total de hasta treinta, con lo cual los diputados de un partido, por sí solos, están impedidos a aprobar resoluciones cuando se exija votación

calificada. Tendrán que coaligarse o buscar el consenso dos o más fuerzas parlamentarias.

### *3. Requisitos de elegibilidad para ser diputado local*

El marco conceptual considera a la elegibilidad como un derecho público subjetivo de todos los ciudadanos, en igualdad de condiciones, para votar y ser votados para ocupar cargos de elección popular, siempre que se tenga las cualidades exigidas por la ley. Consecuentemente, los requisitos de elegibilidad son aquellas condiciones que se imponen a las personas cuya existencia es fundamental para la postulación de candidatura hacia la obtención de un cargo público de representación popular, reuniéndose la calidad o capacidad legal para competir electoralmente, obtener el triunfo, ocuparlo y ejercerlo.

Los primeros antecedentes estatales del cargo legislativo se encuentran en la convocatoria a elecciones para la integración de los poderes constitucionales, expedida el 22 de septiembre de 1917 por Jesús M. Ferreira, en su carácter de gobernador del estado, cuyo artículo 10 estableció lo siguiente:

Artículo 10. Para poder ser diputado al Congreso Constituyente, serán necesarios los requisitos siguientes: 1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, originario del estado y estar en pleno ejercicio de sus derechos; 2. Tener 25 años cumplidos, el día de la elección; 3. No ser ministro de algún culto religioso, y 4. No estar en el servicio activo en el Ejército federal, ni tener mando en la policía rural en el lugar en que se haga la elección, a menos que se separe de uno y de otro dentro de los ocho días siguientes a la expedición de la presente convocatoria.

En vista de lo anterior, para los Constituyentes de 1918 no fue exigible la residencia efectiva, debido a que el axioma principal consistió en que la persona tuviera la ciudadanía mexicana por nacimiento unida a la de ser originario del estado, en ejercicio de derechos y con 25 años de edad. Se impusieron también requisitos

de carácter negativo, como no ser ministro de culto religioso, tratándose de una condición absoluta; otro requisito negativo fue el de no estar en servicio activo en el ejército federal ni estar al mando de policía rural, cuya condición se solventaba siempre que el interesado dejare el cargo de uno y dentro de ocho días siguientes a la convocatoria. En el artículo 5o. de la citada convocatoria a elecciones, se dispuso una prohibición a los presidentes municipales que entonces se desempeñaban en ese cargo, así como a los demás individuos que ejercieran alguna autoridad en la jurisdicción municipal, por la cual no podrían ser electos diputados al Congreso.

Sin embargo, estos criterios variaron notablemente al expedirse la Constitución de 1918, ya que se mantuvieron los requisitos de ser mexicano por nacimiento y la edad, pero sufrió cambios al establecer que se requería ser originario del distrito a representar o bien una vecindad en el distrito de cuatro años anteriores al día de la elección. Estos últimos requisitos continuaron reformándose en el decurso, hasta llegar a su contenido actual.

Los requisitos de elegibilidad parlamentaria van dirigidos principalmente a los ciudadanos, pero también a los partidos políticos o coaliciones por cuanto deben ceñirse a ellos para encuadrar la postulación de candidaturas hacia la obtención y ejercicio del cargo legislativo. Desde la perspectiva constitucional, los requisitos para ser legislador constituyen un mínimo básico, de carácter fundamental, ya que en cierto sentido la realidad práctica considera un espectro mucho más amplio donde se documenta, por así decirlo, una serie de cualidades jurídicas. En sentido parlamentario, por calidades jurídicas, puede entenderse las capacidades, aptitudes, preparación profesional, edad, vinculación, arraigo o liderazgo social y demás circunstancias que ponen de relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia ese cargo representativo.

El texto vigente del artículo 28 constitucional, es como sigue:

Artículo 28: Para ser diputado se requiere:

I. Ser mexicano por nacimiento;

- II. Tener 18 años de edad, cumplidos al día de la elección;
- III. Ser originario del estado o tener residencia efectiva no menos de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección en el distrito que vaya a representar;<sup>70</sup>
- IV. No estar suspendido en sus derechos políticos, y
- V. No ser ministro de algún culto religioso.

Por lo tanto, será elegible diputado al momento de realizarse la elección la persona que reúna todos y cada uno de esos requisitos, pues si falta alguno de ellos ya no podrá serlo.

También resulta aplicable al marco de estos requisitos de elegibilidad, un derecho de preferencia que se concede en favor de los ciudadanos nayaritas, previsto en la fracción III del artículo 17 de la Constitución, por medio del cual serán preferidos, en igualdad de circunstancias, frente a quienes no lo sean, para ocupar algún cargo público estatal, como puede ser el cargo legislativo, convirtiéndose así en un requisito positivo adicional, ya que debe tomarse en cuenta a la hora de cualquier designación o elección por parte de las autoridades electorales competentes. Sin embargo, la falta de un procedimiento estatal donde pueda dilucidarse este derecho en caso de controversia, hace ver que se trata de una disposición constitucional que carece de control jurisdiccional, y que solamente tiene el mérito de declarar una prerrogativa ciudadana.

Por otra parte, nuestra Constitución establece límites cuando el aspirante a diputado está ejerciendo en ese momento algún cargo público que deviene en ventaja e inequidad en la competencia electoral. De esta manera, el artículo 29 constitucional obliga a determinados funcionarios a separarse anticipadamente del cargo que ostentan para poder ser diputados, imponiendo un plazo de noventa días antes de la elección cuando se trate del gobernador del

<sup>70</sup> El último decreto de reforma al artículo 28, publicado el 14 de noviembre de 2007, incluyó también esta fracción III pero se cometió el error al repetir el mismo texto como una nueva fracción IV, a menos de que sea corregido por vía fe de erratas, lo cual se desconoce.

estado,<sup>71</sup> los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal, el procurador general de Justicia, los integrantes de los Ayuntamientos, diputados federales, senadores de la República y los miembros del ejército nacional en activo. En cambio, la limitación impuesta se incrementa con otro tipo de funcionarios que debe separarse ya no en los noventa días sino dentro de los ciento ochenta días antes de la elección, siendo el caso de magistrados, jueces y consejeros del Poder Judicial local, así como ministros de la Suprema Corte de Justicia o jueces del Poder Judicial de la Federación, magistrados del órgano jurisdiccional electoral y consejeros del Instituto Electoral del Estado.<sup>72</sup>

Puede existir otro grupo de servidores públicos constitucionalmente impedidos para ser diputados locales: quienes se encuentren en ejercicio como diputados propietarios o suplentes en una legislatura y lo quieran ser en la inmediata siguiente. En este caso impera una prohibición absoluta.

Una condición primaria para que el ciudadano resulte elegible como diputado es que debe cumplir con la calidad de elector, pues ello implica, además del goce pleno de derechos políticos, el estar anotado en la lista nominal de electores correspondiente a su sección, distrito y municipio, contar con credencial para votar y no tener impedimento legal alguno. La Ley Electoral prevé una lista de causales de inelegibilidad que más bien parece que tiene la intención de tipificar causales por “mala conducta” de los aspirantes a candidatos, algunas de las cuales pueden llegar a ser constitutivas de delito, como enseguida se indica:

<sup>71</sup> En el ámbito local, el gobernador puede ser diputado de una legislatura, no tiene impedimento alguno, y sólo debe separarse del cargo 90 días antes de la elección. Pero no podrá, en ningún caso, siendo gobernador en ejercicio, aun cuando se separe definitivamente, ser diputado federal, en los términos del segundo párrafo de la fracción V del artículo 55 de la Constitución General de la República.

<sup>72</sup> La Ley Electoral del estado, en su artículo 14, incurre en un exceso al incluir como inelegibles a (todos) los integrantes de los organismos electorales, sin considerar que la Constitución sostiene un criterio eminentemente selectivo. Lo que la Constitución no dice no tiene por qué decirlo la ley.

#### 4. *Derechos de que gozan los diputados*

Con cierta rigurosidad puede decirse que los derechos de los diputados se dividen en dos tipos:

1. Derechos que se ejercen en el plano eminentemente colectivo y que tienen por objeto garantizar sus tareas colegiadas como miembros de la asamblea legislativa, integrantes de comisiones legislativas, militantes de grupos parlamentarios y demás órganos de dirección o gestión del Congreso. En estos casos, privilegiando su carácter deliberativo, los diputados se rigen por los principios de libertad e igualdad, contando para ello con la información y los servicios que se requieran.

2. Derechos que se ejercen en el plano estrictamente individual para salvaguardar precisamente su independencia, libertad e igualdad, tales como su inviolabilidad política e inmunidad procesal, recibir de las oficinas públicas todos los datos que pidieren formalmente; el derecho a formar parte de las comisiones; recibir apoyo de franquicias; proponer puntos de acuerdo; presentar proposiciones, declaraciones, denuncias, posiciones, opiniones y peticiones; gozar de asistencia médica y seguro de vida; contar con un cubículo privado, personal y recursos necesarios, así como recibir su dieta, sin que les puedan ser disminuidas durante su encargo, salvo por el pago de impuestos o por deducciones que imponga una sentencia judicial.

#### 5. *Remuneración o dieta de los diputados*

Uno de los derechos preponderantes del legislador es, sin duda, el de recibir su dieta mensual, que tiene ese nombre derivado de la locución latina *dies* (día), que significaba la tarea realizada en la jornada, supuesto que en la antigüedad los representantes mandatarios se reunían fuera del lugar de su residencia para deliberar asuntos de interés nacional, cubriéndoseles los gastos por

sus servicios. En la página web del Congreso local se informa el ingreso de los diputados.<sup>73</sup>

Para combatir el descrédito de las asambleas legislativas en el que lamentablemente han incurrido algunas de ellas, y a fin de cumplir las obligaciones jurídicas de transparencia, se impone que el tema de la dieta parlamentaria sea discutido y aprobado en el pleno del Congreso, dejando de ser una facultad meramente administrativa de la Comisión de Gobierno, y de que también la dieta adquiera rango constitucional y sea sujeto de un control social ante la posibilidad de cualquier incremento o modificación.

## 6. *Obligaciones de los diputados*

Los artículos 43, 44 y 45 de la Constitución obligan a los diputados a trasladarse a los pueblos de sus respectivos distritos con el objeto de solicitar y obtener información relevante.

Tienen el deber de respetar las normas, el orden, la cortesía y disciplina parlamentaria, para que los trabajos legislativos se desarrollen en un ambiente de civilidad ajustado a derecho; presentar la declaración patrimonial con la finalidad de conocer sus ingresos y bienes durante el ejercicio constitucional; no desempeñar otros empleos o funciones incompatibles sin haber obtenido licencia previa del Congreso; guardar y reservar confidencialidad sobre los asuntos tratados en sesión secreta.

Son también obligaciones las de protestar y asumir el cargo; asistir puntualmente a las sesiones de pleno o de comisión; cumplir con las funciones representativas; rendir informe de actividades al término de los recesos; informar el resultado de los trabajos de comisiones; observar decoro y respeto en las funciones representativas; intervenir en sesiones cuando le sea autorizado sin proferir expresiones altisonantes u ofensivas; abstenerse de divulgar asuntos de sesión secreta y responder ante la Asamblea por actos u omisiones en que incurra.

<sup>73</sup> Véase: <http://www.congreso-nayarit.gob.mx/transparencia/3remuneraciones/tabulador2008.pdf>. Consulta efectuada el 16 de diciembre de 2009.

Igualmente, las de escuchar y evaluar el informe que anualmente presenta el titular del Ejecutivo; formar parte de las comisiones legislativas; elaborar y suscribir los dictámenes que les corresponda; realizar permanentemente sus trabajos legislativos y votar los proyectos en el sentido que estimen conveniente.

## II. EL INFORME DE GOBIERNO

El informe de gobierno es una figura jurídica que cuenta con reconocimiento constitucional a lo largo de la historia del federalismo mexicano. Al nacer como estado de la Federación, Nayarit adopta el informe de gobierno en su Constitución de 1918 en los siguientes términos:

Artículo 42. El gobernador asistirá a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias, de cada año, y presentará un informe por escrito en el que exponga sucintamente el estado de todos los ramos de la administración pública. El presidente del Congreso contestará en términos generales.

Digamos que el Constituyente local no se apartó de los parámetros del sistema político de esa época, de tal suerte que esa disposición ha permanecido igual por mucho tiempo y se ha modificado sólo en las fechas de presentación del informe que tradicionalmente coincidían con la apertura del primer periodo de sesiones. La forma, el marco en que se verifica y sus características son ahora objeto de revisión hacia nuevos modelos constitucionales en gran parte de las entidades federativas.

En efecto, el 5 de agosto de 2006, el artículo 42 fue reformado quedando como sigue:

Artículo 42.- El Congreso celebrará Sesión Solemne el 17 de diciembre de cada año, a la que comparecerá el gobernador y rendirá por escrito un informe anual en el que expondrá sucintamente el estado que guardan todos los ramos de la administración pública. El Presidente de la Legislatura contestará en términos genera-

les. En el último año de ejercicio constitucional del gobernador, el informe deberá ser presentado a la apertura del primer período ordinario de sesiones. El día anterior a la rendición del informe, el gobernador comparecerá ante las comisiones legislativas, con las que entablará un diálogo fundado en el respeto a la pluralidad y libertad de expresión, en los términos que disponga la ley. En los días previos al informe, los titulares de la administración pública centralizada y descentralizada, comparecerán ante las comisiones legislativas, con el objeto de informar sobre sus respectivos ramos. Estas deberán remitir al titular del Poder Ejecutivo los posicionamientos y recomendaciones del caso, en los términos que disponga la ley.

La redacción anterior modificó radicalmente los rubros del informe, desde la fecha de presentación anual, la del informe correspondiente al último año de gestión y el formato de presentación mediante un diálogo previo entre poderes, así como el primer intento para instituir una comunicación institucional de resultados de comparecencias no vinculatorias que serían hechos del conocimiento del Ejecutivo.

El formato tuvo, sin embargo, una vigencia efímera, por lo que la disposición constitucional no puede ser evaluable satisfactoriamente no obstante que, por la notoriedad pública alcanzada, el desenlace puede considerarse un precedente para el intercambio de información de parte del Ejecutivo al Legislativo, tanto así que se instituyó en el Reglamento del Congreso un procedimiento de evaluación del informe. Ese primer y único ejercicio se llevó a cabo con una gran civilidad política de las fuerzas parlamentarias y del gobernador.

Sin embargo, la inédita experiencia fue inesperadamente sustituida con el fin de hacerla concordante con el artículo 69 de la Constitución federal que modificó el formato de presentación del informe del presidente de la República. En general, la motivación del dictamen contiene un claro propósito: que el informe del gobernador contemplado por nuestra carta local sea idéntico al formato contenido en el artículo 69 de la Constitución federal, en el

caso del informe anual del presidente de la República. De ahí que su texto vigente haya quedado de la siguiente forma:

Artículo 42.- El 17 de diciembre de cada año, el gobernador presentará al Congreso un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del estado.

El Congreso realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Gobernador ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los titulares de las dependencias de la administración pública centralizada y descentralizada y al Procurador General de Justicia, quienes comparecerán ante el Congreso y bajo protesta de decir verdad, rendirán un informe sobre el estado que guardan sus respectivos ramos.

En el último año de ejercicio constitucional del gobernador, el informe deberá ser presentado a la apertura del primer período ordinario de sesiones.

El Congreso igualmente podrá requerirles información o documentación mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley Orgánica del Congreso y su reglamento.

Esta reforma merece los comentarios siguientes:

- Suprime del texto constitucional la obligación del gobernador para comparecer personalmente ante el Congreso a presentar el informe anual de labores. En adelante ese deber se convierte en un acto potestativo, pues si el gobernador desea asistir al Congreso, lo hará por su propia voluntad. En caso contrario, podrá enviar el documento o bien acreditar a algún enviado para que entregue el informe a la legislatura sin que ello constituya alguna violación al texto constitucional.
- Al no establecerse la comparecencia obligada del gobernador, se suprime también la intervención del presidente del Congreso, que tradicionalmente daba respuesta al infor-

me a nombre de todos los diputados. Ahora simplemente lo recibe a nombre del Congreso.

- Preserva el informe por escrito, es decir, mediante un escrito donde se manifieste el estado general que guarda la administración pública del estado.
- Dicho escrito podrá ser mediante un documento impreso en papel. ¿Podrá ser también procesado en forma electrónica o por otros dispositivos tecnológicos de idioma digital? En principio no vemos por qué no pueda ser presentado de esta manera, garantizando obviamente la fidelidad y seguridad de la información que lo contenga, para evitar que sea manipulada por agentes externos. Finalmente, el documento electrónico tiene la forma escrita en español y puede ser leído y comprendido en el formato universal empleado en idioma digital.
- Para analizar el informe el Congreso cuenta con dos facultades de control político: a) por un parte, formular preguntas por escrito para que el gobernador amplíe la información proporcionada y, b) por otra parte, citar a los titulares de las dependencias de la administración pública centralizada y descentralizada y al procurador general de Justicia, para que comparezcan ante el Congreso y bajo protesta de decir verdad, rindan un informe sobre el estado que guardan sus respectivos ramos.
- Queda instaurada en el texto constitucional la pregunta parlamentaria, aunque lamentablemente con el carácter potestativo y no obligatorio que hubiera sido lo ideal porque de esa manera el legislador estaría más atento a sus labores de gestión, supervisión y control sobre los actos del Ejecutivo.
- El Congreso puede también solicitar información o documentación mediante preguntas por escrito a los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y descentralizada y al procurador general de

Justicia, y la respuesta de dichos funcionarios no debe exceder de 15 días naturales a partir de su recepción.

- Las comparecencias de funcionarios antes de la presentación del informe anual, quedan suprimidas. Ahora en adelante, podrán ser citados para ampliar el análisis del informe al inicio del segundo periodo ordinario de sesiones.

Por su propia naturaleza, el informe de gobierno es un acto que no puede agotarse al momento de su presentación, sino que es necesario llevar a cabo actividades posteriores para evaluar su contenido y tomar medidas futuras. Sin embargo, la evaluación ex post limita el ejercicio de las facultades de control del Congreso, por el simple hecho de que el control político del legislador no genera ninguna vinculación jurídica para el gobernador.

### III. FACULTADES DEL CONGRESO

En primer lugar, existen algunas facultades expresas que la Constitución federal confiere a las legislaturas locales, entre las cuales tenemos las de naturaleza potestativa y las de cumplimiento obligatorio, como las siguientes:

- a) Expedir normas generales para organizar el patrimonio familiar (27. XVII).
- b) Presentar iniciativas de ley o decreto ante el Congreso de la Unión (71).
- c) Participar en el procedimiento para crear nuevos estados dentro de los límites de los ya existentes (73.III).
- d) Fijar el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto de energía eléctrica (73.XXIX, número 5).
- e) Dictarán leyes encaminadas a combatir el alcoholismo (117.IX).
- f) Excitar, durante los períodos ordinarios de sesiones, la intervención de auxilio y protección de los poderes de la Unión en casos de sublevación o trastorno interior (119).

g) Dictar leyes que sólo tendrán efecto dentro su propio territorio (121.I).

h) Expedir las leyes del estado que tendrán validez en su territorio y aprobar la leyes para expedir títulos profesionales (121.I y V, y 124).

h) Dar su consentimiento para que la Federación pueda adquirir bienes inmuebles en su territorio que vayan a ser destinadas al servicio público o al uso común (132) y, por último,

i) Intervenir en los procedimientos de adición o reforma a la Constitución General (135).

Ha dicho la Suprema Corte de Justicia que, en atención a las competencias derivadas del principio de división funcional de poderes, el órgano legislativo cuenta con facultades de carácter potestativo y de ejercicio obligatorio. Las primeras son aquellas que el Congreso decide si las ejerce o no, y el momento en que lo debe de hacer, de suerte que no se trata llanamente de una obligación, sino que puede decidir libremente la creación de normas. En cambio, las facultades de ejercicio obligatorio, son aquellas expresamente establecidas como tal, tanto en el articulado permanente como en los transitorios de la Constitución, y que deben llevar a cabo los órganos legislativos, puesto que si no las realizan acarrea una sanción.<sup>74</sup>

Ahora bien, haciendo una somera clasificación de las facultades legislativas, tenemos las siguientes:

A. Facultades para legislar en materia económica, como por ejemplo, la ley de planeación, la ley del comité de planeación para el desarrollo; la ley de inversión pública; la que crea el fondo de garantía y valores del gobierno; la de creación, fomento y control de nuevos conjuntos, parques y ciudades industriales y fomento al turismo, entre otras.

B. Facultades para legislar en materia financiera, como la ley de ingresos; el presupuesto de egresos; coordinación fiscal y gasto

<sup>74</sup> Tesis jurisprudenciales 10/2006 y 11/2006, pleno, controversias constitucionales.

público; deuda pública; presupuestación, contabilidad y cuenta pública, leyes de ingresos de los municipios, decreto de distribución de participaciones federales, entre otras.

C. Facultades para legislar en materia de organización y funcionamiento del poder público, como son las leyes orgánicas de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Nayarit, la Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos, la Ley del Órgano de Fiscalización, entre otras.

D. Facultades en materia de legislación codificada, como los códigos civiles y penales y el fiscal.

E. Facultades legislativas en materia educativa, como la Ley de Educación, la Ley de Ciencia y Tecnología, la del patrimonio histórico, entre otras.

F. Facultades en materia de impartición de justicia, como los mismos códigos civiles y penales, la Ley de Justicia para Menores y la Ley de Justicia Administrativa.

G. Facultades para legislar en materia de seguridad pública, como la Ley de Seguridad Pública.

H. Facultades legislativas para regular las profesiones y aranceles, como la Ley de Profesiones y la del Arancel de Abogados.

I. Facultades legislativas para regular las relaciones de trabajo con sus empleados, como el Estatuto Jurídico para los Trabajadores.

J. Facultades legislativas en materia social para grupos o sectores especiales, como la ley de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia, la ley que crea la procuraduría de la defensa del menor y la familia, ley de derechos y cultura indígena, ley de discapacitados, entre otras.

En segundo lugar, el artículo 47 de la Constitución nayarita concentra tres tipos de facultades constitucionales del Congreso: legislativas, administrativas y jurisdiccionales. En el siguiente cuadro pueden identificarse cada una de ellas:

<i>Legislativas</i>	<i>Administrativas</i>	<i>Jurisdiccionales</i>
<p>Dictaminar, discutir y aprobar o rechazar las reformas o supresiones de los ordenamientos legales relativos a todos los ramos de la administración pública, así como aquellas disposiciones u ordenamientos relativos al gobierno interior, incluyendo las leyes orgánicas de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y la de gobierno municipal.</p> <p>Hacer la interpretación auténtica de la ley.</p> <p>Aprobar leyes sobre vías de comunicación locales, empresas de utilidad pública y aprovechamiento de aguas de jurisdicción estatal.</p> <p>Emitir la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública.</p> <p>Aprobar los códigos sustantivos y adjetivos civiles y penales.</p> <p>Expedir las normas aplicables al régimen interior de la Legislatura.</p> <p>Dictar leyes de amnistía e indulto.</p> <p>Aprobar leyes y decretos en las materias que no sean de la competencia federal, y las que hagan obligatorias la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas todas las facultades que la Constitución confiere a la Legislatura.</p>	<p>Declarar beneméritos del estado a sus benefactores y a quienes se hayan distinguido por servicios eminentes, cuando menos diez años después de su fallecimiento.</p> <p>Crear o suprimir empleos públicos.</p> <p>Facultar el Ejecutivo para que constituya empresas públicas.</p> <p>Determinar la distribución de participaciones federales.</p> <p>Evaluar el desempeño de las funciones del Órgano de Fiscalización Superior.</p> <p>Conceder el revalúo de fincas urbanas y rústicas.</p>	<p>Suspender Ayuntamientos o declarar que han desaparecido.</p> <p>Terminar las diferencias por límites municipales.</p> <p>Erigirse en Gran Jurado para la formación de causa contra el gobernador, magistrados, secretario general de Gobierno y los demás secretarios de Despacho, incluyendo al procurador general de Justicia, sea por delitos del orden común u oficiales, a pedimento de autoridad competente.</p> <p>Decretar el desafuero de los diputados.</p> <p>Seguir el procedimiento de responsabilidad a los servidores públicos del estado, empresas públicas descentralizadas o Ayuntamientos.</p> <p>Conceder amnistía.</p>

Del mismo modo, el artículo 47, fracción XXXVII, de la Constitución contiene una fórmula denominada por la doctrina como “facultades implícitas” por medio de la cual el Congreso amplía su esfera de facultades. En efecto, la fórmula dice lo siguiente:

(Art. 47. Son atribuciones de la legislatura:)

XXXVII. Expedir todas las leyes que sean necesarias o propias para hacer efectivas las facultades que le anteceden y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes del estado.

De la fracción anterior se desprende una verdadera ampliación de poderes, de ahí que se definan como las facultades que el Poder Legislativo se concede a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes locales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas. Se da entonces una relación directa entre las facultades explícitas y las implícitas.

Hasta donde se tiene noticia, las facultades implícitas no se han usado por el Congreso local.

#### IV. PROHIBICIONES CONSTITUCIONALES DEL CONGRESO

Por prohibiciones entendemos el conjunto de actos o procedimientos sobre los cuales el Congreso está impedido a hacer o ejecutar debido a las limitaciones constitucionales que le impone la Constitución. El artículo 48 constitucional prohíbe al órgano legislativo abandonar, renunciar, suspender o delegar las facultades expresas o implícitas que le confiere la Constitución. *Abandonar*, significa dejar sin causa el acto o procedimiento ya iniciado; *renunciar*, es dimitir o apartarse del ejercicio de sus funciones; *suspender*, entraña detener injustificadamente, sin causa ni motivo, el ejercicio de sus facultades, y *delegar*, quiere decir dar a otra autoridad el ejercicio de sus propias facultades.

El Congreso tiene prohibiciones expresas que establece la Constitución federal. Le aplican en lo conducente, por ejemplo, lo dispuesto en los artículos 117 y 118; no pueden legislar en materia de culto público e iglesias, ya que esa es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, en los términos del 130, ni debe atentar contra el sistema representativo, popular y federal.

## V. DELEGACIÓN DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL GOBERNADOR

La facultad del Congreso para delegar al gobernador facultades extraordinarias, está prevista en la fracción XXIII del artículo 47 constitucional: “Investir al gobernador de facultades extraordinarias cuando, por las circunstancias, lo juzgue necesario, aprobando o reprobando los actos que hayan emanado de ellas”. ¿En qué consisten esas facultades extraordinarias? Consisten en una serie de acciones que el gobernador es facultado a realizar de manera excepcional. Son un medio para que el Ejecutivo pueda enfrentar un problema grave, peligro o conflicto inminente, el cual es consecuencia de una situación anormal, y tales facultades presuponen un mayor campo de acción para que ejecute con prontitud las funciones administrativas que tiene encomendadas.

## VI. FUNCIONES RELEVANTES DE CONTROL POLÍTICO DEL CONGRESO

Los controles aceptados por la doctrina constitucional mexicana, son: el procedimiento legislativo, el financiero, el de nombramiento, las comparencias y las comisiones de investigación.

Con vista en la información que proporcionan las normas constitucionales del estado de Nayarit, podemos clasificar como instrumentos de control político relevantes cuya aplicación se realiza por conducto del Congreso, una especie de instituciones jurídicas que perfilan matices semiparlamentarios: 1. Los periodos de sesiones; 2. La solicitud del gobernador para que el Congreso inicie periodo extraordinario de sesiones; 3. La iniciativa legislativa y de reforma constitucional; 4. El veto; 5. El informe de labores del gobernador; 6. Las comparencias y la pregunta parlamentaria; 7. La solicitud de información de datos de los diputados a los funcionarios del Ejecutivo; 8. Los controles financieros; 9. Las facultades extraordinarias; 10. La aprobación o ratificación de nombramientos; 11. La designación de gobernador interno,

provisional o sustituto; 12. La aprobación de convenios al Ejecutivo y 13. Los juicios de responsabilidad política y penal.

## VII. DESAFÍOS CONTEMPORÁNEOS DEL PODER LEGISLATIVO

En sus 92 años de vida constitucional, el Poder Legislativo de Nayarit, ha tenido tres etapas históricas: una etapa lineal, de disciplina partidista hegemónica prolongada (1918-1975); otra etapa de incipiente pluralidad sin pérdida del control político y de gobierno por la mayoría calificada de diputados (1975-1999), y la etapa de cohabitación entre fuerzas políticas con alternancia en el gobierno (1999-2005). Esta última, sin tener todavía un carácter definitivo, tuvo lugar cuando dos legislaturas sucesivas no compartieron el mismo partido político del gobernador, desarrollando una sobresaliente función legislativa y de control. En las siguientes legislaturas de ese período (2005 a 2011), volvió a dibujarse electoralmente una mayoría absoluta de diputados de un mismo partido político, pero con la imposibilidad de reformar por sí sólo la Constitución o de realizar otras funciones de control.

Sin negar los resultados positivos alcanzados en cada legislatura, puede decirse que el papel del Congreso no ha tenido la relevancia que merece por la razón de que el gobernador ha sido quien planifica y diseña preponderantemente la acción legislativa. De esta forma puede concluirse que la legislación se distingue por algunos productos sexenales importantes que se vinculan al proceso estatal de planeación de las políticas públicas, sin embargo, debe anotarse que el desarrollo de las funciones de control ha sido políticamente coyuntural. No obstante los resultados, apremia abatir la dispersión legislativa y abrogar las leyes de mala calidad, modernizando los procedimientos legislativos de manera que se armonice el papel de las mayorías y minorías parlamentarias en la elaboración de las agendas de trabajo, elaboración y aprobación de las leyes, pero que sobre todo se establezca una

participación jurídicamente vinculatoria de la sociedad en la proposición y elaboración de las normas.

En lo general, se reprocha la deficiente técnica de las normas que el Congreso aprueba y la tendencia de confirmar, sin cambios, las propuestas del gobernador. Los debates son *intra* muros e ininteligibles y la publicidad de la labor legislativa no surte los efectos deseados porque simple y llanamente las formas y procedimientos son inaccesibles para los ciudadanos. Ese es, sin duda, uno de los mayores desafíos del Congreso, por lo cual la publicidad y la transparencia de sus actos y resoluciones resultan fundamentales.

La mejor manera de proyectar el Congreso y las reformas que queremos para el siglo XXI, que ya transcurre, es mediante una seria revisión de rubros trascendentales: los procesos de representación popular, la independencia institucional del órgano legislativo, su papel como controlador activo de las decisiones del gobierno y una apertura de los procedimientos legislativos con la sociedad.

Varios aspectos son clave en la legitimación y reforma del Congreso: atemperar las prerrogativas de los diputados, limitar sus intereses personales o partidistas; estimular una política parlamentaria de autonomía decisonal y respeto al pluralismo; establecer la reelección consecutiva; garantizar los derechos de la minoría parlamentaria para verificar la efectiva aplicación de las leyes, formar comisiones de investigación y elaborar sistemáticamente el orden del día de las sesiones; racionalizar la actividad legislativa y maximizar las funciones de control; conferir facultades al gobierno para dictar instrumentos normativos que remedien la omisión del legislador; fortalecer el trabajo colegiado y establecer procedimientos de urgencia y competencias legislativas para las comisiones. Y en primerísimo lugar, precisa consolidar un régimen de garantías con control judicial para el disfrute de los derechos fundamentales. Ello implica reformas integrales a la Constitución con una refundación de leyes como eje principal del proceso de cambio.

Un grave déficit congresional es la ausencia de mecanismos de relación con la sociedad. Con el Congreso como intermediario, convertido en auténtico foro de discusión entre alternativas de gobierno, bien reflejada la obra legislativa en periódicos, radio y televisión, debe pugnarse por una identificación popular con la institución parlamentaria, encausando la expresión ciudadana como parte esencial de la fase preparatoria y decisoria de las leyes.

La alternancia política en el Ejecutivo y en el Congreso obliga a consolidar el proceso democrático, asegurando a los gobernados las facultades necesarias para crear y sancionar las leyes a través de consultas, audiencias públicas y peticiones, supliendo las tradicionales carencias individuales de los diputados, así como para vigilar y evaluar la función legislativa.

El Congreso debe contar con una política de mayor acceso a la información y diseñar formas de participación ciudadana por correo electrónico e internet para institucionalizar la comunicación directa de legisladores con ciudadanos, líderes políticos y organizaciones sociales. A la par de los procedimientos usuales deben emplearse sistemas tecnológicos en la preparación y elaboración de las leyes, abriendo los pórticos de la legislatura a los ciudadanos con una agenda legislativa impulsada y controlada por los propios gobernados. Simultáneamente debe proporcionarse a la sociedad la información sobre los procedimientos y actividades institucionales, modificando los acostumbrados cauces de comunicación empleados por el Congreso.