

BREVE ESTUDIO SOBRE LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Oscar RANGEL GONZÁLEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Fuentes del derecho parlamentario*. III. *Integración de la Legislatura*. IV. *Órganos rectores*. V. *Grupos parlamentarios*. VI. *Sistema de comisiones*. VII. *Organización técnica y administrativa*. VIII. *Funcionamiento del Congreso*. IX. *Procedimiento legislativo*. X. *Facultades financieras*. XI. *Atribuciones de control*. XII. *Estatuto de los parlamentarios*. XIII. *Evaluación y propuesta de reforma*. XIV. *Fuentes consultadas*.

I. INTRODUCCIÓN

El 31 de marzo de 2008 entró en vigencia una reforma a la Constitución Política del Estado de Querétaro, que integra contenidos trascendentales respecto del funcionamiento de la función legislativa en esta entidad.

Por principio de cuentas, se debe señalar que de forma por demás sorprendente, después de la resolución de una acción de inconstitucionalidad respecto de algunos artículos del ordenamiento aprobado se procedió a una nueva publicación total del mismo el 31 de diciembre de 2008.

En cuanto a los contenidos novedosos, el artículo 13 del texto constitucional dispone que el poder público se divida para su ejercicio en las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, quitándoles la denominación de poderes.

De igual forma es importante resaltar que se elimina la figura de la Comisión Permanente, y con ella los recesos legislativos, por lo que los tres años de ejercicio constitucional se consideran de trabajo legislativo permanente.

Por supuesto es importante destacar la posibilidad jurídica que se genera para que la Legislatura del Estado publique un proyecto de ley que ha sido enviado para publicación al Ejecutivo si éste no lo publica dentro de los treinta días siguientes a su recepción, considerando que no lo devolvió con observaciones.

Es importante destacar que la Entidad Superior de Fiscalización del Estado se lleva a rango de organismo constitucional autónomo, con el propósito de que no se politice la fiscalización en cuanto al ejercicio de los recursos públicos.

II. FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO

La conformación del Estado mexicano está dada a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuyas disposiciones se reconoce la existencia de los estados y sus poderes. Para el caso del Poder Legislativo, su competencia deviene en forma expresa de algunos artículos de la carta magna, pero en especial debe recordarse el contenido del artículo 124, que dispone: “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.¹

La función legislativa también encuentra regulación en la Constitución Política del Estado de Querétaro, renovada en 2008.

En ese orden de ideas, y en relación con el funcionamiento de la Legislatura, se cuenta con la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro que entró en vigencia el 4 de septiembre de 2008, considerando que fue la fecha de su aprobación, y que al respecto el artículo 19, fracción IX, de la Constitución Política del Estado de Querétaro dispone que para la entrada en vigencia y validez de la Ley Orgánica del Poder Legislativo no se requiere la promulgación ni la publicación por parte del Poder Ejecutivo.

No obstante la existencia de otros ordenamientos que regulan el funcionamiento de la Legislatura del Estado, se considera que los ya señalados son los más importantes.

III. INTEGRACIÓN DE LA LEGISLATURA

El sistema electoral reconocido en el Estado es mixto con predominio de mayoría relativa.

Es así que la Legislatura de Querétaro se integra por veinticinco diputados electos cada tres años; quince conforme al principio de mayoría relativa y diez según el principio de representación proporcional, los cuales tienen la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 50a. ed, México, Sista, 2009, p. 176.

La Constitución Política del Estado señala que por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

En la Quincuagésima Sexta Legislatura que inició funciones el 26 de septiembre de 2009, y concluyó el 26 de septiembre de 2012, se encuentran representados los partidos; Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Nueva Alianza, Convergencia, Verde Ecologista de México y de la Revolución Democrática.

IV. ÓRGANOS RECTORES

1. *Mesa Directiva*

Se elegirá en forma previa a la fecha en que deba entrar en funciones, mediante cédula y por mayoría de votos de los diputados presentes en la sesión; conducirá los trabajos del Poder Legislativo durante los periodos del 26 de septiembre al 31 y uno de marzo, y del 1o. de abril al 25 de septiembre del año que corresponda, observando en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad.

Cuando no se pueda llevar a cabo la elección de la Mesa Directiva, en forma independiente a las causas que originen ese supuesto, la Mesa Directiva que se encuentre en funciones seguirá conduciendo los trabajos legislativos hasta que se realice la nueva elección.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 122 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, la Mesa Directiva se integrará por un presidente, un vicepresidente y dos secretarios propietarios que se nombrarán Primero y Segundo, así como dos suplentes que indistintamente podrán cubrir las ausencias de los secretarios.

Entre otras atribuciones se encuentran las de conducir las sesiones y ordenar el trabajo legislativo; acordar el orden del día de las sesiones del Pleno, previa propuesta que haga el presidente de la Mesa Directiva, consultando, de considerarse necesario, la opinión de la Junta de Concertación Política; llamar a los diputados suplentes respectivos; conceder licencia a los funcionarios de la Legislatura que fueron electos por ésta; tomar la protesta de ley en sesión del Pleno al gobernador del estado en su caso y a aquellos servidores públicos electos por la Legislatura; cumplir las obligaciones que le señale la Legislatura, siempre que no sean contrarias a las leyes; dictar las resoluciones y ejecutar los actos que resulten necesarios para el ejercicio de sus atribuciones; conocer del recurso de revisión, en los términos de las leyes aplicables; autorizar, en diciembre los periodos vacacionales del año

siguiente del personal de la Legislatura, de acuerdo a la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro y convenios laborales suscritos, ordenando su publicación, mediante decreto, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado *La Sombra de Arteaga*; autorizar al Presidente de la Legislatura abandonar el territorio del estado por más de treinta días naturales; habilitar recintos distintos a los declarados oficiales para que la Legislatura sesione, así supervisar y ordenar el trabajo de la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa.

2. *Junta de Concertación Política*

Es el órgano encargado de procurar la toma de decisiones políticas de la Legislatura y se integra con los coordinadores de los grupos y fracciones legislativas.

Para su funcionamiento tendrá un presidente y un secretario, cargos que se ocuparán rotativamente entre los coordinadores de cada uno de los grupos y fracciones legislativas, en los términos, condiciones y procedimientos que acuerde la mayoría de la Legislatura, con una periodicidad proporcional a la representación de cada grupo o fracción en la Legislatura. Posteriormente, los coordinadores podrán ceder o intercambiar el periodo de la Presidencia y Secretaría, de conformidad con los acuerdos suscritos entre los interesados, sin perjuicio de los que no intervengan.

El presidente y secretario que deban funcionar en el primer periodo de la Junta serán electos por el Pleno, dentro de las primeras tres sesiones del ejercicio constitucional de la Legislatura.

La sustitución de coordinadores ante la Junta se hará por escrito. Tratándose de grupos legislativos, en el escrito deberá constar la firma autógrafa de la mayoría de sus integrantes.

Compete a la Junta de Concertación Política adoptar la toma de decisiones concertadas en todos los ámbitos y materias que al Poder Legislativo correspondan, las cuales comunicará al órgano o dependencia respectiva para su debido cumplimiento; proponer acuerdos al Pleno de la Legislatura sobre iniciativas presentadas, decisiones de gobierno interno, declaraciones institucionales de la Legislatura y cualquier decisión que sea de su competencia; elaborar, con apoyo del director de Servicios Administrativos y el director de Servicios Financieros, el Proyecto del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Poder Legislativo, así como las políticas y lineamientos relativos a la aplicación de los recursos asignados; turnar al Poder Ejecutivo del estado el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Poder Legislativo,

para que lo incluya en las iniciativas correspondientes de cada ejercicio fiscal, en el que deberán incluirse partidas presupuestales para capacitación a diputados y personal de la Legislatura, servicios de asesoría profesional, publicaciones institucionales y difusión del trabajo legislativo; proponer a la Legislatura la integración de sus órganos y la sustitución de sus miembros, así como la designación de los titulares de las dependencias; comunicar a la Mesa Directiva, la inclusión de asuntos en el orden del día para las sesiones del Pleno; proponer al Pleno de la Legislatura, a los diputados que deban representar al Poder Legislativo ante organismos oficiales; ejercer, por conducto de su presidente, el presupuesto que tenga asignado; proponer a la Legislatura el nombramiento y remoción de los funcionarios externos que deban ser electos por ésta, observando lo dispuesto por esta ley; supervisar y ordenar el trabajo de la Coordinación de Comunicación Social, entre otras.

Los asuntos que sean del conocimiento de la Junta de Concertación Política y que requieran de la emisión de un acuerdo o propuesta por parte de ésta serán consensuados por unanimidad de sus integrantes. En caso de no cumplirse este supuesto, resolverá en definitiva el Pleno de la Legislatura.

V. GRUPOS PARLAMENTARIOS

Al inicio del periodo de cada Legislatura, los diputados electos se integrarán en grupos o fracciones legislativas, conformándose por cada partido político o coalición con representación en el órgano legislativo que haya participado en la elección inmediata anterior (son fracciones legislativas las que se integran por un solo diputado).

Cada grupo y fracción es libre de establecer los mecanismos para la elección y sustitución de su coordinador, y dentro de la semana siguiente a la sesión de instalación de la Legislatura harán la designación por escrito, de su coordinador, ante la Mesa Directiva. Éste podrá tomar las decisiones a nombre de los integrantes de su grupo o a nombre propio cuando se trate de una fracción legislativa.

En el caso de la Legislatura del Estado de Querétaro llama la atención que los recursos que reciben conforme al presupuesto y en forma proporcional al número de integrantes, si bien es cierto que los deben comprobar en forma semestral a través de su coordinador, la ley no establece los parámetros de dicha comprobación de tal forma que en esencia no están obligados a rendir cuentas de la forma en la que se ejercen las llamadas prerrogativas, lo que genera opacidad en el órgano que por diversas disposiciones constitucionales y legales se constituye en la autoridad fiscalizadora del ejercicio de los recursos públicos.

Por si no bastara, el artículo 117 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo contempla la posibilidad de que los diputados contraten personal bajo su responsabilidad y por lo tanto sin perjuicio para la Legislatura.

Lo anterior representa un enorme problema, pues la propia ley hace imposible la comprobación en términos fiscales, pues las prerrogativas son recursos que reciben para el ejercicio de sus funciones, es decir, no les pertenecen, por lo tanto no pueden utilizarlos a nombre propio para celebrar contratos de prestación de servicios, y por otra parte no pueden utilizarlos a nombre de la Legislatura porque la propia ley dispone que la contratación de estas personas es responsabilidad directa de los diputados.

Finalmente, cabe destacar que el ordenamiento orgánico al que se hace alusión, tácitamente, limita la posibilidad de que los diputados se separen de su grupo o fracción porque en ese caso, o bien cuando sean expulsados o renuncien al partido que los postuló al cargo, en forma automática pierden el derecho a las prerrogativas, conservando sólo las remuneraciones y prestaciones que correspondan a su cargo.

De igual forma, los recursos que le eran asignados a su grupo o fracción se disminuyen.

VI. SISTEMA DE COMISIONES

Las comisiones, que se dividen en ordinarias y especiales, son órganos que tienen como propósito el estudio y despacho de los asuntos que le corresponden a la Legislatura. Se integran por un presidente, un secretario y hasta tres integrantes. La suma total de integrantes siempre deberá resultar en un número impar.

La integración de las comisiones se acuerda dentro de las tres primeras sesiones del Pleno de la Legislatura tomando en cuenta el perfil de estudios, la experiencia laboral, aptitudes o intereses de los diputados, en función de las materias de competencia de las comisiones.

Las comisiones ordinarias que contempla la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro son:

- Administración y procuración de justicia
- Asuntos indígenas
- Asuntos municipales y del migrante
- Derechos humanos y acceso a la información pública
- Desarrollo agropecuario
- Desarrollo económico y turístico

- Desarrollo social y vivienda
- Desarrollo sustentable
- Desarrollo urbano, obras públicas y comunicaciones
- Educación, cultura, ciencia, tecnología e innovación
- Equidad de género y grupos vulnerables
- Familia
- Gobernación, administración pública y asuntos electorales
- Hacienda
- Instructora
- Juventud y deporte
- Participación ciudadana
- Planeación y presupuesto
- Puntos constitucionales
- Redacción y estilo
- Salud y población
- Seguridad pública y protección civil
- Trabajo y previsión social
- Tránsito, vialidad y auto transporte público
- Transparencia y rendición de cuentas

La Legislatura podrá constituir comisiones especiales para la investigación o despacho de asuntos específicos que requieran un tratamiento particular, las cuales tienen el carácter de transitorias que concluyen al alcanzar el objetivo para el que fueron constituidas o al término del periodo de la Legislatura que las creó.

Las sesiones y los acuerdos tomados en las comisiones serán válidos cuando se cuente con la asistencia de la mayoría de sus miembros. El presidente cuenta con voto de calidad en caso de empate.

VII. ORGANIZACIÓN TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA

En cuanto a la organización administrativa de la Legislatura, se cuenta con las siguientes áreas:

1. *Dirección de Servicios Administrativos*

Es la dependencia encargada de la prestación de los servicios administrativos al Poder Legislativo, y cuenta, entre otras, con las siguientes atribuciones: conducir las relaciones con el personal de la Legislatura y vigi-

lar el cumplimiento de sus derechos y obligaciones laborales; tener bajo su responsabilidad el soporte documental de los bienes con que cuente la Legislatura; mantener actualizado el registro que conforma el inventario de activos propiedad del Poder Legislativo; administrar los recursos humanos y materiales con que cuente la Legislatura para su actividad, según la estructura presupuestal aprobada anualmente; a través del personal a su cargo, prestar, conducir y controlar los servicios de fotocopiado, mensajería, choferes, suministro de materiales de papelería, vigilancia, limpieza y demás análogos de tipo administrativo para el apoyo de las actividades oficiales de la Legislatura, de sus órganos y dependencias; proponer, conjuntamente con el director de Servicios Financieros, a la Junta de Concertación Política, el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Legislatura; elaborar y aprobar los manuales operativos de la dependencia a su cargo y remitirlos a la Contraloría Interna para su conocimiento; intervenir en los procesos de adquisición o arrendamiento de bienes inmuebles, enajenaciones, licitaciones y contratación de servicios en general, conforme a la ley de la materia y demás normas aplicables; a través del personal técnico a su cargo, prestar los servicios de mantenimiento y apoyo informático a los órganos y dependencias del Poder Legislativo, manteniendo actualizado el sitio oficial de la Legislatura en Internet, y tener bajo su responsabilidad, en el ámbito administrativo, el uso de los recintos oficiales y demás instalaciones del Poder Legislativo, de acuerdo con los lineamientos que en su caso determine la Mesa Directiva y demás disposiciones que al efecto se establezcan.

2. *Dirección de Servicios Financieros*

Es la dependencia responsable de la ejecución financiera y contable del presupuesto del Poder Legislativo y cuenta, entre otras, con las siguientes atribuciones: administrar los recursos financieros autorizados, de forma conjunta con el director de Servicios Administrativos; en caso de ausencia de éste o del director de Servicios Financieros o de ambos, el presidente y el secretario de la Comisión de Planeación y Presupuesto, por causa justificada, podrán librar los documentos de carácter mercantil que se requieran para el cumplimiento de las obligaciones económicas del Poder Legislativo; llevar el registro contable de los ingresos y egresos, de acuerdo a los principios de contabilidad gubernamental y las políticas y lineamientos; elaborar los informes de cuenta pública del Poder Legislativo y remitirlos a la Entidad Superior de Fiscalización del Estado, en los términos de la ley de la materia; proponer a la Comisión de Planeación y Presupuesto los ajustes

presupuestales que se requieran en el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Legislatura, a fin de que sirvan de apoyo para el logro de los planes, programas y metas que optimicen el trabajo de la Legislatura, así como presentar los documentos que le requiera para su funcionamiento; recibir la comprobación de la aplicación de los recursos que se otorguen a los grupos y fracciones legislativas; tramitar la entrega de los recursos financieros ante el Poder Ejecutivo, y conjuntamente con el director de Servicios Administrativos, proponer a la Junta de Concertación Política el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Legislatura.

3. *Dirección de Asuntos Legislativos y Jurídicos*

Es la dependencia encargada de apoyar a los órganos del Poder Legislativo en el desahogo de los trámites legislativos, brindarles asesoría jurídica y constituirse en oficialía de partes para recibir los documentos que se dirijan al Poder Legislativo y a sus órganos, y le corresponden, entre otras, las siguientes atribuciones: por acuerdo del presidente de la Legislatura, redactar, suscribir y tramitar la correspondencia oficial en materia legislativa; tener a su cargo el archivo de los asuntos legislativos en trámite; colaborar, con auxilio del personal de la dependencia, en la elaboración de las actas que les correspondan a las comisiones y Mesa Directiva, y formar el archivo y memoria de las mismas; llevar el registro de los asuntos que se remitan a las comisiones para su trámite legislativo; fungir como secretario técnico de la Junta de Concertación Política, cuando se traten asuntos de trámite legislativo; editar y circular entre los diputados la *Gaceta Legislativa*; notificar a las partes, por acuerdo de los secretarios, en las actuaciones para sustanciar los procedimientos de juicio político, declaración de procedencia, suspensión o declaración de desaparición de algún ayuntamiento, revocación del mandato, suspensión o inhabilitación de alguno de sus miembros y tener a su cargo, la Unidad de Información Gubernamental, área encargada de proporcionar la información pública institucional en los términos de la ley de la materia.

4. *Contraloría Interna*

Es la dependencia responsable de recibir quejas, denuncias e inconformidades de orden administrativo y sustanciar los procedimientos de responsabilidad que deban instaurarse en contra de los servidores públicos del Poder Legislativo, así como intervenir en los procedimientos de entrega y

recepción administrativa, en los términos de las disposiciones legales aplicables; recibir, para su conocimiento, los manuales operativos de las dependencias y, en su caso, auxiliarlas en la elaboración de los mismos.

5. *Dirección de Investigación y Estadística Legislativa*

Es la dependencia encargada de fortalecer el trabajo legislativo mediante la difusión e investigación de los temas que le son afines. También tiene a su cargo la formación y capacitación en materia legislativa.

Cabe señalar que el titular de esta área, además del título profesional con el que debe contar, requiere acreditar maestría en el ámbito jurídico.

La Dirección cuenta, entre otras, con las siguientes atribuciones: editar el *Diario de Debates* de la Legislatura, el cual contendrá la versión estenográfica de las sesiones del Pleno; llevar la estadística de asistencia de los diputados a sesiones del Pleno y de los órganos; la estadística por grupo o fracción legislativa de la presentación de iniciativas y de las intervenciones en tribuna respecto de la discusión de los dictámenes; conducir, supervisar y difundir los trabajos de investigación que desarrolle la Dirección para beneficio institucional o en apoyo al trabajo de las comisiones, así como editar y publicar anualmente al menos una obra o trabajo de investigación legislativa; proponer, organizar y conducir programas y cursos de capacitación institucional en las materias vinculadas al trabajo legislativo; proponer a la Mesa Directiva las iniciativas de leyes, decretos y acuerdos que se estimen necesarios, a consecuencia de las investigaciones desarrolladas por la Dirección, y supervisar el adecuado funcionamiento de la biblioteca del Poder Legislativo en donde se llevará el archivo de los asuntos legislativos concluidos, el archivo histórico y las publicaciones del Poder Legislativo; la compilación del Periódico Oficial del Gobierno del Estado *La Sombra de Arteaga* y del *Diario Oficial de la Federación*, la hemeroteca y toda la información y documentación que se considere útil para el cumplimiento de las funciones del Poder Legislativo.

6. *Coordinación de Comunicación Social*

Es la dependencia encargada de conducir la política de información institucional de la Legislatura y cuenta, entre otras, con las siguientes atribuciones: conducir las relaciones informativas con los medios de comunicación para difundir las actividades institucionales del Poder Legislativo; organizar conferencias de prensa, entrevistas y demás actividades de difusión informativa que requieran los integrantes o cualquiera de sus órganos de

la Legislatura; emitir los boletines de información relativos a los trabajos y resoluciones relevantes de la actividad legislativa; elaborar y circular, entre los diputados, los trabajos de síntesis, análisis y clasificación de las noticias relevantes para el desarrollo de sus actividades; producir, ordenar y resguardar la información escrita, videográfica, fotográfica y fonográfica de los trabajos de la Legislatura, de sus órganos e integrantes, manteniéndola debidamente inventariada, y proponer y participar en la edición, impresión y distribución de folletos, revistas y demás impresos que contribuyan a la difusión de los trabajos y preservación de la imagen institucional del Poder Legislativo.

VIII. FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO

La Legislatura del Estado de Querétaro se integra por veinticinco diputados, quince bajo el principio de mayoría relativa y diez conforme al principio de representación proporcional:

1. *Instalación*

Se instalará en sesión que será celebrada a las once de la mañana del 26 de septiembre del año que corresponda a la renovación, con el número de diputados electos que se presente, bajo el procedimiento que en términos generales se detalla a continuación.

La Mesa Directiva en funciones con el apoyo de la Dirección de Asuntos Legislativos celebrará con los diputados electos una junta preparatoria a las once de la mañana del día que corresponda a los cinco días naturales a la fecha de la sesión de instalación, con el objeto de recibir de éstos las propuestas para el uso de recursos para la transición en los términos que establece la ley; verificar y elegir al diputado decano que fungirá como presidente en la sesión en la que se instalará la Legislatura entrante.

Será electo decano el diputado que haya ejercido el cargo por más años; en el caso de que haya dos o más decanos será electo el que pertenezca al partido con mayor representación en la Legislatura. En el caso de que no haya decano será presidente el diputado que pertenezca al partido político con mayor representación y por orden alfabético, según su apellido le corresponda.

Si a la sesión de instalación no se presentara el presidente de la Legislatura entrante, fungirá como tal el primer diputado que por orden alfabético según su apellido le corresponda y que esté presente. Si no se presenta

ningún diputado propietario será presidente el diputado suplente que se presente a la sesión bajo el criterio establecido con anterioridad.

Ante la falta absoluta de diputados propietarios y suplentes, la Mesa Directiva saliente llamará en primer término al candidato ubicado en primer lugar de la lista plurinominal del partido político que haya obtenido mayor representación en la Legislatura entrante para que funja como presidente de ésta.

En caso de falta absoluta de los diputados propietarios y suplentes, así como de la lista plurinominal, la Mesa Directiva saliente seguirá en funciones hasta que se tome la protesta por lo menos a un diputado.

Durante la sesión de instalación se pasará lista para dar cuenta de los diputados presentes, acto seguido el presidente de la Legislatura tomará la protesta de ley y en su caso tomará protesta a los diputados electos presentes. La misma protesta rendirán, ante la Mesa Directiva, los diputados que se incorporen posteriormente.

El presidente hará la declaratoria de instalación y se procederá a la elección de la Mesa Directiva.

El presidente expedirá el decreto en el que conste la integración de la Legislatura, haciéndolo del conocimiento de los poderes Ejecutivo y Judicial del estado, a los ayuntamientos del estado y a los organismos constitucionales autónomos, al Congreso de la Unión, al Poder Ejecutivo Federal, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a las Legislaturas de los estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Además, el decreto será publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado *La Sombra de Arteaga*.

Para el funcionamiento de la Legislatura se requiere de por lo menos trece diputados propietarios, por lo que ante su falta de respuesta injustificada a la convocatoria el presidente convocará a los suplentes para tomarles la protesta a fin de que ejerzan el cargo por todo el periodo constitucional.

De no acudir los diputados suplentes, el presidente convocará a los diputados necesarios de la lista plurinominal del partido político al que pertenezcan los diputados faltantes para que tomen protesta y ejerzan el cargo durante todo el periodo constitucional que corresponda a esa Legislatura.

2. Sesiones

Todas las sesiones del Pleno son públicas y se clasifican en solemnes y ordinarias; en las primeras se integran las que tengan como finalidad instalar a la Legislatura; recibir los informes de los titulares de los poderes del estado, tomar la protesta de ley al titular del Poder Ejecutivo del Estado e

imponer, a quienes se hagan acreedores, las medallas y reconocimientos del Poder Legislativo, en tanto que las ordinarias serán todas las demás que se desarrollen para desahogar los asuntos que sean competencia de la Legislatura y que no se encuentren dentro de las solemnes.

Como ya se mencionó con anterioridad, en el caso del estado de Querétaro no existen los periodos extraordinarios, por lo que la posibilidad de sesionar en forma ordinaria es permanente.

La convocatoria será remitida a sus destinatarios al menos con un día de anticipación.

La Legislatura sesionará válidamente con el quórum legal, aun cuando no se haya convocado en el plazo señalado, siempre que se trate de asuntos legislativos con carácter de urgente, por acuerdo de la Mesa Directiva.

La Mesa Directiva integrará el orden del día, que se publicará en la *Gaceta Legislativa*, con los asuntos que hayan sido presentados en la oficialía de partes, con una anticipación de cuarenta y ocho horas, computándose este plazo en días hábiles.

Si mediara solicitud verbal de cualquier diputado y por mayoría de los presentes, podrá agregar o retirar asuntos del orden del día de la sesión, hasta antes de abrir el apartado de asuntos generales.

Para su validez, las sesiones deberán ser conducidas por el presidente de la Legislatura o del vicepresidente en funciones de aquél y la presencia de la mayoría de los integrantes de la Legislatura.

Por cada sesión se levantará un acta, cuya elaboración estará a cargo de los Secretarios, quienes deberán firmarlas y depositarlas en el archivo de la Dirección de Asuntos Legislativos y Jurídicos. No requerirán la aprobación del Pleno, pero serán integradas en la *Gaceta Legislativa* para conocimiento de los diputados, a fin de que en la sesión del Pleno que corresponda puedan señalar al secretario las correcciones y aclaraciones pertinentes.

Para garantizar el adecuado desarrollo de las sesiones, el presidente cuenta con algunas facultades, entre las que destacan la relativa a llamar al orden al diputado que lo quebrantara, con la posibilidad de, en caso de reincidencia, ordenar su salida del salón de sesiones; llamar al orden a quienes, formando parte del público, lo quebrantaran de cualquier modo y, en caso de contumacia, expulsarlos del recinto legislativo; en los casos de perturbación grave del orden, suspender, prorrogar o declarar recesos de una sesión, según su prudente juicio, y solicitar la presencia de la fuerza pública dentro del recinto legislativo, donde la mantendrá bajo su mando.

3. *Debates*

El presidente abre un asunto a discusión, verificando que el dictamen a discutirse ya sea conocido por los integrantes de la Legislatura; anunciada la discusión, uno de los secretarios integra la lista de oradores a favor y en contra y la lee antes de dar inicio al debate; los oradores hablarán en forma alterna iniciando con el primer inscrito en contra; cualquier diputado aunque no esté inscrito en la lista de oradores puede pedir la palabra para rectificar hechos relativos al asunto en discusión cuando haya concluido el orador que los exprese.

Ninguna intervención puede durar más de quince minutos, salvo el permiso del presidente de la Legislatura y las intervenciones para hechos no serán mayores a cinco minutos.

Cuando hayan terminado las intervenciones de los oradores inscritos, el presidente podrá consultar si el asunto se encuentra suficientemente discutido, en caso afirmativo se procederá a la votación, y en caso contrario se continuará con la discusión, para cuyos efectos se elaborará una nueva lista de oradores y bastará que hable uno a favor y otro en contra para que pueda repetirse la consulta.

La discusión y votación de todos los dictámenes se realizará en lo general y en un solo acto, pero cuando lo solicite un diputado podrán reservarse una o varias partes del texto propuesto para discutirse y votarse en lo particular.

4. *Votaciones*

Las votaciones serán nominales, económicas y por cédula.

Serán nominales cuando se trate de leyes y decretos, para ello el secretario nombrará en orden alfabético a los diputados para que se manifiesten a favor o en contra, al mismo tiempo hará el cómputo de votos y comunicará al final el resultado para que el presidente haga la declaratoria correspondiente.

Serán económicas cuando se trate de asuntos que no deban votarse nominalmente o por cédula, y se llevarán a cabo poniéndose de pie los diputados que estén a favor y permaneciendo sentados los que estén en contra.

Serán por cédula las que tengan como propósito elegir personas. Cada diputado depositará una cédula en la urna transparente que se utilice para tal efecto. Una vez depositadas, un secretario las tomará e irá leyendo su contenido en voz alta, entregándolas en forma inmediata al presidente para que verifique lo leído. El secretario registrará el resultado de votos y dará cuenta al presidente para que realice la declaratoria que corresponda.

Todas las resoluciones se aprobarán por mayoría simple salvo que exista prevención especial.

La Ley Orgánica del Poder Legislativo contempla tres tipos de mayoría, simple, relativa y calificada.

Se entiende por votación simple la que representa la mitad más uno de los votos de los diputados presentes en una sesión; relativa la que representa el mayor número de votos de los diputados presentes en una sesión, respecto a los distintos resultados de las votaciones emitidas para un solo asunto, y calificada la que representa las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.

Las votaciones relativas a la aprobación de reformas, derogaciones y adiciones a la Constitución Política del Estado requieren de mayoría calificada.

En caso de empate se repite la votación, y si persiste se pasará la votación del asunto a la sesión inmediata posterior.

Si hubiere abstenciones se hará la manifestación correspondiente y en su caso el diputado expondrá los motivos.

Las abstenciones se sumarán a la mayoría.

IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

La iniciativa de leyes o decretos corresponde al gobernador del estado, a los diputados, al Tribunal Superior de Justicia, a los ayuntamientos, a los organismos autónomos y a los ciudadanos, en los términos previstos en la ley.

En cuanto a las iniciativas de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del Estado, su presentación es facultad exclusiva del gobernador.

El artículo 19 de la Constitución Política del Estado es muy claro por lo que respecta al procedimiento legislativo, entre otros aspectos, dispone que para la interpretación, creación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos, la Legislatura deberá observar la ley y reglamentos correspondientes.

Las iniciativas de ley, de decreto, de acuerdo; los dictámenes y las resoluciones, se harán del conocimiento del Pleno; las comisiones, respecto de las iniciativas, emitirán dictamen que proponga: ser aprobadas en sus términos o con modificaciones o bien ser rechazadas. En ningún caso se podrá dispensar su dictamen; se podrá invitar a participar en los debates al autor de la iniciativa.

La votación que resuelva requiere de mayoría (simple) a excepción de los proyectos observados por el titular del Poder Ejecutivo o cuando se trate

de reforma, derogación o adición a la Constitución Política del Estado, en cuyo caso es necesario el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.

Las resoluciones se comunicarán al Ejecutivo, quien cuenta con quince días naturales siguientes del día en que la recibe para formular observaciones totales o parciales y devolverlas a la Legislatura del estado por una única ocasión para que sean reconsideradas; de aprobarse de nueva cuenta deberá contarse con el voto de las dos terceras partes de los integrantes.

Si el titular del Poder Ejecutivo no devuelve con observaciones el proyecto aprobado, o si habiéndolo devuelto, éste fue aprobado por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, deberá publicarlo en un lapso de treinta días naturales siguientes a su recepción. En caso de no hacerlo, el presidente de la Legislatura ordenará su publicación en los periódicos de mayor circulación en el estado.

El gobernador del estado no podrá observar las resoluciones de la Legislatura, cuando se trate de resoluciones relativas a la suspensión y desaparición de algún ayuntamiento, a la revocación de mandato, a la suspensión o inhabilitación de sus integrantes, respecto de la declaración de procedencia o de juicio político; cuando se trate de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y las disposiciones reglamentarias de ésta, y respecto de las reformas aprobadas por el Constituyente Permanente.

Por lo que ve a Ley Orgánica del Poder Legislativo y las disposiciones reglamentarias de ésta, para su vigencia y validez no requerirán de la promulgación ni de la publicación por parte del Poder Ejecutivo.

Es importante destacar que para reformar, derogar o adicionar la Constitución Política del Estado de Querétaro se requiere la aprobación del Constituyente Permanente que se integra por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura y el voto favorable de las dos terceras partes de los ayuntamientos del estado.

X. FACULTADES FINANCIERAS

En el estado de Querétaro el tema de la fiscalización merece un análisis profundo, pues el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, abundando que dichos órganos tendrán autonomía técnica y de gestión para el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes.

Al respecto, el artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Querétaro contempla a la Entidad Superior de Fiscalización del Estado como un organismo público autónomo, en consecuencia de la naturaleza jurídica otorgada a dicha entidad, ésta no depende de la Legislatura ni forma parte de ella, por lo tanto al día de hoy se encuentra en entre dicho la validez de sus actos, pues la Constitución federal es clara al establecer que estos órganos deben pertenecer a las Legislaturas, y no obstante que el artículo 3 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Querétaro disponga que la Entidad Superior de Fiscalización colaborará con el Poder Legislativo en el ejercicio de su función pública fiscalizadora, no encuadra en lo dispuesto por el ordenamiento constitucional federal.

Por otra parte, si bien es cierto que la naturaleza jurídica otorgada a la Entidad Superior de Fiscalización del Estado es un avance importante en la rendición de cuentas, porque se deja la función a un órgano técnico evitando que se politicen los resultados de las cuentas públicas, se considera que hubo un exceso que puede derivar en impunidad si los servidores o ex servidores públicos sujetos a procedimientos por responsabilidad administrativa o resarcitoria formulan estos argumentos ante el órgano de justicia competente de acuerdo a la instancia que proceda y éste les da la razón.

XI. ATRIBUCIONES DE CONTROL

Es competencia de la Legislatura del Estado elegir por el voto de las terceras partes de sus integrantes a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, al magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, al presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública, a los consejeros electorales del Instituto Electoral de Querétaro, al titular de la Entidad Superior de Fiscalización y a los demás que determine la ley.

En materia de control cuenta con las atribuciones para resolver si ha lugar o no, a proceder en juicio político o declaración de procedencia en contra de los servidores públicos; por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, suspender o declarar la desaparición de algún ayuntamiento y revocar el mandato de alguno de sus miembros, suspenderlos o inhabilitarlos por alguna de las causas que la ley señale; aprobar anualmente la Ley de Ingresos del Estado y la de cada municipio, así como el Presupuesto de Egresos del Estado; sustituir a los diputados en ejercicio, cuando sin causa justificada, a juicio de la Legislatura, falten a tres sesiones consecutivas; citar a comparecer a los servidores públicos o funcionarios de las dependencias,

organismos del Ejecutivo, del Judicial, de los municipios, de las entidades paraestatales, organismos autónomos y cualquier otra entidad pública.

En julio recibe los informes del gobernador del estado y del presidente del Tribunal Superior de Justicia.

En cuanto al juicio político y la declaración de procedencia se destacan dos aspectos relevantes; el primero de ellos consiste en que la Constitución Política del Estado no contempla como sujetos de juicio político ni al gobernador ni a los diputados ni a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

No obstante que los servidores públicos señalados pueden ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus disposiciones se limitan al ámbito federal, quedando un vacío en lo relativo a causales similares, pero de orden local.

A mayor abundamiento, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro contempla la posibilidad del juicio político para el gobernador del estado, no así para los diputados ni los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, pero de cualquier forma sabemos que una ley secundaria no puede ir más allá de lo establecido en el texto constitucional.

Por otra parte, respecto de la declaración de procedencia, de igual forma se dejó fuera la figura del gobernador del estado, por lo que al día de hoy cuando un agente del Ministerio Público conozca de una denuncia o querrela por la probable comisión de un delito atribuible al gobernador del estado, si de las diligencias realizadas resuelve la configuración del delito y la probable responsabilidad del titular del Ejecutivo no se requiere de la autorización de la Legislatura para proceder a su consignación.

Por supuesto que en la práctica es casi imposible que se presente un caso con esas características sobre todo si se considera que el procurador general de Justicia del Estado es nombrado por gobernador y depende de éste.

XII. ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS

Los diputados cuentan, entre otros, con los siguientes derechos: participar con voz y voto en las sesiones de la Legislatura y de los órganos a que pertenezcan, y sólo con voz en las sesiones y reuniones de los demás órganos de la Legislatura; recibir las percepciones económicas y demás remuneraciones que correspondan al desempeño de sus funciones conforme a las leyes aplicables; realizar encuestas de opinión, foros y consultas populares sobre los asuntos relativos al ejercicio de su función legislativa; solicitar

licencia a la Legislatura; rendir a la sociedad un informe anual de las actividades que realizan, y solicitar la información que para el ejercicio de sus facultades de investigación y representación requieran de las dependencias, organismos y entidades del Poder Ejecutivo y Judicial, de los organismos autónomos y de las autoridades municipales del estado.

Por lo que respecta a su obligaciones, los diputados deberán, entre otras; abstenerse de ostentar el cargo para la comisión de ilícitos penales, civiles, fiscales o administrativos; abstenerse de actuar en representación de otro poder estatal o desempeñar cualquier otro empleo en la Federación, en los estados o en los municipios, excepto los relativos a la docencia; dar aviso a la Presidencia de la Legislatura, a través de sus coordinadores de grupo legislativo, fracción legislativa o a nombre propio, cuando se ausenten hasta por quince días naturales del territorio nacional; solicitar autorización de la Mesa Directiva, a través de sus coordinadores de grupo legislativo, fracción legislativa o a nombre propio, cuando se ausenten por más de quince días y hasta por treinta días naturales del territorio nacional; integrar no más de cuatro comisiones ordinarias y ser presidente de una de éstas; concurrir a las sesiones de la Legislatura y de los órganos a los que pertenezcan y permanecer en ellas desde su inicio hasta su conclusión; emitir su voto en los asuntos que lo requieran, en el Pleno y demás órganos a que pertenezcan; mantener, permanentemente, acercamiento con la población, y abstenerse de ejercer funciones administrativas, salvo las expresamente señaladas en la ley.

En lo relativo a las sanciones de las que pueden ser objeto los diputados se encuentra el descuento de su dieta cuando falten sin causa justificada a las sesiones a las que hayan sido convocados, y la más grave consiste en que se llame a su suplente cuando acumule faltas a tres sesiones consecutivas del Pleno. El suplente ejercerá funciones de propietario durante el periodo que corresponda a la Mesa Directiva que se encuentre en funciones cuando ocurra la suplencia. Concluido el periodo, el diputado propietario podrá reincorporarse a sus funciones.

XIII. EVALUACIÓN Y PROPUESTA DE REFORMA

Sin duda, la Legislatura del Estado de Querétaro cuenta con avances novedosos en cuanto a su regulación, sin embargo, es necesario que se realicen algunas modificaciones al marco jurídico a efecto de dar mayor certeza y seguridad jurídica.

En ese sentido, habrá que revisar cuidadosamente si no está afectada de validez la publicación de los proyectos que hace la Legislatura, en el

caso de que el Ejecutivo no la realice, considerando que por lógica le falta un requisito de procedimiento legislativo que es la promulgación.

Del mismo modo, es recomendable analizar la naturaleza jurídica del organismo constitucional autónomo que se le ha otorgado a la Entidad Superior de Fiscalización del Estado, porque con ello en estricto sentido no pertenece a la Legislatura y por lo tanto al parecer se incumple con lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, la desaparición de la Comisión Permanente y con ella la de los periodos extraordinarios promueven la posibilidad de sesionar siempre en forma ordinaria, sin embargo, para que el propósito se complete se propone que en la Ley Orgánica del Poder Legislativo se incluya una disposición que regule la periodicidad para sesionar como mínimo.

En cuanto al juicio político, en el texto de la Constitución local deberán incluirse como sujetos al gobernador del estado, a los diputados y a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, y en cuanto a la declaración de procedencia incluir como sujeto de ese beneficio al gobernador del estado.

Mención especial merece la regulación que debe darse respecto de la comprobación que deben hacer los diputados sobre los recursos que reciben por concepto de prerrogativas, atendiendo a que se trata de recursos públicos y que la población lo menos que espera es saber en qué se ejercen los mismos, y que se comprueban en los términos fiscales idóneos.

XIV. FUENTES CONSULTADAS

Constitución Política del Estado de Querétaro, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro Arteaga*, Querétaro, t. CXLI, núm. 18, 31 de marzo de 2008.

Constitución Política del Estado de Querétaro, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro Arteaga*, Querétaro, t. CXLI, núm. 76, 31 de diciembre de 2008.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quincuagésima edición, México, Sista, 2009.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Querétaro, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro Arteaga*, Querétaro, t. CXLII, núm. 45, 26 de junio de 2009.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro Arteaga*, Querétaro, t. CXLII, núm. 45, 26 de junio de 2009.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro Arteaga*, Querétaro, t. CXXI, núm. 64, 1o. de diciembre de 2008.

Página electrónica

Orden Jurídico Nacional, <http://www.ordenjuridico.gob.mx>.