

EL CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATÁN; UN ACERCAMIENTO

Francisco José PAOLI BOLIO*
Efrén CHÁVEZ HERNÁNDEZ**

SUMARIO: I. *Consideraciones previas*. II. *Fuentes del derecho parlamentario*. III. *Integración del Congreso*. IV. *Órganos rectores*. V. *Grupos parlamentarios*. VI. *Sistema de comisiones*. VII. *Organización técnica y administrativa*. VIII. *Funcionamiento*. IX. *Procedimiento legislativo*. X. *Facultades financieras y de control*. XI. *Otras funciones*. XII. *Estatuto de los parlamentarios*. XIII. *Consideraciones finales*. XIV. *Fuentes consultadas*.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

La historia política de Yucatán es especialmente compleja por haberse desenvuelto durante los trescientos años de la colonia como una entidad que no formaba parte de la Nueva España. La Capitanía General de la Provincia de Yucatán se mantuvo distinta en varios aspectos a las provincias que sí formaban parte del virreinato. El 15 de septiembre de 1821, reunidas las principales autoridades civiles, militares y religiosas, declaran a Yucatán independiente de España, y en ese mismo acto deciden su adhesión a la nación mexicana con la condición de seguir tomando las principales decisiones de la vida civil y política, con autonomía. Iturbide acepta esa condición y la adhesión de Yucatán a México. Una vez concluido el breve gobierno imperial de Agustín I., México abandona la forma monárquica, se declara República y establece

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

** Académico en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). efren.chavez@unam.mx.

una Constitución Federal en 1824,¹ en la que se garantiza la autonomía de los estados que la integran. Por su propia historia y la defensa de sus intereses como entidad política, a Yucatán le viene muy bien el régimen federal que permite la toma de sus decisiones fundamentales. En la Constitución de Yucatán de 1825, el artículo 1o. establece: “el estado de Yucatán es la reunión de todos los habitantes de esta península y de sus islas adyacentes”. El artículo 2o. señala que “el estado yucateco es soberano, libre e independiente de cualquier otro”. Estas disposiciones muestran claramente la condición que podemos llamar “federal”, con la que Yucatán se une a la nación mexicana.

En este trabajo se analiza al Congreso del Estado de Yucatán, revisando sus aspectos más importantes, a saber: algunos antecedentes significativos del Congreso yucateco, sus actuales fuentes y fundamentos de derecho público, así como su integración, organización política y administrativa, funcionamiento, funciones parlamentarias y estatuto de los legisladores.

La metodología empleada se basa fundamentalmente en un análisis descriptivo del Congreso, apoyado en las fuentes de derecho parlamentario, principalmente en las Constituciones federal y local, en la legislación, así como la interpretación y comentario de dichas normas por quien tiene capacidad para hacerlo.

Se presentan en primer término, antecedentes del estado de Yucatán y su Poder Legislativo; después se estudian las fuentes del derecho parlamentario; enseguida se examinan la composición del órgano legislativo, el número de integrantes, los sistemas electorales empleados para su conformación y los partidos políticos con representación en dicho Congreso. Consecutivamente, se refieren algunas normas que rigen el funcionamiento de la institución; se describen los órganos rectores que la componen, el sistema de comisiones, los grupos parlamentarios y las entidades administrativas. Posteriormente, se presentan las funciones legislativas, financieras, de control, representativas, jurisdiccionales y de orientación política que desempeña el Congreso, destacando aspectos novedosos en el procedimiento legislativo. Finalmente, se estudia el estatuto de los legisladores, atendiendo a los requisitos de elegibilidad, incompatibilidades, prerrogativas parlamentarias, derechos, obligaciones y sanciones.

¹ El artículo 1o. de la primera Constitución de México describe en su numeral 2. El territorio de la República de la siguiente manera: “su territorio comprende el que fue el virreinato llamado antes Nueva España, el que se decía Capitanía General de Yucatán, el de las comandancias, llamadas antes, de Provincias Internas de Oriente y Occidente, y el de la Baja y Alta California con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares”. Esa disposición establece que el territorio que ocupaba la Capitanía General de Yucatán no era parte de la Nueva España.

Antecedentes significativos

Entre los antecedentes del estado de Yucatán se encuentran, en primer lugar, la institución de la Diputación de Provincial que fue creada por la Constitución de Cádiz de 1812; en esa ley fundamental gaditana, que introduce una serie de principios demoliberales y limita el poder de la monarquía absoluta, se crean esas diputaciones a las que se le atribuyen una serie de funciones de gran importancia. La integración y facultades de las diputaciones provinciales se desarrollan en los artículos 325 al 337. El texto original del primer artículo mencionado dice a la letra: “artículo 325. En cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el gefe superior”.

El artículo 335 de la Constitución gaditana, otorga diez facultades a las diputaciones provinciales, entre las cuales destacamos las siguientes:

- Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia.
- Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos.
- Cuidar que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el artículo 310.
- Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados, y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos.
- Dar parte al gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas.
- Formar el censo y la estadística de las provincias.
- Dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia.

Como puede notarse, estas facultades establecen un poder colegiado que vigila y controla al Ejecutivo local, denuncia las violaciones constitucionales y promueve la educación, la agricultura, la industria y el comercio, que son actividades fundamentales para la vida y el progreso de las provincias.

La investigadora norteamericana Nettie Lee Benson considera que las diputaciones provinciales crearon condiciones que impulsaron el plantea-

miento de la independencia y la formación del sistema federal.² Este argumento es claramente aplicable a las acciones desarrolladas por la diputación provincial de Yucatán. La primera diputación provincial se instituyó y operó entre 1813 y 1814 en la ciudad de Mérida, capital de la provincia yucateca cuyo territorio era toda la península y las islas adyacentes, con siete diputados electos por sendos partidos en que estaba dividida. Cuatro de los siete primeros diputados fueron curas y los otros tres comerciantes. La primera sesión del órgano colegiado se celebró el 23 de abril de 1813.³ En la primera diputación provincial se captaron las dos tendencias básicas, los liberales y los conservadores, llamados “rutineros”. Como es sabido, la Constitución de Cádiz fue derogada por decreto real de 1814, y con ella todas las instituciones establecidas en sus dispositivos también fueron inhabilitadas. La siguiente diputación provincial yucateca se restableció en 1820, cuando el rey Fernando VII se vio obligado, por el movimiento del coronel Riego en España, a restablecer la Constitución doceañera. En Yucatán se reinstaló la diputación provincial el 31 de mayo de 1820, llamándose a dos liberales⁴ del grupo sanjuanista, que eran suplentes en la primera diputación, para que se integraran a ella, con lo cual los diputados liberales tuvieron mayoría sobre los “rutineros”. Hubo una tercera diputación provincial que concluyó pronto sus funciones tras la declaración de Independencia en la que participó en 1821. La primera y la segunda diputación provincial yucateca fueron muy activas y dictaron diversas disposiciones. La primera distribuyó en tres comisiones sus distintas actividades: 1. Infracción a la Constitución, establecimiento de ayuntamientos y economía de los pueblos. 2. Comercio, y 3. Industria.

La segunda diputación provincial (1820-1821), tuvo entre sus integrantes a don Lorenzo de Zavala, quien ejerció sólo unos meses y solicitó licencia porque fue electo diputado a las Cortes y se trasladó a Madrid.⁵

Estas tres diputaciones provinciales establecieron las formas de operación y crearon pautas para el comportamiento del Poder Legislativo que se estableció después de aprobada la Constitución del Estado de Yucatán de

² Cfr. Lee Benson, Nettie, *La Diputación Provincial y el federalismo mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1955.

³ Cfr. Campos García, Moisés y Domínguez Saldívar, Roger, *La Diputación Provincial en Yucatán, 1812-1823*, Mérida, Ediciones de la Universidad Autónoma de Yucatán, 2007, p. 52.

⁴ Esos diputados suplentes fueron don José Matías Quintana, padre de don Andrés Quintana Roo, y el cura José María Velázquez, dirigentes principales del grupo sanjuanista, quien ha sido identificados por Jesús Reyes Heróles como los primeros “liberales sociales” en su obra *El liberalismo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, t. I.

⁵ En general, esta información se puede consultar en la obra citada de Melchor Campos García y Roger Domínguez Saldívar.

1825, ya implantado el sistema federal en la nación mexicana, a la cual Yucatán se había adherido tras la declaración de independencia.

El primer Congreso del Estado de Yucatán fue bicameral y estuvo definido por la primera Constitución local de 1825 que, en sus artículos 14 a 17, define al Poder Legislativo y sus órganos. El artículo 14 señala que el Poder Legislativo reside en dos cámaras del Congreso que se componen de los representantes elegidos por los ciudadanos residentes en el Estado. Las cámaras son llamadas (artículo 15) de diputados y de senadores. Cada cámara constaba de once individuos propietarios y cinco suplentes (artículo 16). La elección de los legisladores de ambas cámaras se hacía en forma indirecta, a través de juntas parroquiales, de partido y una general del estado (artículo 17), siguiendo el patrón establecido en la Constitución de Cádiz.

De la primera Legislatura establecida en 1825, al momento en que se prepara este trabajo han transcurrido cincuenta y nueve legislaturas locales del estado de Yucatán. La última (LIX) cubrió el periodo 2010-2012.

II. FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO

En primer lugar tenemos a la Constitución Política del Estado de Yucatán vigente, publicada el 14 de enero de 1918.⁶ Posteriormente, se encuentra la legislación ordinaria, dentro de la que se encuentra la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán⁷ (publicada el 4 de octubre de 2010), que abrogó a la anterior Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Yucatán (publicada el 24 de febrero de 1988), pero que mantiene su vigencia en lo relativo a trámites, procedimientos, votaciones y demás asuntos legislativos que no se opongan a nueva ley (artículo décimo transitorio).

De igual forma, es fuente formal del derecho parlamentario la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Yucatán (publicada el 31 de marzo de 2004), la Ley de participación ciudadana que regula el plebiscito, referéndum y la iniciativa popular en el Estado de Yucatán (publicada el 22 de enero de 2007), la Ley de Fiscalización de la Cuenta Pública del Estado de Yucatán (publicada el 19 de abril de 2010).

En el siguiente nivel están los acuerdos y la normativa emitida por los órganos de gobierno o las comisiones de la Asamblea en uso de sus atribu-

⁶ *Constitución Política del Estado de Yucatán* (publicada el 14 de enero de 1918, última reforma publicada 6 de diciembre de 2010), disponible en <http://www.congresoyucatan.gob.mx/pdf/CONSTITUCION.pdf> (última consulta 6 de diciembre de 2011).

⁷ *Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán* (publicada el 4 de octubre de 2010), disponible en http://www.congresoyucatan.gob.mx/pdf/ley_de_gobierno_del_poder_legislativo.pdf (última consulta 6 de diciembre de 2011).

ciones. También puede incluirse la normativa interna de los grupos parlamentarios: estatutos, códigos de ética y acuerdos.

III. INTEGRACIÓN DEL CONGRESO

El Congreso del Estado de Yucatán se integra por 25 diputados (15 de mayoría relativa y 10 de representación proporcional), elegidos por sufragio universal directo, duran en su cargo tres años y no tienen posibilidad de reelegirse en el periodo inmediato (artículo 20 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, en adelante CPE).

Se fija como máximo de asignación para un mismo partido político el número de 15 diputados mediante ambos principios (artículo 20, CPE).

Así pues, la actual LIX Legislatura (2010-2012) se integra de la siguiente manera:

INTEGRACIÓN POLÍTICA DE LA LIX LEGISLATURA

<i>Partido político</i>	<i>Número de diputados</i>	<i>Porcentaje</i>
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	15	60%
Partido Acción Nacional (PAN)	6	24%
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	2	8%
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	2	8%
<i>Total</i>	25	100%

Fuente: Elaboración propia.⁸

IV. ÓRGANOS RECTORES

En este apartado revisaremos los principales órganos rectores que integran el Congreso de Yucatán, a saber: la Junta de Gobierno y Coordinación Política, la Mesa Directiva y la Diputación Permanente.

1. *Junta de Gobierno y Coordinación Política*

Definida por la propia ley como “el órgano colegiado que expresa la pluralidad política de la Legislatura”, cuyo objeto es “concertar acuerdos democráticos y éticos, con el fin de encauzar la conducción adecuada del

⁸ Información obtenida en página electrónica del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, LIX Legislatura 2010-2012, <http://www.congresoyucatan.gob.mx/index.php?seccion=diputados&opcion=partido> (última consulta 6 de diciembre de 2011).

Poder Legislativo” (artículo 57 de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, en adelante LGPLY).

Destaca que se incluyan los conceptos de democracia y ética en los acuerdos que tome dicho órgano, lo cual muestra el ideal democrático y una conducta apegada a altos estándares éticos de los servidores públicos.

Se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios (denominados fracciones legislativas) y de las representaciones legislativas (diputados únicos provenientes de un partido político que no constituye fracción legislativa); contará con un presidente (que será el coordinador del grupo con mayor número de diputados), un secretario (el coordinador de la fracción con el segundo lugar en número de diputados) y el resto serán vocales (artículo 59, LGPLY).

Presidirá durante toda la Legislatura el coordinador de la fracción legislativa que cuente por sí misma con la mayoría absoluta de los miembros de la cámara (más de la mitad); en caso de ninguna contara con dicha mayoría, presidirá en forma alternada durante un año cada uno de los coordinadores de las tres fracciones legislativas con mayor número de miembros, o bien si existen sólo dos fracciones, uno de los coordinadores presidirá la cámara durante dos años, y el otro, un año (artículo 59, LGPLY).

La Junta también contará con un secretario técnico, y el secretario general del Congreso podrá acudir a las sesiones de la Junta, con voz pero sin voto.

Las facultades de la Junta abarcan funciones en diversos órdenes, que para efectos didácticos se pueden clasificar de la siguiente forma:

a) *Programación de los trabajos legislativos*: establecer la agenda legislativa para cada uno de los periodos de sesiones; presentar a la Mesa Directiva y al Pleno, las propuestas de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones que manifiesten la posición política del Congreso (artículo 61, fracciones IV y V, LGPLY).

b) *Administración del Congreso*: ejercer el gobierno interior del Poder Legislativo; proponer al Pleno el nombramiento y remoción de funcionarios, como el secretario general y los directores de Administración y Finanzas del Instituto de Investigaciones Legislativas, y del director de Evaluación del Presupuesto; coordinar y evaluar los trabajos técnicos y administrativos; presentar el proyecto de presupuesto anual; asignar los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros; establecer el catálogo de sueldos, salarios y prestaciones de los servidores públicos, funcionarios y demás empleados del Poder Legislativo; determinar la aplicación de sanciones disciplinarias a los servidores públicos del Congreso, y otros (artículo 61, fracciones III, VII, IX, XIII-XVI, LGPLY).

c) *Coordinación política*: acordar las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el Pleno; proponer la integración de las comisiones legislativas; conducir las relaciones políticas con los otros poderes estatales, federales, ayuntamientos y demás entidades públicas, locales, nacionales e internacionales (artículo 61, fracciones I, II y VI, LGPLY).

2. *Mesa Directiva*

Es el órgano encargado de dirigir los trabajos legislativos de la cámara, organizar los debates y votaciones, y asegurar el desahogo ordenado de los asunto. Se compone de un presidente, un vicepresidente, dos secretarios y los respectivos suplentes de los secretarios; son elegidos por el voto mayoritario del Pleno a propuesta de las fracciones y representaciones legislativas (artículos 27 y 29, LGPLY).

Los miembros de la Mesa Directiva son electos por el Pleno en los últimos diez días de la Diputación Permanente (artículo 27, LGPLY), por lo que se infiere que duran en su cargo solamente el periodo de sesiones para el que fueron elegidos.

El presidente de la Mesa Directiva ostenta la representación del Poder Legislativo y expresa su unidad; es el presidente del Congreso; garantiza el respeto al fuero constitucional de los diputados y la inviolabilidad del recinto legislativo; es el encargado de hacer prevalecer el interés general del Congreso por encima de los intereses particulares o de grupo (artículo 33, LGPLY).

Las funciones de su presidente también están relacionadas con el desarrollo óptimo del procedimiento legislativo: convoca, inicia, clausura, suspende o prorroga las sesiones; dirige los debates y votaciones; turna a las comisiones los asuntos de su competencia y les requiere la elaboración de dictámenes. También es el encargado de otorgar permisos a los diputados para ausentarse, aplicar sanciones a los diputados faltistas, ordenar el descuento por faltas injustificadas, y recibir el informe semestral de cada presidente de comisión para informar al Pleno (artículo 34, LGPLY).

3. *Diputación Permanente*

Es el órgano deliberativo encargado de sesionar durante los periodos de receso del Pleno del Congreso. Se compone de tres miembros, esto es, el 12% del pleno, más sus respectivos diputados suplentes; son elegidos por el Pleno (artículo 42, CPE).

Sus funciones comprenden convocar por sí misma o a petición del Poder Ejecutivo a sesiones extraordinarias; recibir las iniciativas, proposiciones y demás asuntos dirigidos al Congreso y turnarlos a las comisiones; conceder licencias a los diputados para separarse de su cargo; nombrar, en caso de falta absoluta con carácter de interinos, a los funcionarios señalados del Congreso, y otras (artículo 43, CPE).

V. GRUPOS PARLAMENTARIOS

Denominados por la LGPLY como “fracciones legislativas”, son definidas como “agrupaciones de diputados según su afiliación de partido a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en el Congreso” (artículo 53, LGPLY).

Se integran con un mínimo de dos diputados provenientes de un mismo partido político, no puede haber más de una fracción por cada partido político, si alguno se separa de su fracción se considerará diputado sin partido y tendrá también derecho a una subvención (artículos 55 y 56, LGPLY).

En dicha ley también se establece la “representación legislativa” que se constituye por un solo diputado de una afiliación partidista única en el Congreso (artículo 53, LGPLY).

Resulta importante subrayar la figura de la “representación legislativa” que no se encuentra regulada en el orden federal, aunque sí en varios congresos estatales. Lo anterior quizá se pueda explicar por la proporción que representa un miembro del Congreso, es decir, un solo diputado en el Congreso de Yucatán equivale al 4% del total de miembros, mientras que en la cámara de diputados federal equivaldría solamente al 0.2%.

En la presente LIX Legislatura (2010-2012) se encuentran formadas las siguientes:

- Fracción legislativa del Partido Revolucionario Institucional (PRI)
- Fracción legislativa del Partido Acción Nacional (PAN)
- Fracción legislativa del Partido de la Revolución Democrática (PRD)
- Fracción legislativa del Partido Verde Ecologista de México (PVEM)

VI. SISTEMA DE COMISIONES

Las comisiones son órganos colegiados para el desempeño de las funciones legislativas, políticas, administrativas, de fiscalización e investigación del Congreso.

La ley de gobierno orgánica las clasifica en dos tipos: 1) permanentes y 2) especiales (artículo 5, fracciones IV y V, LGPLY). La diferencia está en la forma de constituirse, en el primer caso son establecidas por la ley de gobierno, en el segundo, se crean por acuerdo del Pleno.

Las comisiones permanentes comprenden todas aquellas que realizan el estudio, discusión y dictamen de las iniciativas sometidas a consideración del Congreso; de acuerdo con la ley de gobierno son trece:

1. Puntos constitucionales y gobernación.
2. Vigilancia de la cuenta pública y transparencia.
3. Justicia y seguridad pública.
4. Presupuesto, patrimonio estatal y municipal.
5. Desarrollo económico y fomento al empleo.
6. Desarrollo agropecuario.
7. Medio ambiente.
8. Educación, ciencia, tecnología, arte, cultura y deporte.
9. Salud y seguridad social.
10. Desarrollo municipal, regional y zonas metropolitanas.
11. Desarrollo urbano, vivienda e infraestructura.
12. Equidad de género, grupos vulnerables y derechos humanos.
13. Para el respeto y preservación de la cultura maya.

Sus miembros son elegidos por el pleno a propuesta de la Junta de Gobierno y Coordinación Política; se integran por un presidente, un vicepresidente, dos secretarios y los vocales necesarios (artículos 41 y 45, LGPLY).

Un diputado puede formar parte simultáneamente de dos comisiones o más (artículo 42, LGPLY). Las comisiones deben elaborar su programa anual de trabajo y rendir un informe anual de actividades a la Junta de Gobierno, y cada seis meses al presidente de la Mesa Directiva; están obligadas a sesionar al menos una vez al mes y turnar al Pleno un asunto por periodo, además dictaminar los asuntos turnados en un plazo de 45 días, prorrogables hasta por otro periodo igual; pueden invitar a expertos para allegarse de información especializada; contarán con un secretario técnico propuesto y nombrado por ellas pero que dependerá de la Secretaría General del Congreso, entre otros aspectos (artículos 44 y 51, LGPLY).

VII. ORGANIZACIÓN TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA

El Poder Legislativo de Yucatán cuenta con los siguientes órganos técnicos y administrativos:

1. *Secretaría General del Poder Legislativo*

Es el órgano responsable de coordinar, ejecutar y supervisar las funciones especializadas y relativas al trabajo legislativo; se integra por un funcionario denominado “secretario general del Congreso”, nombrado y removido por el Pleno a propuesta de la Junta de Gobierno y Coordinación Política (artículos 61 y 66, LGPLY).

Las funciones del secretario general consisten en auxiliar a los órganos de la cámara, y a los diputados en particular, en el trabajo especializado para el mejor desempeño de sus actividades. Además, puede ostentar la representación del Congreso para asuntos judiciales y administrativos (artículos 44 fracción II, LGPLY). Ejecuta y da seguimiento a los acuerdos de la Junta, del Pleno, de la Diputación permanente y de las comisiones; revisa la redacción de los documentos que expida el Congreso; representa al Congreso en los asuntos jurisdiccionales; coordina y supervisa el trabajo del personal de las unidades técnicas a su cargo, y otras (artículo 67, LGPLY).

Los requisitos para ser secretario general incluyen ser ciudadano mexicano por nacimiento con la calidad de yucateco en pleno ejercicio de sus derechos; poseer título de licenciado en derecho, acreditar conocimientos y experiencia para el cargo; no haber sido dirigente de partido político en el año anterior a su nombramiento; no ser militar en activo ni ministro de culto religioso (artículo 68, LGPLY).

2. *Auditoría Superior del Estado*

Es el órgano con autonomía técnica, presupuestal y de gestión, encargado de la fiscalización del gasto y cuenta pública (artículo 43 bis, CPE). Su titular se denomina Auditor superior del estado, y es elegido por dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso; dura en su encargo siete años con posibilidad de reelegirse por una sola vez. Debe ser ciudadano mexicano por nacimiento y además ciudadano yucateco; poseer título, cédula profesional y experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades; gozar de buena reputación; haber residido en el estado durante los dos años anteriores al día de la designación; entre otros requisitos (artículo 43 bis, CPE).

3. *Instituto de Investigaciones Legislativas*

Definido por la ley de gobierno como el:

órgano técnico-académico encargado de realizar investigaciones para la actualización de las fuentes de información de los diputados y profesionistas

vinculados a la tarea legislativa, que sustenten la actualización de la normatividad estatal, así como para difundir temas relacionados con la historia del Poder Legislativo (artículo 5o., fracción XV, LGPLY).

Entre sus tareas se encuentran las de realizar estudios para la actualización de la legislación estatal; compilar la jurisprudencia de los tribunales estatales, nacionales e internacionales; clasificar y actualizar los contenidos de la biblioteca; editar publicaciones; promover la cultura de la legalidad; realizar seminarios sobre derecho parlamentario y técnica legislativa para los servidores del Congreso, y otros (artículo 71, LGPLY). También tiene a su cargo la emisión de la *Gaceta Legislativa*, publicación que difunde los aspectos más relevantes de las actividades legislativas (artículo 75, LGPLY).

El director de dicho instituto es nombrado y removido por el Pleno a propuesta de la Junta de Gobierno y Coordinación Política (artículo 61, fracción VII, LGPLY).

4. Dirección de Evaluación del Presupuesto

Es el órgano encargado de revisar los resultados de la ejecución de los programas que desarrolle el gobierno estatal, los organismos autónomos, municipios y demás entes que reciban recursos públicos.

Es un órgano a través del cual el Congreso ejerce la función parlamentaria de control y fiscalizadora, tarea fundamental para consolidar el Estado de derecho y la auténtica división de poderes.

5. Otros

También existen otros órganos que coadyuvan en las tareas del Poder Legislativo, a saber: el órgano técnico encargado de la elaboración del *Diario de los Debates*; la Dirección General de Administración y Finanzas, y la Unidad de Comunicación Social (artículos 74-80, LGPLY).

Es importante señalar también que en la Ley de Gobierno del Poder Legislativo se contempla el “servicio profesional legislativo”, cuya implementación está a cargo de la Dirección General de Administración y Finanzas en coordinación con el secretario general del Poder Legislativo; la Junta propondrá al Pleno el reglamento que regule dicho servicio.

VIII. FUNCIONAMIENTO

El Congreso funciona mediante tres periodos de sesiones ordinarias al año, el primero abarca del 1o. de septiembre al 15 de diciembre, el segundo, del 16 de enero al 15 de abril, y el tercero del 16 de mayo al 15 de julio, con posibilidad de prolongarse hasta el 31 de agosto en el último año de su gestión (artículo 27, CPE).

Para la instalación del Congreso existe una comisión instaladora y de entrega-recepción formada por diputados de la anterior legislatura, elegidos por ésta para tales efectos. Dicha comisión estará compuesta por un presidente, dos secretarios y sus suplentes; serán los encargados de recibir las constancias acerca de los diputados electos, expedir sus credenciales y convocar a la junta previa.

En la primera sesión de la Legislatura entrante, la comisión instaladora pasará lista de asistencia a los diputados electos y los invitarán a nombrar la Mesa Directiva, que una vez elegida pasará a dirigir la sesión; en dicha sesión también se hará la entrega-recepción de la documentación y los bienes del Congreso a la nueva legislatura (artículos 11-14, LGPLY).

El informe del titular del Poder Ejecutivo se realiza el tercer domingo de octubre de cada uno de los cinco primeros años del periodo del Ejecutivo, y el segundo domingo de junio del sexto año del mismo, para lo cual se realizará una sesión solemne en la que comparecerá el gobernador del Estado y rendirá un informe por escrito. Está contemplada la figura de las preguntas por escrito que los legisladores podrán formular y enviarle con una antelación de por lo menos 20 días naturales; el gobernador podrá dar respuesta en el informe. Finalmente, el presidente del Congreso contestará dicho informe en la misma sesión (artículo 28, CPE).

IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

En cuanto al procedimiento legislativo, en el Congreso de Yucatán se realiza de manera semejante al desarrollado en la Cámara de Diputados federal, por ello no se abundará en dicho tema, sin embargo se presentan algunas peculiaridades que analizaremos brevemente:

1. *Iniciativa popular*

El derecho de iniciativa de leyes o decretos ante el Congreso, corresponde a los diputados; al gobernador; al Tribunal Superior de Justicia en

los asuntos de la competencia del Poder Judicial; a los ayuntamientos o concejos municipales, tratándose de cuestiones municipales, y a los ciudadanos (artículo 35, CPE).

De acuerdo con Ley de participación ciudadana que regula el plebiscito, referéndum y la iniciativa popular en el Estado de Yucatán (publicada el 22 de enero de 2007), la iniciativa popular debe ser presentada por un número de ciudadanos equivalente al 0.3% del Listado Nominal de Electores del Estado tratándose de reformas o adiciones a la Constitución, a las leyes y decretos; tratándose de creación, reformas o adiciones a los bandos o reglamentos municipales aplican tres reglas de acuerdo al número de ciudadanos que integran el municipio: 1) si cuenta con hasta 10,000 ciudadanos, la iniciativa deberá ser presentada por el 2% de los inscritos en la Lista Nominal de Electores; 2) si cuenta con hasta con 50,000 ciudadanos será del 1% de los inscritos en la referida lista, y 3) si el municipio cuenta con más de 50,000 ciudadanos, la iniciativa deberá ser presentada por el 0.5% de los inscritos en la Lista Nominal de Electores (artículo 62).

A través de la iniciativa popular los ciudadanos pueden presentar “proyectos” (aquellos que cumplan con las formalidades de una iniciativa de ley) y “propuestas” (aquellas que planteen la revisión, estudio, y en su caso reforma de alguna ley, decreto, bando o reglamento estatal o municipal). Se realiza mediante escrito dirigido al Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Estado de Yucatán o la Secretaría del Ayuntamiento, y debe contener la denominación de la ley o reglamento municipal; exposición de motivos; la propuesta de ley, decreto o reglamento; la relación de los solicitantes; así como una descripción de los gastos y el origen de los recursos obtenidos para la elaboración del proyecto y obtención de las firmas (artículos 58 y 60 de la Ley de participación ciudadana que regula el plebiscito, referéndum y la iniciativa popular en el Estado de Yucatán, en adelante LPC).

Si recibió la secretaría municipal, remitirá dicha iniciativa al Instituto, quien en 10 días naturales deberá verificar el cumplimiento de los requisitos y remitirlo al Congreso o al municipio según se trate; el Congreso deberá resolver dicha iniciativa en el mismo periodo de sesiones, mientras que el ayuntamiento en el plazo de tres meses (artículos 63-65, LPC).

2. *El referéndum*

Dentro del procedimiento legislativo está prevista la presentación de esta figura que consiste en la convocatoria a la ciudadanía para que mani-

fieste su aprobación o rechazo respecto a la creación, modificación o derogación de alguna ley o decreto, o bien respecto al contenido total o parcial de reformas a la Constitución del estado.⁹

Puede tramitarse a petición de un número de ciudadanos equivalente como mínimo al 2% de los ciudadanos inscritos en el Listado Nominal Estatal de Electores; también por la solicitud de la mayoría de los integrantes del Poder Legislativo (o dos terceras partes cuando se trate de referéndum constitucional); a petición del gobernador del estado, tratándose de reformas constitucionales, y por la solicitud de la mayoría de los municipios, respecto de leyes relacionadas (artículos 49 y 50, LPC).

Será el Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana el encargado de la organización del referéndum; los resultados serán vinculatorios para el Congreso si participa al menos el 20% de los ciudadanos inscritos en la Lista Nominal Estatal de Electores (33% si se trata de reformas a la Constitución) que represente al menos la opinión del 2% de los ciudadanos de la mitad más uno de los municipios (artículo 56, LPC).

Resultan interesantes estos instrumentos de participación ciudadana regulados de manera novedosa, con requisitos accesibles a los ciudadanos y que ciertamente pueden coadyuvar en la función legislativa del Congreso.

X. FACULTADES FINANCIERAS Y DE CONTROL

1. *Financieras*

En materia financiera, el Congreso de Yucatán aprueba la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado y las leyes de ingresos de los municipios a más tardar el día 15 de diciembre de cada año (artículo 30, fracción VI, CPE). Destaca el caso de reconducción presupuestal que menciona la Constitución yucateca, pues en caso de que no se apruebe en tal fecha el presupuesto para el ejercicio fiscal correspondiente continuará en vigor el autorizado para el año inmediato anterior, ejerciendo cada mes una doceava parte.

El Congreso tiene la facultad de revisar el ejercicio de todos recursos públicos y, en su caso, aprobar las cuentas públicas. También establece las bases conforme a las cuales el Poder Ejecutivo y los municipios pueden contraer obligaciones o empréstitos, así como autorizar para contratar deuda pública (artículo 30, fracciones VIII y VIII bis, CPE).

⁹ No pueden ser objeto de referéndum ni de iniciativa popular las leyes en materia fiscal, ni las que regulan el régimen interno de los poderes locales y municipios; tampoco las reservadas de la Federación; ni las adecuaciones a la Constitución, provenientes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes federales (artículo 48, LPC).

Como se ha mencionado, el Congreso revisará la cuenta pública a través de la Auditoría Superior del Estado, quien deberá enviar el informe de resultados de la revisión de la cuenta pública a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de dicha cuenta (artículo 34, CPE).

2. *Control*

La función de control es ejercida por el Congreso a través de los siguientes actos:

- Aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, así como la revisión de la cuenta pública del año anterior (artículo 30, CPE), que, aunque son facultades en materia financiera, también constituyen actos de control parlamentario.
- Resolver sobre la renuncia del gobernador cuando a juicio del Congreso hubiera causa grave y suficiente; además, que haya sido solicitada personalmente por el gobernador ante el Congreso, libre de toda coacción o violencia (artículo 31, CPE).
- Nombramiento del gobernador interino o sustituto en casos de falta absoluta (artículos 51 y 52, CPE).
- Nombramiento de magistrados del Tribunal Superior de Justicia a propuesta de la terna enviada por el gobernador; tratándose de los magistrados del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa, las propuestas deberán provenir de universidades y asociaciones de profesionistas del derecho (artículo 66, CPE).
- Nombramiento de consejeros electorales del Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Estado de Yucatán, por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado (artículo 16, apartado A, CPE).
- Recepción de informes por escrito del gobernador (artículo 28, CPE), del Tribunal Superior de Justicia (artículo 69, fracción V, CPE), así como del presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán (artículo 74, CPE).
- Comparecencia de funcionarios de la administración pública local ante el Pleno o comisiones (artículo 30, fracción XXXIV, CPE).
- Revocación del mandato de los integrantes de un ayuntamiento mediante el acuerdo de las dos terceras partes de los diputados que integran el Congreso, y nombramiento de un Concejo Municipal, en caso de falta absoluta de la totalidad de los integrantes del ayuntamiento (artículo 30, fracciones XL y XL bis, CPE).

- Designación del presidente de la Comisión de Derechos Humanos y demás integrantes del Consejo Consultivo (artículo 30, fracción XXXI, CPE).

Cabe señalar que está prevista la facultad del Congreso para revocar el mandato del gobernador y de los diputados en particular. Para ello se requiere que lo determine así el 65% de los electores inscritos en el listado nominal correspondiente y que el Congreso apruebe dicha remoción por el voto unánime de la Legislatura en el caso del gobernador, o de las dos terceras partes en el caso de los diputados (artículo 30, fracción XLI, CPE).

XI. OTRAS FUNCIONES

Además de las funciones legislativa, financiera y de control de la Asamblea ya descritas se encuentran las siguientes:

1. *Representativa*

El Congreso de Yucatán cumple la función de ser representante de los ciudadanos, así lo señala en la exposición de motivos de la actual ley de gobierno; además, la Constitución precisa que “El Poder Legislativo del Estado se depositará en una Asamblea de Representantes que se denominará «Congreso del Estado de Yucatán»” (artículo 18, CPE).

2. *Jurisdiccional*

Ejerce esta función en los casos de declaración de procedencia (comúnmente conocido como “desafuero”) y juicio político de los funcionarios públicos estatales, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán.

También, como ya se señaló, el Congreso de Yucatán cuenta con facultades para suspender o revocar el mandato a los integrantes del cabildo o declarar la desaparición de un ayuntamiento. De acuerdo con el artículo 84 de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo, las causas, términos y las modalidades para la suspensión o revocación del mandato y la desaparición de un ayuntamiento se sujetarán a lo previsto en la Ley Reglamentaria de la Fracción XL del artículo 30 de la Constitución Política del Estado de Yucatán.

Una facultad que también puede considerarse ejercicio de la función jurisdiccional es la de resolver en forma definitiva acerca de los límites municipales (artículo 30, fracción II, CPE).

3. *Dirección u orientación política*

En esta función, el Congreso tiene atribuciones para valorar los resultados de la ejecución de los programas que desarrolle el gobierno del estado, los organismos autónomos, municipios y demás personas físicas y morales que reciban recursos públicos; dicha facultad la ejerce a través de la Dirección de Evaluación del Presupuesto (artículo 73, LGPLY). Al evaluar la ejecución de los programas, el Congreso también ejerce la función de orientación política.

XII. ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS

1. *Requisitos de elegibilidad*

Para ser elegido diputado al Congreso de Yucatán se establecen requisitos que se podrían resumir en los siguientes: ser mexicano por nacimiento, así como yucateco en el ejercicio de sus derechos; veintiún años cumplidos; estar inscrito en el Registro Federal de Electores, y contar con credencial para votar; no haber sido sentenciado con resolución firme de autoridad judicial, por la comisión de delito intencional, que amerite pena privativa de la libertad; haber residido en el estado los dos años inmediatos anteriores a la elección; no desempeñar funciones en el ejército, policía, administración pública, Poder Judicial, órganos autónomos, así como tampoco ser ministro de culto religioso (artículo 22, CPE).

2. *Incompatibilidades*

Los diputados están impedidos para desempeñar otro cargo, comisión o empleo público (artículo 23, CPE).

3. *Prerrogativas parlamentarias*

Los diputados al Congreso son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo y no podrán ser reconvenidos por ellas (artículo 19, CPE).

Los diputados locales son servidores públicos, y como tales son responsables por la comisión de delitos en el ejercicio de su encargo, pero para proceder penalmente en contra de ellos se requiere la declaración de procedencia que emita el Congreso del Estado (artículo 97, CPE).

También está regulada la inviolabilidad del recinto del Poder Legislativo; el presidente de la Mesa Directiva será el encargado de garantizar el fuero constitucional de los diputados y velar por la inviolabilidad del recinto legislativo (artículos 7 y 33, LGPLY).

4. *Derechos*

Además de las prerrogativas, los diputados cuentan con derechos establecidos por el artículo 22 de la Ley de gobierno del Poder Legislativo, entre los que destacan:

- Acceso a la información, bienes y servicios legislativos, que les permita desempeñar con eficacia y eficiencia su encargo.
- Contar con el apoyo técnico, legal y administrativo.
- Participar con voz y voto en las sesiones del Pleno, así como en las comisiones en las que sea integrante, o bien sólo con voz cuando no sea integrante de las mismas.
- Iniciar leyes y decretos; proponer acuerdos; intervenir en las discusiones y votaciones; proponer modificaciones a los dictámenes.
- Integrar las comisiones y demás órganos directivos del Congreso.
- Solicitar al Congreso, la presencia o información de los titulares de los demás poderes públicos del estado, municipios y demás entidades de la administración pública estatal o municipal.
- Solicitar licencia o permisos para separarse del cargo.

5. *Obligaciones*

El artículo 22 de la Ley de gobierno del Poder Legislativo establece un catálogo de obligaciones de los diputados, entre los que se encuentran las siguientes:

- Orientar a sus representados de los mecanismos jurídicos y administrativos tendientes a hacer efectivos sus derechos fundamentales.
- Cumplir la Ley de Gobierno del Poder Legislativo; respetar el orden, la cortesía y disciplina legislativa; así como no divulgar las actuaciones e informaciones con carácter reservado o confidencial.

- En sus intervenciones en tribuna o en acto oficial, abstenerse de insultar u ofender a cualquier persona o institución.
- Desempeñar las encomiendas que el Pleno les confiera.
- Asistir con puntualidad a las sesiones que celebre el Congreso y las comisiones de las que sea integrante; así como permanecer en ellas.

6. Sanciones y régimen disciplinario

Existen algunas sanciones establecidas para casos específicos. Cuando algún diputado falte a tres sesiones consecutivas, sin licencia previa, se contempla una suspensión en el cargo por un periodo de sesiones (artículo 24, LGPLY).

También son causas de suspensión en el ejercicio del cargo de diputado: 1) la “declaratoria de procedencia de formación de causa”, dictada por el Congreso; 2) la resolución definitiva de juicio político; 3) la sentencia judicial firme que declare el estado de interdicción, y 4) la licencia (artículo 23, LGPLY).

XIII. CONSIDERACIONES FINALES

Es de reconocerse que en el Estado de Yucatán existen los instrumentos de participación ciudadana, que a diferencia de lo regulado en otras entidades como el Distrito Federal, plantean requisitos viables para el acceso a los mismos, así como un efecto vinculatorio que estimula su realización.

Destaca el caso de revocación de mandato para el gobernador y para los diputados en particular, un adelanto respecto a la regulación en el ámbito federal.

XIV. FUENTES CONSULTADAS

Bibliografía

- CAMPOS GARCÍA, Moisés y DOMÍNGUEZ SALDIVAR, Roger, *La Diputación Provincial en Yucatán, 1812-1823*, Mérida, Ediciones de la Universidad Autónoma de Yucatán, 2007.
- LEE BENSON, Nettie, *La Diputación Provincial y el federalismo mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1955.
- PAOLI BOLIO, Francisco José, *Yucatán. Historia de las instituciones jurídicas*, México, UNAM-Senado de la República, 2010.

Legislación

Constitución Política del Estado de Yucatán (publicada el 14 de enero de 1918, última reforma publicada 6 de diciembre de 2010), disponible en <http://www.congresoyucatan.gob.mx/pdf/CONSTITUCION.pdf> (última consulta 6 de diciembre de 2011).

Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán (publicada el 4 de octubre de 2010), disponible en http://www.congresoyucatan.gob.mx/pdf/ley_de_gobierno_del_poder_legislativo.pdf (última consulta 6 de diciembre de 2011).

Ley de participación ciudadana que regula el plebiscito, referéndum y la iniciativa popular en el Estado de Yucatán (publicada el 22 de enero de 2007), disponible en http://www.congresoyucatan.gob.mx/pdf/LEY_PARTICIPACION_CIUDADANA.pdf (última consulta 6 de diciembre de 2011).

Ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado de Yucatán (publicada en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado*, del 9 de marzo de 1989), disponible en http://www.congresoyucatan.gob.mx/pdf/LEY_RESPONSABILIDADES_SERVIDORES_PUBLICOS.pdf (última consulta 16 de diciembre de 2011).

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Yucatán (publicada el 24 de febrero de 1988, última reforma publicada 15 de diciembre de 2009, abrogada por la *Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán* del 4 de octubre de 2010), disponible en http://www.congresoyucatan.gob.mx/pdf/LEY_ORGANICA_DEL_PODER_LEGISLATIVO.pdf (última consulta 6 de diciembre de 2011).