

## EL PODER LEGISLATIVO DE JALISCO

José Miguel MADERO ESTRADA\*  
José Ricardo CARRAZCO MAYORGA\*\*

SUMARIO: I. *Breve reseña histórica.* II. *El Poder Legislativo en las Constituciones del estado jalisciense.* III. *Fuentes del derecho parlamentario.* IV. *La integración del Congreso local.* V. *Organización y funcionamiento de la Asamblea Legislativa.* VI. *Órganos de gobierno político-administrativos.* VII. *Facultades constitucionales del Congreso del Estado.* VIII. *Funciones del Congreso.* IX. *Los mecanismos de participación ciudadana.* X. *Estatuto de los diputados.* XI. *Consideraciones finales.* XII. *Bibliografía.*

### I. BREVE RESEÑA HISTÓRICA

En la historia del estado de Jalisco destacan innegables aportaciones a la vida federal mexicana. En el concierto de ese sistema, la entidad federativa es vanguardista y su presencia en el escenario nacional, a lo largo del tiempo, ha dado lugar sin cortapisas a consolidar nuestras instituciones.

El año de 1823 fue decisivo para la adopción del federalismo en México, la antigua intendencia de Guadalajara estaba en el vértice de la separación de México y en la preparación de los fundamentos del federalismo, de la cual fue factor importante para su implementación.

Guadalajara era una provincia con gran cultura política desde la época de la independencia y ya entonces circulaban, gracias a la publicación en

\* Doctor en derecho; profesor en la Unidad Académica de Derecho de la Universidad Autónoma de Nayarit, y magistrado en la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit.

\*\*Agradezco al licenciado Ricardo Carrazco sus valiosos apoyos para la recopilación de información, estudio y elaboración de este ensayo. El licenciado Carrazco es egresado por la Universidad Autónoma de Nayarit, título obtenido con mención honorífica, con la tesis intitulada: “La inconstitucionalidad por omisión”. Actualmente es secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit y alumno de la Maestría en Derecho Constitucional-Administrativo por la Unidad Académica Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Nayarit.

la capital de la provincia, obras como la *Política natural* de García Malo y la traducción de los artículos de la Confederación y de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, al paralelo que la edición de México.<sup>1</sup>

La sociedad jalisciense demostraba un gran avance en cultura política y jurídica, y ello se debió a la influencia de autores de la ilustración francesa, de pensadores ingleses como Jeremías Bentham,<sup>2</sup> y americanos como Tomás Paine. Asimismo, Louis Dumont, quien colaboró en Francia con Bentham, fue autor de un reglamento de las deliberaciones del Consejo, obra toral para el constituyente jalisciense, de tal suerte que su lectura en los años previos a las instauraciones de los grandes congresos en Jalisco era obligada.

Por otra parte, en el acta declarativa del 16 de junio del año de referencia apareció el término de “soberano” agregado al nombre del estado de Jalisco que denotaba autonomía en la entidad, la cual fue señalada en dicha acta de la siguiente manera: “declarada que es llegado el caso de hacerse el pronunciamiento tan deseado de erigirse esta provincia en Estado Soberano Federado con los demás de la grande Nación Mexicana, con el nombre de Estado Libre de Jalisco”.<sup>3</sup>

La sociedad política y jurídica jalisciense sostuvo que el sistema federal era el sistema adecuado para México, en este sentido, el sacerdote de Mascota, Francisco Severo Maldonado, publicó su obra *Contrato de Asociación para la república de los Estados Unidos de Anáhuac*, argumentando a favor de este sistema. Asimismo, el que sería el primer gobernador constitucional de Jalisco, Prisciliano Sánchez, publicaría el *Pacto federal de Anáhuac*, refrendando con ello al federalismo como el camino viable para el país, y eliminando el término de México para el nombre de la nación, sustituyéndolo por el de Anáhuac.<sup>4</sup>

Jalisco fue el tercer estado en toda la nación, después de Oaxaca y Yucatán, en convocar a elecciones para el Congreso Constituyente de Jalisco, convocando para ello el 26 de agosto de 1823 y obteniendo un resultado satisfactorio, ya que reunió a ilustres jaliscienses<sup>5</sup> que aportaron sus mejores

<sup>1</sup> González Oropeza, Manuel, *La Constitución de Jalisco de 1824*, notas preliminares de Manuel González Oropeza, Universidad de Guadalajara-Congreso del Estado de Jalisco, 1993.

<sup>2</sup> Bentham era especialmente interesante para la sociedad jurídica jalisciense, por sus ideas sobre sistemas penitenciarios y técnicas legislativas, así como sobre sus ideas acerca de la codificación, así lo refiere Manuel González Oropeza, *ibidem*, p. 9.

<sup>3</sup> Rendón García, Lina, *El Poder Legislativo de Jalisco*, Gobierno de Jalisco. 1988, p. 19.

<sup>4</sup> González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, p. 12.

<sup>5</sup> El 8 de septiembre de 1823 se declararon electos los siguientes constituyentes: 1. Prisciliano Sánchez Padilla; 2. Pedro Vélez Zúñiga; 3. Esteban Huerta Leal; 4. Juan N. Cumplido Rodríguez; 5. Diego Aranda y Carpinteiro; 6. José María Gil; 7. José Justo Corro Silva; 8. José

ideas en la elaboración de la primera Constitución de Jalisco, como paradigma del federalismo.

Cabe señalar, que el Congreso expidió 22 decretos preconstitucionales de septiembre de 1823 a marzo de 1824, entre los que destacan: el núm. 8, sobre que ningún empleo sea conferido en propiedad; el núm. 14, sobre libertad de esclavos;<sup>6</sup> el núm. 19, sobre el arreglo del Tribunal de la Audiencia, y el núm. 22, que fue relativo a la organización de la milicia cívica o guardia nacional.<sup>7</sup>

El Congreso Constituyente local, una vez integrado por sus miembros, elaboró la primera Constitución del estado, e hizo nombramientos, como por ejemplo el del jefe de policía.<sup>8</sup> Los primeros debates del Constituyente local trataron sobre la admisión y aceptación del Acta Constitutiva de la Federación, la cual fue aprobada sin problema alguno. La discusión de la Constitución comenzó el 20 de mayo de 1824 y fue aprobada el 18 de noviembre del mismo año,<sup>9</sup> de tal forma que oficialmente se le denominó a Jalisco como estado “libre”, acompañado del adjetivo “soberano”, con el fin de dar a entender que Jalisco sería poseedor de órganos propios de gobierno, independientes de las autoridades federales en cuanto a su régimen interior, característica fundamental del sistema federal.

Asimismo, tras haberse encomendado a una comisión especial del Constituyente, se entregó el plan de división provisional territorial del estado de Jalisco, dividiéndolo en 134 ayuntamientos, 26 departamentos, antes partidos, y 8 cantones:<sup>10</sup>

María Esteban Gil Bravo; 9. José Antonio Méndez; 10. Anastacio Bustamante Ocegüera; 11. Urbano Sanromán Gómez; 12. José María Castillo Portugal; 13. Santiago Guzmán Parra; 14. Ignacio Navarrete; 15. José Manuel Cervantes; 16. José Ignacio Cañedo y Arróniz; 17. José Esteban de Aréchiga; 18. Vicente Ríos; 19. Rafael Mendoza.

<sup>6</sup> Este decreto fue aprobado después de escuchar, con escándalo por parte del Congreso, que dos hijas de María Josefá Gutiérrez se encontraban como esclavas en Teocaltiche. Pérez Verdía, Luis, *Historia particular del estado de Jalisco*, Universidad de Guadalajara, vol. II, p. 220.

<sup>7</sup> González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, p. 18.

<sup>8</sup> Para ello, el Constituyente local se dividió en comisiones: Constitución; Gobernación; Legislación y Justicia; Hacienda; Guerra y Marina; Agricultura; Minería; Comercio y Artes; Institución Pública e Imprenta y Policía; Peticiones. En la Comisión de Constitución se contó con la participación de Pedro Vélez, Esteban Huerta, Prisciliano Sánchez, José María Gil, Juan N. Cumplido y José Ma. Castillo Portugal. Rendón García, Lina, *op. cit.*, pp. 23-25.

<sup>9</sup> González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, p. 16.

<sup>10</sup> Botello Aceves, Brígida del Carmen *et al.*, *Memoria del municipio en Jalisco*, Guadalajara, Gobierno de Jalisco, 1987, p. 34.

<i>Cantón</i>	<i>Departamentos</i>
Primer cantón (25 municipios)	Guadalajara (capital) Tlajomulco Tonalá Zapopan Cuquío
Segundo cantón (9 municipios)	Lagos (capital) San Juan de los Lagos Teocaltiche
Tercer cantón (17 municipios)	La Barca (capital) Atotonilco el Alto Tepatitlán
Cuarto cantón (29 municipios)	Sayula (capital) Tuxcamesco Zacualco Zapotlán el Grande
Quinto cantón (13 municipios)	Etzatlán (capital) Cocula Tequila
Sexto cantón (13 municipios)	Autlán de la Grana (capital) Mascota
Séptimo cantón (18 municipios)	Tepic (capital) Acaponeta Ahuacatlán Centispac Compustela Colotán
Octavo cantón (10 municipios)	Colotán

Así pues, la primera Constitución de Jalisco organizó los poderes del estado de manera integral y estableció los derechos humanos, los cuales aparecieron como prohibiciones o limitaciones a los órganos de gobierno, empero, la finalidad de la primera Constitución jalisciense era la de dilucidar cómo se llevaría a cabo la república federal, y establecer el sistema federal como forma de estado.

Finalmente, consideramos oportuno destacar las palabras del presidente del Congreso constituyente, Pedro Vélez, que fueron pronunciadas una vez concluida la discusión del Constituyente de Jalisco, el cual se hizo consistir de la siguiente manera:

Desde este día queda fijada para siempre la suerte de Jalisco y se van a amoldar los cimientos y las bases más duraderas del edificio de su independencia, de su libertad y de su felicidad. Jalisco no volverá a ser colonia de España, ni estará sujeta al capricho y despotismo del tirano de aquella desgraciada Nación y de sus mandarines de México.<sup>11</sup>

## II. EL PODER LEGISLATIVO EN LAS CONSTITUCIONES DEL ESTADO JALISCIENSE

Es por demás sabido, atendiendo a la teoría clásica de la división de poderes, que el Legislativo no puede depositarse en una sola persona, así como de que sus miembros son elegidos directamente por el pueblo, por lo que este poder reviste una destacada legitimación democrática, representando un pilar decisivo para la evolución constitucional en las leyes fundamentales y las instituciones del estado de Jalisco, en este sentido nos proponemos realizar un recorrido a través de la evolución constitucional que ha sufrido el órgano productor de normas, es decir, el Poder Legislativo.

### 1. *Constitución de 1824*

La Constitución de 1824 consignó un Poder Legislativo dividido en dos cámaras; por un lado la de Diputados, compuesta por treinta miembros, y la de Senadores, integrada por cinco vocales propietarios y dos suplentes; el Poder Ejecutivo se integró con un gobernador y un vicegobernador. Es de resaltar que el Senado fue considerado como parte del Poder Ejecutivo, pues sus funciones no eran de colegisar, sino de consultoría al gobernador, además de participar en los nombramientos del Ejecutivo y el desglose de la cuenta pública. El vicegobernador sería presidente del Senado.<sup>12</sup>

Empero, la función más importante del Senado consistió en la facultad de control de constitucionalidad de las leyes y actas, ya que este control político fue el que predominó en la primera mitad del siglo XIX en todo el país. A nivel federal se denominó Consejo de Gobierno y, posteriormente, bajo el régimen centralista se depositó en el Supremo Poder Conservador.

Así pues, la aparición del Poder Legislativo fue a partir de lo estipulado en los principios constitucionales generales del Plan de Gobierno Provisional, en los puntos 11 y 12, al establecer y conformar el Congreso Provincial Constituyente, convocatoria que estaría a cargo de la Diputación Provincial.

<sup>11</sup> González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, p. 28.

<sup>12</sup> *Idem.*

En la Constitución de 1824 se establecieron, en el capítulo II, las bases para el nombramiento de los diputados a partir de la celebración de juntas electorales municipales y juntas electorales de departamento.<sup>13</sup>

En este sentido, los capítulos II y III plantean los mecanismos para elegir a los representantes populares para el Congreso local, y corresponde al capítulo IV señalar las atribuciones del Congreso, así como de la Comisión Permanente. Asimismo, en el artículo 89 se establecen doce facultades y atribuciones que se expresan de manera directa, y otras tantas más se derivan de la fracción décima segunda.<sup>14</sup>

Del artículo invocado en el párrafo anterior, en la primera fracción, se establece una facultad eminentemente de tipo legislativo al ceñirse a decretar y derogar las leyes de la administración y gobierno interior del estado en todos sus ramos. En cuanto a las fracciones segunda a la quinta del citado precepto se contemplan facultades de tipo electoral, en tanto que regulan los votos de juntas electorales, decidir los empates, resolver sobre las deudas en la elección y las excusas de los individuos en los casos de elección del gobernador, vicegobernador y senadores.

Las fracciones sexta y séptima se refieren a atribuciones en el ámbito judicial, por tratarse de los casos de los funcionarios públicos, para formarles causa y fincarles responsabilidad oficial. Mientras que las fracciones octava, novena, décima y décima primera establecen facultades de tipo fiscal, tanto en la fijación de contribuciones como de fiscalización al examinar las cuentas.<sup>15</sup>

En la fracción décima segunda, como se establecía, se hace mención sobre las demás facultades que se le otorgan y que se encuentran distribuidas en la Constitución. Las cuales se hacían consistir en: la división territorial y sus límites que señala el artículo 5; cambiar temporalmente la residencia del lugar de sesiones (capital del estado) con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes (artículo 71); elegir presidente, vicepresidente y dos secretarios para el Congreso entre los diputados, con lo que cesan las funciones de la Comisión Permanente (artículo 76); recibir por escrito el informe del gobernador el 1o. de febrero de cada año (artículo 78); elegir a la Comisión Permanente (artículo 81); aprobar los reglamentos de la administración pública, elaborados por el gobernador (artículo 117, fracción VI); establecer el juicio por jurados en el estado, cuando así se

<sup>13</sup> Véanse los artículos 44 a 70 de la Constitución jalisciense de 1824.

<sup>14</sup> Macías Vázquez, María Carmen, "Jalisco", en Cienfuegos Salgado, David, *Historia constitucional de las entidades federativas*, México, Porrúa-UNAM, 2007, p. 450.

<sup>15</sup> *Idem*.

considere conveniente (artículo 230); aclarar las dudas sobre la ley de parte del Supremo Tribunal de Justicia que le sean enviadas por conducto del gobernador (artículo 236, fracción V); en cuanto a la Tesorería del Estado, el Congreso tenía facultad para nombrar anualmente a cinco individuos con la posibilidad de ser diputados, para la revisión de las cuentas y aprobación del informe (artículo 256); en lo concerniente a la milicia, el Congreso podía designar anualmente la parte que habría de prestar en el estado un servicio continuo; asimismo, el Congreso podía formular un reglamento para dichas milicias (artículo 258 y 259). Y, finalmente, en cuanto hace a la instrucción pública, se señalaba al Congreso como aquél facultado para formar un plan general de instrucción pública con la finalidad de uniformarla (262).

Por otra parte, la Constitución de Jalisco de 1824 estableció un sistema completo de control de constitucionalidad de las leyes, no confiado a los tribunales, sino a otros órganos y niveles de gobierno, por lo que en cada cantón había una junta cantonal encargada, entre otras funciones, de velar sobre la observancia de la Constitución y la aplicación de las leyes en el territorio del respectivo cantón, debiendo dar parte al gobernador de las infracciones que identificara. De la misma manera se confió al Senado del estado la facultad de velar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes, dando parte al Congreso del Estado de las infracciones.<sup>16</sup> En este sentido, a pesar de no existir expresamente el principio de supremacía constitucional, los mecanismos que lo garantizaban, resultaban más elocuentes que si sólo se hubiera consignado en un artículo.

## 2. Constitución de 1857

Macías Vázquez<sup>17</sup> refiere que en esta Constitución, las facultades del Congreso se redujeron a diez, de las doce que contenía la Constitución de 1824, pero con un contenido más amplio, así como que en el artículo 19, en sus dos primeras fracciones, se le concedían más facultades para legislar en todos los ramos de la administración y gobierno interior, y formar los respectivos códigos.

En las fracciones tercera y cuarta modificadas se establecieron facultades hacendarias en el sentido de fijar los gastos y contribuciones, así como el examinar las cuentas. Por su parte, las fracciones quinta a séptima se refirieron al gobernador del estado, facultando al Congreso para declarar su elección e insacular, tanto en los casos en que no se alcanzara la mayoría ab-

<sup>16</sup> *Diario de las Sesiones*, sesión del 27 de septiembre de 1824, t. III.

<sup>17</sup> Macías Vázquez, María Carmen, *op. cit.*, p. 451.

solita requerida por la ley, o bien entre los insaculados designar quien debía ser el gobernador en las faltas de aquél. Asimismo, se agregó una facultad que no contemplaba la Constitución anterior, la cual consistía en conceder facultades extraordinarias al gobernador y conocer de su renuncia y la de los insaculados.

De igual manera, se adicionó en esta Constitución, específicamente en las fracciones 8 y 9, la facultad del Congreso de nombrar a los ministros del Tribunal Supremo de Justicia y organizar los tribunales del estado.

### 3. *Constitución de 1906*

En esta Constitución se ampliaron las facultades a veintidós,<sup>18</sup> y con ello se contemplaron nuevas relaciones con el Poder Ejecutivo.

En cuanto a las relaciones con el Ejecutivo, se encuentran las fracciones 2, 6, 9, 10, 11, 12, 14, 15 y 17, que en general otorgaron facultades para que el gobernador representara al estado o la persona que éste designara; se establecieron las bases para celebrar empréstitos, así como la facultad de mandar pagar las deudas que contraía el estado; conocer de la renuncia del gobernador, de los diputados y magistrados, así como de sus licencias; designar, en los términos de la Constitución, al ciudadano que debía suplir al gobernador. Asimismo, se le conceden facultades para aprobar los convenios sobre límites que firmara el gobernador, al igual que facultades extraordinarias y definir competencias entre el gobernador y el supremo tribunal de justicia.<sup>19</sup> Así pues, se estableció una serie de facultades compartidas entre el gobernador y el Congreso, por lo que apareció un sistema de frenos y contrapesos, ya que una serie de facultades no eran de ejercicio directo y exclusivo de cada poder.

Por otra parte, en la tercera fracción se estableció la facultad de hacer la división del estado, tanto la política, la judicial y administrativa. En las fracciones 4 y 5 se le concedieron al Congreso las facultades fiscales ya consagradas en la Constitución anterior, referentes a la aprobación de gastos y determinación de impuestos, aprobación de cuentas, así como la facultad de crear y suprimir empleos.

En las fracciones 7, 8 y 12 se consagraron facultades de orden electoral, consistentes en calificar el escrutinio y cómputo de los votos para cargos de

<sup>18</sup> El artículo 23 de la Constitución de 1906 era el que contenía las facultades del Congreso local.

<sup>19</sup> Alarcón, Jorge R., *Evolución constitucional de Jalisco, 1824-1976*, México, Universidad de Guadalajara, Instituto de Estudios Sociales, 1977, p. 72.



gobernador y magistrados, la calificación de elecciones y la convocación a ellas cuando así fuera necesario.

Las facultades judiciales se previeron en la fracción 13, en la que se señaló la facultad del Congreso de convertirse en jurado de acusación y sentencia respecto de funcionarios públicos de alto nivel.

Ahora bien, en cuanto a facultades del orden administrativo interno del Congreso, en la fracción 20 se le concedió la atribución de nombrar a sus empleados y su remoción, así como el otorgamiento de recompensas, pensiones y condecoraciones.

Y por último, pero no menos importante, la facultad consignada en la fracción 28, relativa a la dispensa de ley, la cual según el maestro Alarcón es interpretada “como la facultad de dispensar ciertos requisitos legales más que como una facultad de tipo genérico para dejar a la ley sin efecto”.<sup>20</sup>

#### 4. *Constitución de 1917*

A esta ley fundamental no se le agregaron funciones diversas a las consagradas por su predecesora, no obstante las facultades se incrementaron a veintitrés, ya que la fracción XIX de la Constitución de 1906 se dividió en dos fracciones, la XXI, correspondiente a otorgar recompensas, y la XXII, relativa a la declaración de beneméritos del estado.

### III. FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO

El *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia define a la palabra fuente como “manantial de agua que brota de la tierra”, y que si bien no es una definición de fuente del derecho en sentido estricto, denota de forma clara que la palabra fuente engloba el origen de la existencia de algo, por lo que en cuanto a lo que nos interesa, las fuentes del derecho son los hechos o actos que dan origen a las normas jurídicas, tal y como Miguel Carbonell ya ha dejado asentado: “son fuentes del derecho todos los hechos y actos que, de acuerdo con las normas sobre la producción jurídica de un ordenamiento determinado, crean o pueden crear relaciones jurídicas con efectos erga omnes”.<sup>21</sup>

Luego entonces, las fuentes del derecho parlamentario son, en primer término, la Constitución Política del Estado de Jalisco, la cual asienta las

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 73.

<sup>21</sup> Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México, UNAM, 1998, pp. 26, 181 y ss.

bases y principios por medio de los cuales la actividad parlamentaria se regirá, así como los procedimientos para la creación de leyes. Asimismo, ostentan el carácter de fuentes del derecho la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco y el Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo. La existencia de estos últimos ordenamientos está prevista en el artículo 35, fracción XXXI, de la Constitución local, que textualmente establece: “son facultades del Congreso: ...XXXI. Expedir su Ley Orgánica, formar sus reglamentos y dictar las disposiciones necesarias para el buen funcionamiento de sus oficinas, así como ejercer las demás atribuciones que le confiera la ley”.

Por tanto, dichos ordenamientos jurídicos son fuente del derecho parlamentario del estado de Jalisco, las cuales se caracterizan por ser normas autonómicas destinadas a la tramitación y aprobación de leyes, sin dejar de mencionar que son normas que establecen las bases para la organización y funcionamiento interno del Poder Legislativo y de sus dependencias administrativas y técnicas.

Se destaca, no obstante que el reglamento es una norma jurídica general subordinada a la Constitución y la ley orgánica, en aras de un efectivo desdoblamiento normativo, el reglamento se encuentra muy ligado al derecho y la técnica legislativa, y goza de cierta independencia y exclusividad sobre determinadas materias.<sup>22</sup> La trascendencia de este reglamento deriva de dos razones: *a)* por su lugar preeminente dentro de la jerarquía normativa, debido a que si bien no es una ley en sentido formal, se aplica para la tramitación y aprobación de las leyes y decretos, así como de otros procedimientos especiales, y *b)* porque de su regulación depende el funcionamiento y operatividad política del Congreso. Así lo ha establecido la jurisprudencia de los tribunales de la Federación:

...si a un cuerpo de leyes se le denomina “reglamento”, pero el mismo es emitido por un Congreso local y es promulgado por el Ejecutivo del Estado, quien además, ordena su publicación, debe entenderse que tiene el carácter de “ley” tanto desde el punto de vista formal como material, pues aparte de ser un ordenamiento general, abstracto e impersonal, en su confección interviene el órgano encargado de la elaboración de las leyes y se sigue el procedimiento exigido para su validez.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 77.

<sup>23</sup> Amparo en revisión 362/85, Pleno, Séptima Época, *Semanario Judicial de la Federación*, informa 191186.

Así pues, en el criterio vertido por los altos tribunales se llega a considerar que el reglamento que desdobra la ley orgánica del Poder Legislativo puede considerarse que entre éste y la Constitución no exista un ordenamiento intermedio, dado de que si el Congreso goza de autonomía para organizar su estructura interna y asegurar el ejercicio de sus funciones, éste determina libremente su propio reglamento. En este sentido, es de resaltar que la Ley Orgánica del Poder Legislativo y los reglamentos internos que se deriven no pueden ser objeto de observaciones por parte del Ejecutivo estatal, es decir, no puede hacer uso de su facultad de veto, respecto de estos ordenamientos jurídicos.<sup>24</sup>

#### IV. LA INTEGRACIÓN DEL CONGRESO LOCAL

La ley fundamental del Estado mexicano, en su artículo 116, establece las bases para la integración de los poderes legislativos estatales, consagrando las prescripciones mínimas que deben guardar las entidades, a fin de que éstas respeten el mandato constitucional, y una vez observado, en el ámbito de su autonomía, regule de forma discrecional la organización y funcionamiento del ente productor de normas, a partir del acatamiento escrupuloso de la norma constitucional.

En primer término, la *lex superior*, en el dispositivo constitucional 116, establece la obligatoriedad de la existencia de una división del poder público en los estados, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, por lo que al efecto la Constitución del Estado de Jalisco, en su artículo 16, señala que el Poder Legislativo se deposita en una asamblea que se denomina Congreso del Estado, así, en esta división de poderes, se destaca la prohibición de reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, así como la de no depositar el Legislativo en un solo individuo; de ahí la obligación constitucional de conformar al ente productor de normas en aras de garantizar la pluralidad de ideas en un órgano compuesto por integrantes que garanticen la heterogeneidad popular siguiendo las bases y principios que conforme a sus Constituciones se indique,<sup>25</sup> quienes serán electos mediante elección di-

<sup>24</sup> En este sentido, la Constitución Política del Estado de Jalisco, en su artículo 33, séptimo párrafo, fracción I, establece: “la facultad de objetar proyectos de ley o decreto no comprenderá lo siguiente: I. La aprobación, modificación, derogación o abrogación de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y los reglamentos internos que se deriven;...”.

<sup>25</sup> En este sentido, el artículo 116, en su segundo párrafo, establece: “los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:...”. De aquí se desprende la facultad de los estados, en ejercicio de su autonomía, de integrar el Congreso del Estado, conforme a las bases que su propia Consti-

recta y por sufragio universal, libre secreto, y en respeto del principio republicano de la renovación periódica de los mismos, su encargo será temporal.

En tal virtud, las Constituciones de los estados deben determinar el número de legisladores, el cual deberá ser proporcional al número de habitantes, conforme a los parámetros que la norma suprema establece, que en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en las poblaciones que no alcancen los 400 mil habitantes; de nueve, en aquéllos cuya población exceda de este número pero no alcance a 800 mil habitantes, y de once en las entidades cuya población sea superior a esta última cifra, como es el caso del estado de Jalisco. Asimismo, por obligación constitucional, los miembros de las legislaturas estatales no gozan de reelección para el periodo inmediato, y son elegidos según el principio de mayoría relativa y de representación proporcional.

El número de diputados del Congreso, como se ha asentado en líneas anteriores, se ha dejado al arbitrio de la Constitución del Estado, con la única obligación de conformarse cuando menos por once miembros, tendiendo el Constituyente estatal la facultad discrecional el de establecer el número de los miembros del Congreso con la única exigencia de no conformarlo con menos de esa cantidad. Así pues, la Constitución del Estado, en su artículo 18, consagra que el Congreso se compondrá de veinte diputados electos por el principio de mayoría relativa y diecinueve electos según el principio de representación proporcional, que en total asciende a 39 legisladores.<sup>26</sup>

Es de resaltar que los estados con mayor número de diputados son:

<i>Estado</i>	<i>Número de diputados</i>
México	75
Guerrero	46
Veracruz	45
Nuevo León y Oaxaca	42
Chiapas y Sinaloa	40

tución estadual lo indique, en congruencia con los principios de integración que la Constitución general en este dispositivo constitucional señala.

<sup>26</sup> En este sentido, se destaca un error terminológico de los artículos 17 y 18 de la Constitución del estado, al referir el primero de ellos que: “el Congreso del Estado se integrará con representantes populares electos y se renovará cada tres años, conforme al procedimiento que establezca la Ley Electoral”, lo cual pareciera en primer término que trastoca los principios de la Constitución general al no respetar la integración del Congreso por representantes electos y de representación popular. No obstante, el artículo 18 señala la composición del Congreso por representantes electos por los dos principios.

Por otra parte, las entidades con menor número de diputados al Congreso son:

<i>Estado</i>	<i>Número de diputados</i>
Hidalgo	29
Aguascalientes y San Luis Potosí	27
Colima, Baja California, Durango, Querétaro, Quintana Roo y Yucatán	25
Baja California Sur	21

Tal y como se ha manifestado, el sistema de elección de los miembros del Congreso de Jalisco es un sistema mixto, es decir, se rige bajo el principio de mayoría relativa, así como el de representación proporcional destinada a las minorías, a fin de alcanzar veinte diputados electos bajo el primer principio, y diecinueve por el segundo. Como es bien sabido, el principio constitucional de mayoría relativa consiste en asignar curules a los candidatos más votados, es decir, que hayan obtenido la mayor cantidad de votos en cada uno de los distritos electorales en que se distribuye el territorio del estado. Así, la característica primordial de esta modalidad es la de asignar una victoria electoral por una simple diferencia aritmética de votos. Por otra parte, la representación proporcional es el principio de asignación de curules, mediante el cual se atribuye a cada partido o coalición un número de diputaciones de manera proporcional al número de votos obtenidos a su favor para la elección de los diputados por el principio de representación proporcional se constituirá el territorio del estado en una sola circunscripción o en varias circunscripciones plurinominales, se destaca que esta modalidad no es pura, dado que para obtener el diputado, este principio se combina con el de mayoría para dar mayor representatividad a las corrientes políticas minoritarias relevantes, y así establecer las minorías parlamentarias necesarias para el contrapeso político.

Finalmente, la norma fundamental del estado, en su artículo 20, fracción IV, establece que ningún partido político puede contar con un número de diputados por ambos principios que exceda el 60%<sup>27</sup> de representación en el Congreso, lo que impide que un solo partido político, si bien con mayoría en el Congreso, pueda aprobar resoluciones que forzosamente exigen una votación calificada, por lo que tendrá que recurrir a la búsqueda del

<sup>27</sup> En este sentido, un partido político únicamente podrá contar hasta con 23 diputados del Congreso, dado que con 24 se tiene el 61.53% de representación, excediendo el límite establecido.

consenso y el diálogo con el remanente de las fracciones parlamentarias que integran el Congreso.

## V. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

La Constitución jalisciense, en su artículo 16, consagra que el Poder Legislativo se deposita en una asamblea que se denomina: Congreso del Estado. Dicha asamblea es unicameral, y es el órgano colegiado encargado de aprobar las leyes previamente discutidas, así como de llevar un serie de funciones de control parlamentario, por tanto, es un órgano deliberativo y se rige por los principios de libertad e igualdad entre sus miembros, por lo que a sus integrantes se les provee de lo necesario para el cumplimiento de sus funciones.

En este sentido, el artículo 18 de la norma constitucional local, en su párrafo segundo, consagra el principio de igualdad de sus miembros al señalar que todos los diputados tendrán los mismos derechos y obligaciones, los cuales podrán organizarse en grupos parlamentarios.

Por otra parte, a fin de garantizar la operatividad y funcionamiento del Congreso estatal, se establecen elementos como el lugar de residencia habitual, que no es otra cosa sino la sede parlamentaria, que en atención al artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, la sede<sup>28</sup> del mismo es la ciudad de Guadalajara, capital del estado de Jalisco, y el edificio donde se asienta el Congreso del Estado se denomina: “Palacio del Poder Legislativo”.

Para efectos de la instalación de la legislatura, a las 11:00 horas del 25 de enero del año de la renovación de sus miembros, en el recinto oficial del Congreso deben reunirse todos los diputados propietarios electos a fin de celebrar una junta preparatoria;<sup>29</sup> la conducción de ésta recae en la Mesa Directiva saliente, quien funge como comisión instaladora. Es de resaltar

<sup>28</sup> El mismo artículo de la Ley Orgánica, en su párrafo segundo, prevé la posibilidad de cambiar transitoriamente de lugar de sede, dentro de la entidad, lo cual deberá declararse mediante decreto como “Recinto Oficial”, con la debida notificación a los otros dos poderes. Asimismo, en atención al artículo 5o., párrafo segundo del mismo ordenamiento, se prevé la factibilidad de que el Congreso del Estado, por decisión la Mesa Directiva, mediante notificación a los integrantes de la Asamblea, pueda asentarse en cualquier otro lugar, cuando por causas de fuerza mayor o caso fortuito le impidan ejercer sus atribuciones dentro del Palacio del Poder Legislativo.

<sup>29</sup> La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco señala, en su artículo 7o., que la asistencia a la junta preparatoria se hace sin previa cita, por lo que la única forma de tener conocimiento de ella es por medio del conocimiento de la norma que prevé la citación a la junta preparatoria, es decir, con el conocimiento del artículo 7o., antes indicado.

que dicha junta tiene por objeto tomar la protesta de los diputados electos, elegir la primer Mesa Directiva de la legislatura entrante; formalizar la entrega-recepción de los bienes y derechos del Congreso, así como de citar a la sesión solemne de instalación de la nueva legislatura, la cual tendrá verificativo el 1o. de febrero del año posterior al de la elección.

Así pues, si a la Junta Preparatoria no asiste la mayoría de los diputados electos, se citará para una nueva reunión al día siguiente a la misma hora, notificando a los ausentes por escrito, y de no darse una asistencia de la mayoría a esta cita se realizará la junta preparatoria<sup>30</sup> con los miembros presentes.

Una vez integrada la Asamblea es necesario que los diputados se presenten de forma personal a las sesiones de instalación y apertura con el debido quórum, el cual, en atención al artículo 27 de la Constitución local, deberá ser bajo la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros; en despliegue de lo anterior, la Ley Orgánica prevé en su artículo 126 que el quórum legal para el debido funcionamiento del Congreso se forma con la mitad más uno del número total de sus miembros, salvo las excepciones previstas constitucionalmente. Éste es otro elemento que otorga legitimidad a las resoluciones que se acuerden en la asamblea. Así pues, si el Congreso se conforma por 39 legisladores, se requerirán de cuando menos de la presencia de 20 diputados, que son la mayoría de sus integrantes.

Ahora bien, en observancia al principio republicado de renovación periódica del poder, el artículo 24 de la Constitución jalisciense establece que el Congreso del Estado se instalará cada tres años, el 1o. de noviembre del año de la elección. Dicho Congreso sesionará por lo menos cuatro veces al mes durante los periodos comprendidos del 1o. de febrero al 31 de marzo, y del 1o. de octubre al 31 de diciembre de cada año, fuera de los cuales debe sesionar cuando menos una vez al mes. Pese a lo anterior, en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, en su artículo 125, párrafo segundo, aparece una disposición no congruente con el mandato constitucional, al establecer: "... 2. El Congreso del Estado debe sesionar como mínimo, dos veces por semana durante los periodos comprendidos del primero de febrero al treinta y uno de marzo y del quince de septiembre al quince de diciembre de cada, año, fuera de estos periodos debe sesionar cuando menos dos veces por mes.

Luego entonces, sobreviene una disposición normativa que no guarda conformidad con la norma constitucional, en consecuencia se ve actualizada una inconstitucionalidad de la ley orgánica en su carácter de ley secundaria.

<sup>30</sup> En esta junta preparatoria, de forma rigurosa, se seguirá el orden del día que para el efecto prevé el artículo 10 de la Ley Orgánica.

Por otra parte, el Congreso puede celebrar sesiones extraordinarias,<sup>31</sup> en las cuales puede tratar los asuntos de la siguiente naturaleza:

- a) En las que se trate la desintegración de ayuntamientos, suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros.
- b) Las que se celebren en cumplimiento de las disposiciones de la ley estatal en materia de responsabilidades de los servidores públicos.
- c) Las que se convoquen por algún asunto urgente, a consideración de la Mesa Directiva.

Otro de los elementos indispensables para el debido funcionamiento del Congreso lo constituye una organización adecuada del cuerpo deliberante, así pues, la organización administrativa-técnica del Congreso se integra por la Secretaría General,<sup>32</sup> la Auditoría Superior del Estado, el Órgano Técnico de Responsabilidades, el Órgano Técnico de Hacienda Pública, el Instituto de Investigaciones y Estudios Legislativos, el Órgano Técnico de Puntos Constitucionales y Técnica Legislativa, el Órgano Técnico de Asuntos Metropolitanos, el Órgano Técnico de Educación, el Órgano Técnico de Desarrollo Humano y finalmente el Órgano Técnico de Seguridad Pública.

Asimismo, el Congreso estatal desarrolla funciones de diferente naturaleza legislativa, y una forma de distinguirlas es por medio del producto normativo que emite; así, al tratarse de los mismos miembros que integran el Parlamento en un periodo determinado, sus esfuerzos pueden arrojar resultados legislativos diversos o de naturaleza distinta.

De esta forma, la asamblea legislativa estatal puede desempeñar funciones como Poder Constituyente Originario, al emitir una Constitución en su carácter de norma fundante que da vida al Estado, que al terminar con dicha labor este poder desaparece, dado que es la única labor que tiene encomendada; en el propio producto constitucional se establece la forma de su

<sup>31</sup> El artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco prevé los supuestos normativos en los cuales se pueden celebrar sesiones extraordinarias.

<sup>32</sup> La Secretaría General es el órgano administrativo dependiente de la Asamblea que se encarga de la coordinación, supervisión y ejecución de las tareas que permitan el mejor cumplimiento de las funciones legislativas y la atención eficiente de las necesidades administrativas y financieras (artículo 46, LOPLEJ). La Secretaría General, para su óptimo desempeño, cuenta con direcciones agrupadas en área legislativa y administrativa. En el área legislativa cuenta con: *a*) Dirección de Procesos Legislativos; *b*) Dirección de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo; *c*) Dirección de Biblioteca, Archivo y Editorial; *d*) Dirección de Comunicación Social, y *e*) Dirección de Vinculación Ciudadana.

En cuanto al área administrativa cuenta con: *a*) la Dirección de Administración y Recursos Humanos; *b*) Dirección de Apoyo Informático; *c*) Dirección de Control Presupuestal y Financiero, y finalmente *d*) Dirección de Servicios Generales (artículo 50, LOPLEJ).



mutabilidad, creando para ello un órgano reformador de la Constitución, el cual se compone comúnmente por la Congreso del Estado, los ayuntamientos y en algunos lugares se da intervención directa a los electores, por medio de los mecanismos de participación ciudadana, como pueden ser el referéndum y el plebiscito. De igual manera, la Constitución general, en el artículo 135, otorga intervención a las legislaturas de los estados, por lo que se traduce en una posibilidad de que el Congreso del estado de Jalisco, pueda aprobar o rechazar las adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, la Legislatura de Jalisco se encuentra facultada para iniciar leyes o decretos de la competencia federal ante el Congreso de la Unión, así como para intervenir en el proceso de creación de estados dentro de los límites ya existentes.<sup>33</sup> Y finalmente las funciones de la asamblea legislativa relacionadas con las que le otorgan la propia Constitución del Estado de Jalisco y las leyes de la materia.

## VI. ÓRGANOS DE GOBIERNO POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS

El Congreso local, además de su estructura técnica-administrativa, cuenta con órganos de dirección o gobierno, como la Junta de Coordinación Política y la Mesa Directiva del Congreso del Estado.

### 1. *Junta de Coordinación Política*

Es el órgano plural y colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos que coadyuven para que la Asamblea adopte las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden.

Dicha junta se integra por los coordinadores de cada fracción parlamentaria. Su presidente es el coordinador de la fracción o grupo parlamentario que por sí mismo cuenta con la mayoría absoluta en el Congreso, y ejerce sus funciones durante toda la legislatura. En caso de que ninguna fracción o grupo parlamentario se encuentre en este supuesto, la responsabilidad de presidir la junta es desempeñada sucesivamente por los coordinadores de las fracciones o grupos parlamentarios que cuenten con un mínimo

<sup>33</sup> El artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta a las legislaturas de los estados para iniciar leyes o decretos; dichas iniciativas pasarán desde luego a comisión. Por otra parte, en el artículo 73, fracción III, de la misma *lex superior*, se faculta a las legislaturas de los estados a participar en la creación de nuevas entidades federativas dentro de los límites ya existentes.

de dos diputados, en orden decreciente del número de legisladores que los integren, con una duración de cuatro meses, tal como lo establece el párrafo tercero del artículo 39 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco. Y si se da el caso de que dos fracciones parlamentarias tengan igual número de diputados, se tomará el porcentaje de votación válida obtenida por el partido político en la elección de diputados para determinar el orden que le corresponde a la Presidencia.

Las atribuciones más características de este órgano son de carácter político y administrativo, como son: impulsar la conformación de consensos a fin de agilizar el trabajo legislativo; proponer a la Asamblea el nombramiento de comisiones, comités y servidores públicos del Congreso; proponer a la Asamblea, el nombramiento para su designación del secretario general, del titular del Instituto de Investigación y Estudios Legislativos, y de los titulares de los órganos técnicos de Hacienda Pública, de Responsabilidades, de Educación, de Desarrollo Humano, de Asuntos Metropolitanos, de Seguridad Pública y de Puntos Constitucionales y Técnica Legislativa; presentar propuestas al proyecto de presupuesto anual que presente la Comisión de Administración; presentar a la Mesa Directiva propuestas del programa legislativo de las sesiones, así como el calendario para su desahogo; designar a su secretario técnico, y finalmente proponer a la Asamblea el nombramiento de los consejeros electorales representantes del Poder Legislativo ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana.

## 2. *La Mesa Directiva del Congreso del Estado*

Se integra por el presidente,<sup>34</sup> dos vicepresidentes, dos secretarios y dos prosecretarios, quienes duran en sus funciones cuatro meses. La Asamblea elige, por mayoría absoluta de votos, a los integrantes de la Mesa Directiva, mediante listas que contengan los nombres de los diputados propuestos por las fracciones o grupos parlamentarios con sus respectivos cargos, quienes sólo pueden ser removidos por causa justificada, con el voto de la mayoría absoluta de los diputados.

La elección de los integrantes de la Mesa Directiva para el primer periodo de la legislatura se lleva a cabo en la celebración de la junta preparatoria de la instalación del Congreso. En lo subsecuente, la Mesa Directiva se elige en cualquier sesión dentro de los primeros quince días del mes anterior al comienzo del periodo en que deba fungir.

<sup>34</sup> La presidencia de la Mesa Directiva del Congreso no puede recaer en la misma fracción o grupo parlamentario que detente la presidencia de la junta de coordinación política en el mismo periodo (artículo 39, fracción 4, de la LOPLEJ).

La Mesa Directiva representa jurídicamente al Poder Legislativo, a través de su presidente y dos secretarios, no obstante, puede delegar dicha representación de forma general o especial, además le corresponde conducir las sesiones de la Asamblea y asegurar el adecuado desarrollo de las discusiones y votaciones; formular y cumplir el orden del día, llevar el control de las asistencias de los diputados; velar que las iniciativas, dictámenes, acuerdos, mociones y demás escritos que sean presentados en la sesión, cumplan con los requisitos de formulación y presentación; realizar el registro y seguimiento de los asuntos encomendados a comisiones y comités, y finalmente conocer de la responsabilidad administrativa de los diputados.

Asimismo, en el orden político administrativo, el Congreso cuenta con órganos internos, como son: a) las comisiones legislativas; b) los comités, y c) los grupos parlamentarios.

#### A. *Las comisiones legislativas*

El sistema de comisiones permite una división del trabajo para elaborar los estudios, realizar deliberaciones y los consensos relacionados con una iniciativa de ley, decreto o acuerdo. Las comisiones legislativas con órganos internos del Congreso que, conformados por diputados, tienen por objeto el conocimiento, estudio, análisis y dictamen de las iniciativas y comunicaciones presentadas a la Asamblea. Se destaca que todas las comisiones legislativas son colegiadas, y se integran por el número de diputados que determine la Asamblea a propuesta de la Junta de Coordinación Política, debiendo ser de preferencia un número impar; cuando no sea así, el presidente tendrá voto de calidad.

Es de resaltar que todos los grupos parlamentarios tienen derecho al menos a una presidencia de comisión, la propuesta de integración de las comisiones la propone la junta de coordinación política, buscando el equilibrio en cuanto a la representación política y social de todos los grupos parlamentarios.

Las 36 comisiones legislativas de carácter permanente son: Administración; Asuntos Electorales; Asuntos Indígenas; Asuntos Metropolitanos; Asuntos Migratorios; Ciencia y Tecnología; Cultura; Derechos Humanos; Desarrollo Agrícola; Desarrollo Económico; Desarrollo Forestal; Desarrollo Humano; Desarrollo Municipal; Desarrollo Regional; Desarrollo Urbano; Educación; Equidad de Género; Fomento Artesanal; Ganadería; Gobernación; Hacienda y Presupuestos; Higiene y Salud Pública; Justicia; Juventud y Deporte; Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable; Participación Ciudadana-

na; Planeación para el Desarrollo; Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos; Readaptación Social; Recursos Hidráulicos y Pesca; Responsabilidades; Seguridad Pública y Protección Civil; Trabajo y Previsión Social; Turismo; Vialidad, Transporte y Comunicaciones, y Vigilancia.

Por regla general, las sesiones de las comisiones son públicas, a menos de que la mayoría de sus integrantes decida que, por la naturaleza del asunto a tratar, deba celebrarse en forma reservada. Las comisiones deben contar con más de la mitad de sus integrantes para sesionar válidamente, y sus resoluciones se toman por mayoría relativa y en caso de empate, como ya se mencionó, el presidente tiene voto de calidad.

### B. *Los comités*

Éstos tienen el carácter de órganos auxiliares de las actividades administrativas del Congreso, y son constituidos por disposición de la Asamblea, y de ninguna manera pueden desempeñar funciones atribuidas a las comisiones legislativas. Son órganos colegiados, que se integran por un diputado de cada grupo parlamentario, cuentan con un presidente y vocales, las decisiones son tomadas por mayoría absoluta de sus miembros, y en caso de empate el presidente tiene voto de calidad. Su presidente se elige a propuesta de la Junta de Coordinación Política con aprobación de la mayoría absoluta de la Asamblea.

La Asamblea forzosamente debe designar cuando menos a los comités de: Biblioteca, Archivo y Editorial; Peticiones y Atención Ciudadana; Proceso Legislativo; y Relaciones interparlamentarias y Asuntos Internacionales.

### C. *Grupos parlamentarios*

Las fracciones o grupos parlamentarios configuran la forma de organización de los diputados a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en el Congreso, coadyuvan al mejor desarrollo del proceso legislativo y facilitan la participación de los diputados para el mejor cumplimiento de sus funciones legislativas. Únicamente puede haber una fracción o grupo parlamentario por partido político con representación en el Congreso. No obstante, en caso de que por parte de un partido político sólo haya un diputado o los diputados que dejen de pertenecer a una fracción parlamentaria, sin integrarse a otra, son apoyados con las mismas consideraciones que todos los legisladores, a fin de que puedan desempeñar sus atribuciones de representación popular.

Será en el lapso comprendido entre la celebración de la junta preparatoria y la sesión de instalación de la legislatura cuando los diputados, en aras de conformar una fracción parlamentaria, entreguen a la Secretaría General un acta en la que conste la decisión de constituirse en fracción o grupo parlamentario y el nombre y firma de sus integrantes, un acta en donde consten las normas internas de funcionamiento y el nombre del diputado que haya sido electo conforme a los estatutos de cada partido político, como coordinador de la fracción o grupo parlamentario.<sup>35</sup> Al quedar debidamente integrado un grupo parlamentario se tratará de que sus integrantes ocupen espacios y curules en un área regular y continua.

## VII. FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL CONGRESO DEL ESTADO

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en su carácter de tribunal constitucional, por medio de la tesis de jurisprudencia de rubro: “OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS”,<sup>36</sup> se ha manifestado en atención del principio de división funcional de poderes, y en particular de los órganos legislativos, señalando que éstos cuentan con facultades o competencias de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo. Las facultades de ejercicio obligatorio, se presentan cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley o realizar un acto, así pues, en el propio texto normativo de la Constitución o en los artículos transitorios se suele ordenar la actividad del órgano productor de normas, a fin de desplegar un artículo constitucional y hacerlo operativo, como comúnmente pasa cuando se trata de principios o de aspectos programáticos en los que forzosamente tiene que actuar el legislador ordinario para dar eficacia a la norma constitucional. Por otra parte, en cuanto a la competencia de ejercicio potestativo, el Congreso tiene la facultad discrecional de actuar o no, debido a que no existe un mandato u obligación expresa que así lo imponga.

En atención de las competencias anteriores atribuidas a las legislaturas estatales tratándose tanto de ejercicio obligatorio como potestativo, la Constitución federal dispone las siguientes:

<sup>35</sup> El artículo 25 de la LOPLEJ establece los mencionados requisitos, así como el lapso indicado para su presentación.

<sup>36</sup> Tesis de jurisprudencia: Tesis: P./J. 11/2006, derivada de la Controversia constitucional 14/2005, municipio de Centro del Estado de Tabasco, 3 de octubre de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

- a) Expedir normas generales para organizar el patrimonio familiar (artículo 27, fracción XVII);
- b) Presentar iniciativas de ley o decreto ante el Congreso de la Unión (artículo 71);
- c) Participar en el procedimiento para crear nuevos estados dentro de los límites ya existentes (artículo 73, fracción III);
- d) Determinar el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto de energía eléctrica (artículo 73, fracción XXIX);
- e) Excitar, durante los periodos ordinarios de sesiones, la intervención de auxilio y protección de los poderes de la Unión en casos de sublevación o trastorno interno (artículo 119);
- f) Dar su consentimiento para que la Federación pueda adquirir bienes inmuebles en su territorio que vayan a ser destinadas al servicio público o al uso común (artículo 132), y
- g) Intervenir en los procedimientos de adición o reforma a la Constitución general (artículo 135).

Por otra parte, la Constitución del Estado de Jalisco, en su artículo 35, establece las facultades del Congreso estatal, las cuales se pueden clasificar en facultades constitucionales, legislativas, administrativas y jurisdiccionales. Por lo que en un esfuerzo por clasificar las funciones más importantes del órgano legislativo, éstas consisten en:

<i>Legislativas</i>	<i>Administrativas</i>	<i>Jurisdiccionales</i>
Iniciar leyes por medio de sus miembros (artículo 28, fracción I).	Fijar la división territorial, política y administrativa del estado, así como la denominación de los municipios, y la forma para su creación (artículo 35, fracción III).	Erigirse en jurado de acusación y de sentencia o de procedencia en los casos señalados en materia de responsabilidad de los servidores públicos (artículo 35, fracción XIX).
Legislar en todas las ramas del orden interno del estado, así como de expedir las leyes (artículo 35, fracción I).	Crear y suprimir empleos públicos (artículo 35, fracción V).	Resolver las competencias y dirimir las controversias que se susciten entre el Ejecutivo y los tribunales del Poder Judicial del Estado, salvo los casos reservados a la Federación (artículo 35, fracción XXII).

<p>Determinar los gastos del estado para cada ejercicio fiscal, así como las contribuciones del estado y municipios para cubrirlos (artículo 35, fracción IV).</p>	<p>Dar bases para que el Ejecutivo celebre empréstitos sobre el crédito del estado (artículo 35, fracción VI).</p>	<p>Conceder amnistía (artículo 35, fracción XXIII).</p>
<p>Convocar a elecciones extraordinarias cuando fuere necesario (artículo 35, fracción XIV).</p>	<p>Elegir al presidente y a los consejeros del Consejo del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado (artículo 35, fracción XXXIII).</p>	<p>Declarar que los ayuntamientos se han desintegrado y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros por cualquiera de las causas graves que prevé la ley (artículo 76).</p>
<p>Elaborar el proyecto de presupuesto del Poder Legislativo, aprobarlo y ejercerlo con autonomía (artículo 35, fracción XXIV).</p>	<p>Elegir al presidente y consejeros de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (artículo 35, fracción XII).</p>	<p>Declarar la procedencia de la acción penal en contra de los diputados del Congreso; los titulares de las secretarías del Poder Ejecutivo; el procurador general de Justicia; el presidente y consejeros ciudadanos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; consejeros electorales del Instituto Estatal Electoral; presidente y consejeros del Instituto de Transparencia e Información Pública; auditor superior del estado; presidentes municipales; regidores; síndicos y concejales de los ayuntamientos o concejos municipales (artículo 100).</p>
<p>Expedir su Ley Orgánica, formar sus reglamentos y dictar las disposiciones necesarias para el buen funcionamiento de sus oficinas (artículo 35, fracción XXXI).</p>	<p>Designar al ciudadano que deba suplir al gobernador del estado en sus faltas temporales o absolutas (artículo 35, fracción XIII).</p>	
<p>Expedir el bando solemne para dar a conocer la declaración de gobernador electo hecha por el Instituto Electoral (artículo 35, fracción XXXII).</p>	<p>Ratificar al procurador general de Justicia del estado (artículo 35, fracción XVIII).</p>	

Presidir la Junta Preparatoria para instalar la nueva legislatura (artículo 35, fracción XXXIV).	Elegir a los magistrados del Poder Judicial del Estado (artículo 35, fracción IX).	
Aprobar las leyes de ingresos de los municipios, revisar y fiscalizar las cuentas públicas municipales (artículo 89).	Elegir a los integrantes de los consejos municipales (artículo 12, fracción I, inciso c).	
Expedir las leyes en materia municipal de acuerdo a los principios y bases que establece la Constitución general, así como la particular del estado (artículo 77).	Elegir al presidente y consejeros del Consejo Electoral del Estado y al titular de la Contraloría Interna (artículo 35, fracción X).	
	Cambiar la residencia de los poderes (artículo 35, fracción XXI).	
	Fiscalizar el desempeño de los planes y programas de los órganos y entidades públicas, y de la Auditoría Superior del Estado, así como de nombrar a su titular (artículo 35, fracción XXV).	
	Otorgar recompensas y declarar beneméritos del estado a sus benefactores (artículo 35, fracción XXVII y XXVIII).	
	Citar a los funcionarios públicos (artículo 35, fracción XXX).	

Ahora bien, en una revisión sistemática de la Constitución del Estado de Jalisco, son facultades y obligaciones de manera enunciativa mas no limitativa del parlamento jalisciense: garantizar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas estableciendo las partidas específicas destinadas al cumplimiento de las obligaciones del estado (artículo 4, penúltimo párrafo); elegir al ciudadano sustituto en las faltas absolutas del consejero presidente del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (artículo 12, fracción V); remover a los miembros del Consejo Electoral (artículo 12, fracción VI); remover al contralor interno del Instituto Electoral



y de Participación Ciudadana (artículo 12, fracción XII); presentar iniciativas de leyes y decretos (artículo 28, fracción I); aprobar las iniciativas de ley (artículo 32); revisar y fiscalizar las cuentas públicas de las autoridades del estado y de los municipios (artículo 33, párrafo séptimo, fracción II); aprobar, en su calidad de constituyente permanente federal, las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 33, párrafo séptimo, fracción VI); emitir el decreto correspondiente sobre la resolución que el Instituto Electoral le turne, consistente en la aprobación o no del referéndum derogatorio (artículo 34, último párrafo); facultar al Ejecutivo para que represente a la entidad (artículo 35, fracción II); autorizar la celebración de convenios que celebre el Ejecutivo, cuando su vigencia trascienda al término del ejercicio para el que fue electo (artículo 35, fracción II); determinar los gastos del estado para cada ejercicio fiscal (artículo 35, fracción IV); solicitar al Instituto Electoral del Estado someter a plebiscito las propuestas de decisiones o actos del gobernador, considerados como trascendentales para el orden público del estado (artículo 35, fracción VII); solicitar al Instituto Electoral del Estado someter a referéndum derogatorio los reglamentos y decretos emanados del gobernador, siempre que sean considerados trascendentes para el interés social (artículo 35, fracción VIII); autorizar al Ejecutivo la celebración de actos jurídicos que trasciendan el ejercicio de su administración o representen enajenaciones (artículo 35, fracción IX); conocer y resolver sobre las renunciaciones de los diputados, gobernador, magistrados, consejeros del Consejo del Poder Judicial, consejeros de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, consejeros del Instituto de Transparencia e Información Pública (artículo XV); conceder o negar licencias a los diputados y al gobernador, y a este último para permanecer fuera del estado (artículo 35, fracción XVI); conceder o negar las renunciaciones a los magistrados del Poder Judicial, los consejeros del Instituto Electoral del Estado, consejeros del Instituto de Transparencia, así como a los Consejeros de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (artículo 35, fracción XVII); aprobar o rechazar los convenios que el gobernador celebre con las entidades federativas vecinas respecto a cuestiones de límites y someterlos a la ratificación del Congreso de la Unión (artículo 35, fracción XX); verificar y realizar, por medio del órgano correspondiente, la fiscalización superior de los poderes, entes y órganos del estado (artículo 35, fracción XXV); pedir informes al gobernador o a los presidentes de los tribunales del Poder Judicial sobre cualquier ramo de la administración de los asuntos de su competencia (artículo 35, fracción XXIX); citar a los titulares de las dependencias y organismos descentralizados del Ejecutivo y los municipios, a fin de que

informen cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus ramos, así como para que informen sobre los avances en relación con sus planes de desarrollo (artículo 35, fracción XXX); la revisión y auditoría de la cuenta pública y de los estados financieros de las entidades y poderes del estado (artículo 35-bis); nombrar al gobernador interino o en su caso sustituto (artículo 39 y 40); recibir por escrito del gobernador, el 1o. de febrero de cada año, un informe anual del estado que guarda la administración pública (artículo 50, fracción III); expedir las bases generales en materia de coordinación metropolitana (artículo 81 bis); tomar protesta a los servidores públicos que así se requiera (artículo 108, párrafo segundo) y, finalmente, aprobar o no las reformas a la Constitución del estado, y efectuar el cómputo de los votos realizados por los ayuntamientos para declarar que forma parte de la Constitución dicha reforma (artículo 117).

### VIII. FUNCIONES DEL CONGRESO

El órgano legislativo, en sentido general, en su carácter de ente productor de normas, reviste multiplicidad de funciones, que no únicamente se limitan a la de legislar, sino que en un Estado constitucional y democrático de derecho, la legislatura ostenta importantes funciones, la representativa, deliberativa, financiera, de control, de orientación política, jurisdiccional, electoral, administrativa, de indagación, de comunicación y educativa.<sup>37</sup>

Por otra parte, el eminente maestro Fernández Ruiz<sup>38</sup> realiza la siguiente clasificación acerca de las facultades del Congreso: en materia organizacional, tributaria, económica, poblacional, cultural, educación, jurisdiccional, de defensa nacional, seguridad pública, de comunicaciones y transportes, de trabajo, salud e implícitas del Congreso. Asimismo, dentro de la función jurisdiccional, incluye a los arreglos de límites entre entidades federativas y amnistía, separando también las funciones administrativas y electorales.

Así pues, es indudable que habrá gran variedad de clasificación de funciones si se atiende a gran variedad de juristas, no obstante, nos parece adecuada, en el contexto de nuestro sistema jurídico, analizar las funciones legislativa, financiera y presupuestaria, y las de control del Congreso del Estado de Jalisco.

<sup>37</sup> En este sentido, véase Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 77.

<sup>38</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 303 y ss.

### 1. *La función legislativa*

Ningún órgano del estado puede crear una ley en sentido formal que no sea el Poder Legislativo, ya sea en su ámbito federal o local, y si bien los órganos del poder, como pueden ser el presidente de la República o su homólogo en las entidades federativas el gobernador del estado, están facultados para emitir actos materialmente legislativos, nunca lo serán en el mismo sentido formal y solemne como las que emite el órgano legislativo.

En este sentido, para emitir una ley se sigue todo un procedimiento legislativo contemplado con varias etapas como son: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia. Las normas generales que puede emitir el órgano legislativo como sí o en su carácter de miembro del órgano reformador de la Constitución pueden ser normas de rango constitucional, legal o reglamentario, así como de las surgidas por la costumbre o prácticas parlamentarias.

El eminente constitucionalista Ricardo Guastini considera fundamental la “constitucionalización” del procedimiento legislativo, dado que la norma constitucional es la que establece las bases de dicho procedimiento, y no podría ser de otra forma, dada la importancia que reviste el proceso legislativo. De tal suerte, en la ley fundamental se debe de encontrar la consagración del derecho de iniciativa, la interpretación legislativa, las reglas de discusión, promulgación, veto, publicación, e inicio de la entrada en vigor de la norma, así como la reforma constitucional, la creación de municipios y las funciones de control en general, con la característica de que en esos procedimientos se aplican de forma directa e inmediata las normas constitucionales, incluyendo párrafos de estructura desarrollada para elaborar las leyes, asentando así verdaderas cláusulas de técnica legislativa, que *a posteriori* se desdoblan en las leyes orgánicas y reglamentos parlamentarios. En tal virtud, la Constitución Política jalisciense, en su título cuarto, particularmente en el capítulo segundo, denominado: “De la iniciativa y formación de las leyes”, que comprende de los artículos 28 a 33, prevé el procedimiento de creación de la ley, así como el artículo 117, en el que se señala la existencia del órgano reformador de la Constitución local, en el que la legislatura estatal, como integrante de dicho poder conjuntamente con los ayuntamientos, tiene la facultad de participar en las reformas a la Constitución del estado.

Es de resaltar que el Congreso jalisciense, en atención al título octavo y noveno de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, funciona tanto en procedimientos legislativos ordinarios como en los especiales, en los cuales se tramitan los siguientes asuntos:

<i>Procedimiento</i>	<i>Producto o acto</i>
Legislativo ordinario	Leyes Decretos Acuerdos
Especial	1. Observaciones formuladas por el gobernador; 2. Expedición del bando solemne que declara gobernador electo; 3. Designación de gobernador interino o sustituto; 4. Elección o ratificación de servidores públicos; 5. Glosa del informe; 6. Desintegración de ayuntamientos y revocación de mandato; 7. Creación de municipios.

No obstante el cuadro anterior, considero que debe incluirse en el procedimiento especial, la tramitación y aprobación de las reformas tanto de la Constitución federal como de la Constitución local, en su carácter, por una parte, de miembro del Constituyente permanente federal y, por la otra, en su carácter de órgano reformador de la Constitución local, de igual manera debe considerarse, dentro del procedimiento especial, el ejercicio del derecho de la legislatura estatal de presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión, lo cual sería importante que la Asamblea Legislativa incluyera dentro del título noveno de la ley orgánica estos procedimientos como especiales, dado que en estos procedimientos intervienen órganos de diferente orden de competencia con fórmulas determinadas para la tramitación de las respectivas resoluciones, que desde luego por su interés y trascendencia revisten una importancia especial.

#### *A. Procedimiento legislativo ordinario*

El procedimiento legislativo ordinario es aquel que regula la creación, reforma, adición, derogación o abrogación de leyes, decretos o acuerdos, desde la iniciativa hasta la expresión legalmente válida de la voluntad del Poder Legislativo. El Congreso local, mediante este procedimiento, trata los asuntos que conforme a la distribución de competencias le otorga el pacto federal, derivado principalmente de los artículos 121 y 124 de la Constitución federal.

La función legislativa, en su sentido formal, reviste una función exclusiva del Congreso, cuyo producto puede tener el carácter ya sea de ley, de-

creto o acuerdo, previo a un procedimiento legislativo en el que se realicen una serie de actos, como la iniciativa, discusión, aprobación, promulgación, publicación e inicio de la vigencia. En este sentido, si bien es cierto que el Congreso es el único órgano del Estado que formalmente tiene a su cargo la función legislativa, también lo es que la integridad del proceso legislativo no le ha sido atribuido exclusivamente, ya que el Poder Ejecutivo tiene una importante función de control sobre esa actividad, dado que al titular del Ejecutivo tiene la facultad de iniciativa de reforma de leyes y decretos, puede participar en las deliberaciones parlamentarias,<sup>39</sup> ostenta la facultad de realizar observaciones<sup>40</sup> a los proyectos de ley, así como la obligación de publicar<sup>41</sup> las resoluciones del ente Legislativo.

### La iniciativa legislativa y sus trámites

El derecho de iniciativa es el acto por el cual algunas personas que pueden ejercer una función pública, como titulares o miembros de algún órgano público, o bien los propios ciudadanos someten a la consideración del Congreso una propuesta de ley, decreto, acuerdo o reforma constitucional. De esta manera, el derecho de iniciativa hace posible el acto motivante e impulsor del procedimiento por el cual recae la resolución legislativa; la propuesta puede consistir en un proyecto integral o parcial, de nueva creación o como reforma, adición o derogación, e incluso la iniciativa puede eventualmente considerar una propuesta abrogatoria del ordenamiento.

Así pues, es iniciativa de ley la que versa sobre la creación, reforma, adición derogación o abrogación de normas generales, impersonales y abstractas que tienen como fin otorgar derechos o imponer obligaciones a la generalidad de las personas.

Por otra parte, es iniciativa de decreto la que versa sobre la creación, reforma, adición, derogación y abrogación de disposiciones sobre el otorgamiento de derechos o imposiciones de obligaciones a determinadas personas, y es relativa a tiempos y lugares específicos.

<sup>39</sup> En este sentido, el artículo 29 de la Constitución de Jalisco establece la posibilidad de que sea anunciado al gobernador cuando haya de discutirse un proyecto de ley que se relacione con asuntos de su competencia, con una anticipación no menor a veinticuatro horas, a fin de que pueda enviar al Congreso, si así lo considera, a un orador que tome parte en los debates.

<sup>40</sup> El artículo 33 de la Constitución local consagra la facultad al titular del Ejecutivo de realizar observaciones a los proyectos de ley aprobados por el Congreso, negando la sanción y remitiendo con ello los proyectos al Congreso a fin de que se examine de nueva cuenta el negocio.

<sup>41</sup> Los párrafos 5o. y 6o. del artículo 33 de la Constitución local prevén la obligación constitucional de publicar los proyectos de ley o decreto para efectos de su publicación.

En cambio, es iniciativa de acuerdo legislativo la que tiene por objeto establecer la posición política, económica, social o cultural del Poder Legislativo respecto de asuntos de interés público; emitir una resolución de carácter interno del Congreso, o aprobar una resolución referente a las facultades del Congreso que, por su naturaleza, no requiera de sanción, promulgación o publicación. Estos acuerdos legislativos tienen el carácter de dictamen, por lo que no se turnan a comisiones, cuando se presentan se programan en el punto correspondiente de acuerdos legislativos, según el orden del día a fin de discutirse en la sesión.

En efecto, en atención al artículo 28 de la Constitución Política de Jalisco, el derecho de iniciativa de leyes o decretos queda delimitado a determinados sujetos, tal como enseguida se describe: “la facultad de presentar iniciativas de leyes y decretos, corresponde a: I. Los diputados; II. El Gobernador del Estado; III. El Supremo Tribunal, en asuntos del ramo de justicia; y IV. Los ayuntamientos, en asuntos de competencia municipal”.

Pueden presentar iniciativas de ley los ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al estado, cuyo número represente cuando menos el 0.5% del total de dicho registro, mediante escrito presentado en los términos y con las formalidades que exija la ley de la materia.

Dichas iniciativas deberán de ser dictaminadas en los términos que establezca la ley de la materia.

El estudio de la iniciativa presentada por alguno de los sujetos legitimados para ello es obligatorio para el Congreso y sus órganos, no obstante, ello no garantiza que por la sola presentación va a ser aprobado el proyecto, sino que únicamente deben ser valorados mediante el procedimiento legislativo. Es de resaltar que en el estado de Jalisco, según se aprecia del artículo 28 antes citado, se le otorga la facultad de presentar iniciativas de ley a los ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos del Estado, siempre y cuando representen un número de cuando menos del 0.5%; ello lo considero desde luego muy acertado, ya que la incorporación de instrumentos de participación ciudadana, como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta ciudadana, la colaboración social, los programas de difusión pública, el uso de sistemas de tecnología de la información como Internet, las audiencias públicas y los recorridos o visitas a los pueblos y ciudades, podrán mejorar la agenda legislativa y la evaluación del desempeño a través de indicadores con enfoques participativos.

No pasa desapercibido que, por exclusividad, el Congreso del Estado es el único órgano de la entidad que tiene la facultad de iniciar leyes federales

ante el Congreso de la Unión, según el artículo 71 de la ley fundamental del Estado mexicano.<sup>42</sup>

Ahora bien, los requisitos que deben satisfacer las iniciativas se pueden clasificar en requisitos de forma y de fondo. En cuanto a los de forma, las iniciativas deben presentarse por escrito y firmadas, y los de fondo consisten en que deben contener la exposición de motivos,<sup>43</sup> los artículos de la ley, el decreto o acuerdo legislativo y las disposiciones transitorias. Empero, de acuerdo con criterios jurisprudenciales, no es necesario que en la iniciativa se exprese su fundamentación y motivación, como si se tratara de una resolución administrativa, toda vez que, respecto de las leyes, queda satisfecha esa necesidad cuando éstas son emitidas por el órgano constitucionalmente facultado, es decir, la Asamblea Legislativa, así, “el Constituyente no consideró a las exposiciones de motivos como elementos determinantes de la validez de las leyes, ni tampoco calificó la función que habría de desempeñar en algunas de las fases de creación de las leyes”.<sup>44</sup>

La iniciativa contiene dos partes principales, por un lado la exposición de motivos, y por otra parte, el texto normativo que contiene la gama de disposiciones. La primera consiste en la argumentación que hace el autor de la iniciativa, a fin de justificar la necesidad de la misma, no obstante la exposición de motivos, no forma parte del articulado de la ley. Por otra parte, el texto normativo se clasifica en artículos permanentes y transitorios. Los artículos permanentes son aquellos que únicamente podrán modificarse siguiendo el procedimiento legislativo, mientras que los transitorios son artículos encargados de regular la entrada en vigor de una ley o decreto, y sus efectos son temporales, dado que se aplican a casos concretos o especiales, siendo por tanto normas jurídicas de naturaleza accesorias.

La iniciativa es turnada a la comisión que corresponda para su estudio y análisis, quien deberá rendir su dictamen por escrito ante la Asamblea. Al discutirse un asunto relativo al Poder Ejecutivo, el Congreso puede solicitar la comparecencia o un informe por escrito de los titulares de las dependencias u organismos del ramo de que se trate, en aras de una mayor comprensión y análisis del asunto. Los dictámenes que las comisiones legislativas pre-

<sup>42</sup> En este sentido, la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Jalisco, en su artículo 153, dobló esta facultad contenida en la máxima norma jurídica del Estado mexicano.

<sup>43</sup> La exposición de motivos debe contener los siguientes elementos: a) la explicación de la necesidad y fines perseguidos por la iniciativa; b) análisis de las repercusiones que en caso de llegar a aprobarse podría tener en los aspectos jurídico, económico, social o presupuestal, y c) motivar cada uno de los artículos que se adicionan, reforman o derogan.

<sup>44</sup> Amparo en revisión 5880/90, 1360/90, 1553/90, 1571/90 y 1611/90, Pleno, Octava Época, *Semanario Judicial de la Federación*.

senten a la Asamblea deberán ser aprobados y firmados por más de la mitad de sus integrantes. Los dictámenes deben revestir las siguientes partes: una parte expositiva; una parte considerativa, la cual contiene los aspectos más importantes como el conjunto de criterios, razonamientos, motivaciones y fundamentos que se vertieron para resolver en el sentido propuesto, y finalmente una parte resolutive.

Una vez concluido el dictamen se incluye en la propuesta de orden del día de la sesión que corresponda, que será objeto de dos lecturas; entre ambas lecturas debe mediar al menos una sesión, salvo que se apruebe la dispensa de trámite, la discusión se hará en la sesión que efectúe la segunda lectura. La discusión es el acto de deliberación acerca de los asuntos a fin de determinar si deben o no ser aprobados.

El presidente pone a discusión los dictámenes, primero en lo general y después en lo particular. En la discusión, el presidente forma una lista de quienes deseen hablar a favor o en contra del dictamen, quienes disertaran de forma alternativa, siendo llamados por orden de lista, comenzando por las posturas en contra. El debate legislativo comprende la libre manifestación de las ideas. Todos los asuntos que el Congreso deba resolver y que no sean de mero trámite se someterán a votación de la Asamblea; las votaciones serán en forma económica, nominal o por cédula, y el sentido del voto puede ser a favor, en contra o abstención.

Las resoluciones del Congreso se pueden tomar por mayoría simple o relativa, absoluta o calificada, según el asunto de que se trate. La propia Ley Orgánica del Poder Legislativo, mediante una interpretación auténtica, aclara qué debe entenderse por mayoría simple o relativa, siendo ésta la correspondiente a la mitad más uno de los diputados presentes, de igual manera señala que por mayoría absoluta se entiende a la votación de la mitad más uno del total de los diputados que integran la Asamblea, y finalmente, especifica que la mayoría calificada es la votación correspondiente a las dos terceras partes del total de los diputados que integran el Congreso.

Así pues, las iniciativas adquieren el carácter de ley o de decreto cuando son aprobadas válidamente por el Congreso del Estado y son sancionadas, promulgadas y publicadas por el Ejecutivo. Considero oportuno lo que nuestro maestro Felipe Tena Ramírez señala respecto de la conclusión del acto legislativo:

El acto legislativo concluye en el punto en que la ley emanada del Congreso ya no es objetable por el Ejecutivo, bien sea por haber transcurrido el término constitucional sin que éste hubiere formulado observaciones, o bien porque,



habiéndolas presentado, el Congreso no las aceptó o, al contrario modificó de acuerdo con ellas el proyecto original. El acto legislativo es entonces definitivo y perfecto, mas para que sea obligatorio, es menester que se inicie, mediante la promulgación, la actividad del Poder Ejecutivo.<sup>45</sup>

Una vez que ha sido sancionado el proyecto, y debidamente publicado, lo que sigue es darle eficacia a la nueva norma, a menos de que atendiendo a los instrumentos de control constitucional sea declarada inconstitucional, no obstante mientras ello no suceda, la norma tiene aplicación y eficacia plena, por lo que puede reclamarse su obligatoriedad.

### B. *Procedimiento especial*

En cuanto al procedimiento especial, éste le corresponde al Congreso del Estado en asuntos que requieren un trámite distinto al procedimiento legislativo ordinario, los cuales, en atención del título noveno de la ley orgánica, se hacen consistir en las siguientes:

- a) Procedimiento en caso de observaciones formuladas por el gobernador del estado;
- b) Expedición del bando solemne que declara gobernador electo;
- c) Designación de gobernador interino o sustituto;
- d) Elección o ratificación de servidores públicos;
- e) Glosa del informe;
- f) Substanciación del trámite para la desintegración de ayuntamientos y suspensión o revocación del mandato a alguno de sus miembros;
- g) Creación de municipios.

Se destaca que tratándose de las resoluciones derivadas de los procedimientos de elección o ratificación de los servidores públicos y de procedimientos para la substanciación de trámite para desintegración de ayuntamientos y suspensión o revocación del mandato a alguno de sus miembros, así como también la elección de los concejos municipales, éstas tendrán el carácter de acuerdo parlamentario, las cuales se notifican y surten sus efectos de inmediato, debiendo ser publicadas en el Periódico Oficial *El Estado de Jalisco*.

<sup>45</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 35a. ed., México, Porrúa, p. 461.

Así pues, de forma sintética y con el ánimo de otorgar una breve explicación del objeto y trámite de cada procedimiento especial, vertimos los siguientes comentarios:

*a.* Procedimiento en caso de observaciones formuladas por el gobernador del estado

Dentro de las facultades del gobernador del estado se desprende una de gran trascendencia que puede implicar una función de control y contrapeso al órgano legislativo, que en la jerga jurídica, e incluso así establecida en algunos textos legales, es conocida como “derecho de veto”, mediante el cual puede realizar observaciones a los proyectos de ley o decreto que previamente aprobó el Congreso. Luego entonces, mediante un procedimiento especial, dichas observaciones son turnadas a las comisiones competentes, estando obligadas a formular un nuevo dictamen en el que invariablemente se tomarán en cuenta las observaciones hechas por el gobernador del estado.

No obstante lo anterior, si el gobernador ha efectuado observaciones a un proyecto de ley o decreto, éstos deben ser sancionados y publicados forzosamente, si el órgano legislativo los vuelve a aprobar con una votación de dos tercios del número total de sus miembros. Por otra parte, si el Congreso acepta las observaciones del Ejecutivo local, la aprobación puede realizarse por una votación de mayoría simple.

Ahora bien, considero oportuno señalar que al gobernador del estado le será imposible hacer uso de su derecho de veto, dada la prohibición constitucional establecida en el artículo 33, párrafo séptimo, de la ley fundamental local, cuando se trate de los siguiente actos del Congreso local: la aprobación, modificación, derogación o abrogación de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y los reglamentos internos que se deriven; la revisión y fiscalización de las cuentas públicas de las autoridades del estado y los municipios; las resoluciones que dicte el Congreso como jurado; los decretos que con motivo de un proceso de referéndum declaren derogada una ley o disposición; los nombramientos que haga en ejercicio de sus facultades, y finalmente el voto que emita en su calidad de órgano miembro del Constituyente permanente federal.

Se destaca que durante las últimas dos legislaturas, es decir la 58 y 59, han sido enviadas un total 43 observaciones al Congreso del Estado por parte del Ejecutivo, las cuales, con independencia de que hayan sido acatadas o no, se hacen consistir en las siguientes:<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Véase el Sistema Integral de Procesos Legislativos (SIPL) del Congreso del Estado de Jalisco.

58 LEGISLATURA

<i>Fecha</i>	<i>Reformas</i>
15 de febrero de 2007	Crea la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa Fiscal
22 de febrero de 2007	Reformas al Código de Procedimientos Penales (comisiones)
22 de febrero de 2007	Crea el OPD Comisión Estatal de Infraestructura Carretera (comisiones)
26 de septiembre de 2007 <sup>47</sup>	Crea el Código de Procedimientos Civiles (comisiones)
24 de octubre de 2007	Reformas al Código Penal (artículo 261) (comisiones)
14 de noviembre de 2007	Reformas a la Constitución de Jalisco (artículos 58 y 61) (comisiones)
18 de diciembre de 2007	Presupuesto de Egresos 2008
18 de diciembre de 2007	Reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo
18 de diciembre de 2007	Reformas a la Ley de Presupuesto
8 de julio de 2008	Reformas al Código Penal
23 de julio de 2008	Expide el Código Urbano
27 de julio de 2008	Expide el Código Electoral y Participación Ciudadana
15 de octubre de 2008	Reformas al Código Penal (artículo 219)
15 de octubre de 2008	Reformas a la Ley de Justicia Integral para Adolescentes (comisiones)
15 de octubre de 2008	Reformas al Código Penal
15 de octubre de 2008	Reformas a la Ley de Responsabilidad Patrimonial (artículo 18) (comisiones)
15 de octubre de 2008	Reformas a la Ley contra la Delincuencia Organizada (comisiones)
26 de marzo de 2009	Reformas a la Ley de Fiscalización Superior (comisiones)
30 de junio de 2009	Crea el capítulo en la Ley Orgánica del Poder Judicial
26 de agosto de 2009	Reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial (artículos 241 y 242)
18 de septiembre de 2009	Crea la Ley Orgánica de Administración Pública de Jalisco (comisiones)

<sup>47</sup> En esta fecha se realizó el primer veto en la administración del gobernador del estado, Emilio González Márquez, durante su mandato. En dicho documento, el titular del Ejecutivo observa la creación de un Código de Procedimientos Civiles para Jalisco, propuestas que fueron atendidas por el Pleno del Congreso y se votó con las modificaciones propuestas por el gobernador.

59 LEGISLATURA

<i>Fecha</i>	<i>Reformas</i>
16 de febrero de 2010	Ley de Coordinación Metropolitana
16 de febrero de 2010	Reforma al Código Urbano (comisiones)
16 de febrero de 2010	Ley Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres
16 de febrero de 2010	Crea el OPD del Ejecutivo Parque Metropolitano de Guadalajara (comisiones)
16 de febrero de 2010	Ley de Bienes del Estado de Jalisco (comisiones)
16 de febrero de 2010	Expide el Código Penitenciario y de Reinserción Social de Jalisco (comisiones)
16 de febrero de 2010	Reformas a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (comisiones)
16 de febrero de 2010	Reformas a la Ley de Servicios de Vialidad y Transporte y Código Penal (comisiones)
16 de febrero de 2010	Crea la Ley de Responsabilidad Ambiental de Jalisco (comisiones)
26 de agosto de 2010	Reformas al Código de Procedimientos Civiles (artículo 697) (comisiones)
26 de agosto de 2010	Reformas al Código de Procedimientos Civiles (artículo 758) (comisiones)
15 de octubre de 2010	Reformas al Código Penal de Jalisco (artículos 298, 299 y 300)
30 de noviembre de 2010	Reformas a la Ley de Fomento y Desarrollo Pecuario (comisiones)
30 de noviembre de 2010	Crea Ley Anti Obesidad (comisiones)
7 de diciembre de 2010	Reformas al Código Penal de Jalisco (artículo 71) (comisiones)
7 de diciembre de de 2010	Reformas a la Ley de Servicios de Vialidad (artículo 159) (comisiones)
7 de diciembre de 2010	Crea Ley para el Desarrollo Integral del Adulto Mayor (comisiones)
7 de diciembre de 2010	Reformas a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (comisiones)
7 de diciembre de 2010	Reformas al Código de Procedimientos Civiles
14 de diciembre de 2010	Tablas de Valores de Guadalajara
20 de diciembre de 2010	Presupuesto 2011
13 de enero de 2011	Artículo 144 Ley de Servicios Públicos del Estado y Municipios (comisiones)

La 58 Legislatura recibió un total de 21 observaciones por parte del Poder Ejecutivo, las tres primeras fueron realizadas por el entonces gobernador interino de Jalisco, Gerardo Octavio Solís, los días 15 y 22 de febrero de 2007,<sup>48</sup> mientras que en lo que va de la administración del gobernador

<sup>48</sup> Las observaciones fueron a la creación de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa Fiscal y Administrativa; a la reforma propuesta por el Congreso al Código Penal y

Emilio González Márquez fueron remitidas 18 observaciones, por lo que, del 1o. de febrero de 2007 al 31 de enero de 2010, el Congreso recibió 21 observaciones en total.

Por otra parte, todo parece indicar que el número de vetos alcanzados por la 58 Legislatura, será superado, pues en lo que lleva en funciones la actual 59 Legislatura, a penas a un año de ejercicio, el gobernador ha efectuado 22 observaciones. En tal virtud, el total de vetos realizados en la 58 Legislatura y en lo que va de la 59 Legislatura, es decir, al 13 de enero de 2011, suman un total de 43 observaciones, 40 de ellas realizadas por el actual gobernador Emilio González Márquez, mientras que el gobernador interino Gerardo Octavio Solís Gómez vetó tres dictámenes. Desde luego que no todas las observaciones han sido atendidas, dado que existen algunas que ni siquiera son sujetas a observaciones por parte del ejecutivo, como lo son las realizadas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Jalisco, por lo que los dictámenes con observaciones que en la gráfica no se muestran en comisiones, fueron rechazadas o atendidas por el pleno del Congreso.

#### *b.* Expedición del bando solemne que declara gobernador electo

El Congreso local, una vez que se le ha hecho llegar la declaratoria de gobernador electo por parte del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, debe expedir el bando solemne a fin de dar a conocer la declaración de gobernador. Así pues, esta función es considerada dentro del procedimiento especial, por no resultar una función soberana del órgano legislativo sino que requiere de la participación de otro órgano del poder, como lo es el Consejo General del Instituto Electoral, así como de la solemnidad que representa la declaración del nuevo gobernador de la entidad.

#### *c.* Designación de gobernador interino o sustituto

Mediante este procedimiento, el Congreso local, erigido en Colegio Electoral, designa al gobernador interino o sustituto según sea el caso. Así, a falta absoluta<sup>49</sup> del gobernador dentro de los dos primeros años de ejer-

la creación de la Comisión Estatal de Infraestructura Carretera, estas dos últimas presentadas el 22 de febrero, a unos días antes de que dejara el cargo, las cuales a la fecha siguen en comisiones.

<sup>49</sup> En atención al artículo 41 de la Constitución local, son hechos que implican la falta absoluta del gobernador del estado: la muerte; la incapacidad total y permanente para ejer-

cicio el Congreso nombrará un gobernador interino,<sup>50</sup> y si la falta absoluta ocurriera en los últimos cuatro años del periodo, se elegirá a un gobernador sustituto, quien ejercerá sus funciones hasta terminar el periodo.

Cuando sea urgente la designación del gobernador, la Mesa Directiva puede establecer la agenda para la aprobación del dictamen relativo al proyecto de decreto sobre la designación de gobernador interino o sustituto, concediendo la dispensa de trámites y estrechamiento de términos.

#### *d. Elección o ratificación de servidores públicos*

Este procedimiento puede llegar a desarrollar una importante función de control, ya que por conducto de esta atribución se elige o ratifica, en su caso, a los servidores públicos de diversos órganos del estado. En este sentido, mediante el procedimiento especial, la comisión competente con base en los expedientes o dictámenes técnicos elaborará el dictamen con el proyecto en el que se propone a las personas para ocupar el cargo de que se trate. Los servidores públicos que el Congreso puede elegir o en su caso ratificar son los siguientes: magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado; del Tribunal Electoral y del Tribunal Administrativo del Estado de Jalisco; de los consejeros del Consejo General del Poder Judicial; del procurador general de Justicia; del procurador de Desarrollo Urbano; del presidente y consejeros del Consejo Electoral del Estado; del presidente y consejeros de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, y elegir al presidente y a los consejeros del Consejo del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado.

#### *e. Glosa del informe*

Este procedimiento no tiene propiamente una función legislativa, y sí una función de control que se tramita en un procedimiento especial del Congreso, el cual tiene por objeto realizar el análisis del informe actual del estado que guarda la administración pública, presentado por el gobernador

cer el cargo declarada por la autoridad judicial; la declaración que establezca la procedencia del juicio por delitos dolosos graves del orden común; la renuncia expresa por causa grave calificada por el Congreso; si convocado por el Congreso, el gobernador ausente o separado de sus funciones no se presenta, sin causa justificada, a asumir el ejercicio de su cargo, y no presentarse, sin causa justificada, en la fecha en que deba tomar posesión del cargo.

<sup>50</sup> El gobernador interior ejercerá sus funciones hasta que tome posesión el gobernador sustituto que se elija en comicios extraordinarios.

del estado, así como de establecer la posición política del Congreso respecto de ese informe. Las comisiones legislativas son las encargadas de realizar el análisis del informe, y una vez concluido envían sus conclusiones a la Asamblea, a fin de que ésta defina su posición política.

*f* Substanciación del trámite para la desintegración de ayuntamientos y suspensión o revocación del mandato a alguno de sus de los miembros

Asimismo, mediante procedimiento especial, le corresponde a la legislatura estatal declarar la desintegración de los ayuntamientos, así como la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, cuando por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes así lo determinen. Para el trámite de esta función, la queja o denuncia según se trate, se presenta a la Asamblea Legislativa, y ésta la turna a la Comisión de Gobernación y Fortalecimiento Municipal, quien toma el carácter de instancia instructora del Congreso, pudiendo allegarse de pruebas para el esclarecimiento de la verdad, respetando en todo momento la garantía de audiencia de los miembros denunciados. La Comisión presentará dictamen proponiendo el sentido de la resolución que deba adoptar el Congreso según sea el caso. Si la denuncia o queja es declarada procedente, el Congreso debe tomar las medidas necesarias ya sea para la celebración de elecciones extraordinarios o designar a sus miembros, o bien, si se trata de suspensión o revocación de mandato, notificar al suplente.

*g* Creación de municipios

Finalmente, el procedimiento especial de creación de municipios está orientado por los principios de seguridad pública, debido proceso, certeza, viabilidad, transparencia, y participación ciudadana. El Congreso a fin de constituir nuevos municipios debe de considerar ciertas bases<sup>51</sup> de superficie

<sup>51</sup> El artículo 237 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, en el artículo 237, prevé las bases que debe tomar en cuenta el Congreso para constituir nuevos municipios, las cuales son: I. La superficie territorial en donde se pretenda constituir no sea menor de 250 kilómetros cuadrados; II. La población que habite en esa superficie sea mayor de 30,000 habitantes; III. Lo soliciten cuando menos una cuarta parte del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral con residencia en el territorio en donde se pretenda establecer el nuevo municipio; IV. El poblado que se elija como cabecera municipal tenga una población no inferior a 10,000 habitantes; V. Cuento con los servicios públicos indispensables y suficiente capacidad económica para generar el ingreso fiscal para atender los gastos

territorial, de población y de servicios públicos; el decreto de creación de un nuevo municipio deberá ser aprobado por el voto de las dos terceras partes de los diputados integrantes del Congreso, el cual tendrá que ser publicado imperativamente por el gobernador del estado en el Periódico Oficial *El Estado de Jalisco*.

## 2. *La función financiera y presupuestaria*

En la Constitución del estado de Jalisco se consagra una serie de facultades de naturaleza tributaria, hacendaria, presupuestaria, fomento al desarrollo económico y deuda pública, tal y como enseguida se enuncian:

1. Determinar los gastos del estado para cada ejercicio fiscal, así como las contribuciones del estado y municipios para cubrirlos; revisar, examinar y fiscalizar la cuentas públicas mediante el análisis y estudio que se haga de la revisión del gasto y de las cuentas públicas, apoyándose en la Auditoria Superior del Estado (artículo 35, fracción IV);

2. Crear y suprimir empleos públicos (artículo 35, fracción V);

3. Dar bases para que el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito del Estado; aprobar los contratos respectivos, reconocer y mandar pagar las deudas que contraiga la entidad (artículo 35, fracción VI);

4. Autorizar al titular del Ejecutivo para que celebre actos jurídicos que trasciendan el ejercicio de su administración o representen enajenaciones de su patrimonio (artículo 35, fracción XI);

5. Elaborar el proyecto de presupuesto del Poder Legislativo, aprobarlo y ejercerlo con autonomía (artículo 35, fracción XXIV);

6. Nombrar y remover libremente a los servidores públicos de la Secretaría del Congreso (artículo 35, fracción XXIV);

7. Verificar y realizar la fiscalización superior del desempeño y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas de los órganos, dependencias y entidades públicas (artículo 35, fracción XXV);

8. Vigilar el desempeño de las funciones de la Auditoria Superior del Estado (artículo 35, fracción XXV);

9. Procurar la orientación estratégica de los presupuestos y recursos públicos del Estado para financiar el desarrollo socioeconómico, cultural y educativo (artículo 35, fracción XXV);

de la nueva administración pública municipal, y VI. Que el o los municipios susceptibles de afectación no pierdan con la segregación las condiciones para ser municipios.



10. Verificar y fiscalizar a los órganos, dependencias y entidades públicas mediante el análisis de los dictámenes de cuenta pública, verificación de avance programático, los informes solicitados, la glosa del informe del Poder Ejecutivo y las comparecencias de los servidores públicos del estado (artículo 35, fracción XXV);

11. Analizar los dictámenes de revisión de gasto y cuenta pública definitivos de la Auditoría Superior del Estado (artículo 35, fracción XXV);

12. Aprobar las cuentas públicas definitivas de los poderes Ejecutivo y Legislativo, de los organismos públicos estatales autónomos, organismos públicos descentralizados y fideicomisos (artículo 35, fracción XXV);

13. Aprobar las cuentas públicas de los ayuntamientos, organismos públicos descentralizados y fideicomisos de los municipios (artículo 35, fracción XXV);

14. Expedir la ley que regule la organización de la Auditoría Superior del estado y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los poderes del estado y de los entes públicos estatales (artículo 35, fracción XXV);

15. Nombrar al auditor superior del estado mediante el voto de cuando menos las dos terceras partes de los diputados integrantes de la legislatura, así como de removerlo con la misma votación calificada (artículo 35, fracción XXV);

16. Aprobar o devolver con observaciones a la Auditoría Superior del estado, el proyecto de informe final de la revisión de las cuentas públicas de los sujetos fiscalizados (artículo 35, fracción XXV);

17. Conceder dispensas de ley por causas justificadas, por motivo de conveniencia o utilidad pública (artículo 35, fracción XXV);

18. Otorgar recompensas a los que hayan prestado servicios de importancia a la humanidad o al estado (artículo 35, fracción XXV);

19. Revisar y auditar la cuenta pública y los estados financieros de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; los organismos públicos autónomos; la Universidad de Guadalajara y demás organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos del Poder Ejecutivo; los ayuntamientos, organismos públicos descentralizados, empresas de participación municipal mayoritaria y fideicomisos públicos municipales, así como cualquier persona que reciba o maneje recursos públicos (artículo 35-bis);

Se destaca que en el artículo 35, en particular su fracción XXV, contiene una fuerte gama de funciones financieras y presupuestarias, especialmente de revisión de cuenta pública.

### 3. *Las funciones de control*

El control parlamentario en un Estado constitucional y democrático de derecho reviste una importancia fundamental para el respeto irrestricto de la distribución de competencias entre los órganos del poder, ya que mediante el control que ejerce el Congreso del Estado se puede frenar el abuso arbitrario del poder y la opresión de los entes estatales. En este sentido, el control parlamentario es el procedimiento del Congreso que deviene de las facultades constitucionales que le son atribuidas, a fin de verificar si las acciones del gobierno, los planes y programas están ajustados a sus funciones y competencias, o si dichas acciones están o no de acuerdo con los criterios de las mayorías parlamentarias o de las minorías opuestas al gobierno. En consecuencia, es así como se produce y se maneja el sistema de frenos y contrapesos, conocido en la doctrina europea como *checks and balances*. Los controles mayormente aceptados son el procedimiento legislativo, el financiero, el de nombramiento, las comparecencias y las comisiones de investigación. La Constitución de Jalisco, de forma enunciativa, prevé los siguientes controles:

1. Los periodos de sesiones ordinarias, que comprenden del 1o. de febrero al 31 de marzo, y del 1o. de octubre al 31 de diciembre de cada año, toda vez que acotan la intervención del Ejecutivo en materia legislativa y pueden llegar a circunscribir una agenda legislativa (artículo 25);

2. Facultar al Ejecutivo para que por sí o por apoderado especial representante al estado, así como autorizar los convenios que celebre el Ejecutivo, cuando su vigencia trascienda al término del ejercicio para el que fue electo el gobernador, así pues, se controla la representación del estado y los convenios del Ejecutivo, en el que el Congreso tiene la última palabra, y, sólo si ésta así lo decide, autorizar la representación del Ejecutivo por alguna otra persona y la celebración de convenios que se prolonguen al periodo del gobernador (artículo 35, fracción II);

3. La revisión de las cuentas públicas implica una función trascendental, dado que el Congreso por medio del órgano correspondiente se convierte en un ente fiscalizador y controlador de las cuentas públicas de los entes estatales (artículo 35, fracción IV);

4. Aprobación del presupuesto de egresos, en virtud de que si bien el gobernador posee facultades para vetar dicho presupuesto, el Congreso al final de cuentas es quien lo aprueba (artículo 35, fracción IV);

5. Crear y suprimir empleos públicos (artículo 35, fracción V);

6. Aprobar los contratos que el Ejecutivo celebre sobre empréstitos (artículo 35, fracción VI);

7. Solicitar al Instituto Electoral que someta a plebiscito los actos, reglamentos y decretos del gobernador que considere como trascendentales para el orden público del estado (artículo 35, fracción VII y VIII);

8. Elegir a los magistrados<sup>52</sup> del Supremo Tribunal de Justicia,<sup>53</sup> del Tribunal Electoral y del Tribunal de lo Administrativo, así como a los titulares del Consejo de la Judicatura (artículo 35, fracción IX);

9. Designar al consejero presidente y consejeros electorales y al titular de la contraloría interna (artículo 35, fracción X);

10. Autorizar al Ejecutivo para que celebre actos jurídicos que trasciendan al ejercicio de su administración o representen enajenaciones, de su respectivo patrimonio (artículo 35, fracción XI);

11. Elegir al presidente y consejeros ciudadanos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (artículo 35, fracción XII);

12. Designar al ciudadano que deba sustituir al gobernador en sus faltas temporales o absolutas (artículo 35, fracción XIII);

13. Convocar a elecciones extraordinarias (artículo 35, fracción XIV);

14. Conocer y resolver sobre las renunciaciones de los diputados, gobernador, magistrados, consejeros del Consejo General del Poder Judicial, consejeros de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, y consejeros del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado (artículo 35, fracción XV);

15. Conceder o negar licencias a los diputados y al gobernador (artículo 35, fracción XVI);

16. Conceder o negar licencias para ausentarse de sus cargos que, por más de dos meses, soliciten los magistrados, consejeros electorales del Instituto Electoral del Estado, consejeros de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, y consejeros del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado (artículo 35, fracción XVII);

17. Ratificar al procurador general de Justicia del estado (artículo 35, fracción XVIII);

18. Erigirse en jurado de acusación y de sentencia o de procedencia (artículo 35, fracción XIX);

<sup>52</sup> En atención al artículo 58 de la Constitución local, el Supremo Tribunal de Justicia del Estado se integra por treinta y cuatro magistrados propietarios.

<sup>53</sup> Se destaca que para efecto de la elección de los magistrados, el Congreso del Estado debe emitir una convocatoria al público en general, con excepción de los partidos políticos, que deberá tomar en cuenta el Consejo de la Judicatura, para someter a consideración del Congreso del Estado una lista que contenga, cuando menos, el doble del número de magistrados a elegir, remitiendo los expedientes al Congreso para acreditar que los ciudadanos propuestos cumplen con los requisitos establecidos en el Capítulo II, del Título Sexto, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, y que en consecuencia tienen aptitud para ocupar dicho cargo.

19. Aprobar los convenios que celebre el gobernador con las entidades federativas vecinas respecto a las cuestiones de límites (artículo 35, fracción XX);

20. Resolver sobre los conflictos de competencias entre el Ejecutivo y el Poder Judicial del estado (artículo 35, fracción XXII);

21. Verificar y realizar la fiscalización superior del estado, así como las cuentas públicas de los poderes del estado (artículo 35, fracción XXV);

22. Pedir informes al gobernador o al Poder Judicial sobre cualquier ramo de la administración de los asuntos de su competencia (artículo 35, fracción XXIV);

23. Citar a los titulares de las dependencias del Ejecutivo y del municipio para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus ramos, así como para que informen sobre el avance de sus planes de desarrollo (artículo 35, fracción XXX);

24. Elegir al presidente y a los consejeros del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (artículo 35, fracción XXXII);

25. Otorgar permiso al gobernador del estado para ausentarse del territorio del mismo o separarse de sus funciones por más de quince días (artículo 43, párrafo segundo);

26. Recibir por escrito, el 1o. de febrero de cada año, un informe anual del estado que guarda la administración pública (artículo 50, fracción III);

27. Autorizar al titular del Ejecutivo la celebración de convenios para descentralizar la organización y supervisión de las funciones de seguridad pública (artículo 50, fracción XII);

28. Autorizar al titular del Ejecutivo para que otorgue concesiones a los particulares para una eficaz prestación de servicios públicos, cuando su vigencia trascienda el término del ejercicio para el que fue electo (artículo 50, fracción XX);

29. Decidir de forma soberana acerca de la ratificación o no de los magistrados mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes (artículo 61, párrafo tercero);

30. Elegir, cuando menos, la votación de las dos terceras partes de los diputados presentes, a propuesta de los grupos parlamentarios y previa convocatoria a la sociedad, de los integrantes del Consejo de la Judicatura<sup>54</sup> (artículo 64, párrafo segundo);

<sup>54</sup> El Consejo de la Judicatura se integra por cinco miembros, de los cuales uno es el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, quien lo preside; uno se elige de entre los jueces de primera instancia inamovibles que tengan más de cuatro años en la Judicatura, y los tres restantes son de origen ciudadano, quienes no hubieran desempeñado un cargo dentro de la

31. Declarar, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, que los ayuntamientos se han desintegrado y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros por causa grave, previa garantía de audiencia (artículo 76, primer párrafo);

32. Aprobar las leyes de ingresos de los municipios, revisar y fiscalizar las cuentas públicas municipales (artículo 89, primer párrafo);

33. Recibir de los ayuntamientos, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo, así como de las construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria (artículo 89, penúltimo párrafo);

34. Discutir y votar las conclusiones propuestas por la Comisión de Responsabilidades del Congreso, el dictamen sobre la procedencia de acusación (artículo 97, párrafo primero, fracción VII);

35. Tomar la protesta al gobernador del estado, así como a los servidores públicos que con arreglo a la Constitución del estado deban ser nombrados o ratificados en el recinto oficial del Poder Legislativo (artículo 108, párrafos segundo y tercero);

## IX. LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los mecanismos de democracia directa o participativa son medios complementarios de la democracia representativa mediante los cuales la ciudadanía participa directamente en la toma de ciertas decisiones de interés general, acerca de los asuntos más importantes de la comunidad, a través de la elección de alternativas sometidas a su consideración, mediante un proceso en el que se cumplan los requisitos exigidos por las leyes para considerarlos vinculantes.<sup>55</sup>

El 27 de julio de 2008 fue aprobado por el Poder Legislativo de Jalisco, y publicado en el Periódico Oficial *El Estado de Jalisco*, el 5 de agosto del mismo año, el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, estableciendo los supuestos de procedencia del referéndum, plebiscito y la iniciativa popular, confiriéndole atribuciones al Instituto Electoral

carrera judicial durante los cuatro años anteriores, por así disponerlo el artículo 64, párrafo segundo, de la Constitución local.

<sup>55</sup> Becerra Ramírez, José de Jesús y Sánchez Hoyos, Bertha, “Bases constitucionales en materia electoral en el Estado de Jalisco”, en Corona Nakamura, Luis Antonio y Miranda Camarena, Adrián Joaquín (comps.), *Derecho electoral mexicano una visión local: Jalisco*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Marcial Pons, 2010, p. 180.

y de Participación Ciudadana del Estado para conocer y resolver sobre su procedencia, así como determinando competencia al Tribunal Electoral del Poder Judicial para dirimir las controversias que se susciten durante los procesos y trámite respectivo.

### 1. *Referéndum*

Del latín *referendum*, de referre, que significa: referir. El referéndum es la institución política mediante la cual el pueblo, el cuerpo electoral, opina, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas.

El referéndum es procedente contras las leyes que expida el Congreso que sean trascendentales para el orden público o interés social, con excepción de las de carácter contributivo y de las leyes orgánicas de los poderes del estado; luego entonces, serán sometidas a referéndum derogatorio, total o parcial, siempre y cuando lo solicite ante el Instituto Electoral del Estado un número de ciudadanos que represente cuando menos al 2.5% de los jaliscienses debidamente identificados, inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al estado, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su publicación, o lo solicite el titular del Poder Ejecutivo ante el Instituto Electoral del Estado dentro de los veinte días siguientes a la fecha de su publicación.

Las leyes sometidas a referéndum sólo podrán ser derogadas si en dicho proceso participan cuando menos el 40% de los inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al estado y, de los mismos, más del 50% emite su voto en contra.<sup>56</sup>

Asimismo, se destaca que las reformas totales o parciales de la Constitución del estado pueden ser sometidas a referéndum, cuando los ciudadanos solicitantes radiquen en cuanto menos la mitad más uno de los municipios del estado.

<sup>56</sup> El 17 de marzo de 2008 se presentó ante el antes denominado Instituto Electoral del Estado de Jalisco una solicitud de referéndum derogatorio, registrada con el núm. 01/2008, en contra del acuerdo emitido por el gobernador del estado, en el cual se autorizaba el tope máximo de la tarifa a cobrar por la prestación del servicio público de transporte colectivo de pasajeros, el cual fue publicado el 16 de febrero de 2008 en el Periódico Oficial *El Estado de Jalisco*, núm. 31, sección II. El 15 de julio de 2008, el Pleno del entonces Instituto Electoral determinó que los promovedores no cumplieron con el requisito previsto en la fracción I del artículo 47 de la Constitucional local, es decir, el relativo al 2.5% de los jaliscienses inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos.

## 2. *Plebiscito*

El vocablo de plebiscito tiene su origen en el término latino *plebiscitum*, que hace significación de aquella convocatoria a la “plebe”, esto es, al pueblo llano, distinta de la fracción patricia en el derecho romano. Por su parte, el *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia Española de la define este vocablo como la “consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que se apruebe o rechace una determinada propuesta sobre la soberanía, ciudadanía, y sobre poderes excepcionales, así como la resolución tomada por todo un pueblo a pluralidad de votos”.<sup>57</sup>

En aquellos estados que son considerados como constitucionales y democráticos, el plebiscito funciona como un procedimiento de consulta directa a las personas sobre asuntos políticos de excepcional importancia en la vida colectiva, que por comprometer el destino estatal se requiere el consentimiento expreso y directo del titular de la soberanía, es decir, el pueblo, por medio de sus ciudadanos.

En términos del artículo 402 del código de la materia, los órganos o sujetos que podrán solicitar plebiscito electoral son el Congreso del Estado;<sup>58</sup> el gobernador;<sup>59</sup> el presidente municipal, o los ayuntamientos o consejos municipales;<sup>60</sup> así como los ciudadanos jaliscienses.<sup>61</sup>

Asimismo, es importante destacar la diferencia entre plebiscito y referéndum; el primero de ellos es un procedimiento de legitimidad política, mientras que el segundo se trata de un instrumento de legitimidad jurídica.

<sup>57</sup> Consultada en [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=plebiscito](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=plebiscito), 28 de febrero de 2011.

<sup>58</sup> El Congreso del Estado podrá solicitar el plebiscito con la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, y durante los treinta días anteriores o posteriores al inicio de la decisión o acto de gobierno del Poder Ejecutivo, cuando se consideren como trascendentes para el orden público o el interés social, excepto los nombramientos de los titulares de las secretarías o dependencias del Ejecutivo, así como la determinación de algún precio, tarifa o contribución.

<sup>59</sup> El gobernador del estado podrá solicitar plebiscito cuando considere que las propuestas o decisiones de su gobierno son trascendentes para el orden público o el interés social.

<sup>60</sup> El presidente municipal, o los ayuntamientos o consejos municipales podrán solicitar plebiscito con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes y antes de la ejecución de la obra pública o enajenación del patrimonio municipal.

<sup>61</sup> Los ciudadanos jaliscienses podrán solicitar plebiscito antes de la ejecución de la obra pública o enajenación del patrimonio municipal, que representen cuando menos a: un 5% de los inscritos en el Padrón Electoral en los municipios cuyo número de habitantes sea inferior a trescientos mil, o un 3% de los inscritos en el Padrón Electoral de los municipios, cuyo número de habitantes sea superior a trescientos mil.

### 3. *Iniciativa popular*

La iniciativa popular es considerada como un mecanismo en virtud del cual un ciudadano o un grupo de ciudadanos proponen *motu proprio* la sanción de un proyecto de ley. Este instrumento de participación ciudadana obliga al órgano legisferante a considerar la norma propuesta, poniendo en movimiento a los órganos encargados de sancionar las leyes; no obstante, el derecho de iniciativa únicamente implica que se le dará el trámite legislativo a la propuesta sin que se garantice su aprobación, es decir, se hará el estudio respectivo sin que necesariamente vaya a traer aparejada su segura aprobación.

En la Constitución del Estado jalisciense, el derecho de iniciar leyes por los ciudadanos se encuentra consagrado en su artículo 28, de ahí se desprende que pueden presentar iniciativas de ley los ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al estado, cuyo número represente cuando menos el 0.5% del total de dicho registro.

Es materia de iniciativa popular, en términos del artículo 433 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco,<sup>62</sup> la creación, reforma, adición, derogación o abrogación de normas generales, impersonales y abstractas que tienen como fin otorgar derechos o imponer obligaciones a la generalidad de las personas, a excepción de aquéllas relativas a la materia fiscal, a las leyes orgánicas de los poderes del estado y organismos públicos autónomos, y las de creación de los organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos del Poder Ejecutivo del estado.

### 4. *Garantía jurisdiccional de los mecanismos de participación ciudadana*

El desarrollo y resultado de los mecanismos de democracia directa están sujetos al control de constitucionalidad y legalidad, por el sistema de medios de impugnación en materia electoral, ya que en virtud de éstos se salvaguarda el respeto al principio democrático de los actos electorales.

En primer término, el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco es el órgano jurisdiccional competente para conocer y resolver los medios de impugnación en materia electora, dentro de los cuales se tutelan los procedimientos de plebiscito, referéndum e iniciativa popular, así pues, ya sea el Pleno o en su caso la Sala permanente del citado tribunal serán

<sup>62</sup> El Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco entró en vigor el 6 de agosto de 2008.



competentes para dar solución a los recursos de apelación y los juicios de inconstitucionalidad que sean presentados para impugnar los citados mecanismos de democracia directa.

Por otra parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación podrá fungir como instancia definitiva e inatacable cuando por conducto de un juicio de revisión constitucional o bien de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano se conozca de posibles violaciones a los procedimientos democráticos ya señalados. En este sentido se ha pronunciado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, vía jurisprudencia, de la siguiente manera: “REFERÉNDUM Y PLEBISCITO. LOS ACTOS RELACIONADOS SON IMPUGNABLES MEDIANTE EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO”.<sup>63</sup>

## X. ESTATUTO DE LOS DIPUTADOS

La Constitución del estado, así como la ley orgánica y el reglamento del Congreso jalisciense, en cuanto a los miembros de la Asamblea Legislativa, contemplan una serie de mandatos que los mismos deben cumplir o bien de los que pueden gozar, y que a éstos les son atribuidos, como son: elegibilidad, compatibilidad, inhabilidad, inviolabilidad política, inmunidad procesal, derechos y obligaciones, y la separación del cargo: licencia y renuncia, así como la extinción de su mandato.

### 1. *Requisitos de elegibilidad*

La elegibilidad ha sido considerada como un derecho público subjetivo de los ciudadanos en respeto del derecho de igualdad para que cada uno de ellos pueda ejercer el derecho político de ser votado, y en consecuencia ocupar el cargo público para el que fue electo, cumpliendo previamente con los requisitos que al efecto establecen la Constitución y las leyes. El derecho político de voto pasivo se le encuentra íntimamente ligado con el de ejercicio del cargo, siempre y cuando, atendiendo al sistema de elección, el ciudadano haya resultado electo para el cargo público. En consecuencia,

<sup>63</sup> La tesis de jurisprudencia citada se encuentra registrada bajo el núm. 40/2010, y se deriva de los siguientes juicios: juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-229/2008; juicio de revisión constitucional electoral y juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JRC- 127/2008, y juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-50/2010.

el derecho a votar y ser votado debe entenderse en el sentido de que si el candidato postulado llega a obtener el cargo para el que fue propuesto, a éste le corresponde ocupar y ejercer dicho cargo, como una consecuencia inmediata del derecho público subjetivo de sufragio pasivo y, asimismo, como un respeto de la voluntad soberana del pueblo, de garantizarle su libre manifestación, al conservar al ciudadano en el cargo para el que el titular de la soberanía le asignó. Lo anterior tal y como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación lo ha manifestado en el siguiente criterio de jurisprudencia:

DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN. Los artículos 34, 39, 41, primero y segundo párrafos; 116, párrafo primero, fracción I y 115, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagran, en el contexto de la soberanía nacional, ejercida a través de los Poderes de la Unión y el sistema representativo, como potestad del pueblo para gobernarse a sí mismo, el derecho a ser votado, que mediante las elecciones libres, auténticas y periódicas, integran en los candidatos electos el ejercicio de dicha soberanía. Este derecho a ser votado no implica para el candidato postulado, únicamente la contención en una campaña electoral y su posterior proclamación de acuerdo con los votos efectivamente emitidos, sino el derecho a ocupar el cargo que la propia ciudadanía le encomendó. Así, el derecho a votar y ser votado, es una misma institución, pilar fundamental de la democracia, que no deben verse como derechos aislados, distintos el uno del otro, pues, una vez celebradas las elecciones los aspectos activo y pasivo convergen en el candidato electo, formando una unidad encaminada a la integración legítima de los poderes públicos, y por lo tanto susceptibles de tutela jurídica, a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, pues su afectación no sólo se resiente en el derecho a ser votado en la persona del candidato, sino en el derecho a votar de los ciudadanos que lo eligieron como representante y ello también incluye el derecho de ocupar el cargo.<sup>64</sup>

Ahora bien, es muy común que en las Constituciones tanto en la federal y en las locales, así como en las legislaciones electorales, se establezcan requisitos de elegibilidad a los candidatos que quieran desempeñar un cargo de elección popular, y generalmente se establecen algunos requisitos que

<sup>64</sup> Esta tesis se encuentra registrada bajo la clave S3ELJ 27/2002, y puede consultarse en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, pp. 96-97. Este criterio se deriva de los siguientes juicios SUP-JDC-098/2001. — María Soledad Limas Frescas. — 28 de septiembre de 2001. — Unanimidad de votos. SUP-JRC-314/2001. — Francisco Román Sánchez. — 7 de diciembre de 2001. — Unanimidad de votos. SUP-JDC-135/2001. — Laura Rebeca Ortega Kraulles. — 30 de enero de 2002. — Unanimidad de votos.

son de carácter positivos y otros que están formulados en sentido negativo; ejemplos de los primeros son: ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener una edad determinada, ser originario del estado o municipio en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de dos años anteriores al día de la elección, etcétera, y por otra parte tenemos como ejemplo requisitos de carácter negativo como: no pertenecer al Estado eclesiástico o ser ministro de culto religioso, no tener empleo en la Federación o en el estado, a menos de separarse en un tiempo determinado, etcétera. Así pues, en cuanto a los requisitos positivos, éstos deben ser acreditados por los propios candidatos mediante los documentos atinentes para ello, en cambio los de carácter negativo se presumen que se satisfacen dado que no resulta lógico que se deban probar hechos negativos, por lo que en caso de una impugnación por no considerar que algún candidato reúna los requisitos de elegibilidad, al impugnante le corresponde afirmar que no se satisfacen los requisitos negativos, aportando para ello los medios de convicción idóneos para demostrarlo.<sup>65</sup>

Luego entonces, los requisitos de elegibilidad para ser diputado del estado de Jalisco se establecen en el artículo 21 de la Constitución local. De acuerdo con dicho precepto, los requisitos que un ciudadano que pretenda ejercer el cargo de diputado debe requisitar son los siguientes: la nacionalidad mexicana por nacimiento en ejercicio de sus derechos; la edad, que es a partir de veintiún años al día de la elección; el lugar de nacimiento en la entidad o vecindado de la misma, cuando menos dos años inmediatos anteriores al día de la elección; no ser magistrado del Tribunal Electoral ni consejero electoral del Instituto Electoral, a menos de que se separe de sus funciones dos años antes de la elección; no ser presidente o consejero ciudadano de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, a menos de que se separen de sus funciones noventa días antes de la elección; no estar en servicio activo en el Ejército Nacional, tener mando en la policía o cuerpo de seguridad pública en el distrito que se pretenda la elección, cuando menos sesenta días antes de ella; no ser secretario general de gobierno o quien haga sus veces, secretario del Despacho del Poder Ejecutivo, procurador social, magistrado del Supremo Tribunal de Justicia, del Tribunal de lo Administrativo, integrante del Consejo de la Judicatura o magistrado del Tribunal

<sup>65</sup> En este sentido, véase la tesis relevante emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: “ELEGIBILIDAD. CUANDO SE TRATE DE REQUISITOS DE CARÁCTER NEGATIVO, LA CARGA DE LA PRUEBA CORRESPONDE A QUIEN AFIRMA NO SE SATISFACEN”. Esta tesis se encuentra registrada bajo la clave S3EL 076/2001. Puede consultarse en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, pp. 527-528.

de Arbitraje y Escalafón, a menos de que se separen de sus cargos noventa días antes de la elección; no ser juez, secretario de juzgado, secretario del Consejo de la Judicatura, presidente municipal, regidor o síndico del ayuntamiento, titular de alguna dependencia de recaudación fiscal de la Federación o del estado en el distrito por el cual se postule, a menos que se separe de su cargo noventa días antes del día de la elección; no ser director o secretario del Registro Estatal de Electores, presidente, secretario o comisionado electoral de las comisiones distritales o municipales electorales a menos de que se separen de sus funciones noventa días antes del día de la elección, y finalmente el Constituyente autoriza, en una última fracción, al Poder Legislativo para que en forma discrecional en la ley electoral señale diversos requisitos de elegibilidad a los antes anunciados. De ahí que será elegible quien reúna tales requisitos. Luego entonces, el marco constitucional de los requisitos de elegibilidad reconoce criterios de idoneidad, independencia personal y equidad de la contienda.

Se destaca que en cuanto a los requisitos negativos del no ejercicio de cargos públicos son limitaciones relativas, en virtud de que basta que los servidores públicos se separen de sus cargos en los plazos establecidos para poder ser postulados a un nuevo cargo. No obstante, si rebasan los límites y no existe constancia indudable de su separación, se convierten en inelegibles irremediamente. Ello con el propósito de impedir que funcionarios en ejercicio, abusando de las ventajas propias de su puesto, puedan ser diputados sin haberse separado de sus cargos a fin de garantizar la equidad de la contienda.

Asimismo, existe otro grupo de ciudadanos, que se encuentra impedido constitucionalmente para ejercer el cargo de diputados locales, es el caso de los diputados suplentes, que hubiesen estado en ejercicio del cargo como diputados propietarios, los cuales no podrán ser electos para el periodo inmediato.

En este sentido, son inelegibles las personas que no reúnan los requisitos constitucionales y legales, como los extranjeros o mexicanos por naturalización, quienes no estén en el ejercicio pleno de sus derechos, los incapaces, los menores de 21 años de edad, las personas no nacidas en el estado de Jalisco o bien que no cuenten con una vecindad de dos años inmediatos anteriores al día de la elección, las personas que hayan sido inhabilitadas por un procedimiento legal, los que se encuentren en ejercicio de un cargo público ya sea de la Federación, del estado o del municipio de los prohibidos expresamente por la Constitución y la ley. Finalmente, destaco que el candidato a diputado de Jalisco no solamente debe atender a los requisitos de elegibilidad que establece la Constitución del estado a fin de ocupar el cargo

público, sino que, tal y como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación lo ha manifestado en el juicio de revisión constitucional SUP-JRC-172/2005, son inelegibles quienes no cumplan con los requisitos de elegibilidad que señale la ley de la materia y no únicamente la Constitución.

## 2. *Las incompatibilidades parlamentarias*

La inelegibilidad e incompatibilidad no son figuras estrechamente ligadas al estatus jurídico del sujeto parlamentario, sino que se trata de figuras propias del derecho electoral, aplicables a todo tipo de servidor público. La inelegibilidad se aplica a los sujetos pasivos de la relación electoral, mientras que el principio de incompatibilidad se refiere a la imposibilidad jurídica para desempeñar al mismo tiempo dos cargos públicos.<sup>66</sup>

La incompatibilidad va encaminada a garantizar el principio de la división de poderes, tal y como se establece en el artículo 14 de la Constitución local, al expresamente señalar lo siguiente: “el poder público del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo...”.

Del precepto inmediato citado, con independencia del principio de colegialidad al que hace alusión y que debe revestir el órgano legisferante, se consagra el principio de la división de funciones, y con ello el de incompatibilidad parlamentaria, al indicar que no es posible que se reúnan dos o más de estos poderes en una sola persona, por lo que un diputado no puede ejercer simultáneamente la titularidad del Poder Ejecutivo o ser magistrado del Poder Judicial, ello se corrobora con lo que al efecto establece el artículo 112 de la Constitución de Jalisco, al referir que todo cargo público de elección popular es incompatible con algún otro de la Federación, del estado o del municipio, cuando en ambos cargos se perciba sueldo, a excepción de los que se ejerzan por motivo de la docencia, cultura, investigación científica y beneficencia.

En este sentido, la Ley Orgánica del Congreso, en su artículo 21, fracción VIII, prohíbe a los diputados invocar o hacer uso de su condición de diputados en el ejercicio de la actividad mercantil, industria o profesión, en ese mismo numeral, en la fracción IX, se le impide al diputado desempeñar otro empleo, cargo o comisión, exceptuándose las labores de docencia, in-

<sup>66</sup> Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Porrúa-LVI Legislatura, Comité de Instituto de Investigaciones Legislativas, 1996, p. 52.

investigación científica y beneficencia, fracción que viene a desdoblarse el mandato constitucional del artículo 112 antes señalado.

Así pues, el principio de incompatibilidad tiene por objeto garantizar la autonomía e independencia del Poder Legislativo, así como evitar la concentración de poderes constituidos en una sola persona o corporación, a fin de no desempeñar simultáneamente el mandato parlamentario y otra función pública, ya que con ello se resta el poder de control político del Congreso sobre los actos de los poderes y órganos del estado que imprescindiblemente requieran de una intervención del ente legislativo, en consecuencia, este principio obliga a tener una dedicación completa de las funciones parlamentarias.

### 3. *Inhabilidad de los diputados*

La inhabilidad es la carencia de aptitud o capacidad para llevar a cabo el desempeño público. En atención al maestro Jorge Fernández Ruiz, la inhabilidad puede ser por enfermedad o por castigo. La primera puede afectar las facultades del candidato e incapacitarlo, o puede también ser una superveniente. La inhabilidad por castigo se impone al diputado cuando no reúne los requisitos de inelegibilidad, o puede ser posterior cuando se resuelve su situación por una declaración de procedencia.<sup>67</sup>

### 4. *Prerrogativas parlamentarias*

Las principales prerrogativas de los parlamentarios son la inviolabilidad política y la inmunidad procesal o fuero. En un segundo plano se encuentran la remuneración, la duración en el cargo y la posibilidad de volverlo a ocupar siempre que transcurra otro periodo.

La inviolabilidad política es una prerrogativa que tiene por objeto garantizar la libertad e independencia de la institución parlamentaria, al efecto, el artículo 23 de la Constitución local preceptúa: “los diputados son inviolables por la manifestación de sus ideas en el ejercicio de sus funciones y nunca podrán ser reconvenidos por ellas”, esto con el objeto de que los parlamentarios ejerzan su cargo sin ninguna distracción que pudiera sobrevenir por cualquier indagación, averiguación o responsabilidad por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, a fin de garantizar la más amplia libertad, sin que por ningún motivo puedan ser reconvenidos ni enjuiciados por autoridad alguna.

<sup>67</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 263.

### 5. *Derechos de los diputados*

En primer término es necesario aclarar que todos los diputados tienen los mismos derechos y obligaciones, y cuentan con la facultad de organizarse en grupos parlamentarios para el mejor desempeño de sus funciones. Este principio de igualdad se consagra en el artículo 18 de la ley fundamental del estado de Jalisco. No obstante, la Ley Orgánica del Congreso, en su artículo 22, prevé un listado de derechos que concede a los parlamentarios, tales como: el derecho de participación, decisión, voz y voto; presentar iniciativas de ley, decreto o acuerdo legislativo; elegir a los integrantes de la Mesa Directiva, comisiones y comités del Congreso, así como para ser electos para integrarlos; ser parte de los grupos parlamentarios; participar en las discusiones y votaciones de las iniciativas y dictámenes presentados; participar en los trabajos, deliberaciones, debates y comparecencias tanto de la Asamblea, como de las comisiones y comités; recibir las dietas; recibir con anticipación las lecturas y las copias de los dictámenes de ley, decreto o acuerdo agendados, que vayan a ser objeto de discusión; emitir su voto en las resoluciones de la Asamblea, comisiones y comités; contar con el apoyo necesario para desempeñar sus funciones; participar con voz en todas las comisiones y comités; proponer a la Asamblea el análisis, evaluación a las acciones de gobierno, la realización de obras, la prestación de servicios públicos y finalmente, contar con el apoyo del Congreso en caso de enfermedad o fallecimiento. Se destaca que tales derechos no son limitativos sino únicamente enunciativos, dado que la Constitución del estado establece una gran gama de funciones del Congreso, principalmente de control, las cuales necesariamente tienen que ejercerse por conducto de los miembros del Poder Legislativo.

### 6. *Obligaciones de los diputados*

En primer término, es una obligación de los diputados rendir la protesta de ley y tomar posesión de su cargo, ésta representa una obligación importante, en virtud de que con ella se compromete a guardar la Constitución y las leyes, convirtiéndose esta obligación en un medio de control constitucional sobre los actos del parlamentario.

Para ejercer debidamente sus funciones, el Congreso requiere de la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros, por lo que los diputados tienen la obligación de asistir el día designado por la ley o la convocatoria, y conminar a los ausentes para que concurran dentro de 15 días siguientes al llamado; los que sin causa justificada no acudan, cesarán

en su cargo, previa declaración del Congreso. Asimismo, el diputado está obligado a asistir a todas las sesiones que celebre el Congreso, si faltara de forma injustificada su dieta será reducida en lo equivalente a un día de trabajo. En este sentido, únicamente pueden percibir la remuneración establecida en el presupuesto de egresos del Poder Legislativo, sin que bajo ninguna circunstancia puedan recibir ingresos extraordinarios o por el final del cargo, adicionales a la remuneración.

De igual manera, tienen el deber de asistir a las reuniones de comisión y comités de los que fueran integrantes, así como de guardar sigilo de lo tratado en las sesiones reservadas. El diputado debe acatar las disposiciones y encomiendas de la Asamblea y de la presidencia de la Mesa Directiva e informar, cuando la asamblea así lo requiera, acerca del cumplimiento de sus funciones.

Durante el desarrollo de las sesiones, los miembros de la asamblea deben permanecer en el recinto oficial, con la prohibición de abandonarlo sin el permiso de la presidencia de la Mesa Directiva.

En líneas anteriores ya se ha hecho alusión, en lo relacionado con el principio de incompatibilidad, a la obligación de no usar la condición de diputados en el ejercicio de la actividad mercantil, industrial o profesional, así como de no desempeñar otro cargo que resulte incompatible con el de diputado, salvo las excepciones ya señaladas. En este sentido, el parlamentario tiene prohibido intervenir en los asuntos en los que tenga interés personal.

Finalmente, tienen el deber de respetar las normas, el orden, la cortesía y disciplina parlamentaria, a fin de que los trabajos legislativos se desarrollen en un ambiente de civilidad; presentar la declaración patrimonial con la finalidad de conocer sus ingresos y bienes durante el ejercicio constitucional, y la obligación fundamental de presentar cuando menos una iniciativa de ley dentro del término de su encargo. Esta última si bien resulta una obligación, se llega a convertir en derecho, ya que los diputados pueden presentar las iniciativas que consideren pertinentes.

### *7. Separación del cargo legislativo*

El Congreso del estado cuenta, tal y como se ha revisado en el presente documento, con una serie de funciones de control parlamentario, como las de conceder licencia no sólo a los miembros de la Asamblea Legislativa, sino también a magistrados y consejeros del Poder Judicial, al procurador general de Justicia, al procurador de Desarrollo Urbano, al presidente y consejeros del Consejo Electoral del Estado, al Presidente y Consejeros de la



Comisión Estatal de Derechos Humanos, y elegir al presidente y a los consejeros del Consejo del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado y a todos aquellos funcionarios en cuyo nombramiento ha intervenido, a efecto de que puedan separarse temporalmente de esos cargos.

La facultad de conceder o negar licencias a los diputados por parte del Congreso se encuentra prescrita en el artículo 35, fracción XVI de la Constitución del estado. La licencia implica la separación temporal del cargo, y puede tener como finalidad separarse provisionalmente del cargo, a fin de evitar el desempeño simultáneo de dos o más funciones públicas; de igual manera, en muchas de las ocasiones, la licencia es solicitada por el parlamentario con el objeto de buscar otro cargo de elección popular y así encuadrarse elegible para el mismo.

Por otra parte, la renuncia constituye un acto dimisorio que produce la pérdida definitiva de la calidad de diputado; la Constitución local, en su artículo 35, fracción XV, establece la facultad del Congreso de resolver sobre las renunciaciones de los diputados, no obstante de que la Constitución no lo señala, considero que el escrito de renuncia que presente el diputado debe ser por una causa grave y justificada, ya que el cargo que ejerce el parlamentario representa el resultado de la voluntad popular, haciendo las veces de un mandato, en el cual el diputado en su carácter de mandatario debe de cumplir con las obligaciones y facultades para las que fue impuesto, salvo que por razones de enfermedad o causa verdaderamente grave y justificada, el representante popular dimita del cargo.

Empero, la tramitación de la renuncia parlamentaria no se encuentra debidamente regulada, por lo que sería conveniente desdoblarse en las leyes ordinarias, detallando y regulando de forma clara e inequívoca los supuestos en los que sería procedente aprobar la renuncia del diputado.

No dejo de mencionar que existen otras formas de terminar el mandato legislativo, como pueden ser: la muerte y la destitución del diputado como resultado del juicio político; al sobrevenir una causa de inelegibilidad, así como la declaración de procedencia o revocación del mandato.

## XI. CONSIDERACIONES FINALES

El Poder Legislativo en el estado de Jalisco se encuentra erigido como un pilar fundamental para el orden constitucional de la entidad, mediante el cual se le ha otorgado un sinnúmero de facultades constitucionales y legales, que convierten al órgano legisferante en un controlador del poder, dado la diversidad de funciones de control que éste ostenta, como son los nom-

bramientos, licencias, autorizaciones y demás facultades constitucionales. No obstante, consideramos oportuno una necesaria evolución del estado de Jalisco, dado de que si bien se ostenta como un estado de derecho, resulta imprescindible el paso a un estado constitucional y democrático de derecho, en el que no únicamente se manifieste una tendencia normatizadora con el fin de que el Congreso intente regular todo, sino que consideramos aún más oportuno que el Congreso, como un ente del poder, sea controlado, y ello solamente con la inclusión en el sistema local de los mecanismos de defensa de la supremacía constitucional, puesto que las leyes pueden ser incluso los medios de violación de la Constitución, resultaría ilógico entender a un Estado constitucional cuando no se garantiza el control de constitucionalidad de las leyes, garantizando en todo que éstas se ajusten a la máxima norma jurídica en el estado, es decir, la Constitución, sólo así es posible que los actos u omisiones del Congreso sean fiscalizados por un guardián constitucional, como lo puede ser una Tribunal Constitucional o una Sala Constitucional dentro o fuera del Poder Judicial, que pugne por la defensa del orden en la entidad, que resuelva los conflictos internos de los poderes constituidos y garantice la defensa de los derechos fundamentales frente al estado, dejando atrás el control político como única forma de solución de conflictos entre poderes. Por lo que consideramos necesaria la inclusión de los medios de control constitucional, como puede ser una acción de inconstitucionalidad, con el objeto de velar por la conformidad de las normas legales, producto del Congreso, con la Constitución; así como la posibilidad de resolverse los conflictos entre poderes, ya sea por invasión de esferas competencias o actos de autoridad, por medio de otro instrumento procesal como la controversia constitucional. De igual manera, un novísimo instrumento que viene a vigilar el mandato constitucional y el debido cumplimiento del Congreso frente al mandato constituyente es la acción de inconstitucionalidad por omisión o, como se ha conocido en otras entidades, acción por omisión legislativa. Por último, pero no menos importante, proponemos la posibilidad de incluir en el orden interno de Jalisco un control previo de constitucionalidad, en el que un órgano *ex profeso* analice los dictámenes congresionales y garantice su compatibilidad a la norma constitucional, a fin de evitar normas o actos jurídicos que se manifiesten contrarios a la Constitución.

Es de reconocer al Constituyente de Jalisco que haya incluido en su marco constitucional los mecanismos de democracia directa, como el referéndum y la iniciativa popular, instrumentos que vienen a fortalecer la participación del pueblo en la vida democrática, acercándole la posibilidad de aportar las mejores ideas para la óptima dirección de la vida política del estado.

## XII. BIBLIOGRAFÍA

- ALARCÓN, Jorge R., *Evolución constitucional de Jalisco, 1824-1976*, México, Instituto de Estudios Sociales-Universidad de Guadalajara, 1977.
- BARCELÓ ROJAS, Daniel Armando, *Introducción al derecho constitucional estatal estadounidense*, México, UNAM, 2005.
- BECERRA RAMÍREZ, José de Jesús y SÁNCHEZ HOYOS, Bertha, *Bases constitucionales en materia electoral en el estado de Jalisco*, en CORONA NAKAMURA, Luis Antonio y MIRANDA CAMARENA, Adrián Joaquín (comps.), *Derecho electoral mexicano una visión local: Jalisco*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Marcial Pons, 2010.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- BOTELLO ACEVES, Brigada del Carmen *et al.*, *Memoria del municipio en Jalisco*, Guadalajara, Gobierno de Jalisco, 1987,
- CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel *et al.*, *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, México, Secretaría de Gobernación, 2005.
- CARBONELL, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México, UNAM, 1998.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Nueve variables para abordar las incompatibilidades y una propuesta”, *El Congreso a debate, ciclo de mesas de discusión*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, 2006.
- CIENFUEGOS SALGADO, David (coord.), *Historia constitucional de las entidades federativas mexicanas*, México, Porrúa-UNAM, 2007.
- Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Jalisco. Historia de las instituciones jurídicas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Senado de la República, LXI Legislatura, 2010.
- Diccionario universal de términos parlamentarios, Enciclopedia parlamentaria de México.*
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *La Constitución de Jalisco de 1824*, notas preliminares de Manuel González Oropeza, Universidad de Guadalajara-Congreso del Estado de Jalisco, 1993.
- GUASTINI, Ricardo, “La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano”, en CARBONELL, Miguel (ed.), *Neoconstitucionalismo (s)*, Madrid, Trotta, 2003.
- GUTIÉRREZ, Jerónimo *et al.*, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos*

- del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- MACÍAS VÁZQUEZ, María Carmen, “Jalisco”, en CIENFUEGOS SALGADO, David, *Historia constitucional de las entidades federativas*, México, Porrúa-UNAM, 2007.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, “Técnica legislativa en México”, *Elementos de técnica legislativa*, México, Porrúa-UNAM, 2004.
- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo, *Ética del legislador*, México, Porrúa, 2004.
- PÉREZ VERDÍA, Luis, *Historia particular del estado de Jalisco*, Universidad de Guadalajara, vol. II.
- RENDÓN GARCÍA, Lina, *El Poder Legislativo de Jalisco*, Gobierno de Jalisco, 1988.
- RÍOS ESTAVILLO, Juan J., “Legislación”, *Enciclopedia jurídica mexicana*, México, Porrúa-UNAM, 2002, t. XII.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *Derecho parlamentario*, México, UNAM-McGraw-Hill.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 35a. ed., México, Porrúa, 2003.
- , *Leyes fundamentales de México, 1808-1992*, 22a. ed., México, Porrúa, 1999.
- TOSI, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa-LVI Legislatura, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, 1996.