

EL PODER LEGISLATIVO DE NAYARIT

José Miguel MADERO ESTRADA*

Al doctor José Lucas Vallarta Robles y la
señora Rosario Trejo de Vallarta, con afecto
y cariño

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Fuentes normativas para el funcionamiento del Congreso*. III. *La integración del Congreso*. IV. *Organización y funcionamiento de la Asamblea Legislativa*. V. *Órganos de gobierno político-administrativos*. VI. *Facultades constitucionales del Congreso*. VII. *Las funciones más importantes del Congreso*. VIII. *Estatuto constitucional de los diputados*. IX. *Evaluación y propuesta de reforma*. X. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Nayarit surgió como estado de la Federación con la Constitución de 1917 y se contempla en los artículos 42 y 47. La primera legislatura en funciones de Congreso Constituyente calificó las elecciones y enseguida elaboró y aprobó la Constitución Política, promulgándola por bando solemne el 5 de febrero de 1918 en Tepic, Nayarit.¹ El acto constituyente local tuvo como fuente inmediata a la carta magna, y su actuar se delimitó en el ámbito interno de la naciente entidad federativa sin intervención de alguna autoridad federal. En ese sentido, respondió a la naturaleza del órgano constituyente estatal, en tanto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió lo siguiente:

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

¹ La Constitución Política de Nayarit se promulgó exactamente un año después de haber sido creada la entidad federativa por el Constituyente queretano. Se promulgó en Tepic y fue publicada en el *Periódico Oficial*, Órgano del Gobierno del Estado, contenida en diversas ediciones con los núms. 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85 y 86, correspondientes a los días 17, 21, 24 y 28 de febrero, así como 3, 7, 10 y 14 de marzo de 1918, respectivamente.

CONGRESOS CONSTITUYENTES DE LOS ESTADOS. El decreto del primer jefe del Ejército Constitucionalista, que autorizó a los gobernadores de los estados para convocar a elecciones de poderes locales, no determinó cuándo las legislaturas de los estados debieron erigirse en Congreso Constituyente, y cuándo en asamblea legislativa; ni si tal carácter deberían tenerlo sucesiva o alternativamente, lo cual hace presumir que tuvieron simultáneamente el carácter de Congresos Constituyentes y de asambleas legislativas. Amparo administrativo en revisión, Alba, José, 15 de septiembre de 1920, t. III. p. 1059, unanimidad de nueve votos.

La primera y única Constitución Política es también producto del modelo de documentos políticos dirigidos a organizar el poder público, entre ellos al órgano legislativo, de conformidad con las directrices señaladas en la ley fundamental del país.

Dos cuestiones son dignas de destacar. Por un lado, un conjunto de disposiciones constitucionales que vienen a constituir las bases de la organización y los procedimientos legislativos, como son: la existencia de una asamblea denominada “Congreso”, con un catálogo de facultades; un marco estatutario para regular la condición y prerrogativas de los diputados locales, y un conjunto de reglas aplicables a los trámites para la aprobación de las leyes o reformas a la Constitución.

Por otro lado, también apareció un conjunto de instrumentos de control político —algunos de los cuales todavía están vigentes— con el objeto de regular la actuación de los poderes constituidos en el marco del derecho, así como prevenir y sancionar violaciones constitucionales. Dentro de estos instrumentos podemos mencionar los siguientes:²

1. El principio de división del poder público (artículos 22 y 23), por medio del cual se delimitan las competencias de los órganos públicos y se prohíbe la confusión o concentración en el desarrollo de sus actividades.³ La Constitución cumplió así la función política de limitar al poder y garantizar el orden social de la comunidad.

² La cita al número de los artículos que se hace en los párrafos subsecuentes corresponde al texto original de la Constitución de 1918. Consúltense éstos y todos los datos relativos en Madero Estrada, José Miguel, *Constitución Política de Nayarit, origen y reforma 1918-1996*, México, Compilación, UAN 1996, pp. 75 y 76.

³ Por ejemplo, la Constitución de 1918 delimitaba el derecho de veto del gobernador, prohibiéndole presentar observaciones para determinadas resoluciones (artículo 58); le imponía al mismo funcionario la prohibición absoluta de negarse a promulgar y ejecutar las leyes, decretos y acuerdos de la legislatura (artículo 71, fracción I). Igualmente, la Constitución prohibía la concentración de funciones al señalar que nadie en el estado podrá desempeñar dos o más cargos de elección popular, pero el interesado elegiría el de su conveniencia (artículo 134).

2. La rendición de la protesta constitucional a cargo del gobernador del estado (artículo 69.XXX) y de los magistrados judiciales (artículo 86), mediante la cual se declara la obediencia a la norma superior.

3. Facultades exclusivas del Congreso para realizar el nombramiento de magistrados judiciales y la designación o remoción del procurador general de Justicia sin dar intervención al Ejecutivo local (artículos 47, fracciones IX, X y XIII), así como la presentación obligatoria al Congreso de un informe semestral sobre las labores realizadas por el propio procurador (artículo 97).

4. Atribuciones de la legislatura para resolver sobre la sustitución del gobernador en sus faltas, calificar y declarar su elección (artículo 47, fracción VIII), así como decidir sobre la nulidad de las elecciones de ayuntamientos (artículo 47, fracción XIX).

5. Facultad del Congreso para dirimir controversias entre municipios por conflictos de límites, así como para resolver las competencias suscitadas entre el gobernador y el Tribunal Superior de Justicia (artículo 47, fracciones IV y XII).

6. Prohibición expresa impuesta al gobernador del estado de “pertenececer o ayudar a partidos políticos de propaganda electoral en el estado”, disposición que fue derogada el 3 de septiembre de 1941.

7. Obligación de los diputados para, en los recesos, trasladarse a los pueblos de sus distritos a fin de verificar la situación que guarda la educación, industria, comercio, agricultura, ganadería y minería; saber cómo cumplen sus obligaciones los servidores públicos, así como los obstáculos que se opongan al adelanto de los pueblos y las medidas para corregirlos y mejorar el desarrollo (artículos 43-45), frente a lo cual las oficinas públicas del estado se obligan a proporcionar a los diputados la información que formalmente pidan para cumplir con dichas obligaciones. Este tipo de consulta es un deber primordial de los diputados desde 1918, equiparable con una disposición similar prevista en la Constitución Política del Estado de Chihuahua, en su artículo 65, fracción IV.⁴

8. La instauración y resolución de los juicios de responsabilidad por delitos del orden común y por delitos oficiales, faltas u omisiones cometidas por cualquier funcionario público. Tratándose del gobernador procedía únicamente durante el periodo de su duración y sólo sería acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución federal o de la particular del estado, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común (artículos 122 a 129).

⁴ Cienfuegos, David (comp.), *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos, incluye la general, las de los estados y el estatuto del Distrito Federal, vigentes al 15 de marzo de 2010*, 2010, p. 202.

9. Facultad de control político del Congreso, ejercida a través de la Diputación Permanente, fue la señalada en la fracción I del artículo 60: “velar por la observancia de la Constitución y de las leyes, dando cuenta a la legislatura, en su primera reunión ordinaria, de las infracciones que hubiere notado; para el efecto, podrá pedir a todos los funcionarios públicos los informes que estime conveniente”, misma que fue modificada con un texto diferente en agosto de 1943.

10. Siguiendo la tradición federal, el 30 de marzo de 1919 —a poco más de un año de haberse promulgado la Constitución de Nayarit—, fue adicionado el artículo 80 bis con el objeto de establecer la figura del Consejo de Gobierno, en los siguientes términos:

El secretario general de Gobierno, en unión del procurador general de Justicia, del presidente del Supremo Tribunal, del director general de rentas, jueces de Primera Instancia y presidente del Ayuntamiento de la capital del estado, constituyen el Consejo de Gobierno, cuya presidencia será asumida por el primero. El Consejo dará dictamen al gobernador, siempre que éste lo pida, procurando fundarlo en la ley.⁵

Este Consejo tuvo raíces y semejanzas con el Senado previsto en la Constitución del Estado de Xalisco de 1824, y en sus aspectos sobresalientes muestra a un Ejecutivo parcialmente colegiado para tomar ciertas decisiones.⁶

11. Finalmente, la inviolabilidad y el procedimiento de reformas a la Constitución (artículos 130 a 133) constituyen otro instrumento de control de la supremacía de la norma constitucional, en tanto que la Constitución no puede ser desconocida ni alterada por nadie.

Todos estos antecedentes son esclarecedores para deducir que desde el naciente constitucionalismo local —y que a su vez es reflejo de la evolución federal— se establecieron las reglas que han regido las relaciones entre los poderes; sin embargo, el catálogo de derechos humanos se ha ido incrementando gradualmente y con cierta lentitud hasta que, en diciembre de 2009 y diciembre de 2010, llega a crearse un sistema de medios de control de la constitucionalidad con las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, inconstitucionalidad por omisión, cuestión de consti-

⁵ El decreto núm. 23 publicado en el *Periódico Oficial* el 30 de marzo de 1919, con el cual se adicionó el artículo 80 bis, fue derogado tácitamente con otro decreto marcado con el núm. 733 del 9 de febrero de 1930; véase Madero Estrada, José Miguel, *op. cit.*, pp. 82 y 83.

⁶ Véase a Villegas, G. y Porrúa, M. A. *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana, entre el paradigma político y la realidad*, México, Enciclopedia Parlamentaria de México, 1997, vol. I, t. 2, serie II.

tucionalidad, control *a priori* de constitucionalidad y juicio de protección de derechos fundamentales. Otra facultad de control constitucional es la que se contempla en el último párrafo del artículo 91, consistente en “resolver la no aplicación de leyes en materia electoral contrarias a la presente Constitución” que es una facultad típica de un modelo de control difuso que, a la vez cuenta la Sala Superior del TEPJF.

Con vista en tales consideraciones, nuestra Constitución puede situarse en la vanguardia del constitucionalismo local alcanzando plena madurez con 93 años de vida, de donde se desprende que dicho fortalecimiento se ha logrado gracias al papel protagónico del Congreso como una institución clave por su carácter representativo. A enero de 2011 se han promulgado 116 decretos de reforma constitucional, y suman 610 modificaciones, contadas artículo por artículo. Si bien originalmente nació con 137 artículos, actualmente cuenta con 139; tiene vigente un solo artículo bis, que es el 121 y conserva los mismos dos artículos transitorios originales. El número de modificaciones constitucionales contabilizadas por periodo gubernamental es el siguiente⁷:

<i>Gobernador constitucional</i>	<i>Periodo</i>	<i>Número de reformas</i>
José Santos Godínez	1918-1921	23
Pascual Villanueva Paredes	1922-1925	10
José de la Peña Ledón	1926-1929	10
Luis Castillo Ledón	1930-1933	34
Francisco Parra Ortiz	1934-1937	7
Juventino Espinosa Sánchez	1938-1941	71
Candelario Miramontes Briseño	1942-1945	32
Gilberto Flores Muñoz	1946-1951	3
José Limón Guzmán	1952-1957	1
Francisco García Montero	1958-1963	1

⁷ Incluye reformas, adiciones o derogaciones de artículos, párrafos, fracciones, numeraciones y cambios en la denominación de capítulos. No incluye fe de erratas ni tampoco el Decreto de 22 de junio de 2010 que reformó y adicionó diversos artículos constitucionales en materia electoral, toda vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de dicho decreto. Véase Resolución a la Acción de Inconstitucionalidad 11/2010 y sus acumuladas 12/2010 y 13/2010 promovidas por el Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y Partido Convergencia, Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit del 14 de septiembre de 2010.

Julián Gascón Mercado	1964-1969	20
Roberto Gómez Reyes	1970-1975	31
Rogelio Flores Curiel	1976-1981	35
Emilio M. González Parra	1981-1987	80
Celso H. Delgado Ramírez	1987-1993	40
Rigoberto Ochoa Zaragoza	1994-1999	72
Antonio Echevarría Domínguez	1999-2005	50
Ney González Sánchez	2005-2011	79
<i>Total</i>		610

Tras la gestión de los 53 gobernadores (18 electos popularmente, 32 interinos y 3 provisionales) y veintinueve legislaturas que han existido a lo largo de nuestra historia constitucional se encuentran vigentes un total de 95 leyes.⁸

Este recuento es una muestra relevante de la cooperación funcional que ha existido entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, y el fruto más evidente de la articulación de ambos poderes en una democracia se refleja en que tan sólo en dos artículos constitucionales —el 47 y el 69— relacionados con las atribuciones del Congreso y a las facultades y obligaciones del gobernador se concentra el mayor número de modificaciones constitucionales, al sumar cerca de 150 a lo largo del tiempo.

Sin demérito de todas las anteriores, a nuestro juicio dos son las reformas constitucionales innovadoras del siglo XXI: el nuevo y actualizado catálogo de derechos fundamentales, el bloque de derechos políticos del ciudadano y los medios de control constitucional conferidos al Poder Judicial a través de su Sala Constitucional. Sin embargo, la Constitución nayarita no es solamente un proceso de gobierno o una mera organización del poder, sino un producto de la evolución social de su tiempo, de ahí que para nosotros el estudio del órgano legislativo desde una perspectiva integral nos permite vislumbrar una parte muy importante del futuro del Estado federal mexicano.

Permítasenos presentar, para ubicar su contexto, una síntesis de la Constitución nayarita actual:

⁸ <http://www.congresonayarit.gob.mx/seccion/compilacion.php#categoria365>, última consulta 5 de enero de 2010.

CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS Y PARTES DE LA CPELSN

<i>Concepto y características</i>	<i>Partes</i>
I. Concepto:	I. Dogmática (artículo 7o. CPELSN):
<p>Ordenamiento político fundamental del estado, por medio del cual se organiza su gobierno asegurando un sistema de libertades y el respeto a la dignidad humana de la población.</p>	<p>Derechos fundamentales (individuales): igualdad; libertad de trasladarse y de residencia; propiedad; trabajo; cultos y creencias religiosas; pensamiento; asociación o reunión; seguridad pública como función del estado y municipios; acceso a la información pública, la transparencia y protección de datos personales.</p>
<p>Al interior de la entidad federativa, la Constitución es la norma jurídica y política fundamental, suprema, inviolable y reformable, a partir de la cual se construye todo el sistema normativo y el proyecto de vida social del pueblo; establece los principios políticos del modelo federal de estado y del sistema representativo y democrático, así como el catálogo de derechos y obligaciones fundamentales de las personas y grupos sociales.</p>	<p>Derechos fundamentales (sociales o colectivos): derechos de los pueblos indígenas (económicos, sociales, culturales, educativos, registrales); atención médica gratuita para madres embarazadas y el parto; derechos de las niñas, niños y adolescentes; recibir educación; derechos de los adultos mayores y acceso gratuito a servicios de salud; el estado garantiza la producción de alimentos; turismo y agricultura son áreas estratégicas; seguro de vida para productores del campo, ganaderos y pescadores; derecho al agua y al medio ambiente sano y equilibrado; derecho a la plena libertad y dignidad humana (ejercicio libre de la personalidad, respeto a la ley y al derecho ajeno como base del Estado democrático, la seguridad pública y la paz en el estado de Nayarit).</p>
<p>Corresponde a la Constitución, crear y organizar a los poderes públicos y demás organismos relevantes, delimitar sus funciones y dotarlos de autoridad y competencia para el cumplimiento de los fines que competen a la entidad federativa.</p>	<p>Todo individuo gozará de los derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.</p>

<p>II. Características:</p>	<p>Derechos políticos y de estatalidad: derechos y obligaciones de los ciudadanos; participar en los procesos de referéndum, plebiscito e iniciativa popular; la condición de los nayaritas y extranjeros (artículos 15, 16, 17.I y 49).</p>
<ul style="list-style-type: none"> —Es suprema. —Su normatividad es de jerarquía superior. —Regula la creación de normas. —Consagra los derechos fundamentales de todas las personas. — Organiza y controla el ejercicio del poder. — Sus normas son reglamentarias y complementarias de la Constitución federal. 	<p>II. Orgánica:</p>
	<p>Poder Legislativo (artículos 25-60). Poder Ejecutivo (artículos 81-80). Poder Judicial (artículos 81-91). Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública (artículos 7o. fracción XII). Comisión de Defensa de los Derechos Humanos (artículo 101). Defensoría Pública (artículo 102). Tribunal de Justicia Administrativa (artículos 103, 104 y 105). Municipio libre (artículos 106-115). Secretaría de Hacienda (artículos 117-120). Órgano de Fiscalización Superior (artículos 121 y 121 Bis). Instituto Estatal Electoral y órgano jurisdiccional del Poder Judicial (artículos 91 y 135). Universidad Autónoma de Nayarit (artículo 136).</p>

MEDIOS DE CONTROL DE LA CPESLN

<i>Jurisdiccionales</i>	<i>Políticos</i>
1. El Poder Judicial garantizará la supremacía constitucional y hará su debida interpretación, así como la protección de los derechos fundamentales (artículo 82).	1. Periodos de sesiones (artículo 36).
2. La Sala Constitucional Electoral conocerá de las controversias constitucionales, de las acciones de inconstitucionalidad, de las acciones de inconstitucionalidad por omisión, de las cuestiones de inconstitucionalidad y del juicio de protección de derechos fundamentales (artículo 91).	2. Solicitud del Ejecutivo para celebrar un periodo extraordinario de sesiones (artículo 40, fracción II).
3. La Sala Constitucional-Electoral, previa consulta de la comisión legislativa dictaminadora, declarará sobre la constitucionalidad de una iniciativa de ley o decreto (artículos 53).	3. Iniciativa legislativa y de reforma constitucional (artículos 49, fracción II, 69, fracción III y 131).
4. La Sala Constitucional-Electoral tiene la facultad de control constitucional para pronunciarse por la no aplicación de normas en materia electoral contrarias a la Constitución (artículo 91).	4. Veto (artículos 53, 54, 55 y 58).
5. La Sala Constitucional resuelve los medios de impugnación en materia electoral (artículos 91 y 135).	5. Informe anual de labores (artículo 42).
	6. Pregunta parlamentaria (artículo 42).
	7. Comparecencias (artículos 42, 47, fracción XXXII y 78).
	8. Solicitudes parlamentarias de información de datos (artículos 43, 44 y 45).
	9. Controles financieros (artículos 38 y 121).
	10. Facultades extraordinarias (artículo 47, fracción XXIII).
	11. Resolver en forma definitiva e inatacable los conflictos de límites territoriales de los municipios (artículo 47, fracción IV).
	12. Evaluar el cumplimiento del Plan Estatal de Desarrollo (artículo 47, fracción XXXIX).

	13. Evaluación, aprobación o ratificación de nombramientos (artículos 47, fracciones IX, XIX y XXV; 83, 94 y 101).
	14. Designación indirecta del gobernador interino, sustituto y provisional (artículos 47, fracción VIII, 64, 65, 66 y 138).
	15. Autorización de permisos, licencias o renunciaciones (artículos 60, fracciones III, IV y V; 67, 68, 87 y 88).
	16. Juicios de responsabilidad política y penal (artículos 122, 123, 124, 125).

Los principios o decisiones fundamentales en la CPELSN son:

1. Nayarit es estado libre y soberano, unido a la Federación (artículo 1o.).
2. Su forma de gobierno es republicana representativa, popular (artículo 2o.).
3. La base de su división territorial y organización política es el municipio (artículo 3o.).
4. El territorio estatal como un espacio geográfico delimitado, incluido el territorio insular, es el ámbito espacial de validez del orden jurídico (artículo 3o.).
5. Máxima publicidad de la información pública y garantía de protección de datos personales (artículo 7o., fracción XII).
6. La dignidad humana y los derechos inherentes, el ejercicio de la personalidad, el respeto a la ley y el derecho ajeno, constituyen la base del estado democrático, la seguridad y la paz en el estado de Nayarit (7o., fracción III).
7. División de funciones entre los poderes públicos (artículos 22 y 23).
8. No reelección del gobernador electo popular y directamente (artículo 63).
9. Protección y defensa de los derechos humanos (artículo 101).
10. Defensoría pública a favor de quienes carezcan de recursos económicos (artículo 102).
11. Sistema de responsabilidad de los servidores públicos (artículos 122, 129).
12. Supremacía, inviolabilidad, permanencia y reformabilidad de la Constitución (artículos 130-132 y 139).
13. Administración de los recursos económicos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a que están destinados (artículo 133).
14. Rectoría del desarrollo económico y social (artículo 134).

15. Régimen de partidos políticos, instituciones y procedimientos electorales (artículo 135).

II. FUENTES NORMATIVAS PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO

Actualmente, el Congreso es la institución que representa al conjunto de los ciudadanos independientemente de su posición partidista y, en ese sentido, es la expresión plural de la voluntad democrática del pueblo manifestado en la sede parlamentaria.

El monopolio del Poder Legislativo para dictar normas ordinarias y participar como poder constituyente aprobando reformas constitucionales es prueba plena de la potestad autonormativa del Congreso para desarrollar sus funciones. De ahí que el análisis de esa autonormatividad, al tiempo que conlleva un conjunto de facultades instrumentales, establece prerrogativas que orienta y garantiza la organización y funcionamiento de las labores legislativas, la aprobación de sus propios rangos presupuestarios, las decisiones propias de su gobierno interior y la composición administrativa de sus dependencias.

Según Miguel Carbonell, 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 homines.⁹ En ese tenor, las fuentes formales trascendentes de la actividad parlamentaria son la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, la Ley Orgánica del Poder Legislativo,¹⁰ el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.¹¹ La existencia y reconocimiento de estos ordenamientos legislativos está previsto en los artículos 42, ú.p., 47.XVIII y 50 de nuestra Constitución.

Como ya vimos anteriormente, la Constitución proporciona las bases y principios para la actuación del órgano legislativo y estatuto de los diputados. La tendencia es que, cada vez, las disposiciones sobre el tema legislativo sean más a detalle, por ejemplo, en Nayarit, alrededor de 50 artículos se ocupan de ello.¹²

⁹ Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México, UNAM, 1998, pp. 26 y ss., así como pp. 181 y ss.

¹⁰ Ley publicada en la sección séptima del *Periódico Oficial*, Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit, sábado 5 de mayo de 2007, entrando en vigor hasta el 18 de agosto de ese año.

¹¹ Reglamento publicado en la sección séptima del *Periódico Oficial*, Órgano del Gobierno del Estado, 16 de agosto de 2008.

¹² Siguiendo los cánones de la división tripartita del poder, la Constitución crea y dota de competencia a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en una extensa exposición de ar-

En vista de lo anterior, la Constitución es el documento solemne mediante el cual el pueblo del estado define los derechos fundamentales que orientan y rigen la vida en sociedad, y que sirven de base para organizar el gobierno y atribuirle poderes o competencias para llevar a efecto el ideal de justicia. Luego entonces, es la fuente primordial que da sustento a los principios de la función parlamentaria.

Considerada una de las más fuentes más importantes, la Ley Orgánica del Poder Legislativo es un ordenamiento jurídico esencial que organiza la estructura político-administrativa de la Cámara de Diputados, regula la composición y facultades de sus órganos, crea y dota de competencias a las dependencias internas, establece un estatuto básico de los legisladores y fija las fases del proceso por el cual se discuten y producen los ordenamientos jurídicos y de las funciones de control político, administrativo y jurisdiccional.

Otra fuente de incuestionable valor instrumental es el reglamento parlamentario, muy ligado al derecho y la técnica legislativa, el cual tiene la característica de instituir normas de naturaleza autónoma y, a pesar de su subordinación a la Constitución, goza de cierta independencia y exclusividad sobre determinadas materias.¹³ El origen de esos ordenamientos tiene lugar en Inglaterra y Francia, donde se ubican los antecedentes del Parlamento y la Asamblea Nacional, en virtud de que hubo necesidad de regular el procedimiento de los trabajos, el orden de las discusiones, así como los derechos y obligaciones de sus miembros. Debate, procedimientos y conducta fueron las primeras materias sujetas a reglamentación que recogieron sus fuentes inmediatas, como son: la práctica o antigua costumbre, los mandamientos permanentes y ocasionales, los procedimientos para elegir la presidencia y los estatutos.¹⁴

La importancia del reglamento parlamentario deriva de dos motivos: a) por su lugar preeminente dentro de la jerarquía de las normas, debido a que si bien no es una ley formal, se aplica para la tramitación y aprobación de las leyes y decretos en general; incluso en él se sustenta el procedimiento

títulos que abarca del 22 al 90, es decir, sesenta y ocho artículos constitucionales destinados a regular el funcionamiento de los órganos del estado: el 50% de la estructura constitucional. A este porcentaje, ya de por sí impresionante, tienen que ser agregados otros artículos constitucionales que se refieren a la Sala Constitucional-Electoral, Ministerio Público, Defensoría de Oficio, Tribunal de Justicia Administrativa, Hacienda Pública, Órgano de Fiscalización Superior y Municipio Libre, mismos que se contabilizan desde el numeral 91 al 121, es decir, 30 preceptos que, sumados a los 68 antes referidos, arroja un total de 98 artículos donde predomina el tema de la regulación constitucional del poder público.

¹³ Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 77.

¹⁴ Rivera Alvelais, Francisco, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, pp. 838 y 839.

de reforma constitucional y otros procedimientos especiales, y *b*) de de su regulación depende el funcionamiento y operatividad política del Congreso. Según criterio jurisprudencial,

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.¹⁵

Por tal razón se afirma que siendo el antecedente más prístino del Congreso regula funciones múltiples y procesos de creación, modificación y extinción de normas jurídicas, llegando el caso de que entre éste y la Constitución no interfiere algún otro ordenamiento jurídico, por lo cual existe una vinculación directa, teniendo incluso el atributo de desarrollar los preceptos de la ley fundamental. Además de ello, conforme a su naturaleza jurídica, confiere competencias normativas a los órganos de gobierno y disciplina dichas competencias por medio de procedimientos. En virtud de que el Congreso goza de autonomía para organizar su estructura interna y asegurar el ejercicio de sus funciones, determina libremente su propio reglamento.¹⁶ Así las cosas, de acuerdo con el artículo 58 constitucional, el reglamento parlamentario no puede ser vetado por el gobernador.

El acuerdo parlamentario como fuente normativa es uno de los tres tipos de resoluciones que con mayor frecuencia dicta el Congreso. El artículo 53 constitucional lo define al establecer que comprenderá “...todas las demás resoluciones de la Cámara que no tengan el carácter de ley o decreto”, correspondiendo al reglamento del Congreso clasificarlos en *declaraciones parlamentarias* (denuncias, posiciones, opiniones o peticiones), *declaraciones legislativas* (agenda de comparecencias de funcionarios públicos, convocatorias a foros o consultas populares, asistencia y justificaciones de inasistencias a las sesiones, distribución de competencias entre los órganos de gobierno del Congreso o la creación de comisiones legislativas especiales) y *declara-*

¹⁵ Amparo en revisión 362/85, Pleno, Séptima Época, *Semanario Judicial de la Federación*, informe 19186.

¹⁶ Uno de los derechos básicos inherentes a cualquier asamblea es el de poder hacer sus propios ordenamientos no como requisito de orden sino, incluso, como medida de supervivencia de la propia asamblea. Esta doctrina jurídica, conocida como *interna corporis acta*, que es desarrollada por el derecho parlamentario alemán, asevera que la asamblea puede y debe darse a sí misma las reglas indispensables para su permanencia y funcionamiento.

ciones administrativas (creación de oficinas, reparto de funciones administrativas, circulares, convenios laborales o criterios para el ejercicio de recursos presupuestales del Congreso), todos ellos tendientes a exponer, regular o interpretar actos aplicables al régimen interior del Congreso, siendo ésta su naturaleza jurídica más aceptable.¹⁷ El acuerdo expresa un conjunto de prácticas cuya influencia no sólo es determinante en los trabajos internos del Congreso, sino que llega al grado de fijar la agenda de relaciones con los poderes.

De esta suerte, el reglamento parlamentario dispone que la facultad de proponer acuerdos parlamentarios corresponde únicamente a los diputados y su trámite es más expedito si fuera con solicitud de urgente y obvia resolución (artículo 98, fracción I); en cambio, si la solicitud manifiesta únicamente su turno a comisiones, entonces tendrá que dictaminarse (artículo 98, fracción II). Una vez aprobados, serán suscritos por los secretarios.¹⁸ Los acuerdos parlamentarios se publican de dos formas: en la *Gaceta Parlamentaria* y en el *Periódico Oficial*, sin embargo, surten efecto al momento de ser aprobados por la asamblea. La Constitución, en la fracción I del artículo 70, prohíbe al gobernador negarse a promulgar y ejecutar las leyes, decretos y *acuerdos* de la legislatura, lo cual, en cierto sentido, acentúa su eficacia autonómica.

En el futuro, debe discutirse si un acuerdo expedido por una legislatura puede obligar a la siguiente, o si de plano surte efectos de validez únicamente para la legislatura que lo expidió. Lo cierto es que los acuerdos tienen una temporalidad limitada, requiriéndose, en todo caso, ser ratificados por la siguiente asamblea para mantenerlos en la normativa interna.

Los usos y costumbre parlamentaria pueden entenderse como la forma espontánea de creación de normas de conducta y de observancia voluntaria, sin que para su cumplimiento medie algún acto de coacción legal. En materia parlamentaria tienen ese carácter los discursos de apertura de sesiones, los mensajes políticos y protocolarios, las efemérides, las denuncias de los parlamentarios sobre cuestiones políticas, los acuerdos internos sobre el funcionamiento de comisiones, la glosa de informes, entre otros.

¹⁷ “Se trata de normas que se determinan conforme a las prácticas vigentes, con el objeto de unificar criterios cuando no existe normatividad expresa o ésta es ambigua. En varios países se da esta figura, a través de la cual se constituyen pactos, convenios o contratos entre los grupos parlamentarios, y que se someten a la aprobación del pleno”. Véase Pedroza de la Llave, Susana Thalia, *Técnica legislativa en México. Elementos de técnica legislativa*, México, Porrúa-UNAM, 2004, p. 129.

¹⁸ El segundo párrafo del artículo 97 de citado reglamento dispone, en ese sentido, que cuando la naturaleza del acuerdo comprenda a una instancia o dependencia federal deberá remitirse invariablemente a los diputados federales y senadores por Nayarit ante el Congreso de la Unión para su conocimiento.

III. LA INTEGRACIÓN DEL CONGRESO

La Constitución federal establece las bases para la integración del Poder Legislativo de las entidades federativas, conforme a la fracción II del artículo 116. Toda Constitución estatal debe determinar el número de legisladores, introducir la representación proporcional y atender el principio de proporcionalidad poblacional para integrar las legislaturas locales. Los Congresos locales funcionan en cámara única; se integran con diputados en proporción al número de habitantes, por el sistema de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, además de estar prohibida la reelección para el periodo inmediato. Asimismo, los diputados son electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, y la jornada comicial deberá celebrarse el primer domingo de julio del año que corresponda, a excepción de verificarse al mismo tiempo con los comicios federales, en términos de lo dispuesto por la fracción IV del citado artículo 116.

El número de diputados al Congreso es un tema esencialmente constitucional. Así lo dispone expresamente el artículo 26 de la carta fundamental. La evolución histórica del número de diputados en el Congreso de Nayarit, según las reformas efectuadas a dicho numeral en el transcurso del tiempo, es la siguiente:

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

De la anterior gráfica se desprende que no existe proporción entre el total de integrantes del Congreso y el número de habitantes en el estado. Para 1918 Nayarit contaba aproximadamente con cien mil habitantes y tenía una Asamblea compuesta de quince diputados; en la actualidad son poco más de un millón de habitantes con un Congreso de treinta. El principio de proporcionalidad ciudadana es actualmente alto: alrededor de un diputado por cada treinta mil habitantes. En los primeros cincuenta años de vida constitucional (1918-1975), el número de diputados al Congreso descendió considerablemente hasta llegar al mínimo permitido por la Cons-

tutición federal, pero a partir de 1978 el número fue creciendo, animado por el espíritu reformista del gobierno. El aumento de los diputados de minoría fue relativamente estable entre 1978 y 1986, a partir de entonces, por cada dos diputados electos por mayoría relativa se designa uno de minoría, proporción que parece adecuada, integrando así los treinta diputados. La ciudad de Tepic, con más de trescientos mil habitantes, concentra cinco de los dieciocho distritos de mayoría, es decir, el 28% de los diputados electos por mayoría relativa. Algunas tendencias pugnan por disminuir el tamaño de la Asamblea Legislativa, al considerarla sobrerrepresentada. El problema principal del número de miembros de una Asamblea Legislativa no es en todo caso que la cifra promedio rebase los valores más reales, sino que se ha convertido en un factor importante para provocar la crisis del sistema representativo, que en buena medida parte del hecho de no respetar la garantía del principio de proporcionalidad a que se refiere expresamente la fracción II del artículo 116.

Actualmente las entidades federativas con más diputados son: Estado de México, con 75; Distrito Federal, con 66; Veracruz, con 50; Guerrero, con 46; Nuevo León y Oaxaca, con 42 cada una, así como Chiapas y Sinaloa, con 40 y Jalisco con 39. En cambio, los estados con menos diputados son: Colima, con 25; Baja California Sur, con 21; Baja California, Durango, Querétaro, Quintana Roo y Yucatán, con 25 cada uno, mientras que hay 29 diputados en Hidalgo y 27 diputados en Aguascalientes y San Luis Potosí.

El sistema electoral para elegir a los miembros del Congreso nayarita es mixto, pues asimila dos vías: la de mayoría relativa y la de representación proporcional, destinada a las minorías a fin de designar 18 y hasta 12 diputados, respectivamente, para un total de hasta 30. La primera vía es dominante y la segunda complementaria, aunque pueden ser menos de 12 diputados por lista, y por lo tanto no necesariamente alcanzar los 30 legisladores en total.

El principio de mayoría relativa consiste en asignar una de las curules al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada uno de los distritos electorales en que se divide el territorio del estado. La característica principal de este sistema es la de fincar una victoria electoral por una simple diferencia aritmética de votos. En cambio, la representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de diputaciones proporcional al número de votos emitidos a su favor; este sistema no es puro, sino que se combina con el de mayoría para dar mayor representatividad a las corrientes políticas minoritarias relevantes.

Mediante una reforma a la ley electoral nayarita se estableció que a ningún partido político o coalición se le podrán asignar por ambos principios más de dieciocho diputados del total de hasta treinta,¹⁹ con lo cual los diputados agrupados en un partido no podrán, por sí solos, aprobar algunas resoluciones cuando se exija votación calificada. Al efecto tendrán que coaligarse o buscar el consenso dos o más fuerzas parlamentarias.

IV. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

El artículo 25 constitucional señala que el Poder Legislativo se deposita en una asamblea que toma el nombre de Congreso, consagrando así el sistema unicameral democrático del estado de Nayarit.²⁰

La Asamblea es única: el máximo órgano legislativo donde se discuten y aprueban las leyes y se llevan a cabo funciones de control parlamentario. Tiene el carácter de órgano colegiado y deliberativo y se rige por los principios de libertad e igualdad entre sus miembros, de suerte que los diputados contarán con la información y los servicios que requieran para el cumplimiento de sus funciones.

Un primer elemento que garantiza la funcionalidad de la asamblea es el lugar de residencia habitual, es decir, la sede parlamentaria que, de acuerdo con el artículo 24 constitucional, lo será la ciudad de Tepic, capital del estado, salvo algún cambio temporal.

Integrada la asamblea, es necesario asegurar que los diputados se presenten personalmente en la sede parlamentaria a las sesiones de instalación y apertura para completar el quórum, sin duda un elemento que sirve para validar y legitimar la asistencia y resoluciones que se dicten en una sesión.

Si tenemos que la asamblea se compone de hasta treinta diputados, requerirá para sesionar cuando menos la asistencia de dieciséis, que son la mayoría de sus integrantes. Por su parte, cuando el Congreso aprueba refor-

¹⁹ Véase *Periódico Oficial*, Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit del 18 de agosto de 2010. La disposición referida es la fracción III del artículo 21 de la ley electoral vigente.

²⁰ A dicha asamblea se le identifica de diferentes maneras: *legislatura*, nombre con el que se designa el número progresivo que corresponde a una asamblea legislativa para desarrollar sus funciones por el periodo de tres años que comprende su ejercicio constitucional; *Cámara de Diputados*, que alude al lugar donde se llevan a cabo las funciones legislativas del cuerpo colegiado; *asamblea legislativa*, empleada también como sinónimo; *Congreso Constituyente*, *Asamblea Constituyente*, *Constituyente Permanente* y *órgano reformador o revisor*, que se emplean para denotar las funciones constituyentes, y por último se le conoce también universalmente como *Parlamento*, término que se ha venido utilizando con mayor frecuencia para connotar la representación legislativa con un sentido más amplio.

mas constitucionales, declara el juicio político o la procedencia penal, la suspensión o desaparición de ayuntamientos, o bien la revocación del mandato de sus integrantes, así como los distintos nombramientos o la autorización del cambio de residencia de los poderes constitucionales, entonces el quórum de asistencia tendrá que responder al quórum de votación calificada que para esos casos se requiere.

El Congreso local renueva a sus miembros cada tres años, contados del 18 de agosto al 17 de agosto de los años respectivos. Los periodos ordinarios de sesiones se encuentran previstos en el artículo 36 constitucional: uno que contará desde el 18 de agosto hasta el 17 de diciembre, que podrá prorrogarse hasta el 30 del mismo mes, y otro que comenzará el 18 de febrero, terminando el 17 de mayo, y también podrá prorrogarse hasta el 30 del mismo mes. En la última parte de dicho precepto se establece que, durante los recesos, pueden efectuarse sesiones extraordinarias.

El periodo de una legislatura se divide en tres años legislativos, y cada año, a su vez, en dos periodos ordinarios de sesiones. Con esta medida se propicia una mejor organización del trabajo legislativo, a fin de que el Congreso, tal como señala el artículo 37 constitucional, emita preferentemente las resoluciones que rigen durante el año fiscal. La legislatura entra en receso al clausurarse los periodos ordinarios. Los periodos de receso, que igualmente serán dos por año legislativo, tienen como finalidad que los diputados cumplan las obligaciones de representación y gestión en sus distritos. De esta manera, el Constituyente se inclinó por distribuir anualmente las labores de los miembros del Congreso en dos tipos de actividades: las eminentemente colegiadas para desahogar las funciones legislativas, fiscalizadoras y de control, y las de carácter individual con fines de gestión y procuración sociales.

Una organización adecuada del cuerpo legislativo es otro elemento indispensable para su funcionamiento. Esta organización se traduce en una estructura administrativa con órganos de gobierno representativos de la pluralidad de la asamblea y con recursos humanos, técnicos, materiales y financieros. La estructura técnica y administrativa del Congreso se integra por la Secretaría General, la Oficialía Mayor, la Contraloría Interna y el Órgano de Fiscalización Superior, siendo la Comisión de Gobierno la autoridad administrativa inmediata.²¹

²¹ Véase Madero Estrada, José Miguel, *La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit, Comentada*, 2010. En efecto, dicho ordenamiento señala: el proceso legislativo, la investigación y elaboración de los estudios legislativos, así como la asistencia y seguimiento de los asuntos jurídicos del Congreso se llevarán a cabo a través de la Secretaría General, cuyo titular se denominará secretario general. La Secretaría tiene la estructura siguiente:

La Asamblea tiene un funcionamiento de diferente naturaleza legislativa, y una forma de distinguirlas es conociendo los diferentes productos normativos que emite, ya que siendo el mismo órgano congresional en el tiempo, sus labores institucionales arrojan diversos resultados legislativos, como enseguida se expresa:

<i>Naturaleza del funcionamiento</i>	<i>Producto que emite la Asamblea</i>
Constituyente originario local	Elabora y promulga la Constitución Política del Estado Libre y Soberano
Constituyente reformador local	Aprueba o desecha las adiciones o reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano, junto con los ayuntamientos
Constituyente reformador federal	Aprueba o desecha las adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Legislación federal	Presenta iniciativas de ley que sean de la competencia federal ante el Congreso de la Unión e interviene en el proceso de creación de estados dentro de los límites de los ya existentes
Legislación ordinaria	Emite leyes, decretos y acuerdos de la competencia estatal
De control como órgano de investigación, verificación, fiscalización, investigación, nombramiento e información	Resuelve juicio político, declara la procedencia penal, hace nombramientos y ratificaciones, concede licencias y renuncias, forma comisiones de investigación, recibe y evalúa informes, fiscaliza y revisa la cuenta pública

Las primeras tres funciones antes descritas son fundamentales, ya que los productos normativos que se emiten poseen mayor rango y no pueden de ser modificados por el legislador ordinario. Por su parte, las funciones legislativas comunes se basan en las facultades y competencias señaladas en los artículos 71.III, 73.III, 121.I y 124 de la Constitución federal. En cambio, las funciones de control tienen la característica de que el producto

Dirección de Proceso Legislativo; Dirección de Asuntos Jurídicos; Dirección de Investigación Legislativa y Biblioteca; Coordinación de la Crónica Parlamentaria; Coordinación de Informática Legislativa; Coordinación de Apoyo Parlamentario, y Departamento de Archivo (artículo 78). La Oficialía Mayor es la dependencia encargada de la gestión financiera y administrativa del Congreso, que contará con la siguiente estructura: Dirección de Administración; Tesorería; Unidad de Capacitación y Formación Permanente; Departamento de Recursos Humanos y Departamento de Recursos Materiales y Servicios Generales (artículo 80). La Contraloría Interna es la dependencia competente para recibir las quejas, realizar investigaciones, auditorías y la aplicación de los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Congreso, misma que contará con la estructura siguiente: Departamento de Auditoría Financiera, y Departamento de Auditoría Operacional y Administrativa. La Contraloría dependerá técnicamente de la Comisión de Hacienda, Cuenta Pública y Presupuesto en los términos de la ley, debiendo presentar un informe trimestral sobre el cumplimiento de sus funciones (artículo 82).

no consiste en la forma de una norma jurídica, sino que los actos serán de naturaleza política, administrativa o fiscalizadora.

V. ÓRGANOS DE GOBIERNO POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS

La Asamblea cuenta con órganos de dirección o gobierno, de administración y control, y de resolución jurisdiccional. En el orden político-administrativo, los órganos internos del Congreso son: 1. La Comisión de Gobierno Legislativo, y 2. La Diputación Permanente. A su vez, en el orden de las actividades legislativas existen: *a)* la Mesa Directiva; *b)* las comisiones ordinarias y especiales, y *c)* los grupos parlamentarios.

1. La Comisión de Gobierno Legislativo está integrada por un presidente y tantos vicepresidentes como grupos parlamentarios existan en la legislatura, así como un secretario, que serán nombrados por la Asamblea. Será presidente de la Comisión de Gobierno Legislativo, por el término de la Legislatura, el diputado coordinador de aquel grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta de la Cámara. En caso de que ningún grupo parlamentario se encuentre en el supuesto señalado, la responsabilidad será desempeñada sucesivamente por los coordinadores de los grupos parlamentarios acreditados en la legislatura, previa aprobación del Pleno, en orden decreciente del número de diputados que los integren. Esta encomienda tendrá una duración de acuerdo al número de grupos parlamentarios existentes en la legislatura.

Este órgano coadyuva a optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la Cámara de Diputados, y sus acuerdos serán por votación ponderada en atención al porcentaje que corresponde al número de diputados de cada partido.

Sus atribuciones más importantes son de carácter político y administrativo: representar la pluralidad de los partidos políticos acreditados; conducir las relaciones políticas de la legislatura; impulsar acuerdos a fin de agilizar el trabajo legislativo; decidir acerca del proyecto de presupuesto anual del Congreso y presentarlo al titular del Ejecutivo para su integración en el proyecto de presupuesto de egresos, además de proponer al pleno de la Cámara la designación del secretario general, del oficial mayor y del contralor interno del Congreso.

El presidente de la Comisión de Gobierno Legislativo ejerce la representación jurídica del Congreso en todos los juicios y asuntos en que éste fuera parte y podrá delegarla en los términos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.

2. La Diputación Permanente coordina la preparación de los asuntos legislativos y da seguimiento al trámite administrativo. Dicho órgano funciona únicamente cuando el Congreso está en receso.

Se integra con diez diputados, de entre los cuales se elige una mesa directiva compuesta por un presidente, un vicepresidente, un secretario y un vocal, los dos últimos con sus respectivos suplentes. A dicho Pleno se incorporan también representantes de los grupos parlamentarios o partidos políticos acreditados en la cámara, con voz pero sin voto, con lo cual se respeta la pluralidad política de la legislatura en turno. Además de convocar a sesiones extraordinarias, conforme el artículo 60 constitucional, ejerce funciones de carácter político y administrativo.

Por lo que respecta a los órganos internos que cumplen funciones legislativas, se encuentran:

a) La Mesa Directiva del Congreso se integra con un presidente, un vicepresidente y dos secretarios, éstos últimos con sus respectivos suplentes, eligiéndose mediante el sistema de mayoría en votación por fórmulas o en actos separados. El presidente y el vicepresidente durarán en sus cargos un mes, con la posibilidad de ser reelectos en el mismo periodo ordinario de sesiones. Los secretarios durarán en su cargo el periodo ordinario para el que fueron electos.

A la Mesa Directiva le corresponde conducir las sesiones de la cámara y asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno, respetando los principios de imparcialidad y objetividad. Tiene como atribuciones asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones; realizar, por conducto del presidente, la interpretación de las normas del reglamento y de los demás ordenamientos, así como para la adecuada conducción de la sesión. Como órgano colegiado, adopta sus decisiones por consenso o, de no haberlo, por la mayoría absoluta de sus integrantes. En caso de empate, el presidente de la mesa tiene voto de calidad. A los miembros de la Mesa Directiva les está prohibido negarse a firmar las resoluciones aprobadas por la Asamblea, y el secretario general del Congreso asiste a las reuniones únicamente con voz informativa, quien preparará los documentos necesarios para las mismas, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos que se tomen.

Entre las atribuciones y obligaciones del presidente de la mesa directiva destacan las de dirección del procedimiento legislativo en su carácter de jefe de la Asamblea para citar, abrir, presidir, suspender y clausurar las sesiones; las de orden y atención a las labores de la cámara; las de mando para disponer de la fuerza pública a fin de proteger las inmunidades parla-

mentarias; las disciplinarias; las propiamente administrativas; las de representación y las de información.

b) El sistema de comisiones permite una división del trabajo para elaborar los estudios, realizar las deliberaciones y los consensos relacionados con una iniciativa de ley, decreto o acuerdo. Asimismo, permite la especialización requerida por la cantidad de proyectos que ocupan las labores legislativas, integrando grupos específicos para el estudio de las iniciativas. Si bien es cierto que el trabajo en comisiones suele girar en grupos pequeños de diputados (entre tres y cinco en promedio), también lo es que fomenta la participación más activa en los asuntos por decidir, ya que las intervenciones de los congresistas pueden impactar en el trámite legislativo. Nuestro sistema de comisiones no es decisonal, ya que esos grupos de trabajo no tienen facultad de dictar resoluciones, sino de proponer proyectos que corresponde aprobar al Congreso.

Las comisiones ordinarias son 23: Gobernación y Puntos Constitucionales; Investigación Legislativa; Justicia y Derechos Humanos; Asuntos Indígenas; Hacienda, Cuenta Pública y Presupuesto; Educación y Cultura; Trabajo y Previsión Social; Salud y Seguridad Social; Administración y Políticas Públicas; Desarrollo Económico y Social; Asuntos Agropecuarios, Forestales y Mineros; Industria, Comercio y Turismo; Obras, Comunicaciones y Transportes; Asuntos Municipales; Seguridad Pública y Sistemas de Protección Civil; Desarrollo Urbano y Vivienda; Ecología y Protección al Medio Ambiente; Niñez, Juventud y Deporte; Equidad, Género y Familia; Gestoría Social y Grupos Vulnerables; Asuntos Pesqueros y Desarrollo Acuícola; la de Transparencia e Información Gubernamental y la de Ciencia, Tecnología, e Innovación.

De igual manera se prevén cuatro comisiones especiales: Gran Jurado, en sus secciones instructora y enjuiciamiento; Suspensión o Desaparición de Ayuntamientos; Condecoraciones, Ceremonial y Protocolo, y las de investigación.

c) Los grupos parlamentarios son las formas de organización de los diputados para realizar tareas específicas en la cámara, coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo, expresar las corrientes políticas y de opinión presentes en el Congreso y facilitar la participación de los diputados para el cumplimiento de sus atribuciones legislativas.

Los diputados electos bajo el emblema de un mismo partido político o coalición electoral podrán constituir un solo grupo parlamentario, requiriéndose dos o más diputados para su integración. En caso de que por un partido político sólo haya sido electo un diputado, éste tendrá el carácter de representación parlamentaria. Dicha representación podrá conservarse

mientras no se adhiera a un grupo constituido o forme un grupo parlamentario de carácter coaligado con otros diputados.

Deberá ser al inicio de cada legislatura cuando presenten a la Mesa Directiva de la cámara el acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo parlamentario, especificando la lista de sus integrantes, firmas y el partido o coalición a que corresponda, así como el nombre del diputado coordinador, el cual se elegirá de acuerdo con los documentos básicos respectivos. Si en el curso de la legislatura se modificaran los grupos parlamentarios acreditados para conformar nuevos, esta situación deberá ser conocida y aprobada por la Comisión de Gobierno Legislativo, notificando al Pleno del Congreso.

VI. FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL CONGRESO

La Suprema Corte de Justicia ha dicho que, en atención a las competencias derivadas del principio de división funcional de poderes, el órgano legislativo cuenta con facultades de carácter potestativo y de ejercicio obligatorio. Las primeras son aquellas que el Congreso decide si las ejerce o no y el momento en que lo debe hacer, de suerte que no se trata llanamente de una obligación, sino que puede decidir libremente la creación de normas. En cambio, las facultades de ejercicio obligatorio son aquéllas expresamente establecidas como tales, tanto en el articulado permanente como en los transitorios de la Constitución, y que deben llevar a cabo los órganos legislativos, puesto que si no las realizan acarrea una sanción.²²

De esta forma, la Constitución federal confiere a las legislaturas locales facultades de naturaleza potestativa y de cumplimiento obligatorio, como las siguientes: expedir normas generales para organizar el patrimonio familiar (artículo 27, fracción XVII); presentar iniciativas de ley o decreto ante el Congreso de la Unión (artículo 71); participar en el procedimiento para crear nuevos estados dentro de los límites de los ya existentes (artículo 73, fracción III); fijar el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto de energía eléctrica (artículo 73, fracción XXIX, núm. 5o.); 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 interior (artículo 119); expedir las leyes del estado que tendrán validez en su territorio y aprobar la leyes para expedir títulos profesionales (artículos 121, fracción I y V, y artículo 124); dar su consentimiento para que la Federación pueda adquirir bienes inmuebles en su

²² Tesis jurisprudenciales 10/2006 y 11/2006, Pleno, controversias constitucionales.

territorio que vayan a ser destinados al servicio público o al uso común (artículo 132), e intervenir en los procedimientos de adición o reforma a la Constitución general (artículo 135).

Conforme a la Constitución local, en su artículo 47, las facultades propiamente legislativas del Congreso se clasifican de la siguiente manera:²³

- a) Facultades para legislar en materia económica, como por ejemplo, la Ley de Planeación; la Ley del Comité de Planeación para el Desarrollo; la Ley de Inversión Pública; la que crea el fondo de garantía y valores del gobierno; la de creación, fomento y control de nuevos conjuntos, parques y ciudades industriales y fomento al turismo, entre otras.
- b) Facultades para legislar en materia financiera, como la Ley de Ingresos; el Presupuesto de Egresos; coordinación fiscal y gasto público; deuda pública; presupuestación, contabilidad y cuenta pública; leyes de ingresos de los municipios y decreto de distribución de participaciones federales, entre otras.
- c) Facultades para legislar en materia de organización y funcionamiento del poder público, como son las leyes orgánicas de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Nayarit; la Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos, y la Ley del Órgano de Fiscalización.
- d) Facultades en materia de legislación codificada, como son los códigos civiles, penales y el fiscal.
- e) Facultades legislativas en materia educativa, como la Ley de Educación; la Ley de Ciencia y Tecnología, y la Ley del Patrimonio Histórico.

²³ Si hacemos una revisión sistemática de los artículos constitucionales, pueden encontrarse otras facultades del Congreso, como por ejemplo: rehabilitar los derechos ciudadanos (artículo 21); autorizar licencias a los diputados (artículo 31); convocar a elecciones ante la falta absoluta de los diputados (artículo 32); aprobar las leyes fiscales del estado y municipios (artículo 37); aprobar el presupuesto del estado, resolviendo las observaciones del Ejecutivo (artículo 38); nombrar la Diputación Permanente (artículo 39); recibir el informe anual del gobernador y la previa comparecencia de funcionarios (artículo 42); dispensar los trámites de un proyecto legislativo (artículo 52); aprobación calificada de los proyectos devueltos por el Ejecutivo (artículos 54-56); recibir la protesta constitucional del gobernador (artículo 63); designar gobernador interino o provisional (artículos 64-66); calificar la renuncia del gobernador (artículo 67); autorizar al gobernador para que salga del territorio del estado o se separe del ejercicio de sus funciones por más de veinte días (artículo 68); tramitar las iniciativas de leyes o decretos que sean de la competencia federal ante el Congreso de la Unión (artículo 69, fracción III), y así también podemos enumerar los artículos 69, fracción XXXI; 72, 94, 101, 107, 110, 114, 115, 121 y 121 Bis; 131, cada uno de los cuales comprende diferentes temas relativos.

- f) Facultades en materia de impartición de justicia, como los mismos códigos civiles y penales; la Ley de Justicia para Adolescentes, y la Ley de Justicia Administrativa.
- g) Facultades para legislar en materia de seguridad pública, como la Ley de Seguridad Pública.
- h) Facultades legislativas para regular las profesiones y aranceles, como la Ley de Profesiones y la del Arancel de Abogados.
- i) Facultades legislativas para regular las relaciones de trabajo con sus empleados, como el Estatuto Jurídico para los Trabajadores.
- j) Facultades legislativas en materia social para grupos o sectores especiales, como la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; la Ley que crea la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia; la Ley de Derechos y Cultura Indígena, y Ley de Discapacitados.

Igualmente, el artículo 47 de la Constitución nayarita concentra facultades administrativas (crear municipios, realizar determinados nombramientos) y jurisdiccionales (suspender ayuntamientos, resolver conflictos de límites). Del mismo modo, el artículo 47 constitucional, en su última fracción, establece las “facultades implícitas” por medio de las cuales el Congreso amplía su esfera de facultades con una verdadera ampliación de poderes, porque se trata de las facultades que el Poder Legislativo se concede a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes locales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas.

1. *Las prohibiciones constitucionales del Congreso*

Se entiende como tales al conjunto de actos o procedimientos sobre los cuales el Congreso debe abstenerse debido a las limitaciones absolutas que la Constitución le impone. En ese sentido, el artículo 48 constitucional, establece: “El Congreso no podrá abandonar, renunciar, suspender o delegar las facultades que le corresponden, salvo lo dispuesto por la fracción XXIII del artículo anterior”.

Así pues, tales prohibiciones tienen por objeto que no se contravenga el principio de división de poderes y de que los miembros de la Asamblea que produzcan los actos u omisiones legislativas que den lugar a los supuestos prevenidos en el artículo 48 se hagan acreedores a las responsabilidades legales que la misma establece. Sin embargo, la excepción a la regla comentada es la facultad del Congreso para conferir al gobernador facultades extraordinarias en los siguientes términos: “Artículo 47, fracción XXIII: in-

vestir al gobernador de facultades extraordinarias cuando, por las circunstancias, lo juzgue necesario, aprobando o reprobando los actos que hayan emanado de ellas”.

El Congreso también tiene prohibiciones expresas establecidas en la Constitución federal, conforme lo dispuesto en los artículos 117 y 118; de igual forma, no puede legislar en materia de culto público e Iglesias, ya que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, en los términos del artículo 130, ni debe atentar contra el sistema representativo, popular y federal.

2. *La delegación de facultades extraordinarias al gobernador*

La facultad del Congreso para delegar al gobernador facultades extraordinarias está prevista en la fracción XXIII del artículo 47 constitucional: “invertir al gobernador de facultades extraordinarias cuando, por las circunstancias, lo juzgue necesario, aprobando o reprobando los actos que hayan emanado de ellas”. ¿En qué consisten concretamente esas facultades extraordinarias? En una serie de acciones que el gobernador está facultado a realizar para enfrentar un problema grave, peligro o conflicto inminente, consecuencia de una situación anormal, y tales facultades presuponen un mayor campo de acción para que ejecute con prontitud las funciones administrativas que tiene encomendadas. La hipótesis de delegación de facultades extraordinarias puede abarcar también las de carácter legislativo, por medio de las cuales el gobernador expide directamente las leyes sin necesidad de someterlas a la aprobación del Congreso. Si así fuera, el Congreso puede, con posterioridad, revisar las leyes dictadas por el gobernador, ratificándolas, modificándolas e inclusive abrogándolas. Y a la inversa, una ley expedida por la legislatura puede ser reformada, derogada o abrogada por el titular del Ejecutivo en ejercicio de facultades extraordinarias.

El uso que el gobernador haga de las facultades extraordinarias, concedidas conforme a dicha fracción, no equivale a potestades sin control, ya que *a posteriori* debe rendir irremediamente cuentas al Congreso, el cual podrá exigir las responsabilidades a que hubiere lugar.

VII. LAS FUNCIONES MÁS IMPORTANTES DEL CONGRESO

Según Francisco Berlín Valenzuela, las funciones más importantes del Parlamento en el Estado contemporáneo son: representativa, deliberativa,

financiera, legislativa, de control, de orientación política, jurisdiccional, electoral, administrativa, de indagación, de comunicación y educativa.²⁴

En cambio, el maestro Jorge Fernández Ruiz clasifica las facultades del órgano legislativo en materia organizacional, tributaria, económica, poblacional, cultural, educacional, jurisdiccional, de defensa nacional, seguridad pública, de comunicaciones y transportes, de trabajo, salud e implícitas del Congreso. Luego, en ejercicio de la función jurisdiccional, las clasifica en las de arreglo de límites entre entidades federativas y amnistía, separando también las funciones administrativas y electorales.²⁵ Dicha clasificación nos parece adecuada en el contexto de nuestro sistema presidencial y congresional.

Juan José Ríos Estavillo dice que existen cuatro tipos de funciones: las de órgano generador (formal y materialmente legislativas); las de órgano interventor (materialmente políticas, administrativas y jurisdiccionales); las de órgano revisor (actos de control) y las de órgano específico (de organización interior).²⁶

De acuerdo con Barceló Rojas, en su estudio de derecho local estadounidense, las legislaturas tienen como primera función la legislativa. La segunda es fijar los impuestos y autorizar los presupuestos. Otra gran función es vigilar la adecuada ejecución o gestión administrativa que llevan a cabo el gobernador y las agencias administrativas: se trata del poder de supervisión o control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo. Una cuarta función es la de designar, o participar junto con el gobernador, en el nombramiento de ciertos funcionarios. Esta función incluye la facultad de destitución que deviene del juicio político. La quinta función es la de promover reformas constitucionales.²⁷

Por último, para Miguel Ángel Camposeco Cadena, las funciones básicas se resumen en funciones representativas; hacendarias, financieras y de carácter presupuestal; de fiscalización superior sobre el Ejecutivo; electorales; jurisdiccionales; de investigación sobre otros poderes; de representación política y funciones políticas en general.²⁸

Para los efectos de este estudio solamente se examinan las funciones legislativa, financiera y presupuestaria, y las de control, atribuidas al Congreso nayarita.

²⁴ Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, pp. 123 y ss.

²⁵ Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 303 y ss.

²⁶ Ríos Estavillo, Juan J., "Legislación", *Enciclopedia jurídica mexicana*, México, Porrúa-UNAM, 2002, t. XII, pp. 642 y 643.

²⁷ Barceló Rojas, Daniel Armando, *Introducción al derecho constitucional estatal estadounidense*, México, UNAM, pp. 110-113.

²⁸ Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, p. 116.

1. *La función legislativa*

La función legislativa formal es una actividad exclusiva del Congreso, por medio de la cual sus actos o resoluciones tienen el carácter de ley, decreto o acuerdo. Para realizarla se lleva a cabo el procedimiento legislativo como la suma de actos que permiten la formación, aprobación y puesta en vigor de la ley. En general, comprende las normas de carácter constitucional, legal o reglamentario o aquéllas surgidas de la costumbre o prácticas parlamentarias.

Se comparte la tendencia de haberse constitucionalizado el procedimiento legislativo, como resultado de la transformación del derecho basado por la Constitución,²⁹ de manera que en ella se encuentra previsto el derecho de iniciativa, la interpretación legislativa, las reglas de discusión y comparecencia, la promulgación, publicación y entrada en vigor de las leyes o decretos, así como la figura del veto y el procedimiento para la reforma constitucional. Cabe señalar que todas ellas son normas constitucionales de aplicación directa, incluyendo párrafos de estructura desarrollada para elaborar las leyes, creando verdaderas cláusulas de técnica legislativa que luego se concretan en el reglamento parlamentario. Tal es el caso de los artículos 38, apartado A; 46; 47, fracción I, segundo párrafo; 49, 50 a 59 y 131 de la Constitución Política del Estado de Nayarit.³⁰

Desde mi punto de vista, no hay uno sino varios procedimientos legislativos, dependiendo de la naturaleza jurídica y política del modo en que se concreten las facultades constitucionales y legales conferidas al Congreso.³¹ Para nosotros, los procedimientos legislativos se clasifican en procedimiento ordinario y en procedimiento especial, conforme a la gráfica siguiente:

²⁹ Guastini, Ricardo, “La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 46-54.

³⁰ El artículo 57 aprobado por el Constituyente nayarita de 1918 dio mucha importancia al tema legislativo, pugnando por conferir claridad a la hora de publicar las resoluciones legislativas. Léase el siguiente texto: “Al promulgarse una disposición legislativa que adopte, modifique o derogue uno o varios artículos de otra ley, serán reproducidos textualmente al pie de la nueva, los artículos que a ella se refiera”. El texto original del artículo 57 ya derogado, es un caso de meticulosidad técnica, con la finalidad de que gobernados y juzgadores pudieran ubicar y comparar las modificaciones legislativas, evitando así errores de interpretación y aplicación. Véase Madero Estrada, José Miguel, *Constitución Política de Nayarit, origen y reforma 1918-1996, compilación*, Tepic, UAN.

³¹ Camposeco Cadena, Miguel Ángel *et al.*, *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, 2005, p. 27. El autor opina de la existencia de dos tipos de procedimientos: los calificados como normativos y los denominados parlamentarios.

<i>Procedimientos</i>	<i>Productos legislativos</i>
Legislativo ordinario	Leyes, decretos y acuerdos del ámbito estatal
Procedimiento legislativo especial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Procedimiento para aprobar las reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2. Procedimiento para aprobar las adiciones o reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit. 3. Iniciativa de ley federal ante el Congreso de la Unión. 4. Procedimientos para el ejercicio de las facultades materialmente jurisdiccionales (juicio político, declaratoria de procedencia, suspensión o desaparición de ayuntamientos, revocación individual al mandato de concejiles). 5. Procedimientos para el ejercicio de las funciones de control electoral, político y administrativo (nombramientos, permisos, licencias, arreglo de límites municipales).

Mediante el procedimiento legislativo ordinario se elaboran, inician, discuten y aprueban los ordenamientos jurídicos locales conforme al principio de distribución de competencias del sistema federal mexicano a que se refieren los artículos 121 y 124 de la carta federal; en ese sentido, nuestra Constitución local proporciona las bases y también la materia a legislar, es decir, las leyes, decretos y acuerdos parlamentarios en el ámbito de validez estatal. El procedimiento es igual respecto a los primeros, pero varía sustancialmente en relación con los acuerdos, siendo más liberal, menos riguroso y predominante para el régimen interno del Congreso.

El procedimiento especial, en cambio, es aplicable a una variedad de casos. Por su propia naturaleza pueden existir algunos tipos de procedimientos especiales que realiza la legislatura estatal, según quedaron enunciados en la anterior gráfica.

Los procedimientos especiales de carácter típicamente legislativo tienen por objeto tramitar y aprobar reformas a la Constitución federal y a la Constitución local, así como ejercer el derecho de iniciativa para proponer leyes federales ante el Congreso de la Unión. En dichos procedimientos van a intervenir órganos de diferente orden de competencia con fórmulas y etapas determinadas para la tramitación de las respectivas resoluciones.

Así por ejemplo, el artículo 96 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo establece los trámites legislativos a observar para llevar a cabo las adiciones y reformas constitucionales, entre los que se cuentan la recepción y turno de la iniciativa, su estudio y dictamen; la discusión y aprobación con votación

calificada de los diputados miembros del Congreso, su turno a los ayuntamientos para recabar la aprobación de las dos tercera partes de los mismo y, en su oportunidad, el cómputo y declaratoria de aprobación, para finalmente remitir al gobernador la minuta para su promulgación y publicación. Dicho precepto legal señala también que tratándose de reformas y adiciones a la Constitución general, las minutas no estarán sujetas a modificación, no obstante, su trámite consistirá en su estudio, dictamen, discusión y aprobación por la mayoría de los presentes, ordenando su publicación en el *Periódico Oficial* y remitiendo la resolución al Congreso de la Unión para los efectos conducentes.

Observamos la existencia de los procedimientos especiales utilizados para el ejercicio de las funciones materialmente jurisdiccionales que tiene encomendadas el Poder Legislativo y que arrojan declaraciones jurídicamente vinculatorias, provenientes de denuncias en contra de servidores públicos por responsabilidad penal y política, así como la instauración y desahogo de juicios de responsabilidad administrativa. De igual forma, los procedimientos iniciados con motivo de denuncias sobre revocación del mandato individual de los miembros de los ayuntamientos y por denuncias de desaparición y suspensión de dichos órganos colegiados municipales.

Igualmente se cuenta con aquellos procedimientos especiales destinados al ejercicio de las funciones de control, cuya naturaleza no tiene por objeto la expedición de leyes, sino de dictar resoluciones materialmente administrativas o bien declaraciones de naturaleza constitucional y política, como las siguientes: intervenir en la admisión de estados dentro de los límites de los ya existentes; ratificar el nombramiento del procurador general de Justicia y del secretario de Seguridad; emitir acuerdos parlamentarios de diversa índole sobre el comportamiento de la administración pública; fiscalizar y revisar cuentas públicas; autorizar permisos al gobernador para que salga del territorio del estado o se ausente de sus funciones; nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia; a los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa; a los consejeros del Consejo Electoral del Estado, al presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y al presidente del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública; nombrar gobernador interino, provisional o sustituto; designar a los miembros del Concejo Municipal; autorizar solicitudes de licencia y renuncia de ciertos servidores públicos; recibir y evaluar el informe del gobernador, así como el Plan Estatal de Desarrollo; intervenir en la solución de conflictos entre municipios, y entre municipios y el Poder Ejecutivo; aprobar la creación de municipios dentro de los límites de los ya existentes; autorizar los

convenios de arreglo de límites del territorio estatal que presente el gobernador, entre otros.

Por lo visto, el Congreso es el único órgano estatal que tiene a su cargo la función legislativa, pero la integralidad del proceso legislativo no le ha sido atribuido exclusivamente a dicho órgano, ya que el Poder Ejecutivo también tiene una función particular de control sobre esa actividad, por su derecho de iniciativa de reforma constitucional, leyes y decretos, su participación en las deliberaciones parlamentarias, así como por el derecho a presentar observaciones que orientan la confección de la norma jurídica y obliga al órgano legislativo a revisar sus propios actos.

Entonces, el procedimiento ordinario y los distintos procedimientos especiales forman, en su conjunto, un derecho instrumental que tiene como propósito regular la actividad tanto legislativa, administrativa y materialmente jurisdiccional del Congreso como ente principal, y permite, a la vez, la participación de otro órgano coadyuvante: el Ejecutivo. En sentido amplio, este derecho no se limita a regular la función de expedir normas jurídicas, sino también el conjunto de funciones de control y evaluación de las labores de la administración pública. De esta forma, el derecho procesal legislativo se constituye por normas de carácter constitucional, legal, reglamentarias, consuetudinarias, de prácticas, costumbres y precedentes, cuyo objeto es regular la elaboración, presentación, modificación y desahogo de propuestas.³²

2. *La iniciativa y sus trámites*

La iniciativa legislativa es el documento que hace posible la iniciación de leyes o decretos, de ahí que su naturaleza jurídica sea la de un acto de voluntad política para accionar la función legislativa sin que deba confundirse con otro tipo de proposiciones que no tienen esa cualidad, como son las denuncias, peticiones, solicitudes o puntos de acuerdo. La iniciativa se convierte así en el objeto principal del procedimiento legislativo y formalmente concreta un derecho público constitucional para promover nuevas normas jurídicas.³³

³² Una aportación digna de tener como antecedente es el Manual de Paul Mason sobre procedimiento legislativo, quien señala que todo órgano deliberativo tiene obligación de respetar las normas vigentes establecidas por la Constitución, las leyes y los fallos de los tribunales. Según el citado autor norteamericano, todo procedimiento parlamentario se basa en principios comunes a su estructura normativa; por ello, antes que un compendio de normas técnicas pormenorizadas, resulta esencialmente lógico y simple. Consúltese *Mason's of Legislative Procedure*, trad. de Emilio Bernal Labrada, Sociedad Norteamericana de Secretarios de Asambleas Legislativas, versión 1998, pp. 3-43.

³³ Camposeco Cadena, Miguel Ángel *et al.*, *op. cit.*, p. 33.

De esta forma, el derecho de iniciativa es la facultad que la Constitución, en su artículo 49, confiere a determinadas personas o entes para presentar propuestas de ley o decreto al Congreso, obligándolo a estudiar y emitir las resoluciones de su competencia. De igual forma, el ejercicio de este derecho comprende las proposiciones de adición o reforma constitucional, según el artículo 131 constitucional y el ya comentado artículo 96 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo. La característica principal es que la mayoría de las personas o entes que ejercen tal derecho están investidos de representación política e institucional.

Recientemente se incorporan al elenco constitucional los mecanismos de democracia indirecta como el referéndum, plebiscito y la iniciativa popular, de donde se desprende que, a partir de esta última modalidad en que da inicio al procedimiento legislativo, son los ciudadanos quienes podrán expresar, como cuerpo electoral, su voluntad de participar mediante la presentación de iniciativas de ley.³⁴

Una situación digna de tomarse en cuenta que ocurre en la práctica es que también la presentación de iniciativas se puede ejercer con aval de los grupos parlamentarios acreditados en la legislatura, sin que ello varíe la autoría de los proyectos.

Pero, además, para caracterizar una nueva perspectiva en la intervención del gobernador dentro del proceso legislativo también fue incorporado recientemente al texto constitucional, en su artículo 53, el derecho de iniciativa preferente a fin de que la proposición legislativa se sujete a un trámite especial que garantice sea dictaminada en un plazo razonable del mismo periodo de sesiones en que se presente. Sin embargo, no podrán ser iniciativas preferentes la de carácter presupuestal, fiscal ni electoral.³⁵

³⁴ Véase ejemplar del *Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit*, 16 de diciembre de 2010, Sección Segunda, t. CLXXXVII, núm. 105. Las reformas contenidas en dicha publicación fueron llamadas en la exposición de motivos como los Cinco Ejes Fundamentales de la Reforma Constitucional: Fortalecimiento de la ciudadanía; Fortalecimiento y control institucional; Fortalecimiento de la Seguridad Pública; Fortalecimiento de la Educación y Fortalecimiento de los Municipios.

Por lo que respecta a la reciente inclusión al texto constitucional del referéndum, únicamente se prevé para someter a la aprobación de los ciudadanos los proyectos de reforma total de la Constitución y las leyes en los términos y materias que la ley determine. La regulación del ejercicio de la iniciativa popular ciudadana también entra bajo el principio de reserva de la ley. Habrá que esperar a que el legislador ordinario reglamente esas cuestiones dentro del plazo de un año que le fue conferido.

En cuanto corresponde a la modalidad de iniciativa popular en el ámbito municipal, conforme al artículo 44 de la Ley Municipal del Estado de Nayarit, los habitantes y vecinos de cualquier municipalidad tienen derecho a sugerir, opinar o presentar ante el ayuntamiento, iniciativas de bandos y reglamentos municipales.

³⁵ Véase la citada publicación en el *Periódico Oficial* del 16 de diciembre de 2010.

Así las cosas, el derecho de iniciativa legislativa se ejerce por los diputados, el gobernador, el Tribunal Superior de Justicia, los ayuntamientos y los ciudadanos. Las iniciativas de los dos primeros son individuales, pero pueden presentarlas dos o más legisladores simultáneamente; por su parte, el gobernador no tiene prohibido presentarlas en unión de uno o más legisladores. Las iniciativas del tribunal y los ayuntamientos son de naturaleza colegiada, es decir, se sustentan en los respectivos acuerdos de sus órganos internos.³⁶

El derecho de la legislatura local de solicitar se inicie una ley federal es otra acción legislativa digna de estudio. Quienes la ejercen, poseen un derecho sumamente restringido: sólo el gobernador tiene facultad expresa de solicitar al Congreso local que inicie una propuesta de ley federal y, por supuesto, únicamente la legislatura puede, previa discusión y aprobación, ejercer el derecho de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión. Al respecto, conviene puntualizar que el artículo 71 de la Constitución federal estatuye el derecho de iniciativa de leyes federales en favor de los diputados y senadores, del presidente de la República y de las legislaturas de los estados del país y, como se ve, el gobernador no tiene esa facultad. Puede decirse entonces que en el ámbito interno de la entidad federativa se permite la intervención del gobernador, aunque se trate de naturaleza previa que se constriñe a una petición ante la legislatura local, tal como se desprende textualmente de la fracción III del artículo 69 de la Constitución de Nayarit. Pero quien goza de la facultad exclusiva de pedir y presentar la iniciativa al Congreso de la Unión es exclusivamente la legislatura local.

¿Cuál es la naturaleza de esta iniciativa federal? Es un documento que reúne técnicamente los mismos requisitos de cualquier otra iniciativa, pero en este caso deviene acuerdo plenario que hace constar la decisión del Congreso de promover una propuesta de ley federal.

La iniciativa de ley o decreto se clasifica por su origen, naturaleza y los titulares que ejercen esa facultad, sus requisitos de presentación y por el trámite a que se somete. Una clasificación exhaustiva e integral queda descrita en los siguientes puntos:

1. Si es por la especialidad o tipo de ley, encontramos que existen iniciativas de reforma constitucional, de leyes orgánicas o reglamentarias, las

³⁶ En ese respecto, la Constitución del estado de Guanajuato presenta un requisito digno de mencionar cuando el ayuntamiento inicie una ley o decreto, ya que en su artículo 56, fracción IV, obliga al Congreso a recabar la opinión de los ayuntamientos durante el proceso legislativo. Es decir, la diversidad municipal debe ser atendida al momento de analizar, discutir y aprobar las leyes que impacten en la vida de los municipios, sin que ello implique condicionar la iniciativa del ayuntamiento.

aplicables al ámbito de la administración pública, las que corresponden a la esfera de la administración o procuración de justicia, las que competen a los órganos constitucionales autónomos, las iniciativas de legislación codificada, así como las fiscales, financieras o presupuestarias.

2. En cambio, si la clasificación atiende a su naturaleza jurídica pueden ser iniciativas de ley, decreto o acuerdo; de reforma constitucional, y de iniciativa federal.

3. También se clasifican por el autor que presenta las iniciativas, mismas que, de acuerdo con el artículo 49 constitucional, tendrán carácter unipersonal las de los diputados y el gobernador, y serán colegiadas, por provenir de ente un público, los del Tribunal Superior de Justicia o los ayuntamientos. Las iniciativas populares tiene el carácter de colectivas.

4. Por su exclusividad, el Congreso es el único órgano que tiene derecho a presentar iniciativas de leyes federales ante el Congreso de la Unión, según el artículo 71 de la carta magna. Ningún otro poder estatal podrá hacerlo.

5. Por su condición de preferentes, aquellas iniciativas de ley o decreto que únicamente puede presentar el gobernador sujetas a trámites legislativos de tiempo determinado, tal como se indica en los últimos párrafos del artículo 49 constitucional.

6. Por su finalidad, se clasifican en iniciativas de nueva ley y de reforma, adición, derogación o abrogación de leyes orgánicas, reglamentarias y ordinarias vigentes.

7. Las iniciativas de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos son iniciativas obligatorias, exclusivas y de tiempo determinado conforme al artículo 38 de la Constitución local.

8. Existen iniciativas que el gobernador no tiene derecho a presentar en virtud de que la resolución final que dicte la Asamblea Legislativa no requiere de su promulgación, como es la legislación orgánica del Congreso y las del Órgano de Fiscalización, además de que no pueden ser vetadas.

9. Por último, las iniciativas de naturaleza parlamentaria que presentan exclusivamente los diputados como punto de acuerdo. El Ejecutivo no podría presentar, por ejemplo, iniciativa sobre la ley orgánica o el reglamento parlamentario, pues sería considerada políticamente una intromisión a la independencia del Poder Legislativo.

Los requisitos para presentar una iniciativa legislativa se clasifican en requisitos de forma, en tanto que los proyectos deben presentarse por escrito, dirigirse a la Secretaría General del Congreso y entregar un respaldo electrónico en procesador de palabras, y también se clasifican en requisitos de fondo, como son: señalar el nombre, cargo y firma del iniciador para demostrar que se cuenta con la necesaria personalidad jurídica, fijar la de-

nominación y objeto de la iniciativa, ya sea que se trate de una reforma, adición o supresión total o parcial, o bien de una nueva ley; desarrollar una exposición de motivos y, finalmente, presentar el contenido del texto normativo. Sin embargo, 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. “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”.³⁷

Técnicamente, una iniciativa contiene dos partes principales: la *exposición de motivos* y el *texto normativo que forma el conjunto de sus disposiciones*. La primera es la argumentación que hace el autor de la iniciativa de ley o decreto, para justificar la necesidad de legislar y las causas que motivan los proyectos, señalando la forma en que se pretende resolver el problema, las razones de la decisión, el objeto y bienes que protege, así como las soluciones que aporta.

Para Miguel Ángel Camposeco Cadena, la exposición de motivos no forma parte del articulado de la ley, pero es un capítulo relacionado con la parte general y particular de la ley, formando una especie de *litis* parlamentaria con el dictamen legislativo.³⁸ La Ley de Periódico Oficial de Nayarit establece la obligación de publicar la exposición de motivos de la resolución aprobada y, no obstante que carece de efectos vinculatorios, también es cierto que cumple con una función explicativa. Tampoco da lugar a considerar tal parte como preámbulo o consideraciones de una ley.³⁹ El texto normativo es el conjunto de disposiciones jurídicas que se exponen al final de la

³⁷ Amparo en revisión 5880/90, 1360/90, 1553/90, 1571/90 y 1611/90, Octava Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*.

³⁸ Siendo que la exposición de motivos es el capítulo principal donde el autor de la iniciativa informa sobre los antecedentes, fundamentos jurídicos y razones generales y particulares que la justifican, es preciso puntualizar que, como expone el maestro Camposeco Cadena, las cámaras están afectas al principio de legalidad constitucional que obliga a fundar y motivar sus resoluciones. Sin embargo, el acto legislativo se sustenta en que el Congreso es un órgano legalmente creado e investido con la facultad de decretar las leyes. Véase *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, cit. pp. 110 y 111.

³⁹ La Ley del Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit, con decreto 8498 publicado el 10 de diciembre de 2003 en el t. CLXXII, núm. 97, establece en su artículo 14 que tanto las reformas constitucionales como las leyes, decretos o acuerdos expedidos por el Congreso, deberán incluir de manera íntegra la correspondiente exposición de motivos de la resolución aprobada.

iniciativa con un lenguaje preciso y concreto, cuya estructura se compone de libro, título, capítulo, sección, artículo, tabla, relación o lista, base, apartado, párrafo, fracción, inciso, subinciso, frase y puntos.⁴⁰

A su vez, el texto normativo se clasifica en artículos permanentes y transitorios. Los artículos permanentes son aquellos que únicamente podrán modificarse siguiendo el procedimiento legislativo; los transitorios, en cambio, son artículos encargados de regular la entrada en vigor de una ley o decreto, y sus efectos son temporales, en tanto que se aplican a los casos concretos, siendo por tanto normas jurídicas de naturaleza accesoria.

Respecto del contenido de las iniciativas, debe señalarse el nombre de la ley o el tipo de modificación, reforma, adición o si se trata de derogar o abrogar alguna ley; incluir la redacción del articulado y el lugar en que se ubica dentro de la estructura del ordenamiento, es decir, la precisión del título, capítulo o sección correspondiente. De igual forma, precisarán si se trata de un nuevo artículo, o si el que ya existe sufre modificaciones.

La iniciativa es turnada a las comisiones competentes para su estudio y dictamen. El dictamen legislativo contiene dos partes: la primera consiste en el estudio completo e integral de la iniciativa, la competencia y fundamentación legal de las comisiones que la elaboran, la exposición ordenada de los motivos y antecedentes, su análisis comparativo, su inserción en el marco jurídico y vinculación con el desarrollo, así como las conclusiones. A su vez, la segunda parte contendrá el proyecto de ley o decreto con índice paginado de títulos y capítulos, redacción del articulado y disposiciones de naturaleza transitoria, así como el nombre, cargo y firma de los miembros de la comisión. Con el dictamen se acredita el elemento formal del procedimiento para dictar leyes o decretos.

Concluido el dictamen se incluye en la propuesta de orden del día de la sesión respectiva, siendo objeto de lectura en dos sesiones consecutivas, salvo que se apruebe la dispensa de trámite, pasando de inmediato a discusión. Este trámite expone el problema de la notoria urgencia, pues el artículo 52 constitucional faculta al Congreso, con el voto de la mayoría de los presentes, a dispensar los trámites de reglamento, lo cual lleva consigo la posibilidad de que, presentada una iniciativa ante el pleno, pueda ser discutida de inmediato. Igualmente, debe considerarse que existen casos de naturaleza extraordinaria que requieren ser tramitados con mayor prontitud, debido a la necesidad de su discusión y, en su caso, aprobación, dejando sin efecto plazos y formalidades ordinarios, tal es el caso de la urgencia de trámites.

⁴⁰ Véanse las partes que componen la ley, *ibidem*, pp. 147 y ss.

Cada diputado tendrá en su poder copia del expediente respectivo. Antes de discutirse un dictamen con proyecto debe darse aviso por escrito a su autor, por lo menos dos días antes la fecha de la sesión en que habrá de discutirse. El autor de la iniciativa podrá decidir, libremente, si asiste o no a la sesión en que deba discutirse el proyecto. La participación del autor o su representante será únicamente con voz pero sin voto, y sus intervenciones se registrarán conforme a las normas y acuerdos del Congreso.

Cobra relevancia mencionar que, derivado de la reciente modificación constitucional, ha quedado incorporada a nuestro ordenamiento, en el artículo 53, la figura del control a priori de la constitucionalidad de las leyes, facultándose potestativamente a la legislatura a consultar al Poder Judicial, a través de su Sala Constitucional-Electoral, sobre la conformidad de las leyes con la ley suprema del estado. Dicha consulta deberá hacerse antes del comienzo de la discusión reglamentaria y, aunque la opinión carece de efectos jurídicamente vinculantes, la Sala tendrá la obligación de presentar la opinión sobre el proyecto a más tardar dentro del plazo de diez días.⁴¹

Llegado el momento, el proyecto se discute primero en lo general y luego en lo particular. La discusión en lo general se refiere a todos sus aspectos y alcances. En cambio, la discusión en lo particular comprende el examen de cada una de las partes del proyecto previamente reservadas. El debate legislativo comprende la libre expresión de las ideas.

De la misma forma, 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 nominales, económicas y por cédulas, quedando prohibido votar por aclamación. A dicha clasificación se incluye también recientemente la votación electrónica que en todo caso viene a ser un sistema electrónico para apoyar las votaciones nominales.

Hay un precepto en la ley orgánica de interesante contenido técnico al cual deben ajustarse las resoluciones legislativas, y que a continuación se comenta:

Artículo 93. Las resoluciones que emita el Congreso tendrán el carácter de ley, decreto o acuerdo, en los términos que al efecto dispone la Constitución Local. Dichas resoluciones tendrán las siguientes características:

I. Cuando se trate de nuevos ordenamientos, llevarán un nombre o título. En él se indicará el tipo, número, fecha y, de forma precisa, pero breve, el contenido u objeto de la disposición nombrada. Cada ordenamiento se identificará y denominará plenamente y se distinguirá de otros, llevándose un registro documental y cronológico;

⁴¹ Véase la citada publicación en el *Periódico Oficial*, del 16 de diciembre de 2010.

II. El tipo de ordenamiento indicará claramente su materia normativa. Los órganos técnicos del Congreso instrumentarán las medidas para establecer una adecuada organización de control y archivo de las resoluciones que se emitan, debiendo llevarse una numeración progresiva de los expedientes legislativos que dará inicio cada nueva legislatura. En su publicación oficial cada resolución se distinguirá por su nombre y materia;

III. Las reformas, adiciones y artículos transitorios de cualquier ordenamiento, deberán incluirse y formar parte del cuerpo legal;

IV. Las normas temporales especificarán su periodo de vigencia;

V. Todos los ordenamientos contendrán un índice desglosado;

VI. En el caso de los acuerdos se llevará un registro por separado, clasificando los que fueren legislativos, administrativos o parlamentarios;

VII. En las resoluciones que se emitan no se repetirán las disposiciones o principios constitucionales, señalándose las normas de aplicación supletoria, en su caso; y

VIII. Las reglas generales sobre el contenido normativo de las resoluciones deberán:

a) Responder a un criterio único de ordenación;

b) Su contenido normativo irá de lo general a lo particular, de lo abstracto a lo concreto, de lo normal a lo excepcional y de lo sustantivo a lo adjetivo;

c) El desarrollo temático se hará de manera jerárquica y ordenada, sin dejar vacíos o lagunas; y

d) El orden interno precisará: la finalidad, las definiciones cuando así proceda, el ámbito de aplicación, la parte sustantiva, las infracciones y sanciones, el procedimiento y si las hubieren las disposiciones finales.

Un conjunto de pautas, directrices y lineamientos técnicos concentra el citado artículo 93 de la Ley Orgánica, que tiene como finalidad contribuir a la mejor realización y elaboración de todos los ordenamientos jurídicos. Cada una de las ocho fracciones comprende reglas sobre aspectos formales o conceptuales íntimamente relacionados con la organización administrativa y los lineamientos técnicos para la redacción de las normas jurídicas en sus modalidades de ley, decreto o acuerdo. De alguna forma, el precepto trata del diseño básico de las resoluciones legislativas que definen la denominación y materia de las leyes; la comprensión de sus objetivos; el sistema de control de su expedición y archivo; su estructura; la redacción de su texto y su coherencia normativa. En buena medida, ello es consecuencia de la incesante transformación social que condiciona al Poder Legislativo a conformar una buena legislación a través de disposiciones que puedan considerarse adecuadas tanto en la forma como en el fondo. Si bien es cierto que los diputados no son expertos en legislación o carecen de una suficiente preparación especializada, ello no exime su obligación de utilizar las herra-

mientas técnicas con el apoyo del servicio de asesoría parlamentaria para el diseño de los proyectos.

A su vez, el artículo 93 del Reglamento del Congreso obliga a llevar un control de los documentos del proceso legislativo: deben asentarse en un libro de registros con los datos correspondientes; dar copia certificada al presidente del Congreso o al de la Diputación Permanente; remitir copia certificada a los coordinadores de los grupos parlamentarios acreditados en la legislatura, así como a los diputados que no pertenezcan a alguno de ellos, cuando lo soliciten, y transcribirse en el sistema de informática legislativa, para su difusión y consulta en la red interna.

Siguiendo a Felipe Tena Ramírez:

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.⁴²

En efecto, si bien las resoluciones del Congreso una vez publicadas se convierten en ley o decreto, o reforma constitucional, en su caso, lo único que queda es disponer su aplicación y obediencia, salvo de que contengan vicios de inconstitucionalidad que puedan ser impugnados ante las autoridades judiciales competentes.

3. *La función financiera y presupuestaria*

Esta función congresional contiene una serie de facultades previstas por la Constitución local en materia tributaria, hacendaria, presupuestaria, fomento al desarrollo económico y deuda pública. En su conjunto, tales facultades son la aprobación del Presupuesto de Egresos y de la Ley de Ingresos (artículo 38); la creación y supresión de empleos públicos ordenando la publicación de las remuneraciones artículo 47, fracción V); aprobar las leyes de ingresos municipales (artículo 47, fracción VI); exentar contribuciones oyendo al gobernador en casos de indigencia y estimular fiscalmente el desarrollo industrial (artículo 47, fracción XII); autorizar al gobernador a gravar, enajenar y ceder bienes del estado y a contraer obligaciones a nombre del mismo (artículo 47, fracción XIV); facultar al gobernador a crear em-

⁴² Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional*, 35a. ed., México, Porrúa, p. 461.

presas públicas y organismos descentralizados (artículo 47, fracción XVI); fiscalizar las cuentas públicas y evaluar los resultados de la gestión financiera (artículo 47, fracción XXVI) y fijar los valores catastrales (artículo 47, fracción XXXIV).

De entre las funciones de control, una muy relevante es la facultad presupuestaria que la Constitución encomienda al Congreso local, fijando un marco legislativo dese la iniciativa, análisis, discusión y votación del pleno parlamentario, requiriéndose la intervención del gobernador para su sanción y publicación en el Periódico Oficial. La norma constitucional incluye la facultad de veto presupuestario del gobernador que se substancia mediante un procedimiento muy ágil, dejando al Congreso, formal y materialmente, la facultad de aprobarlo o rechazarlo.

4. *La función de control del Congreso*

El control parlamentario es el procedimiento del Congreso que deviene de facultad constitucional para verificar si las acciones del gobierno, los planes y programas correspondientes 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 virtud de los resultados obtenidos en la gestión pública. Las consecuencias jurídicas y políticas del procedimiento de control pueden producir eventualmente denuncias de investigación de funcionarios, juicio político o medidas correctivas, evidencia pública ante los medios de comunicación social y medidas preventivas o confirmatorias del proceder del gobierno.

Los controles más aceptados por la doctrina constitucional mexicana son: el procedimiento legislativo, el financiero, el de nombramiento, las comparecencias y las comisiones de investigación.⁴³

Nuestra Constitución local establece una serie de mecanismos de control, entre ellos destaca la función de los diputados para informarse sobre el estado de la educación pública, de cómo cumplen sus obligaciones los funcionarios públicos, la situación de la industria, el comercio, la agricultura y minería, así como de los obstáculos y medidas para corregirlos (artículo 43), incluso con la facultad de los diputados para pedir a las oficinas todos los datos que faciliten la obtención de esas informaciones (artículo 44).

⁴³ Carbonell, Miguel y Serna de la Garza, José María, *Derecho parlamentario*, UNAM-MacGraw-Hill, pp. 53 y ss.

5. *Función de nombramiento*

Las facultades de nombramiento del Congreso ocupan un marco constitucional relativamente abundante. Al Congreso se debe la designación de los servidores públicos de trascendencia, como enseguida se menciona: magistrados judiciales numerarios y supernumerarios, así como provisionales y sustitutos; magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa; evaluación y reelección de magistrados judiciales; presidente y consejeros electorales; presidente y consejeros de la Comisión de Derechos Humanos; presidente del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información; presidente del patronato universitario; integrantes del Consejo Municipal por suspensión y desaparición de ayuntamiento o por nulidad de elecciones; gobernador constitucional interino; gobernador constitucional sustituto; gobernador constitucional provisional y ratificación del procurador general de Justicia y del secretario de Seguridad Pública.

Además, la legislatura hace otros nombramientos directos como los del oficial mayor, secretario general del Congreso, contralor interno y titular del Órgano de Fiscalización Superior.

El artículo 99 de la Ley Orgánica fija la regla para privilegiar cualquier procedimiento constitucional o legal expreso para realizar nombramientos congresionales y, sólo cuando no exista disposición tendrá que emitirse convocatoria pública para concursar el cargo. La regla anterior no ha sido óbice para que el Congreso, casi de manera generalizada, emita convocatorias para hacerse llegar proposiciones sobre candidatos a cargos públicos con facultades de decidir el nombramiento, llevando a cabo actos de auscultación, valoración de requisitos, entrevistas, comparecencias, opiniones de grupos o sectores sociales y académicos. Los procedimientos correspondientes tienen por objeto que los diputados conozcan las argumentaciones y propuestas de los concursantes para así contar con mejores elementos que permitan decidir, previo dictamen y con votación agravada, a favor de quien ostente un perfil adecuado al cargo que se concursa, previsto expresamente en la norma constitucional.

Los criterios prevalecientes a dichos nombramiento parten de los siguientes principios:

1. La regla de utilizar el recurso de una convocatoria pública dirigida a sectores involucrados para que aporten proposiciones sobre candidatos a ocupar los cargos públicos sujetos a concurso o bien que sean sujetos de ratificación.

2. El trámite legislativo colegiado para analizar las proposiciones, organizar y recibir las comparecencias, así como un plazo para rendir el dictamen correspondiente para la discusión y aprobación del Pleno legislativo.

3. La posibilidad de reponer el procedimiento, si fuera el caso, cuando el Pleno legislativo hubiera desechado el dictamen en primera instancia. Para tal efecto, la comisión dispondrá de cinco días para volver a emitir un nuevo dictamen.

Estos pasos determinan la forma y metodología de designación de ciertos funcionarios conforme a la facultad constitucional y legal que tiene la Cámara de Diputados. Dichos nombramientos son de trascendencia institucional, política y jurídica por realizarse mediante un procedimiento individualizado regulado en la ley para habilitar el ejercicio de una función pública dentro de un marco solemne, cuyas etapas pueden clasificarse del siguiente modo: *etapa de convocatoria*, con la cual da comienzo el procedimiento para llamar la atención de interesados a fin de que concursen por el cargo; *etapa de preselección*, en la que se registran los interesados o se reciben las proposiciones, en su caso; *etapa de selección*, donde se analiza colegiadamente la documentación presentada por los aspirantes a fin de comprobar que se reúnen los requisitos de elegibilidad, llevándose a cabo entrevistas, consultas o evaluaciones para ahondar en el conocimiento del perfil de los interesados. En esta fase se formula el dictamen correspondiente en el que va a recaer el proyecto que se someterá a la aprobación congressional, y por último, la *etapa de designación y expedición del nombramiento*, que se concreta ante el Pleno legislativo donde, con base en el proyecto, se individualiza la decisión según las modalidades para denominar a los candidatos: personal, en terna o lista. Concluida esta fase, conforme a los requisitos de votación, se declara la procedencia del nombramiento y se expide la constancia, previa cita para rendir protesta en la sede parlamentaria, antes de ejercer el cargo respectivo.

Acorde al contexto político, la legislatura tiene la capacidad de decidir sobre los nombramientos más importantes, como los ya señalados, pero lo que sin duda es sobresaliente en la facultad evaluatoria que llevan a cabo los diputados para conocer la idoneidad de las personas que deben ocupar las vacantes, ya que la resolución legislativa puede ser impugnada por la vía de amparo en el caso de que exista un agravio personal y directo o se hayan dado violaciones al procedimiento.

Aun cuando los diputados se comporten del modo más ideológicamente neutral, siempre estará latente el desafío de las disciplinas parlamentarias, como corresponde a cualquier Estado democrático. En ese sentido, el legislador ha tenido el debido cuidado en favorecer el respeto a las garantías consti-

tucionales que operan en cualquier sistema de nombramiento. Es pertinente que en el futuro se legisle una ley sobre designaciones, renunciaciones y licencias, previéndose con suficiencia el procedimiento de ratificación y sustitución de funcionarios, todo ello mediante dictámenes fundados y motivados.

6. *Función de destitución*

No obstante que el Congreso tiene facultades de nombramiento o ratificación sobre ciertos funcionarios de los poderes Ejecutivo y Judicial, así como de los municipios, no cuenta con facultad absoluta para destituir, como la tiene el Ejecutivo en su carácter de jefe de la administración. La función de destitución del Congreso puede tener tres modalidades: las de carácter interno, por lo que ve a los funcionarios y empleados de la secretaría parlamentaria; las que corresponden a las declaratorias de juicio político y, finalmente, las destituciones derivadas de los procedimientos de desaparición o de suspensión de ayuntamientos o revocación del mandato de alguno de sus miembros.

El Congreso puede destituir, incluso por pérdida de confianza a los empleados y funcionarios de su estructura administrativa al oficial mayor, secretario general, directores, coordinadores y asesores. Pero no puede, bajo ninguna circunstancia, destituir al gobernador o a los miembros de los ayuntamientos sino por las causales de juicio político o de desaparición o suspensión de ayuntamientos o revocación individual, mediante los procedimientos previstos en la ley. La legislatura debe ajustarse a la Constitución y al procedimiento de la ley de responsabilidades. De resultar procedentes, producirán el efecto de llamar a los suplentes, lo cual genera automáticamente una forma de destitución.

VIII. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DE LOS DIPUTADOS

El estatuto constitucional del régimen congresional comprende los tópicos siguientes: elegibilidad, compatibilidad, inhabilidad, inviolabilidad política, inmunidad procesal, derechos y obligaciones de los diputados, diputados suplentes, faltas y sanciones administrativas disciplinarias y la separación del cargo legislativo: permiso, licencia y renuncia, así como los casos de extinción del mandato.

1. *Requisitos de elegibilidad y causas que producen inelegibilidad*

La elegibilidad es vista como un derecho público subjetivo a favor de todos los ciudadanos, en igualdad de condiciones, no sólo para votar y ser votados a los cargos de elección popular, sino también para ser nombrados a cualquier otro empleo o comisión, teniendo la cualidades que establezca la ley, de manera que puedan ejercer la función pública con legalidad y legitimidad. Estas prerrogativas ciudadanas parten de una regulación constitucional que se confiere sin discriminación para nadie conforme a los requisitos exigidos en las leyes. De esta manera, el legislador se ve inexorablemente obligado a respetarlas sin que le esté permitido establecer requisito alguno con diferencias discriminatorias e irracionales.

Tratándose de los requisitos de elegibilidad parlamentaria van dirigidos principalmente a los ciudadanos, pero también a los partidos políticos o coaliciones por cuanto deben de ceñirse a ellos para la postulación de candidaturas hacia la obtención y ejercicio del cargo legislativo.⁴⁴ Por calidades jurídicas, en sentido parlamentario, puede entenderse las capacidades, aptitudes, preparación profesional, edad, vinculación, arraigo o liderazgo social y demás circunstancias que ponen de relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia ese cargo representativo.

Los requisitos de elegibilidad para ser diputado local son, en principio, una materia básicamente constitucional. De acuerdo con el artículo 28, se establecen los siguientes: la nacionalidad mexicana por nacimiento, la edad que surte efectos a partir de 18 años cumplidos al día de la elección; el lugar de nacimiento en el estado o residencia efectiva por 5 años en el distrito que va a representar; no estar suspendido en sus derechos políticos, y no ser ministro de culto. Será elegible diputado al momento de realizarse la elección quien reúna todos y cada uno de esos requisitos; si falta uno ya no podrán serlo.

También existe un derecho de preferencia en favor de los ciudadanos nayaritas previsto en la fracción III del artículo 17 de la Constitución, por medio del cual serán preferidos, en igualdad de circunstancias, frente a quienes no lo sean, para ocupar algún cargo público estatal, como puede

⁴⁴ Algunos sostienen que las condiciones positivas y negativas de elegibilidad de los legisladores se encuentra en la Constitución y las leyes, y otros piensan que existe diferencia entre los requisitos exigidos para el cargo y los requisitos de elegibilidad, y afirman que, en el caso de los diputados federales, el segundo párrafo de la fracción III del artículo 55 es el único requisito de elegibilidad, ya que los demás son requisitos para ocupar dicho cargo. *Cf.* Las opiniones de Namorado Urrutia, Pericles, p. 485 y la de Rivera Alvelais, pp. 859-861, ambas citas del *Diccionario universal de términos parlamentarios*.

ser el cargo legislativo, convirtiéndose así en un requisito positivo más, ya que debe tomarse en cuenta a la hora de cualquier designación o elección. Sin embargo, la falta de un procedimiento donde pueda dilucidarse este derecho en caso de controversia hace ver que se trata de una disposición constitucional que carece de control jurisdiccional, y que solamente tiene el mérito de declarar una prerrogativa ciudadana.

El marco constitucional del tema que nos ocupamos es el siguiente:

Idoneidad o aptitud	{	Nacionalidad Edad mínima Nacimiento o residencia efectiva Ejercicio pleno de sus derechos
Independencia personal	{	No ser ministro de culto
Derecho de preferencia	{	En igualdad de condiciones para los nayaritas

Por otra parte, nuestra Constitución establece límites cuando quien aspira a la diputación está ejerciendo en ese momento algún cargo público, lo que deviene en ventaja e inequidad en la competencia electoral. De esta manera, el artículo 29 constitucional obliga a separarse anticipadamente del cargo que ostentan, imponiendo un plazo de tres días posteriores al inicio del proceso electoral al gobernador del estado,⁴⁵ secretarios o subsecretarios del despacho del Ejecutivo local o federal, presidente municipal, síndico, regidor, secretario, tesorero o director de dependencia del ayuntamiento; procurador general de Justicia, diputado federal, senador de la República; delegados, subdelegados o titulares de dependencias o entidades de la administración pública federal en el estado; ministro, magistrado o juez del Poder Judicial de la Federación o del estado, miembro del Consejo de la Judicatura estatal o federal o integrante de los organismos electorales, con excepción de los representantes de los partidos políticos; titular de órgano autónomo o descentralizado federal, estatal o municipal, así como los miembros del Ejército Nacional en activo. Ha de tomarse en cuenta que este requisito negativo es una limitación relativa, porque basta y sobra que los

⁴⁵ En el ámbito local, el gobernador puede ser diputado de una legislatura, no tiene impedimento alguno, y sólo debe separarse del cargo dentro del plazo señalado por la Constitución. Pero no podrá, en ningún caso, siendo gobernador en ejercicio, aun cuando se separe definitivamente, ser diputado federal, en los términos del segundo párrafo de la fracción V del artículo 55 de la Constitución general de la República.

servidores públicos antes mencionados se separen dentro del plazo establecido para ser elegibles al nuevo cargo. Pero si sobrepasan ese límite y no hay constancia indubitable e idónea de su separación, entonces serán inelegibles irremediablemente. La materia que regula el citado precepto radica en impedir que ciertos funcionarios en ejercicio, abusando de las ventajas propias de su puesto, puedan ser diputados sin haberse separado de sus cargos antes de asumir la nueva responsabilidad.

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

Una especie de condición primaria para que el ciudadano resulte elegible como diputado es que debe cumplir con la calidad de elector, pues ello implica, además del goce pleno de derechos políticos, el estar anotado en la lista nominal de electores correspondiente a su sección, distrito y municipio, contar con credencial para votar y no tener impedimento legal alguno. La Ley Electoral prevé una novedosa lista de prohibiciones expresas que más bien tipifica un discurso que pretende abatir la “mala conducta” de los ciudadanos, aspirantes, precandidatos y candidatos, como enseguida se indica:

Artículo 223. Son prohibiciones expresas para los ciudadanos, aspirantes a candidatos o candidatos, que por sí o mediante interpósita persona:

I. Realicen actividades de proselitismo, fuera de los tiempos correspondientes a las precampañas de los partidos políticos o coaliciones;

II. Efectúen campañas fuera de los periodos a que se refiere la Constitución local y la ley;

III. Utilicen emblemas o lemas de algún partido o coalición, sin la autorización correspondiente;

IV. Hagan uso de recursos o programas públicos de cualquier índole para efectuar actividades de proselitismo, para sí o para otro;

V. Realicen expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas;

VI. Se ostenten como precandidatos, candidatos o con la denominación de un cargo público sin tenerlo legalmente;

VII. Cuando los ciudadanos que fueron seleccionados en los procesos internos para ser postulados, como candidatos realicen actos anticipados de campaña, durante el tiempo que medie entre su designación por los institutos políticos y el registro formal de su candidatura ante la autoridad electoral competente.

De encuadrar conductas en esas prohibiciones dará lugar a que la Sala Constitucional imponga sanciones que van, según la gravedad, desde la amonestación pública, la multa de cien a cinco mil veces el salario mínimo y la declaración de inelegibilidad, conforme al procedimiento correspondiente.

¿Quiénes son entonces inelegibles para ser diputados? Las personas que no reúnan los requisitos constitucionales y legales, a mayor especificidad: los extranjeros o mexicanos por naturalización; quienes no estén en ejercicio de sus derechos; los ministros de cualquier culto religioso; los menores de 18 años de edad al día de la elección; los incapaces; los que sean originarios de otra entidad federativa con menos de cinco años de residencia anteriores al día de la elección en el distrito que vayan a representar y las personas que hayan sido inhabilitadas por un procedimiento legal. Son inelegibles también quienes no tengan la calidad de elector o que incurran en alguna de las causales por infringir las prohibiciones que expresamente señala la ley.⁴⁶

2. *Incompatibilidades parlamentarias*

Para el desempeño del cargo legislativo no basta satisfacer los requisitos de elegibilidad, sino que también debe atenderse el principio de compatibilidad. Mientras la inelegibilidad evita situaciones de privilegio o ventaja inminente para obtener una curul, la incompatibilidad es la prohibición para desempeñar simultáneamente ése o más cargos públicos, por lo que su normatividad es observable a partir de que se obtiene el cargo legislativo, no antes. Dentro de este contexto, la nueva dimensión atribuida al campo de las incompatibilidades comprende también las actividades sociales y privadas que afectan la dedicación preponderante que un legislador debe tener.

El artículo 31 de la Constitución establece: “los diputados no podrán durante el periodo de sus funciones, desempeñar otra comisión o empleo de la Federación o del estado, por el cual se disfrute sueldo, sin licencia previa

⁴⁶ El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el juicio de revisión constitucional SUP-JRC-172/2005, resolvió declarar inelegible a presidente municipal de Santiago Ixcuintla, Nayarit, al candidato que obtuvo la mayoría de votos en la elección, atendiendo a que dicho candidato electo, durante la campaña y jornada electoral, se venía desempeñando simultáneamente como diputado a la XXVII Legislatura en ejercicio, revocándole la constancia respectiva. El máximo órgano jurisdiccional electoral sentó un criterio de interpretación a partir del cual no es suficiente el análisis de los requisitos de inelegibilidad establecidos en la norma constitucional, sino que además, debe tomarse en cuenta lo previsto en otras leyes, entre ellas la ley electoral.

de la Cámara o Diputación Permanente en su caso; pero entonces cesarán en sus funciones representativas mientras dure la nueva ocupación”.⁴⁷

Tal disposición tiene por objeto asegurar la estabilidad de las funciones parlamentarias cuando un diputado estatal, durante el periodo de su cargo, pretenda desempeñar cualquier otra comisión o empleo por los cuales se disfrute sueldo. Este principio encuadra en el objeto de salvaguardar la autonomía e independencia del Poder Legislativo y en la prohibición de concentrar poderes constituidos en una sola persona o corporación, evitando el desempeño simultáneo del mandato parlamentario con otra función pública, ya que con ello se resta el poder de control político del Congreso sobre los actos de la administración pública.

El artículo constitucional a que nos referimos tiene, sin embargo, el defecto de que en caso de incumplimiento del requisito de solicitar la licencia previa no existe sanción para el infractor, siendo que tal infracción lo haría merecedor de la pérdida del cargo. Tampoco aclara qué pasa con las prerrogativas a favor del diputado que obtuvo licencia, es decir, si pese a la separación del cargo subsisten a favor suyo la inviolabilidad y la inmunidad procesal, hasta que aparezca alguna causa de terminación definitiva del cargo. En nuestra opinión, la separación temporal del legislador da lugar, irremediamente, a la suspensión de cualquier prerrogativa, incluyendo la dieta o cualquier función directiva en el Congreso.

Por consiguiente, el artículo 31 constitucional no aclara el escenario completo del sistema de incompatibilidades, puesto que deja un vacío en la regulación de conflictos de intereses privados y sociales en la labor legislativa que no solamente afectan la independencia y libertad inherentes al mandato del legislador, sino que dejan la puerta abierta para fomentar causas graves de corrupción.

En cambio, el reglamento del Congreso, en sus artículos 13 y 14, prohíbe a los diputados aducir ocupaciones particulares para excusarse del cumplimiento de los deberes legislativos o de representación, así como invocar o hacer uso de su condición de legisladores para el ejercicio de actividades de orden mercantil, industrial o profesional. El desempeño del cargo cameral es incompatible con cualquier empleo, cargo, comisión o representación de la Federación, estados o municipios, con excepción de las actividades docentes, sindicales, partidistas, literarias, de creación artística, de investigación científica, tecnológica, técnica o humanística, siempre que sean compatibles con sus funciones y no perciba remuneración alguna por ellas. Con esta medida

⁴⁷ El artículo 31 se relaciona a su vez con el 137 de la Constitución nayarita, en tanto que un párrafo de este último establece que nadie podrá desempeñar dos o más cargos de elección popular, pero el interesado podrá elegir el que le convenga.

se asocian las funciones legislativas con la preparación y capacitación de los legisladores.

Ambos preceptos completan el marco jurídico que obliga a tener una dedicación completa a las funciones parlamentarias. El mandato popular es de tiempo completo, lo cual es un acierto digno de imitarse por los funcionarios del Poder Ejecutivo.

Independientemente de que existen sanciones penales que tipifican el delito de tráfico de influencias en que puede incurrirse al amparo del ejercicio del cargo, la función parlamentaria moderna necesita un marco jurídico más apropiado que haga incompatible el cargo legislativo con cualquier otra actividad relacionada con la gestión, defensa, dirección, asesoramiento, contratación, representación de sociedades, consejos o gerencias.⁴⁸ De igual forma, parece incompatible que un legislador en ejercicio pueda ostentar cargos directivos en partidos políticos o en cualquier otra organización social o privada.

Es entendible que se prohíba genéricamente la acumulación de cargos, pues si en un momento dado el elegido tiene el derecho a optar por el puesto o responsabilidad de su preferencia, se requiere que la *ratio juris* de la incompatibilidad llegue más lejos con el fin de impedir situaciones indebidas como, por ejemplo, cuando un servidor público acumule cargos en la administración centralizada y en la paraestatal, o en distintas dependencias del mismo órgano estatal o municipal, de manera simultánea; cuando los funcionarios no cumplan con sus horarios de trabajo; cuando litiguen contra el Estado, presten servicios de consultoría o asesoría encubiertos en despachos profesionales y cuando su actividad profesional o técnica genere intereses que comprometan su desempeño en el servicio.

Por todo ello, las incompatibilidades parlamentarias pueden clasificarse conforme al desempeño de: *a)* funciones públicas; *b)* funciones privadas, y *c)* funciones electorales.

Consideramos atinado que para combatir las desviaciones del quehacer parlamentario se obligue al legislador a publicar su declaración patrimonial y crear un procedimiento de verificación de la compatibilidad parlamentaria por medio de acciones conocidas por la ciudadanía, como un instrumento democratizador, transparente, de autocontrol y vigilancia social hacia el órgano legislativo de cara a la división del poder.

⁴⁸ Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, *Ética del legislador*, México, Porrúa, 2004, pp. 21-23. En ese sentido, el maestro Jorge Fernández Ruiz dice que es inequitativo que quienes interpretan la ley tengan prohibido desempeñar empleo o encargo de particulares, y no lo tenga quien hace la ley, además de que si el legislador es abogado postulante, defensor de narcotraficantes, lavadores de dinero, contrabandista, evasores de impuestos, sería proclive a legislar en beneficio de ese tipo de delinquentes. *Op. cit.*, pp. 264-268.

De la misma forma concordamos con Jaime Cárdenas Gracia en que las incompatibilidades parlamentarias deben abordarse integralmente, tanto en lo concerniente al estatuto de los legisladores, como en todos aquellos aspectos que se relacionan con el funcionamiento del Congreso, incluyendo instancias y organismos formales y también a los poderes fácticos. Pese a algunos incipientes adelantos que se advierten en el reglamento parlamentario local, en las condiciones actuales no ha sido posible controlar al legislador para que rinda cuentas sobre el desempeño de su función de modo que cualquier ciudadano pueda comprobar e informarse de manera fehaciente que sus representantes populares salvaguardan la independencia y libertad parlamentaria, sin supeditación a élites partidistas, al gobierno o a grupos económicos. Sostiene el autor antes mencionado:

La nueva visión de las incompatibilidades parlamentarias —regulación de incompatibilidades públicas, privadas, sociales—, vinculadas a la ética parlamentaria, a la libertad del parlamentario, a la orientación de su función a favor de los intereses generales y no particulares, tiene que ver no cabe duda, con la construcción del Estado de Derecho en México y con un entendimiento de la democracia, no sólo como reglas de acceso al poder, sino de ejercicio, rendición de cuentas al ciudadano y transparencia en la función pública.⁴⁹

3. *Inhabilidad*

A la inhabilidad se le considera una causa que impide ocupar o ejercer el cargo parlamentario. Es la carencia de aptitud o capacidad para llevar a cabo actividades en el desempeño público. Según el maestro Jorge Fernández Ruiz, la inhabilidad —aplicable a un legislador— puede ser por enfermedad o por castigo. La primera de ellas puede afectar las facultades del candidato e incapacitarlo, o puede también ser una superviniente. La inhabilidad por castigo se impone a la persona cuando no reúne los requisitos de elegibilidad, o puede ser posterior cuando se resuelve su situación por una declaración de procedencia o desafuero.⁵⁰

La inelegibilidad e inhabilidad no son figuras exclusivamente ligadas al estatus jurídico del sujeto parlamentario, sino que se trata de figuras propias del derecho electoral, aplicables a todo tipo de servidor público. Por otra parte, la inelegibilidad se aplica a los sujetos pasivos de la relación electoral,

⁴⁹ Cárdenas Gracia, Jaime, “Nueve variables para abordar las incompatibilidades y una propuesta”, *El Congreso a debate, ciclo de mesas de discusión*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, 2006, pp. 122 y ss.

⁵⁰ Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 263.

mientras que el principio de incompatibilidad se refiere a la imposibilidad jurídica para desempeñar al mismo tiempo dos cargos públicos.⁵¹

4. *Principales prerrogativas parlamentarias*

Las prerrogativas parlamentarias son la inviolabilidad política y la inmunidad procesal o fuero. En un segundo plano, son la remuneración o dieta, la duración en el ejercicio del cargo y la posibilidad de volverlo a ocupar, siempre que transcurra otro periodo igual.

La inviolabilidad política es una prerrogativa que tiene por objeto garantizar la libertad e independencia de la institución legislativa. Es de carácter complementario en tanto las personas tengan la condición de legisladores, para dejarlos a salvo de cualquier indagación, averiguación o responsabilidad por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos; garantiza la más amplia libertad, sin que por ningún motivo puedan ser reconvenidos ni enjuiciados por autoridad alguna. La doctrina ha considerado a la inviolabilidad como una prerrogativa, criterio adoptado por el artículo 30 constitucional.⁵²

La finalidad concreta de la inviolabilidad política tiene dos sentidos: *a)* asegurar la libertad de las funciones parlamentarias en general, y, en particular, la de los legisladores en ejercicio, y *b)* impedir a toda autoridad, principalmente al Poder Ejecutivo, cualquier acción que pretenda reconvenir o enjuiciar a algún diputado por expresar críticas abiertas y directas sobre la actuación de un funcionario o del gobierno.⁵³

A la vista de los preceptos constitucionales y legales, queda claro que no puede exigirse a los diputados responsabilidad legal alguna por las opiniones que manifiesten en el desempeño del cargo, ni ser reconvenidos ni enjuiciados por haber externado, de cualquier modo, dichas opiniones. El

⁵¹ Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, Miguel Ángel Porrúa-Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, 1996, p. 52.

⁵² Interpretando su alcance constitucional, este principio puede abarcar por igual a ciertos servidores públicos de conformidad con lo dispuesto en la última parte de la fracción I del artículo 123 de la Constitución Política del Estado de Nayarit, que dice: *no procede el juicio político por la mera expresión de ideas*.

⁵³ No está por demás tener en cuenta que en el contexto actual ha dejado de tener preponderancia —cuando menos en relación al pasado reciente— la posible acción nociva del Ejecutivo en la vida del Congreso. Ahora han aparecido nuevos actores que desafían y amenazan la actuación de los legisladores, como son los propios partidos políticos a través de sus cúpulas y grupos internos, así como los grupos del poder económico. Véase al respecto Cerdio, Jorge, *Poder Judicial e inmunidad parlamentaria*, México, Senado de la República, LIX Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 67-69.

mérito mayor lo tiene el segundo párrafo del artículo 7o. del reglamento, sobre todo porque abre la puerta para perseguir por otras vías legales la responsabilidad en que hubiere incurrido la autoridad infractora. El Código Penal vigente, al tipificar las conductas delictivas en contra del orden constitucional del estado y su integridad territorial, estatuye, en la parte relativa, lo siguiente:

Artículo 127. Se impondrá de dos a nueve años de prisión y multa equivalente a sesenta días de salario a quienes ejecuten los actos siguientes:

I-II. ...

III. Impedir a un representante que se presente al Congreso a desempeñar su cargo, o perseguirlo o atentar contra su persona o bienes, por las opiniones emitidas en su desempeño.

IV-V. ...

Cuando los hechos delictuosos de que trata este artículo sean cometidos por funcionarios públicos o empleados del estado, además de las sanciones mencionadas se impondrá la destitución del cargo, empleo o comisión y la inhabilitación para obtener otro hasta por el término de cinco años y la privación de derechos políticos por igual tiempo.

De esta suerte, las opiniones emitidas en el desempeño del cargo parlamentario cuentan con la protección de la ley penal, agravándose cuando el sujeto activo del delito ejerce funciones públicas. Como fácilmente se percibe, la inviolabilidad reconocida en el ordenamiento jurídico local protege un derecho fundamental de los titulares de la función parlamentaria.

Conforme a la doctrina, la inviolabilidad puede verse como un privilegio que garantiza la irresponsabilidad jurídica de los diputados por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, entendiéndose por tales, aquellas que realicen en sesiones o actos parlamentarios y en el seno de cualquiera de los órganos internos del Congreso, y excepcionalmente fuera del recinto oficial, cuando sean producto de algún acto o comisión oficial conferida. El privilegio mencionado tiene dos finalidades: asegurar la libertad de los diputados y la libertad de actuación e independencia del Congreso respecto de los demás poderes.

Ahora bien, la inviolabilidad manifiesta una problemática particular. En primer lugar, la discusión tiene desencuentros respecto de hasta dónde alcanza el desempeño del cargo legislativo, si éste sólo se refiere a los actos que tienen lugar dentro del recinto legislativo o si puede tener alcances externos en tanto que depende de la propia condición representativa de que está investido el legislador.

Pareciera que literalmente la inviolabilidad protege las opiniones de los diputados, aunque en realidad protege al parlamentario en otros actos, como por ejemplo en los comentarios o escritos que formula; las proposiciones, iniciativas, correspondencia o posiciones partidistas que presenta; en la votación de proyectos; en los trabajos de comisiones; en las funciones directivas del Congreso, incluso en las opiniones expresadas fuera de la sede parlamentaria o a través de los medios de comunicación.

Otra cuestión que ya atisba algunos criterios jurisprudenciales es la que considera la inviolabilidad como una garantía sujeta a delimitaciones materiales y funcionales, pues es cuestionable que se proteja a cualquier tipo de actuación de los diputados, o si sólo debe hacerse respecto de sus declaraciones de juicio o voluntad, es decir, a sus “opiniones”. La Constitución local no establece algún tipo de limitación, pero es evidente que la inviolabilidad no puede justificarse ni entenderse al amparo de calumnias, injurias, conceptos ofensivos contra personas o instituciones, ni mucho menos en la apología para cometer ilícitos penales, pues todas estas manifestaciones van en contra del adecuado ejercicio de las funciones parlamentarias.

En efecto, el nexo entre inviolabilidad e impunidad es latente. La situación de si ha lugar a enjuiciar al legislador que, en el desempeño de sus funciones, profiera insultos, calumnias, injurias o difamaciones, o bien pronuncie acusaciones o discursos sediciosos que den lugar, por ende, a la comisión de delitos penales o civiles, es una cuestión trascendental para el funcionamiento del órgano parlamentario. Igual puede ocurrir en el caso de que un legislador divulgue una opinión de algún asunto considerado confidencial, secreto o reservado.

Las características más importantes de la inviolabilidad política, y sobre las cuales la doctrina coincide, parten de reconocer que la protección a los legisladores exclusivamente durante su ejercicio constitucional atiende a la naturaleza política de la función representativa y popular.⁵⁴ Protege sobre todo la libre discusión y decisión que le compete al Congreso.

De la misma forma se admite que cualquier acto en contrario se convierte en una amenaza a las libertades parlamentarias, pues los diputados que integran una asamblea deliberativa no podrán expresar sus opiniones por el temor a ser reprimidos aun cuando dejen el cargo.

⁵⁴ Sostiene el maestro Fernández Ruiz que es una prerrogativa de los legisladores por medio de la cual crece su libertad de expresión y de resolución, pues los protege en el presente y en el futuro contra toda acción de responsabilidad política, penal, civil o administrativa. *Op. cit.*, p. 269.

Por unanimidad, se admite que esta prerrogativa permite al legislador expresarse con libertad, ejerciendo un privilegio de naturaleza sustantiva que es, a su vez, una garantía de la responsabilidad jurídica parlamentaria.

A pesar de esas características, existe el riesgo de que se cometan excesos y no haya forma de sancionarlos. Nuestro alto tribunal constitucional se ha pronunciado en torno a este tema al establecer el alcance de la inmunidad parlamentaria:⁵⁵

1. Para que esa protección tenga eficacia debe tratarse de opiniones emitidas por legisladores en el desempeño de sus cargos.
2. Las opiniones no se reducen al recinto parlamentario, pues basta con que sea el lugar en donde desempeñen sus funciones. No es el recinto el que condiciona la inviolabilidad del legislador, sino que la opinión se haya exteriorizado con motivo del ejercicio de sus funciones, por lo que estarán acompañados de esta garantía en todos aquellos lugares en que se vean precisados a cumplir con la función legislativa.
3. Es absoluta, irrenunciable y perpetua, por lo que si un legislador es llamado a juicio para que responda por daños y perjuicios causados por las opiniones expresadas, y si éstas se hicieron en el desempeño del cargo, la demanda no debe admitirse.
4. La inmunidad absoluta no es impedimento para demandar en la vía civil cuando realicen actos como particulares, ajenos a la función parlamentaria, de los que pudiera derivarse una responsabilidad civil.
5. No es un derecho subjetivo, sino un instrumento que protege la integridad de la cámara; ello obedece a que los legisladores hacen de la palabra (del discurso) el instrumento motor y la forma privilegiada para ejercer su función pública.

De igual forma, ha dicho la Suprema Corte que la inviolabilidad garantiza la libertad de palabra del legislador, mas no como un derecho subjetivo, sino como un instrumento que protege la función legislativa, otorgándole el carácter de orden público irrenunciable, por lo que las autoridades judiciales deben actuar de oficio para proteger dicha garantía, desestimando cualquier demanda que se presente en contra de un legislador por supuestos daños y perjuicios civiles causados por sus opiniones. La Suprema Corte

⁵⁵ 100 decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia, 1998, p. 234 (Pleno) Amparo en revisión 2214/98 Ramón Sosamontes y otro. 24 de mayo de 2000. Ponente: Humberto Román Palacios.

sostiene también que el gobierno debe tolerar las expresiones de los legisladores, aun cuando sean consideradas difamatorias.⁵⁶

No sobra decir que la inviolabilidad protectora de la libre discusión y decisión parlamentaria tiene un nivel superior a la libertad de expresión que, para todas las personas, consagra el artículo 6o. de la carta magna del país. Por tratarse de una garantía sustantiva, el bien jurídico protegido de la inviolabilidad es la función pública representada por el Congreso, sin que ello signifique que los diputados pueden resultar inmunes a demandas civiles por las personas que se consideren afectadas por sus opiniones. Tal prerrogativa no puede extenderse más allá del dispositivo constitucional.

5. *Derechos de los diputados*

Entre éstos se encuentran los de iniciar leyes, decretos o acuerdos; iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión; proponer adiciones y reformas a la Constitución local; formar parte de las comisiones legislativas y grupos parlamentarios; recibir información y asesoría para el cumplimiento de sus tareas colegiadas; solicitar que se convoque a sesiones extraordinarias; obtener los datos que pidieran formalmente a los funcionarios con motivo de sus visitas a los pueblos de los distritos; recibir sus dietas; ocupar sus curules sin preferencia alguna; dejar de asistir a las sesiones del Congreso por causa justificada; previa solicitud y orden de registro, tomar la palabra en la tribuna del Congreso para presentar una iniciativa o solicitud; proponer un punto de acuerdo; plantear una moción suspensiva o un voto particular; hacer pronunciamientos; referirse a hechos; precisar alusiones personales; puntualizar alusiones de partido; proponer y razonar un voto particular; razonar el voto de su grupo parlamentario sobre algún asunto a discusión; expresar su anuencia para signar un dictamen; proponer cambio de redacción en el contenido de un artículo sujeto a discusión, así como formular preguntas o replicar desde su curul durante la comparecencia de un servidor público.

Excepcionalmente, los diputados tienen el derecho de abstención al voto y dejar de firma del dictamen cuando tuvieran interés justificado y éste provoque conflictos con sus funciones.

Los derechos de los diputados son de dos tipos: 1. Derechos para garantizar sus tareas colegiadas como miembros de la asamblea, de grupos parlamentarios, comisiones legislativas y demás órganos de dirección o gestión.

⁵⁶ Tesis 1a. VIII/2000, p. 247; XXVII/2000, p. 24 y XXX/2000, Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, diciembre de 2000, t. XII, p. 245.

En estos casos, privilegiando su carácter deliberativo, los diputados se rigen colegiadamente por los principios de libertad e igualdad, contando para ello con la información y los servicios que se requieran, y 2. Derechos individuales para salvaguardar su independencia y libertad, tales como recibir de las oficinas públicas todos los datos que pidieren formalmente; formar parte de las comisiones; recibir apoyo de franquicias; proponer puntos de acuerdo; presentar proposiciones, declaraciones, denuncias, posiciones, opiniones y peticiones; gozar de asistencia médica y seguro de vida; contar con un cubículo privado, personal y recursos necesarios, así como recibir su dieta, sin que pueda ser disminuida durante su encargo, salvo por el pago de impuestos o por sentencia judicial.

Uno de los derechos preponderantes del legislador es, en efecto, el de recibir su dieta mensual, que tiene ese nombre derivado de la locución latina *dies* (día), que significaba la tarea realizada en la jornada, supuesto que en la antigüedad los representantes mandatarios se reunían fuera del lugar de su residencia para deliberar asuntos de interés nacional, cubriéndoseles los gastos por sus servicios.⁵⁷ Para combatir el descrédito de las asambleas legislativas en el que lamentablemente han incurrido, y a fin de cumplir las obligaciones jurídicas de transparencia, se impone que el tema de las dietas parlamentarias adquiera rango constitucional y un control social ante la posibilidad de cualquier incremento o modificación.

6. *Obligaciones de los diputados*

Los artículos 43 a 45 de la Constitución obligan a los diputados a trasladarse a los pueblos de sus respectivos distritos con el objeto de solicitar y obtener información relevante para ejercer su función representativa y legislativa.

Tienen el deber de respetar las normas, el orden, la cortesía y disciplina parlamentaria, para que los trabajos legislativos se desarrollen en un ambiente de civilidad ajustado a derecho; presentar la declaración patrimonial con la finalidad de conocer sus ingresos y bienes durante el ejercicio constitucional; no desempeñar otros empleos o funciones incompatibles sin haber

⁵⁷ Rivera Alvelais, Francisco, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, p. 841. El reglamento del Congreso de Nayarit estatuye que las dietas sólo podrán ser disminuidas por las deducciones tributarias, las que resulten por la imposición de sanciones y cuando así lo resuelva la autoridad judicial competente (artículo 10). En la página electrónica del Congreso local se informa que el ingreso de los diputados asciende a \$82,710.04 mensuales, incluyendo sueldo base, compensación y “dieta”. Véase <http://www.congreso-nayarit.gob.mx/>, última consulta 17 de enero de 2011.

obtenido licencia previa del Congreso; guardar y reservar confidencialidad sobre los asuntos tratados en sesión secreta.

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

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

Una laguna existente es que los diputados no tienen obligación, ni constitucional ni legal, de rendir informes al electorado sobre las labores que realiza.

¿Aplican a los diputados las obligaciones de cualquier servidor público? Éstas, como se sabe, se encuentran en un largo catálogo en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Los diputados son servidores públicos, pero como integrantes de la Asamblea Legislativa tienen un estatuto constitucional propio. Se necesita estatuir una verdadera deontología del legislador, una especie de código ético como la tiene cualquier otro profesional. El marco jurídico aplicable a los diputados no debe seguir siendo presa de la dispersión y la ambigüedad. Deben tomarse las decisiones legislativas para abatir los antivalores y desviaciones que caracterizan a diversos legisladores: inasistencia a sesiones, improductividad, improvisación y falta de preparación sobre los asuntos a resolver, desmedido protagonismo, impunidad, incompatibilidades, prevalencia de intereses partidistas, divulgación de secretos legislativos, proclividad a la gestión o promoción de asuntos con fines electorales y concebir a la función parlamentaria como escalón para proseguir su carrera política.

7. Los diputados suplentes

La Constitución hace referencia, en los artículos 32 a 34, a la figura de diputados suplentes, al establecer las bases para garantizar la instalación y el quórum de sesiones, frente a eventuales vacantes de los propietarios.

Existen dos formas de suplencia: la que corresponde a la fórmula de diputados de mayoría relativa y la de la lista que registran los partidos para candidatos por el sistema de representación proporcional. En el primer caso, los partidos registran una fórmula (propietario y suplente) en el respectivo distrito. En cuanto a la lista de representación proporcional, las vacantes que se produzcan se cubren por la persona que sigue de la lista registrada y votada.

Los supuestos para que un suplente entre en funciones en lugar del propietario son: *a)* por renuncia calificada; *b)* por licencia otorgada; *c)* por fallecimiento; *d)* por declaración de ausencia, cuando la autoridad judicial suspenda sus derechos o cuando incurra en causal de inelegibilidad; *e)* por destitución del cargo derivado de juicio político; *f)* por suspensión originada por la declaración de procedencia en el juicio penal, y *g)* por inasistencia a la instalación y apertura del periodo de sesiones del Congreso.

Resulta obvio que los suplentes queden fuera del estatuto de prerrogativas parlamentarias. La suplencia es una institución que tiene la finalidad de asegurar la existencia del quórum con el objeto de no obstruir ni afectar el ejercicio de las facultades constitucionales del Congreso. Si un diputado suplente no llega a cubrir las faltas temporales o definitivas del propietario, ni entrar en ejercicio del cargo durante el periodo para el que fue electo, no tiene porqué gozar de las prerrogativas parlamentarias.

8. *Faltas y sanciones administrativas*

Las inasistencias de los diputados a las sesiones del Congreso o a las reuniones de comisiones son motivo de regulación parlamentaria. En estos procedimientos se observan dos medidas graduales: una, la advertencia a los faltistas, y otra, más drástica, su sustitución, ya sea temporal o definitiva.

Nuestra Constitución, en los artículos 32 a 34, dispone varios supuestos: debe compelerse a los ausentes el día de la instalación del Congreso, concediendo un plazo de diez días para que se presenten. Si no lo hacen, se llamará a los suplentes para que en un plazo similar concurren, pero si tampoco lo hacen, entonces se declara vacante el cargo. Otro supuesto establece la regla para suplir a los diputados de mayoría y de representación proporcional, llamándose a sus respectivos suplentes, garantizándose con ello el quórum de las sesiones. Pero cuando un diputado falta sin causa justificada a cinco sesiones continuas o a diez discontinuas, pierde el derecho a concurrir a sesiones temporalmente, que debiera ser, más bien, perder la condición de diputado hasta el nuevo periodo. El suplente, mientras tanto, lo sustituirá.

La Ley Orgánica del Poder Legislativo, en sus artículos 23 a 30, regula el régimen de faltas, sustituciones y sanciones. Las medidas disciplinarias previstas son: apercibimiento por escrito; amonestación con constancia en el acta de la asamblea; pérdida de dieta y otras percepciones; suspensión temporal. Las causales y el procedimiento para su aplicación los establecerá expresamente el reglamento, pero en todo momento los diputados tendrán derecho de audiencia ante la Comisión de Gobierno.

9. *Separación del cargo legislativo: permiso, licencia y renuncia.*

Los casos de extinción del mandato

El permiso es una facultad del Congreso o de alguno de sus órganos internos que alude gramaticalmente a una especie restrictiva de autorización con un fin específico. Una vez concedido, los diputados pueden ausentarse temporalmente del cargo; pero dichas ausencias son restrictivas, es decir, se autorizan para atender alguna enfermedad o cumplir una comisión oficial; alude, en sentido estricto, a una ausencia momentánea, de tiempo limitado o fijo; puede ser con goce o sin goce de sueldo, y permite conservar el cargo de diputado. Un permiso concedido no da lugar a la suspensión o pérdida del cargo parlamentario. En la práctica, los permisos sirven como medio de control interno y son comunes para justificar inasistencias o permitir retirarse de una sesión ya iniciada.

En cambio, la licencia tiene diversas acepciones, como el de la separación temporal del diputado y, al mismo tiempo, las autorizaciones del presidente del Congreso para que un diputado pueda faltar hasta por tres sesiones con goce de sueldo, lo cual ocasiona que se le utilice como sinónimo de permiso. Para nosotros, es una autorización de la legislatura a los diputados y otros funcionarios para separarse provisionalmente del cargo, a fin de evitar el desempeño simultáneo de dos o más funciones públicas. A través de la licencia el Congreso autoriza también al gobernador, a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, a los consejeros y magistrados electorales, al presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y a todos aquellos funcionarios en cuyo nombramiento ha intervenido, a efecto de que puedan separarse temporalmente de esos cargos.

La licencia tiene por objeto la separación del cargo, en tanto que del permiso es la ausencia de dicho cargo, sin cesar en sus funciones.

Donde existen situaciones discordantes es sobre la renuncia, ya que se trata de un acto dimisorio idóneo que produce la pérdida definitiva de la calidad de diputado. La Constitución no prevé la renuncia parlamentaria,

sino que el medio previsto es la licencia, a tal grado que la Ley Orgánica del Poder Legislativo consagra como derecho de los diputados “solicitar licencia para separarse del cargo, así como para reincorporarse a sus funciones” (artículo 21, fracción XII), disfrazando la extinción del mandato legislativo por causas políticas. El hecho de que existan licencias indefinidas puede resultar opuesto al principio de compatibilidad de funciones.

Como se dijo, corresponde al reglamento del Congreso estipular, lo que no hacen ni la Constitución ni la ley, la figura de la renuncia parlamentaria en la fracción V del artículo 16. Esto quiere decir que la renuncia parlamentaria va más allá de la norma constitucional, lo que confirma la fuerza de que goza el reglamento del Congreso. Conviene establecer un catálogo de casos en que proceda la licencia, poniendo un límite que no exceda de un año. En cuanto a la presentación de la renuncia parlamentaria, es necesario regular claramente en qué consiste la causa grave.

Existen otras formas de extinción del mandato popular legislativo, como son la muerte y la destitución del diputado como resultado de juicio político, así como la defección al cargo antes de rendir protesta y tomar posesión del mismo. Si sobreviene alguna causa de inelegibilidad, podría constituir también otra forma de concluir el mandato, así como la declaración de procedencia o desafuero, llegado el caso de que la sentencia emitida por el juez fuere condenatoria.

IX. EVALUACIÓN Y PROPUESTA DE REFORMA

La Constitución de 1918 hizo posible conformar la estructura jurídica del estado de Nayarit. Este documento constitucional surge como producto de la generación revolucionaria que toma como fuente de inspiración a la ley fundamental expedida en Querétaro, a partir de donde se edifica el federalismo, que desde entonces perfila el proyecto de la República.

Durante los primeros años de su entrada en vigor, la Constitución tuvo el acierto de atemperar las luchas intestinas por el poder político. A su amparo, los nayaritas habíamos elegido el primer gobierno por voto directo y la comunidad civil empezó, gradualmente, a asumir sus primeras responsabilidades en el ejercicio de la nueva autonomía. El estado fundó sus primeras leyes y organizó a sus tribunales de justicia. Surgió también el municipio libre como la base del federalismo.

Las sucesivas reformas hicieron de la carta local un texto renovado, fueron prohiendo un cuerpo constitucional asimilado a los proyectos sexenales de gobierno y, al mismo tiempo, abriendo condiciones de gobernabilidad y

estabilidad social y política, en un marco de plenas libertades. El corte de caja no tiene déficits irreductibles: cada generación aprobó sus propias reformas constitucionales y nadie legítimamente puede sostener que los problemas tienen su causa en la Constitución, antes bien, si a pesar de ella se cometieron algunos abusos y, por falta de visión política de algunos gobiernos, se han visto rezagadas las demandas sociales de justicia, el estado de Nayarit ha sabido librar discordias y divisiones pasajeras que sin embargo no podemos negar pudieron afectar el desarrollo económico, la paz y el progreso social.

En buena media pensamos que la indiferencia de los ciudadanos hacia la Constitución y a las instituciones por ella formadas no se debe a una falta de interés de participar en los asuntos de nuestra democracia, sino a que, durante muchos años, la norma constitucional y las leyes emitidas por el legislador se ocuparon preponderantemente de fortalecer al poder público a través de una clase política propensa a resolver las diferencias por medios convencionales, al tiempo de hacer a un lado las normatividades relacionadas con el ejercicio y disfrute de derechos fundamentales y su debida tutela judicial. Este desafío se ha colmado afortunadamente en los últimos años, porque se ha promovido ante el órgano reformador la inclusión de un amplio catálogo de derechos fundamentales, que ubican a nuestro texto constitucional en la vanguardia protectora de los derechos humanos en el país.

Además de ello, la Constitución cuenta con mecanismos para controlar el ejercicio del poder no solamente desde la perspectiva política, sino en el plano jurisdiccional, es decir, para que las personas puedan ventilar sus conflictos ante instancias judiciales que están aptas y expeditas para impartir justicia para con ello preservar las libertades y derechos de las personas frente a cualquier exceso de las autoridades.

Si bien la representación de los intereses públicos y la promulgación de leyes son las funciones que se conoce más de los legisladores, tengo la certeza que una nueva época de eficacia normativa comenzará a consolidarse en el futuro, de suerte que la solución política de los conflictos será atemperada por la nueva orientación de nuestra democracia constitucional que concibe la expansión del Poder Judicial como un auténtico poder público, capaz de controlar a los demás poderes por medio de sentencias judiciales, todo ello como un nuevo ejercicio de consenso social, obediencia a la ley y gobernabilidad con democracia, libertad, justicia, transparencia y tolerancia.

En sus 93 años de vida constitucional, el Poder Legislativo de Nayarit ha tenido tres etapas: una etapa lineal, de disciplina partidista hegemónica (1918-1975); otra etapa de incipiente pluralidad sin pérdida del control del gobierno (1975-1999), y la etapa de cohabitación entre fuerzas políticas con

alternancia en el gobierno (1999-2005). En esta última hubo lugar a dos legislaturas sucesivas que no compartieron el mismo partido político del gobernador; lo que no fue óbice para desarrollar una extraordinaria función legislativa y de control. Las siguientes legislaturas (2005-2011) han contado con mayoría parlamentaria del mismo partido del gobernador.

A pesar de la diferencia entre cada legislatura, puede decirse que en la actualidad el papel del Congreso ha crecido en importancia y protagonismo de sus órganos políticos en el contexto de una sociedad más informada y participativa. La legislación es de mayor calidad pues está sujeta al consenso de los actores parlamentarios, al escrutinio de los ciudadanos y, sobre todo, al control judicial. Donde todavía se aprecian grandes desafíos es en la exigencia social de contar con un mejor perfil de los legisladores para tener un Congreso moderno, transparente y eficiente en el ejercicio de sus atribuciones.

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

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

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

La alternancia política en el Ejecutivo y en el Congreso obliga a consolidar el proceso democrático, asegurando a los gobernados las facultades necesarias para crear y sancionar las leyes a través de consultas, audiencias públicas y peticiones, supliendo los tradicionales procedimientos, así como para vigilar y evaluar la función legislativa. Así se podrá responder a los requerimientos de un sistema de buena gobernabilidad con una política de mayor acceso a la información, diseñar formas de participación ciudadana por correo electrónico e Internet; institucionalizar la comunicación directa de legisladores con ciudadanos, líderes políticos y organizaciones sociales, y elaborar códigos de conducta aplicados con justicia y sin favoritismos partidarios.⁵⁸ Deben emplearse sistemas tecnológicos en la preparación y elaboración de las leyes, abriendo los pódicos con una agenda legislativa impulsada y controlada por los propios gobernados. Simultáneamente, proporcionar a la sociedad la información sobre los procedimientos y actividades institucionales, modificando los acostumbrados cauces de comunicación empleados hasta ahora.

X. BIBLIOGRAFÍA

- BARCELÓ ROJAS, Daniel Armando, *Introducción al derecho constitucional estatal estadounidense*, UNAM, 2005.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- 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.
- CERDIO, Jorge, *Poder Judicial e inmunidad parlamentaria*, México, Senado de la República LIX Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos, incluye la general, las de los estados y el estatuto del Distrito Federal, vigentes al 15 de marzo de 2010*; estudio introductorio y compilación de CIENFUEGOS, David, México, Editora Laguna, 2010.

⁵⁸ Villanueva, Ernesto, “Rendición de cuentas del legislador”, *Diccionario de derecho de la información*, 3a. ed., corregida y aumentada, México, Jus-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, t. II, p. 539.

- Diccionario universal de términos parlamentarios, Enciclopedia parlamentaria de México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003.
- GUASTINI, Ricardo, “La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano”, en CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel (coord.), *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.
- MADERO ESTRADA, José Miguel, *Constitución Política de Nayarit, origen y reforma 1918-1996, compilación*, Tepic, UAN, 1996.
- , “Historia constitucional de las entidades federativas mexicanas”, en CIENFUEGOS SALGADO, David (coord.), *Historia constitucional de las entidades federativas mexicanas*, México, Porrúa-UNAM, 2007.
- , *Ley Orgánica del Poder Legislativo de Nayarit, Comentada*, Edición del Bicentenario H. Congreso del Estado de Nayarit, 2010.
- Mason’s of Legislative Procedure*; trad. de Emilio Bernal Labrada, Sociedad Norteamericana de Secretarios de Asambleas Legislativas, versión 1998.
- PAU I VALL, Francesc y CARBONELL, Miguel (comps.), *Temas y problemas del parlamento contemporáneo*, México, LIX Legislatura-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, “Técnica legislativa en México”, México, *Elementos de técnica legislativa*, Porrúa-UNAM, 2004.
- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo, *Ética del legislador*, México, Porrúa, 2004.
- RÍOS ESTAVILLO, Juan J., “Legislación”, *Enciclopedia jurídica mexicana*, México, Porrúa-UNAM, 2002, t. XII.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *Derecho parlamentario*, UNAM-McGraw-Hill.
- TENA RAMÍREZ, *Derecho constitucional*, 35a. ed., 2003.
- TOSI, SILVANO, *Derecho parlamentario*, Miguel Ángel Porrúa-Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, 1996.
- VILLANUEVA, Ernesto, “Rendición de cuentas del legislador”, *Diccionario de derecho de la información*, 3a. ed., corregida y aumentada, México, Jus-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, t. II.
- VILLEGAS, G. y PORRÚA, M. A., “Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana, entre el paradigma político y la realidad”, *Enciclopedia parlamentaria de México*, México, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas-Miguel Ángel Porrúa, 1997, serie II, vol. I, t. 2.