

DERECHO POLÍTICO PARLAMENTARIO COLIMENSE

Enrique Armando SALAZAR ABAROA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco teórico del derecho político parlamentario*. III. *Fuentes del derecho político parlamentario*. IV. *Origen e historia institucional*. V. *Raíces del derecho político parlamentario mexicano y colimense*. VI. *Integración del Congreso*. VII. *Acto parlamentario*. VIII. *El Congreso y sus órganos*. IX. *El unicameralismo en los congresos estatales*. X. *Funcionamiento y elección del H. Congreso del Estado de Colima*. XI. *Procedimiento legislativo en el Congreso del Estado de Colima*. XII. *Facultades de control*. XIII. *Estructura de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima*. XIV. *Conclusiones y propuestas*. XV. *Fuentes consultadas*. XVI. *Cuadro comparativo*.

I. INTRODUCCIÓN

De inicio es pertinente reconocer el esfuerzo de quién me ha invitado para trabajar sobre una vertiente del derecho, la cual todavía, con todo y su importancia, por tratarse del conjunto de normas que regulan la actividad del órgano denominado parlamento depositario del Poder Legislativo con sus facultades y atribuciones y la producción jurídica que regula las relaciones de la sociedad y sus instituciones, no cobra carta cabal en la mayoría de las instituciones de educación superior en México. Asimismo, algunos congresos estatales todavía no cuentan con sus respectivos institutos para apoyar el estudio, la investigación y la difusión del derecho político parlamentario y la técnica legislativa o normativa.

* Doctor en derecho por la UNAM. Presidente del Instituto de Estudios Parlamentarios y Técnicos Legislativos del Congreso del Estado de Colima.

Continuamos, por lo tanto, con nuestro taller sobre marco teórico el derecho político parlamentario. Reiteramos nuestra opinión respecto a la denominación de esta rama del derecho al cobijo del espíritu popperiano del cual problematizamos su nominación.

Proseguimos con estos apuntes sobre el Poder Legislativo del Estado de Colima y el Congreso en el cual se deposita, después de haber publicado “Derecho político parlamentario: principios valores y fines.” Obvio es el porqué del título de este trabajo y el adjetivo de político al derecho parlamentario.

II. MARCO TEÓRICO DEL DERECHO POLÍTICO PARLAMENTARIO

Antonio Martínez Báez, antes de iniciar con su ponencia “Derecho Legislativo o Derecho Parlamentario”, en el Congreso Iberoamericano de Derecho Parlamentario, es categórico al afirmar que el recinto denominado “Instituto de Investigaciones Legislativas” debía ser mejor llamado “Instituto de Investigaciones Parlamentarias”.

El autor considera que puede haber un derecho legislativo por un lado y un derecho parlamentario por el otro. Pero el problema troncal está en el saber cuando estamos en presencia de cualquiera de los dos.¹

Más adelante señala que en la cátedra, particularmente en la que se hace el estudio particular del Poder Legislativo, sobre su estructura y su formación, así como de sus funciones y sus atribuciones, han sido impartidas dentro de la materia de derecho constitucional que encuentra una articulación curricular después de la llamada “Teoría del Estado”.

Ha sido un error muy recurrente tratar de contemplar al problema jurídico estatal desde la perspectiva de una sola norma, aunque ésta sea la fundamental, ya que no se trata de todo el orden normativo del Estado.

El error consiste en hacer del derecho constitucional un equivalente o sinónimo del derecho público estatal propiamente dicho. El derecho constitucional recoge los contenidos vertidos en la norma fundamental del Estado, pero que no encierra el mismo repertorio global de problemas de que conoce el verdadero derecho del Estado: *el derecho político*.

Por el contrario, este último derecho comprende los diversos órganos de autoridad, con sus correspondientes ordenamientos y es susceptible de

¹ Cfr. la ponencia de Quiroga Lavié, Humberto, en varios autores, *Derecho parlamentario iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, p. 3.

dar nacimiento a diversas ramas jurídicas cuando alguno de estos regímenes, por la importancia de su contenido, se independiza respecto de las otras, siendo entonces la rama que se crea, una derivación del derecho político, y no una marginación.²

Acto seguido, Martínez Báez cita a Jules Jachet quien consideraba que el derecho parlamentario se ocupa esencialmente de la actividad y funcionamiento de las cámaras para el mejor cumplimiento de sus tareas, pero la demarcación de éstas, así como la organización del Poder Legislativo entra en la órbita del derecho constitucional, que deja establecido y montado el organismo encargado de ello.

Vicenzo Michelli consideraba que al derecho parlamentario le correspondía estudiar el conjunto de relaciones jurídico-políticas que se desarrollan al interior de una asamblea, contra las varias que existen entre ellas y los demás poderes. El autor italiano estimaba que buena parte del descrédito que iba cayendo sobre las cámaras legislativas se debía principalmente a la ignorancia que priva acerca de los principios fundamentales del derecho parlamentario, no obstante ya haber una buena cantidad de material acopiado para elaborarlos de forma sistemática.

Por lo tanto, para Martínez Báez el Parlamento en nuestro días subsiste como quien debe ser el principal protagonista en el escenario político del Estado democrático contemporáneo y que, tan solo por este papel tan importante que se le atribuye al parlamento, el congreso requiere el sistema de normatividad que lo debe regir en cuanto a su integración, su estructura y sus diversas complejas funciones para que sean objeto de una disciplina autónoma y propia; es decir, que se forme una rama del derecho político referente al Parlamento, al poder político que representa al pueblo por existir un órgano del Estado que ostenta la representación de quien es el titular único de la soberanía nacional, sin que tal legitimación política se pueda ver menoscabada por la concurrencia de su función típica (crear leyes) por otros órganos de autoridad política.

² *Ibidem*, p. 19. Véase en el mismo sentido Aristóteles, *La política*. Montesquieu en *Del espíritu de las leyes* (libro I. capítulo III) escribe: “El derecho político está contenido en las leyes que fijan la relación entre gobernantes y gobernados”. Pérez Serrano, Nicolás, “Tratado de derecho político”, *Curso de derecho político*, vol. 1. Lucas Verdú, Pablo, *Derecho político*, el autor escribe: “Entendemos por derecho político aquella rama del derecho público interno que estudia las normas e instituciones reguladoras de los poderes estatales y de las libertades fundamentales en un contexto histórico y sociopolítico”, Ekkehart Stein citado por Ruiz Massieu, José Francisco, *Estudios de derecho político de estados y municipios*.

Insiste el autor que, el Parlamento debe contar con un sistema jurídico propio que tenga al cuerpo colegiado deliberante como sujeto en lo formal, en sus funciones y en sus competencias por lo que esta rama jurídica y disciplina científica debe llamarse “derecho parlamentario”, término que califica como universalmente aceptado.

Para Martínez Báez, el término alterno que le había propuesto Berlín Valenzuela “derecho legislativo”, sería apropiado si se tratara de un sistema de normas jurídicas o al ordenado tratamiento de los principios y reglas técnicas aplicables al objeto de la ley, entendida ésta en su sustancia o materia y considerando las distintas formas que pudiera revestir, tales como: ley, reglamento, bando de gobierno de policía, que puede revestir toda norma jurídica, sin que tuviera relevancia el órgano de donde procede, así como de su diversa jerarquía. Serían muchos los temas de interés para esa materia, como lo son: los de la técnica, de la jurisprudencia, el estilo literario de la ley, el lenguaje del Parlamento, los cuales se podrían incluir dentro de una rama del derecho que bien podría ser intitulada *derecho legislativo* o *normas legislativas*, porque la ley debe estar sometida a una serie de normas de muy diferente talante y carácter, pero todas ellas con una función y un objeto en común: a la ley y a la función legislativa, la cual es compartida por varios órganos de autoridad, que ya son sujetos a una serie de disciplinas jurídicas correspondientes.³

Ahora bien, procederé a exponer un cuadro (elaborado por Rocío Alonso Garibay, alumna de la materia derecho parlamentario del ITAM) con el objeto de hacer gráfica mi argumentación del porque lo de derecho político parlamentario.

Utilizando el modelo de argumentación de Toulmin, se desglosa la tesis de don Antonio Martínez Báez sobre derecho legislativo, derecho parlamentario o derecho político parlamentario.

1. *Planteamiento del problema*

En 1987, el problema que planteaba don Antonio Martínez Báez consistía en determinar de qué forma debía denominarse a la rama del derecho que se encarga del estudio del Poder Legislativo (Parlamento), pues se planteaba la hipótesis de la existencia de un derecho legislativo por un

³ *Ibidem*, pp. 28 y 29.

lado y un derecho parlamentario por el otro. El problema consistía, según el maestro Martínez Báez, en saber cuando estamos en presencia de cada uno de ellos. Y proseguía: ha sido un error recurrente tratar de contemplar al problema jurídico estatal desde la perspectiva de una sola norma jurídica, como el tronco del derecho mexicano que es la Constitución, denominado equívocamente, desde mi tónica, rama del derecho, que se titula en la curricular académica, como asignatura de “Derecho constitucional” y no como asignatura de Derecho político constitucional avocada al estudio de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial que conforman el Estado de derecho.

2. Pretensión

Nos encontramos ante la existencia del derecho legislativo y del derecho parlamentario. Sin embargo, se han impartido tradicionalmente en la doctrina mexicana ambas ramas del derecho dentro de la rama del derecho constitucional.

La idea fundamental consiste en definir cuándo estamos en presencia de cada uno de ellos así como de su objeto y su contenido. Se debe formar una rama de derecho político constitucional referente al parlamento, al poder político que representa al pueblo por existir un órgano del Estado sustentado en la representación de quien es el titular único de la soberanía nacional, sin que tal legitimación política se pueda ver menoscabada por la concurrencia de su función típica por otros órganos de autoridad pública.

3. Razones

Tanto el derecho legislativo como el derecho político parlamentario se han enseñado como parte integrante de la Constitución tratándose como sinónimo de lo que conocemos como derecho constitucional. Independientemente de lo anterior, desde mi tónica, se debe considerar que el derecho político parlamentario se deriva del derecho político constitucional, él contiene, para su estudio y enseñanza, las normas que fundan y regulan la organización del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, de forma tal que el contenido de cada rama es diferente. El derecho político parlamentario se ocupa esencialmente de la actividad y funcionamiento de las cámaras integrantes de los congresos estatales y

federal para el eficaz y eficiente desarrollo de sus facultades, atribuciones, prerrogativas; pero la demarcación de éstas, así como la organización del Poder Legislativo entra en la órbita del derecho político constitucional como una rama del tronco denominado Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o ley fundamental.

Insisto, la Constitución es el todo y la parte es el derecho político constitucional integrado por las normas que regulan la autonomía del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial. En nuestros tiempos y realidad jurídica política mexicana, el derecho político constitucional también regula a los poderes neutros como lo son el municipal y los órganos autónomos constitucionales.

4. Respaldo

Se debe considerar que el Parlamento, como poder político, es el protagonista principal del escenario político del Estado contemporáneo. El Congreso requiere el sistema de normatividad que lo debe regir en cuanto a su integración, su estructura, sus diversas y complejas funciones para que sean objeto de una disciplina autónoma y propia: el derecho político parlamentario, el cual tiene su fuente en el artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 32 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Colima.

5. Garantía

Lo que la doctrina mexicana ha arrogado como materia de estudio al derecho constitucional que es la Constitución misma, comprendiendo al derecho público y al privado con sus respectivas ramas, es general, no específico y sistematizado como debe ser el estudio de los poderes constitucionales como órganos del Estado.

Desde la perspectiva de la ciencia política el poder político y su conformación y alcance en un Estado federal, republicano y democrático se denominaría, para su estudio sistemático y diferenciado, derecho político constitucional. De la Constitución o ley fundamental se desprende el derecho político constitucional y de ello deriva el derecho político parlamentario el cual regula la producción del derecho legislativo. Por consiguiente, las normas que rigen y producen el Poder Judicial y el Poder

Ejecutivo forman el derecho jurisprudencial y el derecho administrativo respectivamente.

III. FUENTES DEL DERECHO POLÍTICO PARLAMENTARIO

Respecto a las fuentes del derecho político parlamentario mexicano, Fernando Santaolalla señala que el derecho parlamentario se encuentra constituido por fuentes de muy distinto rango. Por orden decreciente —comenta—, pueden citarse la Constitución, las leyes, los reglamentos parlamentarios y otras normas autónomas, los usos y las costumbres, los precedentes y la jurisprudencia parlamentaria.⁴

Intervienen tres aspectos que se deben contemplar al momento de elaborar un concepto de derecho político parlamentario: el normativo, el sociológico y el axiológico que la institución parlamentaria representa. Es decir, dicho concepto tiene una concepción tridimensional:

Fuentes de dimensión normativa: como son la Constitución jurídica del estado, la legislación ordinaria, legislación de las entidades federativas, reglamentos parlamentarios, acuerdos de los órganos rectores de las cámaras, estatutos de los grupos parlamentarios y de los partidos políticos.

Fuentes de dimensión sociológica: usos, prácticas, precedentes, jurisprudencia parlamentaria, costumbres, convenciones parlamentarias y acuerdos de los grupos parlamentarios.

Fuentes de dimensión axiológica: régimen político, principios políticos fundamentales, jurisprudencia constitucional y ordinaria y el derecho parlamentario comparado.⁵

Uno de los principios del Estado federal, es que cada entidad federativa se dé su propia Constitución, la que sirve de sostén a su autonomía como ente federante y por ende de la legislación local. De aquí se desprenden los reglamentos parlamentarios, que son una fuente del derecho político parlamentario.

⁴ Una exposición general en León Martínez, Felipe, “Las fuentes del derecho parlamentario”, *Las Cortes Generales*, España, D. G. servicio jurídico del Estado, 1987, t. III, pp. 1577 y ss. Obra citada por Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, España, Espasa Calpe, 1990, p. 33.

⁵ Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 71.

Las entidades federativas cuentan con un Poder Legislativo depositado y representado por un Congreso de los Diputados, quien se encarga de elaborar las leyes, deliberar y parlamentar los asuntos de importancia para la entidad. Por tanto, la Constitución⁶ de estos territorios delinea la integración y facultades de la Cámara, así como el establecimiento de las reglas del proceso electoral que conducen a su integración, la cual está debidamente regulada por una ley específica, tal como acontece en el ámbito u orden federal.

Bajo la competencia de las legislaturas locales, punto y aparte de la función de legislar se encuentran atribuciones políticas, administrativas y jurisdiccionales, se destaca la de formar parte del órgano denominado “Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

IV. ORIGEN E HISTORIA INSTITUCIONAL

Bernardo Batiz escribe respecto a los parlamentos y sus procedimientos: “La historia es rica en información sobre estos cuerpos colegiados: La Ecclesia y la Helida griegas en la época de Pericles; Consejo de Ancianos, Sanedrín, Tribunales, Areópago, Senado y otros nombres de grupos de integrantes distinguidos de las sociedades humanas...”. Bátiz cita a Toribio Esquivel Obregón en “Apuntes para la historia del derecho en México” cuando traduce la Biblia al gótico, usa el término *gakhunts* que significa *reunión*, para aludir la Sinagoga, pero utiliza el mismo término cuando traduce *Sanedrín* y cuando se refiere a tribunal, siempre para aludir a asambleas deliberantes. La historia de las sociedades humanas es de algún modo la historia de sus dirigentes reunidos en parlamento: en ocasiones para aconsejar y auxiliar a quien deberá tomar las decisiones; en otras, para tomar las decisiones de forma colectiva, pero siempre a través de un proceso en el que los integrantes del grupo hablan por turno.

Mencionemos al Senado romano en su época monárquica o republicana en el que las reuniones solían ser en un templo y tenían que celebrarse

⁶ “Evidentemente, la Constitución es la primera norma reguladora del derecho parlamentario al ser la primera del conjunto del ordenamiento jurídico”. Alonso de Antonio, José Antonio, *Derecho parlamentario*, España, J. M. Bosch, 2000, p. 24. Aquí el autor se refiere a la Constitución federal, y no precisamente a la Constitución de las entidades federativas, las cuales deben someterse a lo prescrito por el pacto federal.

entre la salida y puesta del sol. Cada senador tenía la facultad de pedir al presidente que se contaran los presentes pidiendo “numera” para determinar si había quórum.

En la Edad Media, por ejemplo, en las Cortes de Aragón no se podía tomar resolución alguna sin el consentimiento unánime de sus integrantes que se reunían por cuerpos separados y deliberaban hasta lograr una opinión compartida por todos, pues la oposición de uno solo de los cuatro votos impedía el acuerdo. Las técnicas electorales inicialmente aplicadas en las comunas medievales no provienen de los griegos (quienes por regla, sorteaban las decisiones), sino de las órdenes religiosas, de los monjes encaustrados en sus conventos fortalezas, que durante la Alta Edad Media se encontraron con que tenían que elegir a sus propios superiores.

Fueron los monjes y hermanos de las congregaciones religiosas quienes introdujeron el voto secreto, que se sigue usando aún para la elección del pontífice romano a fin de evitar la influencia de unos sobre otros y las presiones a los votantes, o bien, para evitar el voto por temor reverencial o por simple amistad o compromiso.

Diputados y procuradores

En el *Diccionario de la Lengua Española*, la acepción de “procurador” es la persona que en virtud de poder o facultad de otra ejecuta en su nombre algo.

Asimismo, según el *Diccionario de la Real Academia Española*, se le denomina diputado a la persona nombrada por un cuerpo para representarlo. Asimismo, se refiere a la persona nombrada por elección popular como representante en una cámara legislativa, nacional, regional o provincial. Se consideraba diputado del reino al regidor o persona de una ciudad de voto en Cortes, que servía en la Diputación General de los Reinos. En tanto que en España, el diputado provincial era la persona elegida por un distrito para que lo represente en la Diputación Provincial.

Ahora bien, es pertinente considerar la desaparición de los denominados procuradores y el surgimiento de la categoría de diputado.

En la Alta Edad Media, las Cortes se componían habitualmente de representantes de los tres grupos sociales, estamentos o estados. Tomando como referencia al Reino de Castilla, los estamentos eran: la nobleza que sólo acudía las reuniones siendo convocados expresamente por el rey; el

eclesiástico, cuya participación se fue haciendo más intermitente e inhabitual con el tiempo; el ciudadano fue el último que se incorporó y lo hizo a través de representantes quienes fueron llamados procuradores quienes se convirtieron, con el tiempo, en activos y predominantes.

En este último caso, el de los procuradores, su designación se hacía directamente por la asamblea de los vecinos. Los ciudadanos les conferían instrucciones y poderes, consignados en una carta de procuración válida por el tiempo de duración de las Cortes, lo que lo convertía en un mandato imperativo.

Es decir, el mandato imperativo era el vínculo que ligaba a los representantes y representados en los parlamentos estamentales medievales (Cortes). Por medio de este vínculo, quienes acudían a las reuniones de los parlamentos en representación del clero, la nobleza o las ciudades tenían un mandato cerrado con instrucciones muy precisas sobre las posiciones que tenían que mantener y las decisiones a tomar. Verbigracia, carecían de autonomía en su actuación y representaban exclusivamente a quienes habían mandatado y su función era sólo servir del mandato que habían recibido. En caso de una actuación distinta, el mandato podía ser revocado, lo que implicaba una sanción para los procuradores.

En el siglo XVIII hubo dos sucesos importantes: el primero, en el año de 1776 correspondiente a la Declaración de Independencia de las 13 colonias de Norteamérica del imperio inglés y la promulgación de la Constitución Norteamericana; el segundo, en 1787 con la Revolución francesa y sus efectos entre 1789 y 1799. Ya en el siglo XIX, en 1812 se juró la Constitución de Cádiz donde se reconoció a la Nueva España el 30 de septiembre del mismo. Estos sucesos son fundamentales para los congresos constitucionales de país como Estado mexicano y la consecuente creación de la legislación que le ha dado vida al derecho político parlamentario mexicano en su conjunto nacional como Estado federal con sus entidades autónomas.

Ya con las Constituciones liberales y la elección directa de los representantes de la nación se transforma el mandato en representación propiamente dicha. El concepto de estamentos fue sustituido por el de nación, cuerpo único de los ciudadanos dotados de derechos y libertades. El parlamento se compone de representantes iguales denominados diputados, lo que es concebido como la expresión de la soberanía de la nación y como depositario de la misma, cuyo cometido era manifestar la voluntad general y actuar en su nombre.

En esa tesitura, los parlamentarios se convirtieron en representantes de la nación en su conjunto y no de una parte de ella o de los ciudadanos de la circunscripción por la que habían sido elegidos. La relación que se establece desde entonces entre representantes y representados no es mandato, sino la confianza.

El primer acercamiento a la institución parlamentaria colonial como tal, la tuvimos cuando algunos mexicanos hicieron caso a la convocatoria a efecto de enviar diputados a las Cortes que se reunirían en Cádiz para la creación de la primera Constitución, la que oficialmente se nombró “Constitución Política de la Monarquía Española”, asamblea que fue convocada el 16 de mayo de 1809.⁷ Nótese las denominaciones, *cortes* y *asamblea*, para aquellos ortodoxos del vocabulario que niegan la denominación coloquial y legal al Congreso mexicano de parlamento y a los diputados de congresistas. Respecto del Reglamento Parlamentario desprendido de la Constitución de Cádiz, y raíz del derecho político parlamentario mexicano y su autonomía la abordaremos posteriormente.

Es en el siglo XVIII cuando nace el concepto de representación popular por parte de los diputados y desaparece el concepto de mandato imperativo ejercido por los procuradores. En México, con la Constitución de Cádiz nace este concepto de representación general atendiendo al interés del pueblo en general y no sólo de un sector de éste.

Es importante para la historia del derecho político parlamentario mexicano recordar que las Constituciones mexicanas han sido creadas por Congresos Constituyentes y una Junta Nacional Instituyente creadora del Reglamento Político Provisional del Imperio, y también la Junta Nacional Legislativa que expidió las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843. Posterior a ello, se convocaron los Congresos Constituyentes de 1846-1847; el Constituyente de 1856-1857; el Constituyente de 1916-1917, el cual reformó la Constitución de 1857 dando vida a la Constitución que actualmente nos rige.

Recientemente, en 1987, se puntualiza doctrinalmente el derecho parlamentario. Para mí es correcto introducirlo como una rama del derecho político constitucional, materia de la presente obra, el cual regula y estudia la organización, la composición, la estructura, los privilegios, los es-

⁷ Batíz Vázquez, Bernardo, *Teoría de derecho parlamentario*, México, Oxford University Press, 1999, p. 60.

tatutos y las funciones del Congreso de la Unión, así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales.

Derecho parlamentario no se refiere a un régimen o sistema político, como muchos inicialmente lo trataron de interpretar, anteponiéndolo frontalmente al sistema presidencialista. Ya precisadas las fronteras del derecho parlamentario, éste no solo se limita a regular las relaciones jurídicas o políticas que se dan al interior de los órganos constitucionales que regula el mismo y las que establecen con los otros dos poderes y con las diversas agrupaciones de la sociedad civil, sino que también rige las conexiones que se dan entre la institución parlamentaria con los partidos políticos, la función que ellos cumplen para la dirección del gobierno, su intervención en los procesos electorales y en los procesos de integración de los demás órganos del Estado, así como en otros fenómenos de la vida pública.⁸

En este contexto, es preciso apuntar a la naturaleza del derecho parlamentario. Según Fernando Santaolalla se trata “del conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de derecho y el ejercicio de sus funciones supremas”.⁹ Este autor es de la opinión de que todas estas normas siempre han de tener como punto de referencia al parlamento como órgano constitucional investido por elección popular.

V. RAÍCES DEL DERECHO POLÍTICO PARLAMENTARIO MEXICANO Y COLIMENSE

Las raíces del derecho político parlamentario, tanto federal como estatal para el presente trabajo, son la Constitución de Cádiz y el Reglamento Parlamentario que de este se desprende y de las consecutivas Constituciones y estatutos hasta la fecha.

1. *Reseña de la historia del territorio del estado de Colima*

Colima fue separada de Jalisco en 1823. No obstante, tuvo reconocimiento constitucional desde 1824 con la Constitución federal de ese mis-

⁸ Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, nota 5, pp. 43 y 44.

⁹ Santaolalla, Fernando, *op. cit.*, nota 4, p. 30.

mo año como territorio federal con identidad propia. Por consiguiente, la formulación de sus leyes y del gobierno general correspondía al Congreso de la Unión.

Años más tarde, en 1828, surgió la petición para unir el territorio de Colima al del estado de Jalisco y compartir el autogobierno, así como para contar con la categoría de estado libre y soberano

En 1837, Colima fue unida a Michoacán durante el periodo centralista. Sin embargo, en 1843 se dio el segundo intento por unirse a Jalisco. Tras intentos fallidos, en 1847 surge la propuesta de instauración de Colima como territorio federal, lo cual fue aceptado hasta 1849 con la concesión de la facultad de expedir los estatutos para su gobierno interior.

Con la Constitución federal de 1857 y la eliminación de los territorios federales, dentro de los cuales se encontraba Colima, se crearon dos nuevas entidades federativas: Tlaxcala y Colima.

Siendo considerado estado de la República mexicana, el 19 de abril de 1857 se iniciaron las sesiones de la Primera Legislatura del nuevo estado. No fue sino hasta el 16 de octubre de 1857, que se promulgó la primera Constitución colimense. En ella se pronunciaba por su soberanía interna.

2. José María Jerónimo de Arzac y los primeros congresistas en la Constitución de Colima de 1857

José María Jerónimo de Arzac nació en Villa de Álvarez, Colima (1780-1835), estudió la carrera eclesiástica, figuró en 1810 como párroco de dicha población, cuyo nombre anteriormente era “Almoloya”. Al siguiente año inició una persecución en contra del jefe insurgente Ignacio Sandoval, que operaba en la región de la costa.¹⁰ En 1823 incitó al Ayuntamiento colimense para separarse de Jalisco y unirse a Michoacán. Fue electo diputado al Congreso General Constituyente de 1824, encomendándosele lograr la apertura del puerto de Manzanillo. Cumplida su misión regresó a su tierra a continuar con sus labores eclesiásticas.¹¹

¹⁰ *Enciclopedia de México*, México, 1996, t. II, p. 635. Se dice que después de la independencia logró, con hábiles intrigas, ser electo diputado del Congreso General Constituyente.

¹¹ *Diccionario Porrúa de historia, biografía y geografía de México*, 6a. ed., México, Porrúa, 1995, p. 243.

Es preciso señalar que uno de los diputados constituyentes por Colima fue Juan Bautista Ceballos, éste fue gobernador de Durango, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; presidente sustituto de la República en 1852-1853 y autor de la ley llamada “Arancel Ceballos”, para las Aduanas Marítimas de la República, habiendo sido desterrado por López de Santa Anna por sus ideas liberales

Pese a no ser oriundo de Colima sino de Durango, fue seleccionado entre los personajes políticos de mayor prestigio para ser representante en el Congreso Constituyente tanto por el estado de Colima como por el de Michoacán.

Lo cierto es que su actuación se difumina en el paso del tiempo ya que debido a su fallecimiento acaecido el 20 de agosto de 1856, fue convocado su suplente, el licenciado Antonio Brizuela para que partiera a la capital del país a incorporarse a la representación nacional, y del que tampoco existe registro alguno, dudándose de su participación en los debates y de haber cumplido la encomienda del general Álvarez, por desempeñarse como juez de primera instancia ininterrumpidamente; siendo ésa quizá, la razón de no haber firmado la Constitución de 1857.

De manera singular señalo, que se encuentra registro en la Cámara de Diputados de don Ramón R. de la Vega, como suplente del constituyente Juan B. Cevallos, siendo aquél además, quien presidiera el primer Congreso local y ante quien prestó juramento como gobernador don Manuel Álvarez, el 19 de julio de 1857, y cuyos siete integrantes carecieron de fuero y no cobraron emolumento alguno, durante el desempeño de su función como legisladores locales.¹²

En esa misma fecha, el 19 de julio de 1857, se instaló la Primera Legislatura del Estado de Colima, fungiendo como gobernador estatal, el general Manuel Álvarez, quien fuera electo por unanimidad de votos, y por cierto durara poco tiempo en el puesto, toda vez que el 26 de agosto del mismo año, este personaje murió acribillado, producto de un complot. Precisamente en esta fecha a la Primera Legislatura le correspondió aprobar en sesión extraordinaria, el proyecto de Constitución Política del Estado de Colima, la cual entró en vigor el 16 de octubre del mismo año.

Pese al laicismo que caracterizaba a esta Constitución, es importante hacer notar, que al momento de hacerles tomar juramento a los primeros

¹² Pizano Sandoval, Rogelio, “Colima como estado federante”, *Diario de Colima*, 25 de julio de 2007.

diputados por la entidad se leyera la solemne frase: “Si así lo hiciéramos Dios nos lo premie y si no nos lo demande”.

En aquella ocasión el cargo de diputado era honorífico, y la legislatura se encontraba conformada por siete diputados propietarios con sus respectivos suplentes. Por lo que hace a los distritos electorales, estos se hallaban ubicados de la siguiente forma: tres en la ciudad de Colima; uno en la villa de Álvarez, y los tres restantes en Tecoman, Ixtlahuacan y Coquimatlán.

Dada la inestabilidad política, económica y social que privaba en aquel momento de la historia, no era raro que repentinamente el Congreso se instalara en alguna casa particular; por ejemplo, algunos días de 1858, tuvieron que sesionar en la casa del diputado Liberato Maldonado.

Debido precisamente a dicha inestabilidad, no era raro ver que los gobernadores fuesen muertos o hubiesen renunciado al cargo. Así pues, durante el periodo comprendido entre 1857 hasta mayo de 1860, Colima tuvo cinco gobernadores, a saber: Manuel Álvarez, José Silverio Núñez, Miguel Contreras Medellín, Urbano Gómez y Ricardo Palacio. Los tres primeros murieron sacrificados; mientras que los otros dos, renunciaron a su cargo poco tiempo después de haberlo protestado.

Las primeras comisiones que se crearon, fueron: Puntos Constitucionales, Gobernación, Hacienda, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Guerra, Industria Agrícola y Fabril, Policía Interior y Peticiones.

Uno de los primeros trabajos legislativos fue decretar la Ley Hacendaria, toda vez que el gobierno carecía de fuentes de ingresos, y así evitarse recurrir a los préstamos. Asimismo, aprobó una ley punitiva, en la cual se castigaban los robos, homicidios, lesiones, la embriaguez y la vagancia.

A solicitud del Supremo Gobierno General, se dispuso un decreto para conceder al estado de Colima las Islas de Revillagigedo; para esto, la Secretaría del Ministerio de Fomento las había arrendado durante dieciocho años, por el monto de mil ochocientos pesos anuales. Pero las autoridades locales, al obtener la concesión pretendieron establecer una colonia penal en la que se readaptara a los sentenciados por medio de actividades en talleres; proyecto que jamás se concretó. Este proyecto perseguía dos propósitos fundamentales; por un lado, abolir la pena capital en la entidad, y por el otro extender el dominio territorial de la entidad; respecto a las islas, Colima perdió su dominio y territorio.

Salvo la aprobación y promulgación de la Constitución colimense debido, como ya ha sido mencionado, a la inestabilidad social y política

que vivía no solo Colima, sino el país en general, la legislatura no tuvo la oportunidad de emprender numerosas iniciativas. Esta legislatura estuvo conformada por, como ya se dijo, diputados propietarios y sus suplentes, entre los cuales estaban: Francisco Vaca, Ramón R. De la Vega, Miguel Escoto, Liberato Maldonado, Pedro Brizuela, Antonio Cárdenas y Juan N. Salazar (propietarios); por lo que hace a los segundos figuraban Sixto de la Vega, Miguel de la Madrid, Jesús R. González, Ignacio Cruz Centeno, José María Cárdenas, Sebastián Fajardo y Antonio Solórzano, respectivamente.¹³

3. *Constitución Política del Estado de Colima de 1857*

La Constitución Política del Estado de Colima de 1857 establecía que el poder público era único y no podía ser desempeñado por una sola persona. Dicho poder público se dividía en tres departamentos (no poderes como se designa actualmente): Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Esta división proviene del lo establecido por Montesquieu.

Para el tema en cuestión, la atención se centrará en el contenido del Departamento Legislativo. Se contaba con un Congreso compuesto por siete diputados elegidos cada tres años y que podían ser reelectos. Asimismo, cada diputado propietario contaba con un suplente. No obstante, las elecciones eran indirectas y en escrutinio secreto. Se contemplaba un catálogo de requisitos para poder ser diputado y con una serie de impedimentos para aspirar a tal cargo.

En la Constitución en mención, ya se hablaba de un quórum para poder tener como legítimamente constituido el Congreso. Por consiguiente, para existir una disposición legítima era necesario el voto de la mayoría de los diputados presentes.

Existían dos periodos de sesiones ordinarias del Congreso: el primer periodo duraba tres meses, es decir, desde el 16 de septiembre hasta el 16 de diciembre, y el segundo periodo duraba cuatro meses, del 16 de marzo al 16 de junio. En los recesos del Congreso había una Diputación Permanente compuesta por tres diputados nombrados por el Congreso la víspera del día de la clausura de las sesiones.

¹³ Caraballo Bolin *et al.*, *Historia legislativa del estado de Colima*, México, L Legislatura del Estado de Colima, 1994, pp. 1-3.

El derecho para iniciar leyes correspondía a los diputados, al gobernador, al Tribunal de Justicia, los prefectos y los ayuntamientos.

Asimismo, existía una incompatibilidad en el ejercicio del encargo para el gobernador del estado, el secretario de despacho, los miembros del Tribunal de Justicia, el procurador y el tesorero del estado.

4. Constitución Política del Estado de Colima de 1882

Respecto a la Constitución Política del Estado de Colima de 1882 se establece la existencia de un poder supremo, ya no poder público, que se dividía para su ejercicio en “Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Cabe mencionar que la división era en poderes y no en departamentos, como lo hacía la Constitución anterior. Se introduce la independencia entre los poderes para ejercer sus respectivas atribuciones. El Constituyente se apegó a la teoría de Locke de la división de poderes, que tuvo su origen en Estados Unidos de América, con el federalista, y en la Asamblea francesa.

El ejercicio del Poder Legislativo se depositaba en una asamblea que se denominaba “Congreso del Estado”. Asimismo, se componía de siete diputados electos cada tres años y por cada diputado propietario se nombraba un suplente. Ambos, si contaban con licencia, podían aceptar un cargo en la administración.

Respecto al catálogo de requisitos para ser diputado, algunos requisitos que se añadían en relación con la Constitución anterior son: se establecía el requisito del pleno goce de los derechos de ciudadano, requisito que no se mencionaba anteriormente; tener cuando menos una residencia fija de cinco años; tener un capital físico o moral que les proporcionara vivir con decencia, ya no se hablaba de un modo honesto de vivir; no ejercer cargo o empleo civil o militar de la Federación, requisito que no era necesario anteriormente.

El catálogo de impedimentos para ejercer el cargo se extiende a los jueces de primera instancia, los prefectos, los subprefectos y desaparece la prohibición del procurador general.

Una innovación de esta Constitución era que el Congreso calificaba irrevocablemente la elección de sus miembros y resolvía las dudas que ocurrían sobre la misma elección. Asimismo, los diputados son inviolables por las opiniones manifestadas en el desempeño de sus funciones. De la misma forma, la Constitución en mención reconoce la autonomía

del Poder Legislativo al dotarle la facultad al Congreso para formular su reglamento interior y dictar las providencias necesarias.

El quórum seguía siendo de cinco diputados como lo era anteriormente. En caso de ausencia injustificada, se podía apremiar a los diputados que no hubieren concurrido.

El periodo de sesiones ordinarias seguía siendo el mismo. Sin embargo, se podían convocar a sesiones extraordinarias convocadas en forma legal para tratar de los asuntos que en la convocatoria de tales sesiones se expresara.

En lo concerniente al derecho de iniciar leyes, se reforma lo establecido en la Constitución antecesora para impedir a los prefectos tal derecho. El plazo para volver presentar una iniciativa desechada aumenta: de presentarse hasta las sesiones del periodo siguiente pasa a presentarse transcurrido un año.

Dentro de la formación de leyes se introducía la participación del Ejecutivo al poder hacer observaciones a una ley o decreto. En este caso, se remitía al Congreso y a su vez a la comisión que la dictaminó para que continuara el debate. Si la mayoría absoluta de los diputados que estaban presentes vuelven a aprobar la ley observada por el Ejecutivo, éste deberá publicarla inmediatamente.¹⁴

5. Hilo histórico de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Colima

El Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos tiene su antecedente más remoto en el Reglamento de las Cortes Constituyentes de Cádiz de 1813, ya que fue el primer parlamento en México.

En relación con las Cortes, Nettie Lee Benson señala que originalmente "... sólo eran un instrumento que el rey aprovechaba para oponer uno o dos grupos a un tercero que luchaba por conquistar el poder". La autora agrega que posteriormente las Cortes se adjudicaron el derecho de redactar y promulgar la Constitución de España y de sus dominios. Con ese objeto sesionaron desde el 24 de septiembre de 1810 hasta el 20 de septiembre de 1813.

¹⁴ Véase anexos de los cuadros comparativos de las facultades del Congreso de Colima en las distintas Constituciones del estado de 1857, 1882 y 1917.

Después de estas sesiones extraordinarias vinieron las ordinarias igualmente liberales y revolucionarias, celebradas del 1o. de octubre de 1813 al 19 de febrero de 1814, y del 1o. de marzo de 1814 al 10 de mayo de 1814. “Estas legislaturas trabajaron intensamente; las sesiones eran diarias y a menudo se citaba a sesiones nocturnas especiales. Este ritmo de trabajo se mantuvo hasta que, por decreto real del 10 de mayo de 1814, se abolieron las Cortes y se abrogaron la Constitución y las nuevas leyes”.¹⁵

El Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz de 1813 constaba de 25 capítulos y 206 artículos. Del contenido del mismo se desprende la existencia en las Cortes de un presidente, vicepresidente, secretarios, secretarios de despacho, subalternos de las Cortes, Diputación Permanente, Tesorería de las Cortes.

El despacho de los negocios a cargo de las Cortes se hacía a través de comisiones según el tema a tratar. Para abrir la sesión, era necesario que se hallaran presentes en la sala de las Cortes, cincuenta individuos, es decir, existía el requisito de un quórum para sesionar. Era necesaria una mayoría, según el tema tratado, para la toma de decisiones.

Posteriormente, con la promulgación de la Constitución de Apatzingan surge el reglamento expedido por José María Morelos de 1813. Para la instalación, funcionamiento y atribuciones del Congreso eran necesarios: presidente y vicepresidente, las discusiones y debates se realizaban al interior del Congreso, y para la toma de decisiones era necesaria a la probación de la mayoría.

Las Cortes fueron convocadas nuevamente a principios de 1820 y hasta 1822, época en que se consumó la independencia nacional, con lo cual se crearon órganos legislativos propios y se expidió su reglamentación. El primero de ellos fue la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, instalada el 28 de septiembre de 1821, la cual se dio su propio reglamento para su gobierno interior, que estuvo influenciado por el texto de Cádiz. La encomienda de la Junta era resolver los asuntos públicos inaplazables y organizar el primer congreso, razón por la cual se observa en el artículo 20 del Decreto de Convocatoria que estableció previsiones para la conformación de sus salas; asimismo expidió un decreto para establecer medidas para abrir el Congreso el 23 de septiembre.

¹⁵ Lee Benson, Nattie, *México y las Cortes Españolas. 1810-1822*, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1985, pp. 9 y 10.

Con el Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano de 1821, los representantes populares tenían el nombre de vocales, y no de diputados como se conoce actualmente. Asimismo, se repiten los mismos órganos: presidente, vicepresidente, secretarios, guardia y porteros. El trabajo de la Junta se hacía a través de comisiones

Como consecuencia de los enfrentamientos entre Agustín de Iturbide y el Congreso, éste último fue disuelto el 31 de octubre de 1822, y el 2 de noviembre del mismo año fue instalada la Junta Nacional Instituyente que expidió su Reglamento para el Gobierno Interior el 21 de enero de 1823. Sin embargo, éste tuvo una breve aplicación en virtud de que el Congreso Constituyente fue restablecido el 29 de marzo de 1823 y expidió su reglamento interior el 25 de abril de 1823.

Con el Reglamento Interior del Soberano Congreso Constituyente las sesiones eran ordinarias y extraordinarias. Se retoma el concepto de diputados, ya no de vocales. Existía un control a los diputados para el caso de queja contra ellos o por causas criminales de los mismos. Para ello los diputados nombraban a un tribunal para que exigiera la responsabilidad de los diputados. Continuaba el trabajo en comisiones y se elaboraba un dictamen, tal y como se conoce actualmente.

Una vez promulgada la primera Constitución, el 4 de octubre de 1824, el Congreso de la Unión expidió distintos decretos para reglamentar su funcionamiento, así como el Reglamento para el Gobierno Interino de las Secretarías de las Cámaras del 4 de diciembre de 1824. Finalmente, se expidió el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General el 23 de diciembre de 1824, que fue el primero en el que se previó la estructura bicameral del Congreso y surge una innovación: se prevé el surgimiento de un órgano llamado el Gran Jurado, que tenía funciones jurisdiccionales.

Con la Constitución de 1857, se le dio una nueva estructura al Congreso reduciendo a una sola cámara, lo que hizo necesaria una nueva reglamentación acorde con sus facultades, por lo que el 4 de diciembre de 1857 se expidió un nuevo Reglamento Interior del Congreso de la Unión. En este reglamento es la primera vez que se introduce la existencia de una Diputación Permanente, para los recesos del Congreso.

Posteriormente, el 20 de diciembre de 1897, se promulgó el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos durante la dictadura del general Porfirio Díaz. En él, surgen dos nuevos órganos: los prosecretarios, que suplían a los secretarios en su

ausencia, y la Comisión Permanente, que es la evolución de la Diputación Permanente contemplada en las Constituciones y reglamentos anteriores.

En el Reglamento Interior para la Soberana Convención Revolucionaria no se contemplaron órganos del Poder Legislativo, sino sólo se que trataban los debates y la votaciones dentro de la Convención.

En el año de 1916, hubieron modificaciones al Reglamento Interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión realizadas por el Congreso Constituyente

Finalmente, en marzo de 1934, se expidió el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el cual fue objeto de diversas reformas y sigue vigente, no obstante que fue derogado parcialmente por la Ley Orgánica del Congreso General de 1979.

En el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, marzo de 1934, se contemplan los mismos órganos: una Presidencia, Vicepresidencia, secretario, prosecretarios, Comisión Permanente, Tesorería, Galerías. Surge una Junta Preparatoria para la instalación de las cámaras de Congreso. Se crea una Gran Comisión encargada de proponer a la Cámara el personal de las comisiones, ya fuesen permanentes o especiales. Por consiguiente, surge un mayor número de comisiones

A lo largo de la historia del parlamentarismo mexicano, los cuerpos normativos que regularon los procedimientos, estructura y funcionamiento de los órganos legislativos fueron los distintos reglamentos parlamentarios, muy semejantes entre sí, en los que se observa la misma estructura básica y textos similares en varios artículos.

Fue hasta la modificación constitucional de 1977 que se suprimió la facultad del Congreso de la Unión de formar su reglamento interior, y se le facultó para expedir una ley que regulara su estructura y funcionamiento internos. Con base en la nueva facultad se expidió la Ley Orgánica del Congreso de 1979, cuyo texto constituyó una revolución normativa en materia parlamentaria y en el cual, por primera vez, se previeron regulaciones independiente para cada cámara; sin embargo, solo en materia orgánica, dejando pendiente la reformulación de las reglas que regularán los debates y la operación de los órganos funcionales.¹⁶

¹⁶ “Reforma del Congreso”, *Quórum Legislativo*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, enero-marzo de 2005, p. 185.

VI. INTEGRACIÓN DEL CONGRESO

Con base en el artículo 50 de la Constitución federal, el Congreso General es el depositario del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos y se divide en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores.

Por un lado, la Cámara de Diputados se compone de representantes de la Nación electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente. Lo anterior tiene su fundamento en el artículo 51.

En esa tesitura, la Cámara de Diputados está integrada por quinientos diputados: trescientos electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Por otro lado, la Cámara de Senadores esta integrada por ciento veintiocho senadores: sesenta y cuatro electos según el principio de votación mayoritaria relativa, es decir, dos por cada estado o el Distrito Federal; treinta y dos electos con base al principio de primera minoría, uno por cada entidad federativa; treinta y dos electos según el principio de representación proporcional, uno por cada entidad federativa.

Respecto al caso colimense, el Congreso del Estado Libre y Soberano de Colima es en quien se deposita el ejercicio del Poder Legislativo. Éste esta integrado por veinticinco diputados: dieciséis diputados electos según el principio de mayoritaria relativa y nueve diputados electos según el principio de representación proporcional.

Autonomía del Congreso

Es preciso mencionar en este apartado la autonomía del derecho político parlamentario. Atendiendo a la etimología del vocablo “autonomía”, hay que señalar que se trata de la capacidad para gobernarse y dotarse por sus propias leyes. Lo anterior conforme al artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Como ya se ha expuesto, los órganos legislativos tienen plena autonomía para regular su organización y procedimientos interiores, la cual tiene sus orígenes en el Acta de Derechos (*Bill of Rights*) de 1689 que esta-

blece que: “la libertad de debatir o de procedimiento parlamentario no puede ser juzgada ni revisada en ninguna Corte fuera del Parlamento”).¹⁷

En nuestro país, para expedir el Reglamento Interno de los órganos encargados de ejercer la función legislativa fue reconocida desde la Constitución de Cádiz, que señalaba en su artículo 127 que: “En las discusiones de las Cortes, y en todo lo demás que pertenezca a su gobierno interior, se observará el reglamento que se forme por estas Cortes Generales y Extraordinarias, sin perjuicio de las reformas que las sucesivas tuvieren por conveniente hacer en él”.

Este texto influyó en la redacción del artículo 34 de la Constitución de 1824, en el que ese señalaba que: “Cada cámara en sus Juntas Preparatorias y todo lo que pertenezca a su gobierno interior observará el reglamento que formará el actual Congreso, sin perjuicio de las reformas que en lo sucesivo se podrán hacer en él, si ambas cámaras lo estimaren conveniente”.

Posteriormente en la Constitución de 1857, el artículo 72, fracción XXVIII, facultaba al Congreso de la Unión: “Para formar su reglamento interior y formar las providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados ausentes y corregir las faltas y omisiones de los presentes”. Este precepto pasó íntegro al texto original de la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución de 1917.¹⁸

En ese orden de ideas, el artículo 32 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima establece que: “Corresponde al Congreso dictar las disposiciones generales que regulen su organización y funcionamiento interno”. Asimismo, los artículos 1o., 11 a 13 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima (LOPLEC) confirman la autonomía del Congreso al señalar que éste es el titular del Poder Legislativo, que las reformas y adiciones de su ley orgánica y su reglamento no necesitan promulgación del gobernador del estado, ni podrán ser objeto de veto, sino que únicamente le serán turnadas para los efectos de su publicación. Por consiguiente, es competencia exclusiva de los diputados la presentación de iniciativas de reforma, adición, abrogación o derogación de la ley orgánica. El Congreso también tiene plena autonomía para la elaboración y ejercicio de su presupuesto y para organizarse administrativamente.

¹⁷ “Bill of Rights de 1689”, *The Avalon Project at Yale Law School*. En www.yale.edu/lawweb/avalon/.

¹⁸ “Reforma del Congreso”, *Quórum Legislativo*, cit., nota 16, p. 188.

Desde la Constitución de Cádiz, en su artículo 127, se reconocía la autonomía del Poder Legislativo al afirmar que el gobierno y el orden interior de las Cortes estarían formados por un reglamento hecho por Cortes mismas. Más tarde, la Constitución de 1824 en su artículo 34 otorgó plena autonomía al Poder Legislativo para darse sus normas. Asimismo, la Constitución de 1857 en su artículo 72, fracciones XVIII, otorgó plena autonomía al Poder Legislativo para darse su reglamento interior. Finalmente, la Constitución de 1917 en su artículo 73, fracción XXIII, otorgó plena autonomía al Poder Legislativo para darse su reglamento interior y la actual Constitución.

Actualmente, el artículo 70, en sus párrafos segundo, tercero y cuarto de la Constitución General de la República es el fundamento para la autonomía y personalidad del derecho parlamentario al señalar que el Congreso de la Unión expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. Además establece que la ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados. Posteriormente, ordena que esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Poder Ejecutivo Federal para tener vigencia. En el mismo sentido la Constitución colimense faculta al Congreso del Estado para darse autónomamente sus normas las cuales regularán su vida interna y al igual que la ley federal no podrá ser vetada por el Ejecutivo.

Hay que reconocer las limitaciones que en la actualidad someten a esta rama del derecho, especialmente por tratarse de una disciplina jurídica en proceso de evolución, y por lo mismo, mal sistematizada y con profundas imprecisiones y lagunas, además de politizada dado el régimen presidencialista vigente desde el porfiriato hasta nuestros días y de un partido de Estado, luego dominante, posteriormente mayoritario como lo fue el Partido Nacional Revolucionario, Partido de la Revolución Mexicana y el Partido Revolucionario Institucional.¹⁹

Por lo antes expuesto, en México el derecho político parlamentario ya camina como una disciplina jurídica autónoma, como ya acontece en algunos países europeos, donde ha sido desarrollado en los últimos años en los niveles didácticos y de investigación, lo cual ha hecho posibles noto-

¹⁹ Véase *Historia gráfica del Partido Revolucionario Institucional; 1929-1991*, 2a. ed., México, Fundación Mexicana Cambio XXI, 1991.

rios avances sobre la materia en países como Italia, España, Francia, Inglaterra, entre otros. Aunque en los estados de la República federal mexicana encuentra aún resistencia.

Ahora bien, una vez que se ha abordado el tema de la autonomía del Poder Legislativo, tanto federal como local, es preciso abundar en el tema del acto parlamentario

VII. ACTO PARLAMENTARIO

1. *Definición de acto parlamentario*

Vittorio di Ciolo estima como actos parlamentarios, primeramente, a los que nacen en el Parlamento y está destinados a documentar la actividad de los órganos de las cámaras; en segundo lugar, y sobre la base de un criterio formal, a los actos y documentos que nacidos fuera del Parlamento como consecuencia de la actividad de una autoridad extraña, se encuentran destinados a las cámaras; entre los cuales obran los mensajes del presidente de la República, las sentencias de la Corte Constitucional y otros.²⁰

Es mérito de los ingleses haber originado el concepto de acto. Los textos jurídicos de que conoce el Parlamento británico son denominados *Bills*, mismos que ya habiendo sido aprobados por las cámaras y sancionados por la corona constituyen *Acts of Parliament*.²¹

Se puede llegar al concepto del acto parlamentario, concluyendo que este último es “la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por el Parlamento, por una de sus cámaras o por los órganos de estas en el ejercicio de una potestad constitucional o reglamentaria”.²²

Ciertos autores españoles afirman que la primera condición para poder ocuparse científicamente del acto parlamentario es la existencia previa de un derecho parlamentario, una ciencia jurídica que se ocupe específicamente del estudio de la materia, puesto que el acto administrativo se in-

²⁰ Vittorio di Ciolo, *Le Fonti del Diritto Parlamentare*, 2a. ed., Milán, Giuffré, 1875, p. XLIII. Citado por: Figueroa Laradogoitia, Alberto y Juan Carlos de Silva Ochoa, p. 462.

²¹ *Ibidem*, p. 463.

²² *Ibidem*, p. 464.

serta en el derecho administrativo; el acto mercantil, en el Código de Comercio, etcétera.

Si se atiende a la doctrina tradicional mexicana, el acto jurídico, tiene como elementos para su existencia: la voluntad o consentimiento y el objeto, y entre los de validez, que no afectan su existencia, son: capacidad de las partes, ausencia de vicios de la voluntad, que el motivo o fin que le da origen sea lícito y la forma. Esta última debe ser aquella que disponga la ley, para que surta sus plenos efectos.²³ Es más, los actos jurídicos se pueden clasificar, atendiendo a la parte que emite la declaración de la voluntad, como unilateral o plurilateral.²⁴

Andrea Manzella, autor italiano, aunque distingue la publicidad de los trabajos parlamentarios y su documentación legal, afirma que por el principio de la independencia de la decisión parlamentaria, es preciso individualizar dentro de los actos parlamentarios aquel que por las circunstancias y las garantías de su formación tendrá un valor probatorio indiscutible.²⁵

Actualmente existe la confusión entre lo que es el acto, la publicidad de la actividad parlamentaria y la documentación que sirve de sustento para la adopción de decisiones y los elementos probatorios de estas.

2. Requisitos y clases de acto parlamentario

Los requisitos de un acto parlamentario son tres: subjetivos, objetivos y formales. En lo referente a los de carácter subjetivo hay que hacer referencia a los órganos. Además, otro requisito fundamental, con el objeto de que los mismos tengan plena validez y jurisdicción habilidad, es la competencia.²⁶ Por lo que hace a los requisitos objetivos, pueden mencionarse el presupuesto de hecho, el fin y la demostrada causa y finalmente, los motivos.²⁷

²³ Bejarano Sánchez, Manuel, *Obligaciones civiles*, 3a. ed., México, Harla, 1984, pp. 47 y ss.

²⁴ Galindo Garfias, Ignacio, *Derecho civil*, 3a. ed., México, Porrúa, 1979, p. 212.

²⁵ Manzella, Andrea, *El Parlamento*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, serie Estudios Parlamentarios, 1987, pp. 192 y 193.

²⁶ Vittorio di Ciolo, *op. cit.*, nota 20, p. 468.

²⁷ *Ibidem*, p. 469. Es clásico que en torno a las exposiciones de motivos de las leyes, aunque en ocasiones se argumenta, y no sin razón que les asista, al menos parcialmente,

Así como hay requisitos del acto parlamentario, existen clases de actos parlamentarios. Se puede hablar de una clasificación tripartita de las atribuciones del Poder Legislativo normadas por el derecho parlamentario como: actos legislativos, actos de control y actos de administración y gestión. Además se puede hablar de una cuarta clase, como son los actos cuasi jurisdiccionales o jurisdiccionales contemplados en la Constitución General de la República, con fundamento en los artículos 101 y 108 a 111.

VIII. EL CONGRESO Y SUS ÓRGANOS

1. *Definición de Órgano*

Órgano proviene del griego *órganos*. Parte de un cuerpo que desempeña funciones específicas relacionadas con las demás del todo. Este concepto tiene un origen en las ciencias naturales estrictamente biológico; sin embargo se ha incorporado como herramienta conceptual a las ciencias sociales.²⁸

El término *órgano* no es privativo de la ciencia jurídica; sino que es utilizado en una serie de ciencias. Por ello se habla de una concepción organicista, además de las teorías sociológicas que ven en los grupos humanos sistemas orgánicos.

En materia jurídica, la noción es empleada de manera más profunda en determinadas materias, tales como el derecho administrativo y el derecho Político Constitucional. Pero debe quedar claro que el concepto de órgano pertenece a la teoría general del derecho, ya que es indispensable para la elaboración de distintos conceptos generales en diversos sectores del derecho.

Hans Kelsen propone una definición sobre el particular: “Órgano es aquel individuo que ejerce una función cuyo ejercicio es atributo de la comunidad”. Cita un ejemplo en el cual el verdugo al darle muerte a una persona no lo hace a título personal, por lo que no le produce consecuen-

que estas exposiciones, cuando acompañan a los proyectos de ley que remite el gobierno a las cámaras, quedan fuera del terreno estrictamente parlamentario, por ser producto del Ejecutivo y no del Legislativo; pero no en todo caso, aún sin llevar el nombre de exposición de motivos, es evidente que los textos que anteceden a los articulados de las leyes y aprobadas por el Parlamento constituyen un ejemplo de motivación del acto.

²⁸ *Diccionario jurídico mexicano*, 9a. ed., México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, p. 2292.

cia jurídica alguna en su ámbito personal; sino que la responsabilidad jurídica que se deriva de este hecho se atribuye a la sociedad que lo designó o en todo caso, al grupo que lo mandó.

Se desprende de lo anterior, que la definición de órgano girara alrededor de la atribución de una acción a un sujeto distinto del que efectivamente la cumple.

2. *Definición del órgano Congreso, sus denominaciones y sus funciones*

Congreso. Proviene del latín *Conngressu, congregedi*. Caminar conjuntamente. Junta de varias personas para deliberar sobre algún negocio, y especialmente la hecha para tratar asuntos de gobierno y regular cuestiones internacionales.²⁹

Cámara. Se nombra así a cada uno de los cuerpos colegisladores dentro de los gobiernos representativos, los que comúnmente se distinguen con los nombres de cámara alta y cámara baja.

Duma. Proviene del ruso *duma*, aunque el vocablo tiene origen germánico; bajo el cual se quiere significar a la Asamblea Legislativa de la Rusia Zarista.³⁰ Se trataba de un Parlamento o cuerpo legislativo del Imperio Ruso hasta 1917. Colaboraba en la discusión de los proyectos de ley, que de acuerdo a las normas fundamentales, de aquella época, debían pasar al Consejo del Imperio, para ser sometidos con posterioridad a la sanción autocrática suprema, representada por la voluntad del zar. El término que se comenta cayó en desuso en el régimen soviético, para sustituirla con el nombre de Soviet, con otra, que no es otra cosa que la expresión del partido único.³¹

Corte. Proviene del latín *cors, cortis o cohors, cohortis, cohorte*. Su significado es multívoco y se aplica a una gran cantidad de ideas, todas distintas entre sí. A manera de ejemplo una de sus acepciones es aquella que relaciona al vocablo con la población en donde habitualmente reside el soberano en las monarquías; igualmente así se conoce al conjunto de personas que conforman la familia y comitiva de un rey; tribunal de jus-

²⁹ *Diccionario enciclopédico Lexix*, 22/Vox Cluj- Coro, España, 1976, t. 5, p. 1379.

³⁰ *Ibidem*, p. 782.

³¹ Cabanellas, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, Argentina, Heliasta, 1972, t. II c-d, p. 810.

ticia (Suprema Corte de Justicia de la Nación). En la época moderna se ha aplicado este nombre a las cámaras legislativas, ya sea que estuviese conformada por una cámara o en dos.³²

Junta. Del latín *juntar*, significa reunión de personas para conferenciar o tratar un asunto.³³ Una persona o grupo de notables expidieron en México documentos para gobernar el país, sustituyendo el nombre de “Congreso”, por el de “Junta Nacional Instituyente” que otorgó el Reglamento Político Provisional del Imperio de Iturbide; también existió la Junta Nacional Legislativa que expidió las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, Alamán trató las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución de 1853, que fueron aprobadas por unas cuantas personas y, Maximiliano, autodeclarado con poderes constituyentes promulgó en 1865 el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.³⁴

Consejo. Deriva del latín *consilium*; que se aplica al dictamen que se da o toma para la realización de una cosa. Al igual que la corte, el consejo era un tribunal supremo que se componía por diferentes ministros, encabezado por un presidente o gobernador; era aplicado a la corporación consultiva encargada de informar al gobierno sobre una determinada materia o ramo; en el derecho mercantil, se le nombra así al cuerpo deliberante de las sociedades.³⁵

Concilio. Proviene de *concilium*; designándose con este vocablo a la junta o congreso para tratar alguna cosa. Así igual se ha designado a la Junta o Congreso de obispos y otros eclesiásticos de la iglesia católica, o de parte de ella, para deliberar acerca de asuntos de dogmas y de disciplina.³⁶

Asamblea. Es para señalar a la reunión numerosa de personas convocadas para algún fin; cuerpo político y deliberante, como lo son el Congreso y el Senado.³⁷

Es posible señalar que este vocablo se aplica dentro y fuera de la ciencia del derecho. En el mundo jurídico se aplica dentro del derecho civil y

³² Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, España, 1992, t. a-g, pp. 583 y 584.

³³ Voz “Junta previa”, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, LV Legislatura del Estado de Guerrero, pp. 551-553.

³⁴ *Diccionario jurídico mexicano*, cit., nota 27, t. A-CH, p. 626.

³⁵ Real Academia Española, *op. cit.*, nota 32, pp. 583 y 546.

³⁶ *Ibidem*, pp. 583 y 531.

³⁷ *Ibidem*, p. 207.

mercantil, especialmente cuando se habla del órgano máximo de deliberación de un ente jurídico colectivo.

Iglesia. Proviene del latín *ecclesia*, aplicado a la congregación de fieles cristianos en virtud del bautismo; conjunto del clero y pueblo de un país en donde el cristianismo tiene adeptos; al gobierno eclesiástico general del sumo pontífice, concilios y prelados; así también se designa al templo cristiano.³⁸

Parlamento. Así se le nombra a la cámara o asamblea legislativa, nacional o provincial; otra acepción es aquella en la que se le usa como razonamiento u oración que se dirigía a un congreso o junta. Al igual que otros términos, que ya se han visto, no solo ha servido para designar al conjunto deliberante que toma decisiones políticas de un país: ha sido utilizado para significar a cada uno de los tribunales superiores de Justicia que, en Francia, además era convocado para tratar asuntos relevantes.³⁹

El Parlamento es un órgano colegiado político de carácter representativo en el que recaen funciones de la dirección del Estado y que realiza como órgano del Estado, independientemente de que en él recaea la función creadora de las leyes y el control de los actos de los gobernantes de acuerdo con el marco constitucional estatal y el régimen político en que se actúa.

Cabe señalar que el ejercicio de las funciones de los diputados y los Senadores durante tres años constituye una legislatura y seis años para los segundos. El año legislativo se computará del 1o. de septiembre al 31 de agosto siguiente. El año legislativo se computa del 1o. de septiembre al 31 de agosto del año siguiente.

Por lo que hace a la composición de la Cámara de Diputados del Estado de Colima, los artículos comprendidos entre el 22 y 32, ordenan en quién, en cuántos, cómo, cuándo y en base a qué cantidad de población y sistema electoral se integrará el Congreso, los requisitos, características y condiciones para formar parte del Congreso, así como la renovación del mismo, incompatibilidades funcionales para ocupar el cargo, las garantías para el ejercicio de la función, así como el funcionamiento del mismo.⁴⁰

³⁸ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, España, 1992, t. h-z, p. 1139.

³⁹ *Ibidem*, p. 1532.

⁴⁰ Rodríguez Saldaña, Marcial y Garza Grimaldo, José Gilberto (coords.), *Estudios constitucionales y parlamentarios*, México, H. Congreso del Estado de Guerrero, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, 2001, p. 341.

De hecho el fundamento constitucional para la composición del Poder Legislativo del Estado de Colima se encuentra en el artículo 22, que dispone: “Se deposita el ejercicio del Poder Legislativo en un Congreso integrado por dieciséis diputados electos según el principio de mayoría relativa y por nueve diputados electos según el principio de representación proporcional...”, además de que por cada diputado titular deberá haber un suplente, según reza el mismo precepto.

3. *Grupos parlamentarios como órganos del Congreso*

En general puede decirse que para enfrentarse al concepto de grupo parlamentario, la doctrina apela a su relación con los partidos políticos.

Para Torres del Moral sería: “La unión de ciertos miembros de la cámara que pertenecen a un mismo partido y actúan con organización y disciplina estables”.⁴¹

Por su parte Carro Martínez los define como “las asociaciones en que se distribuyen e integran todos los miembros de una cámara según sus afinidades de partido e ideologías para conciliar con unidad de voto y de portavocía casi toda la actividad parlamentaria”.⁴²

José Antonio Alonso de Antonio considera que no es adecuado buscar el concepto de grupo parlamentario única y exclusivamente en su relación con el partido político. Por lo que conviene ofrecer una referencia genérica de grupo parlamentario como “la unión de varios parlamentarios, con afinidad ideológica o por necesidades parlamentarias, en orden a la organización personal interna de trabajo de las cámaras”.⁴³

Bajo la concepción de Serna de la Garza, los grupos parlamentarios “son formas de organización interna de las legislaturas, integradas por legisladores de un solo partido político que tienen el fin de coadyuvar al mejor desarrollo de las actividades parlamentarias”.⁴⁴

Francisco Berlín Valenzuela citando a Fernando Santaolalla comenta que para este autor los grupos parlamentarios son asociaciones privadas que ejercen funciones públicas, las cuales hasta el momento, son aso-

⁴¹ Autor citado por Alonso de Antonio, José Antonio *et al.*, *op. cit.*, nota 6, p. 98.

⁴² Definición citada por *ibidem*, p. 99.

⁴³ *Ibidem*, p. 99.

⁴⁴ Serna de la Garza, José María, *Panorama de derecho mexicano. derecho parlamentario*, México, McGraw-Hill, 1997, p. 41.

ciaciones de hecho que carecen de personalidad jurídica y de carácter transitorio.

A pesar del énfasis que pone en el no reconocimiento de las fracciones parlamentarias, en algunos países como el nuestro, el texto constitucional consagra dicho tipo de agrupaciones, y además existe una reglamentación parlamentaria para ellas, dada su utilidad y trascendencia en los trabajos parlamentarios.⁴⁵

La Constitución federal en su artículo 70 reza: "...la ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados...". Es decir, reconoce la existencia de los grupos parlamentarios como agrupaciones según las distintas corrientes ideológicas en las cámaras legislativas.

Asimismo, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) reconoce la existencia de los grupos parlamentarios al mencionar, en su artículo 26, que éstos son el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la cámara.

Dentro de la legislación mexicana, por primera vez en la historia encontramos la integración y denominación de grupos parlamentarios en la Ley Orgánica del Poder Legislativo de 1934.

Tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el grupo parlamentario se integra por lo menos con cinco diputados y sólo puede haber uno por cada partido político nacional existente en cada cámara.

Según el artículo 28 de la LOCGEUM, para el ejercicio de las funciones constitucionales de sus miembros, los grupos parlamentarios proporcionan información, otorgan asesoría, y preparan los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de aquéllos. A cada grupo parlamentario se le asigna un presupuesto adecuado a cada uno de ellos.

Asimismo, en el caso de Colima encontramos el nacimiento de los grupos parlamentarios en la actual Ley Orgánica. Eso se debió a que en

⁴⁵ Nótese que Berlín Valenzuela en este párrafo utiliza los términos "fracción parlamentaria" y "trabajos legislativos", personalmente no comparto la idea de utilizar ambas denominaciones. En virtud de que en la legislación nacional se habla de los grupos parlamentarios, además que como ya se ha dicho los órganos que ostentan el Poder Legislativo no realizan únicamente la función de creación de las leyes, sino que cuentan con una gran cantidad de funciones.

la realidad política presentada en el Poder Legislativo del Estado y la correlación de fuerzas de los actores políticos había variado por la pluralidad de ideologías presentadas en el interior del Poder Legislativo.

En esa tesitura, durante la LII Legislatura del H. Congreso del Estado de Colima, correspondientes a los años legislativos de 1997-2000, se llevaron a cabo “Los Acuerdos de Septiembre de 1997”. Éstos fueron elaborados para la gobernabilidad y democratización del Congreso del Estado de Colima.

En ellos, los diputados de la LII Legislatura se comprometían a preparar y expedir una nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado y su reglamento. Es decir, “Los Acuerdos de Septiembre de 1997” son un parte aguas en el funcionamiento del Congreso del Estado de Colima, puesto que dan vida a la Ley Orgánica vigente que establece los lineamientos a los que están sujetos el Congreso en sí mismo, sus órganos y los diputados. La ley antes citada da plena autonomía al Congreso estatal para auto regularse dentro del mismo Congreso

La ley en comento pretendía resolver claramente los escenarios inéditos producto de la pluralidad, cubrir los conflictos políticos y hacer la actividad legislativa más dinámica.

Con ello, se suprimió la figura de la Coordinación General del Congreso, y dio lugar a la creación de los grupos parlamentarios, entre otros órganos, dotados de las atribuciones necesarias para propiciar mayor eficacia y eficiencia en el trabajo legislativo. Esta nueva normatividad fortalece el sistema y funcionalidad del procedimiento legislativo en todos sus órdenes y la pluralidad del debate político, pero sobre todo, el acuerdo basado en la tolerancia y el respeto a las ideas de los integrantes de este H. Congreso del Estado.

La Ley Orgánica del Congreso del Estado de Colima destina su capítulo VIII a los grupos parlamentarios. En ella, en el artículo 64 se estima que los diputados pueden organizarse en grupos parlamentarios para sostener los principios y lineamientos de sus respectivos partidos y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo, orientando y estimulando la formación de criterios unificados para la concertación de los trámites de los asuntos del Congreso. Asimismo, imponen una prohibición a los diputados ya que éstos no pueden pertenecer a más de un grupo parlamentario. De igual manera, les impone un catálogo tanto de derechos como de obligaciones

En el estado de Colima, los grupos parlamentarios están integrados por un mínimo de dos diputados. Disponen de locales adecuados, así como de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Esto atendiendo al número de diputados que integran los grupos y de acuerdo con las posibilidades del presupuesto del Congreso del Estado. Es decir, se les destina una partida presupuestal.

Ahora bien, en la doctrina existe la discusión sobre la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Esta discusión gira en torno a la consideración de estas agrupaciones ya sea como órganos internos del Parlamento o como órganos pertenecientes a los partidos políticos.

Serna de la Garza sugiere una concepción mixta en la que se reconoce que el grupo parlamentario adquiere autonomía respecto a su partido de filiación al integrarse a la estructura y dinámica del Congreso del Estado, en tanto que mantiene su autonomía frente al Congreso del Estado al mantener sus vínculos con el partido político que apoyó las candidaturas de quienes son integrantes del grupo parlamentario en cuestión.⁴⁶

Por su parte, Alonso de Antonio cita a Pérez Serrano quien ha considerado a los grupos parlamentarios como: *a)* órgano del partido político; *b)* órgano del partido político y del Estado; *c)* órgano de las cámaras del Parlamento; *d)* órgano del partido y de las cámaras; *e)* como una asociación de distinto tipo.

La explicación más extendida en la doctrina es la del carácter de asociación, ya sea como asociación no reconocida, asociación-órgano, asociación de derecho privado, asociación privada con funciones públicas, asociación legal y permitida derivada del precepto legal en cuestión (en México es el artículo 70 constitucional). Las peculiaridades que caracterizan a esta figura hacen difícil su encuadramiento en las anteriores concepciones. Por esencia una asociación debe ser de constitución y afiliación voluntarias⁴⁷ en tanto que en el caso particular, los parlamentarios tienen la obligación de afiliarse a un grupo parlamentario.⁴⁸

⁴⁶ Serna de la Garza, José María, *op. cit.*, nota 43.

⁴⁷ El artículo 9o. constitucional contempla en sus primeras líneas el derecho de asociación, que se considera como una garantía de libertad; con ello se puede interpretar que el constituyente lo que quiso era proteger esta libertad de los habitantes del país siempre que sus fines sean pacíficos.

⁴⁸ Por su parte, la Constitución General de la República en su artículo 70 contempla lo referente a las agrupaciones de los diputados, delegando al contenido de la ley aquellos aspectos que tengan que ver con las formas y procedimientos para agrupar a los

Berlín Valenzuela afirma que de una forma u otra, los grupos parlamentarios hacen posible el buen funcionamiento de los plenos, ya que al agruparse los legisladores, según sus coincidencias ideológicas, pueden formar frentes comunes al momento de debatir, con el objeto de apoyar u oponerse a una iniciativa; esta unión de hecho hace posible que existan acuerdos previos entre los diversos grupos en la cámara para asumir acciones comunes en favor o en contra de alguna propuesta.

Para la organización de los trabajos parlamentarios, la participación de los grupos políticos es esencial para el encauzamiento de los asuntos que son objeto de análisis. Por ejemplo, son diversos los asuntos que requieren el visto bueno de los partidos de oposición, como la orden del día, el horario de las actividades parlamentarias, la designación de los miembros de los comités, entre otros. Estos acuerdos son el producto de las negociaciones que se dan entre los líderes de los grupos parlamentarios con representación en los parlamentos.⁴⁹

Se ha presentado la interrogante acerca de si de debe considerar a las agrupaciones dentro de las cámaras legislativas como grupos parlamentarios o como fracciones parlamentarias.

En ese sentido, Susana Thalía Pedroza de la Llave, al igual que algunos autores,⁵⁰ utiliza los términos “fracciones parlamentarias”, “grupos parlamentarios” o “grupos políticos”, como sinonimias, mismos que se usan para denominar al conjunto de diputados o senadores que se encuentran vinculados unos a otros por su filiación de partido, el cual ejerce influencia en las cámaras del Congreso de la Unión. Tales sinonimias o multivocidad refleja una regular calidad en cuanto técnica legislativa.

En México, los grupos parlamentarios fueron adoptados en el texto constitucional en el artículo 7o. en el año de 1977.⁵¹

diputados, atendiendo a su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las diversas corrientes ideológicas representadas en la cámara baja. En el artículo 38 de la Ley Orgánica del Congreso General se ha establecido que los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los diputados con igual afiliación de partido para realizar tareas específicas en la Cámara.

⁴⁹ Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, nota 5, pp. 253 y 254.

⁵⁰ Recuérdese la crítica que se hizo en este sentido al autor Francisco Berlín Valenzuela en páginas anteriores.

⁵¹ Pedroza de la Llave, Susana Talía, *El control del gobierno: función del Poder Legislativo*, México, INAP, 1996, pp. 186 y 187. En este mismo sentido véase el concepto dado por González Oropeza, Manuel, “Grupos parlamentarios”, *Diccionario jurídico mexicano*, *cit.*, nota 28, t. D-H, p. 1553.

Ahora bien, para poder hablar de disciplina parlamentaria, es necesario retomar el tema de la representación, en el cual se pone de relieve la naturaleza de la representación que ostentan los parlamentarios a favor de los ciudadanos que los ha elegido, por lo que tienen derecho a la permanencia en el cargo, sin que el partido que los postuló cuente con la facultad o atribución de revocar jurídicamente su representación.⁵²

En la práctica actual, la primitiva representación de corte liberal se opone al estado actual de partidos, ya que al ser elegido diputado por estar comprometido a un partido y figurar su candidatura, los electores votan en su favor pensando que actuará disciplinadamente defendiendo un determinado programa e ideología, motivo por el cual no se justifica que el diputado o parlamentario pueda optar por decisiones distintas a la de su propio partido. Realmente el diputado se encuentra en una situación ambivalente, y es esta posición la que constituye el problema crucial de la representación.⁵³

El hecho de que exista una disciplina de grupo permite deducir que los miembros del mismo podrán comprometerse al apoyo de una postura determinada, bajo la idea y de forma confiada en que sus compañeros de grupo asumirán la misma postura. Por ello, se evitan los problemas que se daban cuando las decisiones se tomaban por un Pleno desarticulado en donde era dable que surgieran alianzas eventuales o contra natura con los más diversos fines, pero cuyo efecto principal era el de entorpecer los trabajos parlamentarios y desprestigiar a la Cámara⁵⁴ o en su caso al Poder Legislativo, a las legislaturas o a determinado grupo y su partido. El elector actual ya no otorga su voto a favor de una persona específica, sino de una fuerza política en particular.⁵⁵

4. *El órgano comisión*

Podemos entender la palabra del órgano denominado comisión, en el sentido parlamentario, como la integración de un grupo reducido de

⁵² Abellán, Ángel Manuel, *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, 1992. p. 145.

⁵³ *Ibidem*, p. 147.

⁵⁴ Congreso de los Diputados, *Los órganos de gobierno de las cámaras legislativas. Presidente, mesa y junta de portavoces en el derecho parlamentario español. Monografías 11*, España, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987, p. 25.

⁵⁵ Santaolalla, Fernando, *op. cit.*, nota 4, pp. 139 y 140.

funcionarios denominados diputados, senadores o asambleístas integrantes del Pleno de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores o la Asamblea quienes, por especial encargo de la misma, estudian con amplitud y detalle los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base al Pleno para resolver en definitiva. La denominación de las comisiones depende de factores tales como la función o tipo de trabajo que realicen; ya sean de carácter legislativo, gubernativo o de resolución interna o administrativa o de control de políticas públicas o de Estado.

Según el artículo 39 de la LOCGEUM, las comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

En el sistema jurídico mexicano, tienen cabida tres tipos de comisiones: las ordinarias, las de investigación y las especiales.

La Cámara de Diputados federal cuenta con cuarenta comisiones ordinarias que se mantienen de legislatura a legislatura. Estas comisiones tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio. Su competencia corresponde con las otorgadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal.

La LOPLEC, en su artículo 55, establece que existen dos tipos de comisiones dentro del Congreso colimense: permanentes y especiales.

Las primeras, las permanentes, que duran por todo el ejercicio constitucional, excepcionalmente, a petición de uno de sus miembros o de un grupo parlamentario podrán proponerse cambios. Estas comisiones proceden a estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas y demás asuntos que le sean turnados por la Directiva o la Asamblea. Actualmente, existen quince comisiones permanentes dentro del Congreso colimense. Las comisiones serán electas por mayoría simple y estarán integradas por tres diputados, actuando el primero de los nombrados como presidente y los dos siguientes como secretarios.

Las segundas, las especiales, tienen la competencia que se les atribuya en el acto de su designación, mismas que cuentan con el número de miembros que la Asamblea determine y fungen por el tiempo que se requiera para el despacho de los asuntos que les dieron origen.

IX. EL UNICAMERALISMO EN LOS CONGRESOS ESTADUALES

Cámara. Proviene de latín *cámara*, y este a su vez de un término griego con que se significaba una bóveda o cámara. Se debe hacer énfasis que este término no es privativo del derecho, y bajo el cual se ha querido significar o representar una serie distinta de ideas metajurídicas que tienen que ver con aparatos tecnológicos, la habitación principal de una casa entre otras acepciones. En el derecho político parlamentario se nombra así a cada uno de los cuerpos colegisladores dentro de los gobiernos representativos, los que comúnmente se distinguen con los nombres de cámara alta y cámara baja.⁵⁶

El bicameralismo, según María Moliner se aplica al sistema u organización política basada en la existencia de dos cámaras legislativas, a diferencia del sistema unicameral (artículo 1o. LOCGEUM).⁵⁷

El bicameralismo lleva a la eficacia del valor representativo de la integración democrática. Que adquiere mayor pureza y templanza debido al resultado de la mezcla de la regla inorgánica y numérica que se da en la cámara baja con los criterios concernientes a la representación clasista y estamental contenidos en las llamadas cámaras altas, característico de los Estados federados y tomando en consideración que en algunos países la integración de la segunda cámara no es mediante el voto popular.

En aquellos sistemas que han adoptados el bicameralismo se ha permitido la doble discusión y reflexión de los asuntos en general.

Respecto a la función legislativa, siempre es más recomendable que esté a cargo de dos instituciones, pues de esta forma se garantiza la práctica de los principios de libertad, justicia y el sistema de decisión de poderes, en virtud de que al actuar la cámara alta como cámara de contrapeso se asegura el equilibrio constitucional.

El término unicameral se aplica a regímenes políticos de una sola cámara. Del cual se pueden advertir una serie de ventajas y desventajas: la unidad de un pueblo se manifiesta mejor en un órgano que en varios; con la existencia de dos cámaras y sus medios de información diferentes, el

⁵⁶ Recuérdese que en Inglaterra existen la Cámara de los Comunes (equivalente a la Cámara de Diputados) y la Cámara de los Lores quienes constituyen el Parlamento en este país. Cfr. Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, cit., nota 31, p. 372.

⁵⁷ Moliner, María, *Diccionario de uso del español*, vol. A-g, España, Gredos, 1977, p. 373.

debate sobre leyes y los asuntos que conocen son realizados apresuradamente y con menor reflexión a diferencia de lo que suele suceder con una sola cámara; el entorpecimiento inherente al doble examen, amén del fuerte gastos económico que deriva para el pueblo del sostenimiento de dos cámaras, la necesidad de contar con una asamblea más consolidada que evite los abusos del poder por parte del gobierno.

La Constitución de 1824 era una Constitución bicameralista ya que contemplaba que el Poder Legislativo de la Federación residía en una Cámara de Diputados y en un Senado que componían el Congreso General. Sin embargo, la Constitución de 1857 cambió a ser una Constitución meramente unicameralista, puesto que expresaba que el ejercicio del Poder Supremo Legislativo se depositaba en una sola asamblea que se denominaba Congreso de la Unión. No obstante, en una reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, se reinstala a la Cámara de Senadores argumentando que ambas cámaras servían para combinar en el Poder Legislativo el elemento popular y el elemento federativo,⁵⁸ negando que el Senado fuese un elemento aristocrático, argumento que sostenía la Constitución anterior.

Cabe agregar que el espíritu federalista en México fue quien dio sustancia a quienes propusieron y defendieron el bicameralismo con la instauración del Senado, aunque a la fecha el Senado ha perdido su esencia federalista con su actual integración; al ingresar a tal cámara con fórmulas electorales como de representación proporcional y la de primera minoría. Ciertamente ganó en cuanto a la calidad del debate y la pluralidad de ideas, proyectos e intereses, pero también perdió su esencia federalista.

Otros estudiosos mexicanos hacen alusión a la diferencia existente entre México y los Estados Unidos de América respecto a la integración de los poderes legislativos locales, ya que en nuestro país los congresos locales están compuestos por una sola cámara; mientras que en el vecino país del norte el Poder Legislativo local se integra bicameralmente, compuesto por un Senado estatal y una Cámara de Representantes local. El origen del bicameralismo estatal norteamericano se debe según Bryce, a que en varias colonias existió un pequeño Consejo del Gobernador, además del cuerpo representativo popular; además de la anterior tendencia a imitar a Inglaterra con sus Loes y Comunes. En Veracruz y Yucatán en 1825, y en Durango en 1826, se dieron los únicos casos de bicameralis-

⁵⁸ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, 22a. ed., México, Porrúa, 1999, pp. 691 y 698.

mo local, debido a la creación de un Senado estatal en cada una de las entidades federativas, durante un periodo bastante corto.⁵⁹

Por lo antes expuesto queda claramente entendido que salvo las anteriores excepciones, en las entidades de la República mexicana el Poder Legislativo local ha estado compuesto por una sola cámara de representantes, en México, denominada “Cámara de Diputados”.

X. FUNCIONAMIENTO Y ELECCIÓN DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA

1. Elección

Esta voz proviene del latín *electio-onis*. Elección; acción de escoger; de *electus*, participio pasivo de *eligere* “elegir, escoger, elegir por votación”, de *e* “sacar” y *ligere*, de *legere* “recoger, escoger, lee”.⁶⁰ A efecto de estructurar un sistema democrático representativo es necesaria la creación de canales para traducir la opinión de los ciudadanos sobre quienes deben ser sus representantes y de que manera debe ser gobernado el país. Para lograrlo se requiere de la organización de elecciones que se celebren frecuentemente.

Para el autor alemán Dieter Nohlen, las elecciones son una técnica de designación de los representantes, ya que el hecho de que exista la figura de las elecciones no constituye un presupuesto de la democracia. Afirma, que a través de este mecanismo se sustituye cualquier otro procedimiento, como lo es la designación de representantes por sucesión, por oficio o mediante nombramiento; por lo que señala que las elecciones representan el método democrático para designar a los representantes del pueblo.⁶¹

De aquí que las elecciones signifiquen el procedimiento a través del cual, los ciudadanos determinan mediante el ejercicio del voto, quienes

⁵⁹ Gámiz Parral, Máximo, *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, México, UNAM, pp. 266 y 267.

⁶⁰ Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 390.

⁶¹ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, UNAM-Fondo de Cultura Económica, 1995. Obra citada por *idem*.

deben ocupar los cargos de elección popular en los tres ámbitos de gobierno que integran los poderes federal, estatal y municipal.

Se pueden citar dos formas de elección, que son las más típicas para la elección de los órganos legislativos, a saber: la directa, que consiste en aquella figura mediante la cual, el cuerpo electoral elige sin intermediación, y la indirecta, es aquella que se realiza a través de representantes, o bien le compete a una autoridad la designación de los miembros de un congreso legislativo.

Para el derecho político parlamentario, las elecciones tienen diversos significados; pero el más importante de éstos es que mediante su institución se legitima la integración de los órganos legislativos. De lo anterior se desprende que el Parlamento es el reflejo de la voluntad política de un pueblo; además de fijar al partido mayoritario y al que corresponde la minoría, y dan vigencia al origen de representación popular que tienen los órganos legislativos.

El artículo 22 de la Constitución local establece: “Se deposita el ejercicio del Poder Legislativo en un Congreso integrado por dieciséis diputados electos según el principio de mayoría relativa y por nueve diputados electos según el principio de representación proporcional...”.

Conocido el fundamento constitucional tenemos que en el estado de Colima, los integrantes del Poder Legislativo se eligen mediante un sistema mixto, dándole preferencia a la elección de mayoría relativa.

En la legislación electoral, en los artículos 298 y siguientes, se dispone sobre la serie de pasos a seguir para conocer la conformación de la legislatura, atendiendo a los dos principios ya mencionados. De forma categórica, el párrafo tercero del artículo 301 de este ordenamiento señala que ningún partido podrá contar con más de quince diputaciones, obtenidos mediante la conjugación de ambos principios; exceptuando el caso en que un partido político hubiese obtenido la victoria en todos los distritos electorales uninominales, “ni que su número representen un porcentaje total del Congreso que exceda en diez puntos a su porcentaje de votación efectiva”.

Además señala como caso de excepción, culminando la redacción de la forma siguiente: “Esta disposición no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de diputaciones del total del Congreso que rebase la suma de su porcentaje de votación más diez puntos”.

2. Definición de legislatura

Esta palabra, buscada en el diccionario de la lengua española, arroja como primera acepción, la del tiempo durante el cual funcionan los cuerpos legislativos.⁶²

Para Guillermo Cabanellas, este vocablo se refiere al tiempo en que funcionan los cuerpos legislativos. Menciona que en España, es el periodo de sesiones durante el cual subsisten tanto la Mesa como las comisiones permanentes designadas por cada uno de los cuerpos colegisladores.⁶³

Por su parte, Joaquín Escriche concibe como legislatura al cuerpo legislativo en actividad, así como el tiempo de su duración.⁶⁴

Finalmente, cabe señalar que el periodo de duración de una legislatura lo establece la ley, de conformidad con los artículos 17 y 62 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En nuestro país no está contemplada la disolución anticipada de la legislatura, como ocurre en sistema parlamentarios y por ende, inicia y concluye en el término prefijado.⁶⁵

La interpretación llevada a cabo respecto a la duración de una legislatura que hace Berlín Valenzuela desde mi punto de vista es errónea, pues, la duración de la legislatura la fija la ley independientemente del día en que tomen protesta los legisladores e inicien el ejercicio de su encargo.

3. Instalación de legislatura

El fundamento constitucional federal de la instalación de la legislatura es el artículo 63. El artículo 16 de la LOCGEUM ordena que el presidente de la Mesa Directiva declarara constituida la Cámara de Diputados y acto seguido citará para la próxima sesión de Congreso General correspondiente a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio legislativo. A su vez, hará la designación de las co-

⁶² Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, nota 60, p. 573.

⁶³ Cabanellas, Guillermo, *op. cit.*, nota 31, t. II, E-M, p. 511.

⁶⁴ Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, México, Manuel Porrúa, 1979, t. III, Jui-voz, p. 1196.

⁶⁵ Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, nota 60.

misiones de cortesía que estime necesarias para el ceremonial de la sesión de Congreso General. Posteriormente, el presidente de la Mesa Directiva formulará las citas correspondientes para las 10:00 horas de las fechas señaladas en los artículos 65 y 66 constitucionales.

Sobre el particular, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, en su título segundo, capítulo I

...prevé y asegura la instalación e inicio del funcionamiento de la legislatura correspondiente, superando jurídicamente la caduca legislación parlamentaria que obedecía a un sistema monopartidista de gobierno parlamentario antifuncional y provocador de conflictos para la instalación y funcionamiento del Congreso del Estado.⁶⁶

En el mismo acto en que se instale formalmente la legislatura correspondiente, el presidente citará a sesión del Congreso a las 11:00 del siguiente día o a partir de las 17:00 horas, a efecto de recibir el informe a que se refiere el artículo 31 de la Constitución del Estado de Colima.

4. *Duración de legislatura*

Para Paolo Biscaretti, la legislatura indica el periodo de existencia de una cámara desde el día en que se convoca por primera vez, hasta la fecha de su disolución. Señala que en Italia se ha establecido que hasta que no se encuentren reunidas las nuevas cámaras son prorrogadas los poderes de las anteriores.

El fin de la legislatura implica el cese de todos los órganos internos de las asambleas y la caducidad de todo trabajo legislativo que no se hubiese culminado. En este caso en particular, se deroga la regla de la continuidad en el tiempo de todos los órganos estatales, toda vez que el carácter eminentemente representativo de las cámaras que suponga su posible diversa composición tras las elecciones, no permite retomar a medias el trabajo legislativo, discutido sobre la base de convicciones políticas probablemente distintas a las que privan en la nueva asamblea. Señala que los Reglamentos de las Cámaras de 1971, en sus artículos 107 para los

⁶⁶ Salazar Abaroa, Enrique Armando, *Estudios constitucionales y parlamentarios*, México, H. Congreso del Estado de Guerrero, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, 2001, p. 353.

diputados y 81 para el Senado, han previsto, sin embargo, en el caso de la hipótesis planteada, que puedan seguirse los procedimientos abreviados para el examen ya aprobación de los proyectos inconclusos, presentados de nueva cuenta con el texto inalterado, a petición del gobierno o de un presidente de grupo en la cámara, o por veinte senadores; además se ha establecido que los proyectos de ley de iniciativa popular⁶⁷ aún no discutidos no se invalidan con la disolución de la legislatura, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 107 fracción IV, de la Cámara de Diputados y 74, fracción II del Senado.

El fundamento constitucional de la duración de la legislatura se encuentra en el artículo 51 constitucional, al señalar en su primera línea que: “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años”. Asimismo, el artículo 2o. de LOCGEUM dispone que: “El ejercicio de las funciones de los diputados y los senadores durante tres años constituye una legislatura”.

En el caso colimense, la duración de la legislatura está contemplada en el artículo 28 al señalar que el Congreso se renueva totalmente y cambia su nomenclatura cada tres años. La legislatura se instala el día primero de octubre del año de la elección de los diputados de la nueva legislatura. Asimismo, el artículo 4o. de la LOPLEC al mencionar que “El ejercicio de las funciones de los diputados durante un periodo constitucional de tres años conforma una legislatura, la que se denominará según el número ordinal que le corresponda y el lugar donde se reúnan los diputados a sesionar, se le llamará Recinto Parlamentario”.

En el artículo 115 constitucional se dispone que los estados deban adoptar como forma de gobierno, entre otras características, la republicana. Así el artículo 116 constitucional prohíbe que los gobernadores duren más de seis años, pero por lo que toca a los diputados, no se fija un máximo. Por lo tanto, los diputados locales pueden durar más tiempo en el poder. Las Constituciones locales bien podrían prever libremente que los diputados duren en su encargo cuatro, cinco o seis años, pero no más, ni tampoco menos de tres años.

⁶⁷ La Constitución del Estado de Colima en su artículo 37, fracción V, establece el derecho de los ciudadanos colimenses para iniciar leyes mediante la figura de la iniciativa popular. Dicha iniciativa deberá estar suscrita al menos por el 4% de los inscritos en el listado nominal de electores. Además señala que las periodo ordinario de sesiones a aquel en que se reciba.

Respecto a la renovación del Congreso, a los diputados de los congresos estatales no se fija un máximo. Por consiguiente, debe entenderse de acuerdo a la forma republicana que los diputados locales podrían durar cuatro, cinco o seis años, pero no más de seis años ni tampoco menos de tres, ya que no se encuentra impedimento en un texto expreso. Toda vez que se trata de una asamblea unicameral (conformada solo por diputados), no se requiere como en los sistemas bicameralistas, (tal vez) de una doble nomenclatura, cada una correspondiente a cada una de las cámaras que componen la asamblea.

Desde luego hay uniformidad de criterios actualmente en lo que significa la característica republicana: se entiende la renovación periódica de quienes ejercen el poder, mediante la intervención del electorado; esto en oposición a un gobierno monárquico; que normalmente es vitalicio y hereditario

5. Periodo de sesiones

En el artículo 65 constitucional se dispone la obligación al Congreso de reunirse a partir del 1o. de septiembre y hasta el 15 de diciembre de cada año, a fin de celebrar el primer periodo ordinario de sesiones ordinarias, y a partir del 1o. de febrero y hasta el 30 de abril para celebrar el segundo periodo de sesiones ordinarias.

El primer periodo ordinario no se puede extender más allá del 15 de diciembre, mientras que el segundo no se podrá prorrogar más allá del 30 de abril del mismo año.

En Colima, el primer periodo de sesiones del Congreso inicia el 1o. octubre y concluye el 30 de enero del año siguiente, y el segundo periodo da inicio el 1o. de abril y concluye el 15 de julio del mismo año.

El Congreso ya sea local o federal, o tan solo una de sus cámaras en el último caso, podrán reunirse en sesiones extraordinarias, previa convocatoria hecha por la Comisión Permanente; pero solo se limitará al estudio de los asuntos específicos por los cuales hubiesen sido convocados los miembros del Congreso. Así lo señala el artículo 67 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De igual forma, el artículo 30 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima establece que el Congreso, fuera de los periodos ordinarios, celebrará sesiones o periodos extraordinarios sólo cuando fuere convocado al efecto por

la Comisión Permanente, debiendo ocuparse en ellos solo de los asuntos para los cuales se haya hecho la convocatoria

La limitación que se ha impuesto para que se lleven a cabo los periodos extraordinarios de sesiones ya no es temporal sino que es conforme el fondo de los asuntos a tratar, toda vez que no puede ser convocado el Congreso por la Comisión Permanente para tratar cualquier cuestión, ya que es requisito de la convocatoria que se lance el referente a los puntos a tratar en las sesiones, sin que se puedan ventilar los asuntos que no se hubiesen expresado en la convocatoria.

En nuestro sistema constitucional las sesiones del Congreso generalmente son públicas y por excepción secretas, siendo materia de éstas últimas aquellas en que se ventilen acusaciones en contra de los servidores públicos que gocen de fuero constitucional; las comunicaciones que se dirijan a la legislatura con la nota de reservado, y todos aquellos que la Directiva califique de reservados, o cuando se desahoguen asuntos que uno o más diputados soliciten tratar de esta forma, con la aprobación de la mayoría simple de la legislatura.

6. Comisión Permanente

Durante los recesos del Congreso de Colima, tomará su lugar una Comisión Permanente, misma que quedará conformada por siete diputados, electos dentro de los tres días anteriores a la clausura del periodo ordinario de sesiones.

Como acontece para el Congreso, la Comisión Permanente contará con diputados propietarios y suplentes. Esta comisión no puede tener acuerdos sin la concurrencia de cinco del total de sus miembros.

A este órgano compete llamar a sesiones o periodos extraordinarios de sesiones, cuando los asuntos del Congreso así lo ameriten, a propuesta del Poder Ejecutivo estatal.

La Comisión Permanente se instalará un día después de aquel en que el Congreso cierre su periodo ordinario de sesiones; motivo por el cual deberá comunicar al Ejecutivo del estado y al Poder Judicial sobre éste hecho, así como a la Directiva del Congreso.

Algunas de las atribuciones que se le otorgan a Comisión Permanente del Congreso de Colima son: vigilar la observancia de la Constitución Federal, la particular del estado y demás leyes, convocar al Con-

greso a sesión extraordinaria cuando lo creyere necesario o lo pidiere el Ejecutivo, recibir las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas al Congreso y turnarlas a las comisiones correspondientes a fin de que éstas las dictaminen.

7. Orden del día

Tanto en las instituciones del derecho privado como de derecho público, el orden del día es utilizado en el mismo sentido, como una guía no arbitraria de cuestiones a conocer en la sesión⁶⁸ previamente consensadas. “En el Parlamento se llama orden del día al programa que señala los asuntos que hay que tratar durante la celebración de las sesiones y del orden de sucesión o turno de los mismos”.⁶⁹ El reglamento parlamentario es el que determina a quien compete fijar el orden del día y con apego a que normas ha de fijarse.

En el orden del día se encuentran tres elementos que son indispensables para determinar la legalidad de la resolución o decisión que tome un órgano. Estos son: la emisión de una convocatoria, por órgano facultado para ello; que se inserte la orden del día, y el quórum.

El orden del día es un elemento fundamental en la composición de la convocatoria para la sesión. Es un requisito de procedibilidad normativa, indispensable para otorgar legalidad y seguridad jurídica a las personas convocadas en la realización de su trabajo.

Constituye el plan agendado de las actividades a cargo del órgano legislativo, el número de asuntos a tratar, discutirse o resolverse en una sesión determinada. El orden del día puede ser calificada atendiendo a las sesiones tales como legislar, autorizar los presupuestos de egresos e ingresos, ejercer funciones de control sobre el Ejecutivo, constituirse como colegio electoral, etcétera.

Hay dos funciones del orden del día: la primera, es el acto de poder de decisión política que una fuerza política dominante expresa mediante la toma de una decisión de un órgano del Congreso, para incluir en el calendario de actividades o en la orden del día de una sesión, un asunto de interés; la segunda; es el acto de resolución necesario o si se prefiere, como requi-

⁶⁸ LV Legislatura del Estado de Guerrero, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, cit., nota 33, 659.

⁶⁹ María Coloma, José, *Léxico de política*, España, Laia, 1975, p. 137.

sito de fondo y de exigencia legal cuya observancia reviste de legitimidad y legalidad a los actos emanados de un órgano del Congreso.

La figura del orden del día permite a los legisladores y a los partidos políticos economizar tiempo y hacer el estudio de los asuntos con miras a preparar sus posibles intervenciones.

La orden del día solo tiene validez durante una sesión; una vez agotada la discusión de los negocios enlistados el Pleno no puede conocer de asuntos que no se hubiesen contemplado, y muchos menos, tomar decisiones sobre estos.

8. *Funcionamiento del Pleno*

El vocablo pleno deriva del latín *plenus*, adjetivo completo, lleno. Reunión o junta de una corporación. Con todos sus miembros, dicho de un cuerpo o junta. Reunión o asamblea general de una institución. Con la expresión “en pleno” se quiere significar que un cuerpo colegiado cuenta con la concurrencia de todos sus miembros.

En el derecho político parlamentario, recibe el nombre de “Pleno” la reunión a la que asisten todos los miembros que integran un órgano parlamentario en el número previsto en los reglamentos para la integración del quórum y estar en la posibilidad de llevar a cabo la sesión.

Los trabajos del Pleno son conducidos por el presidente y demás funcionarios que integran la Junta Directiva, con apego a los estatutos o reglamentos. A este órgano de la Asamblea le corresponde conocer de los asuntos de mayor trascendencia e importancia.

9. *Quórum*

Quórum es la palabra latina que literalmente significa “de los cuales”. Y tratándose de plenos deliberativos, se emplea para referirse a la totalidad de los miembros, que parte de los mismos se precisa que asistan a una sesión para que las deliberaciones que ahí se tomen tengan validez.⁷⁰

En el seno de la cámara es necesaria la reunión de un mínimo de presentes. Para que la actividad legal del órgano denominado Pleno o Asamblea goce de validez sus deliberaciones.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 159.

Las legislaturas requieren de la reunión de un número mínimo de sus miembros para poder sesionar válidamente. El número mínimo se exige con el propósito de evitar que una minoría tome decisiones que le corresponde a un órgano colegiado. Por otro lado, nunca se exige la concurrencia de todos los miembros del órgano para que pueda sesionar la legislatura.

En el caso del Congreso del Estado de Colima, no pueden abrir sesiones de las cámaras, ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada uno de ellos, de más de la mitad de sus miembros.

Asimismo, la Constitución colimense contiene una disposición específica para el caso en el que no dé quórum en el Congreso del Estado:

...en caso de no haber quórum, los presentes compelerán a los faltantes para que asistan dentro de los cinco días siguientes, advertidos que de no hacerlo, se entenderá por este solo hecho que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, en el caso de los de mayoría relativa, quienes deberán presentarse dentro de un plazo igual y si tampoco lo hicieren, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones...

Ordinariamente, el quórum de las legislaturas es más de la mitad de los miembros. Pero hay excepciones a la regla según la importancia de los asuntos o materias en las cuales deliberar: erigirse en cuerpo electoral y nombrar al gobernador interino o sustituto del estado; desaparición de algún ayuntamiento. Para estas sesiones se requiere un quórum especial de las dos terceras partes del número total de sus miembros.

El pasar lista tiene como objetivo advertir la presencia del quórum. Una vez iniciada la sesión, a solicitud de cualquiera de los diputados se puede reclamar la falta de quórum; la consecuencia natural es que se suspenda momentáneamente la sesión y una vez comprobada la falta de quórum, la suspensión se vuelve definitiva.

Si en la nueva fecha no hubiere quórum, los diputados presentes levantarán un acta circunstanciada en la que se asentará que los diputados propietarios faltantes no acataron el cargo, por lo que procederá a notificar por escrito a los suplentes para que éstos hagan acto de presencia para el día establecido y apercibiéndose que en caso de ausentarse, se declarará como vacante el puesto, y se elegirá por mayoría simple la directiva de la Congreso. Después de la toma de protesta del presidente de la Directiva, se procederá a tomarla del resto de los diputados presentes.

La diferencia entre el quórum de asistencia y el quórum de votación: mientras que el quórum de asistencia es el número de diputados o senadores necesarios para que las cámaras puedan sesionar válida y legalmente, el quórum de votación es el número de votos indispensables que deben emitirse para que una resolución sea aprobada.

10. *Voto y tipos de votación*

La palabra voto proviene del latín *votum* que significa “expresión pública o secreta de una preferencia ante una opción”, o bien, “parecer o dictamen explicado en una congregación o junta en orden a una decisión”.

Por consiguiente, y al caso en concreto, el voto es la manifestación de los legisladores acerca de un nombramiento o propuesta.

La votación en el derecho parlamentario es el mecanismo en virtud del cual se aprueba o rechaza un proyecto de iniciativa de ley en el seno del Pleno de las cámaras. Esta etapa tiene lugar dentro del procedimiento legislativo, una vez que se han cerrado las discusiones en lo general, y de los artículos en lo particular.

Las votaciones pueden ser: *nominales* en las que el diputado o senador se pone de pie, dice en voz alta su apellido y diciendo “sí” o “no” respecto a la propuesta sujeta a votación; *económicas* donde el diputado o senador se pone de pie si aprueba la propuesta y permanece sentado aquel que la repruebe; *por cédula* que se lleva a cabo en la elección de personas, entregando al presidente de la Cámara el documento, para que éste la deposite, sin verlo, en un ánfora que se coloca sobre la mesa.

Bajo el supuesto que se hubiere convocado a sesión para tratar los asuntos de la orden del día conforme a las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias para tal efecto y demás, en ese momento existe quórum suficiente para deliberar sobre los asuntos apuntados, entonces los acuerdos que en ésta se adopten, obliga a todos los ausentes, hasta en tanto no exista manifestación escrita, o discrepancia respecto de las resoluciones tomadas.

Todas la votaciones se verificarán por mayoría absoluta, salvo en aquellos casos en que las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias requieran de las dos terceras partes de los votos.

11. *Mayoría y tipos de mayoría*

Mayoría, en el sentido parlamentario, significa aquella cualidad mayor de número de votos conformes en una votación.

Hay tres tipos de mayorías: *mayoría simple*: la mitad más uno de los legisladores que se encuentren presentes; la *mayoría absoluta*: la mitad más uno de los integrantes totales del Congreso, y la *mayoría calificada*: dos terceras partes de los diputados que conforman el Congreso. Son las dos terceras de los votos válidamente emitidos y no dos terceras de los miembros presentes, ni la misma proporción de los miembros que integran el Congreso. Si la ley o el reglamento no señalan el tipo de mayoría, será la mayoría absoluta.

Los legisladores tienen el derecho a la abstención y la posibilidad de razonar o no el porqué de la misma, pero sin la sanción política para el caso del diputado que no la razonara ni la posibilidad de sumar su voto a la mayoría. La abstención se da por varias razones: *a)* abstención por interés general. Se puede dar y se debe razonar cuando se presenten dos iniciativas y uno no tenga la información suficiente para debatir, razonar, argumentar y votar por una o por otra, ya sea porque le parezcan igual de buenas o de malas; *b)* abstención por libertad. Se puede dar y razonar, argumentar y hacer pública cuando en alguna iniciativa, acuerdo o cualquier asunto se trate, tenga interés personal el legislador, lo que debe de manifestarse como coherencia y ética política y así evitar el tráfico de influencias; *c)* abstención por presiones. Se puede dar, razonar y argumentar cuando existan presiones de grupos de manera violenta que fomentan un clima de irracionalidad en el debate y no se permite la libre deliberación, incurriendo en vicios políticos.

XI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA

Al hablar del proceso legislativo, se señala la diferencia entre la cámara de origen y la cámara revisora. El proceso legislativo llevado a cabo unicameralmente por el Congreso del Estado de Colima es similar al trayecto de una iniciativa que no recibe ninguna alteración u observación por parte de las cámaras del Congreso de la Unión o del Poder Ejecutivo, salvo los comentarios que pueden llevar a cabo el Poder Judicial y los integrantes de los ayuntamientos.

El artículo 37 de la Constitución de Colima y el artículo 83 de la LOPLEC señalan que el derecho de iniciar leyes corresponde: a los diputados, al gobernador, al Supremo Tribunal de Justicia en asuntos del ramo de justicia, a los ayuntamientos y a los ciudadanos colimenses debidamente identificados, mediante iniciativa popular presentada en forma, suscrita por un número que sea cuando menos el 4% de los inscritos en el listado nominal de electores.

Una vez presentadas las iniciativas se turnan a las comisiones legislativas correspondientes para su análisis, discusión y formulación del dictamen correspondiente para que posteriormente sean turnadas a la Asamblea. Es decir, ninguna iniciativa de ley o decreto puede ser presentada a la Asamblea sin previo análisis y dictamen de la comisión a la que fue turnada. La única excepción a esta regla se da en aquellos asuntos que a juicio del Congreso, tengan el carácter de urgentes, no ameriten mayor examen o cuyo trámite se hubiese dispensado.

Los dictámenes deben contener una exposición clara, precisa y fundada del asunto a que se refieran y concluir sometiendo a consideración del Congreso el proyecto de ley, decreto o acuerdo según corresponda. Una vez firmados los dictámenes, en favor o en contra, por la mayoría de los miembros de la comisión o comisiones encargadas de una iniciativa o asunto, se remitirán a la Asamblea debiéndose imprimir y adjuntar los votos particulares si los hubiere, para su conocimiento.

En el caso en que una iniciativa ha sido desechada en su discusión en lo general, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

Presentados los dictámenes de ley o decreto a la Cámara por la comisión respectiva, se les da lectura y concluida la misma, el Congreso acordará si se procede a la discusión y votación o se produce una segunda lectura, en cuyo caso ésta se remitirá a la siguiente sesión.

El gobernador podrá nombrar un representante para que sin voto, asista a las sesiones con objeto de apoyar las observaciones que hiciere a las iniciativas de ley o decreto y para sostener las que procedieren de él, a cuyo efecto se le dará oportuno aviso del día de la discusión. El mismo derecho tendrá el Supremo Tribunal de Justicia del Estado, cuando la iniciativa de ley o decreto sea del ramo judicial, y para facilitarle su ejercicio, al darle aviso del día de la discusión se le remitirá copia de la iniciativa.

Los ayuntamientos al hacer su iniciativa, si lo juzgaren conveniente, designarán su orador para que asista sin voto a los debates, a quien se ha-

rá saber el día de la discusión, siempre que señale domicilio en la población donde residen los supremos poderes del estado.

Una vez aprobado el dictamen por el Pleno de la Cámara, se pasará copia de él al Ejecutivo para que en un término no mayor de diez días hábiles haga las observaciones que estime convenientes y manifieste su conformidad. En este último caso, el de la conformidad del Ejecutivo, éste lo publicara inmediatamente.

No obstante, si el Ejecutivo devolviera la ley o decreto con observaciones, pasará nuevamente a la comisión para que previo dictamen sea discutido de nueva cuenta en cuanto a las observaciones hechas, y si fuere confirmado por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, o modificado de conformidad con las observaciones hechas, el proyecto tendrá el carácter de ley o decreto, y será devuelto al Ejecutivo para su inmediata promulgación.

Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara en el término fijado para este fin, a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones en cuyo caso, la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que el Congreso esté reunido.

El Ejecutivo del estado no podrá hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, cuando éste ejerza funciones de colegio electoral o de jurado.

Las resoluciones del Poder Legislativo tienen el carácter de decreto-ley, decreto y acuerdo. Las leyes y decretos se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el presidente y los secretarios y los acuerdos solamente por los secretarios.

XII. FACULTADES DE CONTROL

Control parlamentario. Proviene de *controrotulum*, en donde *contre-rol*, es una especie de registro duplicado que se efectuaba para verificar el original. Esto se hizo extensivo a la comprobación de la veracidad de una afirmación o la exactitud sobre la realización de un trabajo.

Para Pedroza de la Llave, el control parlamentario es el procedimiento o conjunto de procedimientos que la representación popular empela para verificar si la acción del gobierno se acomoda o no a su criterio, en caso de que el examen resulte negativo, la responsabilidad del gobierno, o im-

poner moción y promover responsabilidades según sea el caso y el régimen político. El control parlamentario se entendía como expresión de señorío y dominio de una institución sobre otra.

Para Cecilia Mora Donatto, el control parlamentario en las democracias parlamentarias, como formas de Estado, es un control de tipo político que se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias, con especial interés de las minorías y cuyo objeto es la fiscalización de la acción general del gobierno, lleve o no aparejada una sanción inmediata.

El Parlamento moderno no solo tiene la función principal de crear leyes, sino que tiene la facultad fiscalizadora y de control y seguimiento de políticas públicas.

La facultad de control sirve precisamente para verificar si se sigue la dirección política adoptada por la Cámara y el grado de idoneidad de la misma, permitiendo adoptar las decisiones pertinentes respecto del mandamiento de la dirección o de los hombres encargados de llevarla a cabo. Su contenido se refiere a la verificación de lo que ya se actuó y de la conformidad de los parámetros existentes en la Cámara. Su objeto material debe ser dominio reservado del Ejecutivo. Para el Ejecutivo estos actos no implican otra obligación que la de responder a las demandas del sujeto controlante, no existiendo sanciones relevantes en caso de incumplimiento. Con posterioridad, el Parlamento controla la realización que de dicha política lleva a cabo el Ejecutivo.

1. Facultad de control jurisdiccional

La facultad jurisdiccional que tiene el Congreso es una función que encuentra sus antecedentes en los parlamentos bajo medievales que prestaban sus servicios a los reyes en su tarea de impartir justicia.

La declaración de procedencia es un acto político, administrativo, por hipótesis penal, de procedimiento, competencia de la Cámara de Diputados que tiene por objeto, previa denuncia o querrela de un particular o requerimiento del Ministerio Público, poner a un servidor público ante el Poder Judicial, a fin de que sea juzgado exclusivamente por el o los delitos cometidos durante el desempeño de su encargo y que precisa la declaración de procedencia del desafuero.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima establece en su artículo 33, fracción XXXVI, la facultad que tiene el Congreso de erigirse en Jurado de Acusación en los casos de delitos y faltas oficiales

en que incurran los diputados, el gobernador, los magistrados del Poder Judicial, del Tribunal Electoral, y el del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los secretarios de la administración pública estatal, el procurador general de Justicia, el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado, los municipales, así como los consejeros electorales del Instituto Electoral. En este caso, el Supremo Tribunal de Justicia, en acuerdo pleno, actuará como Jurado de Sentencia.

Siempre que se trate de un delito de orden común cometido por los servidores públicos antes mencionados, el Congreso del Estado, erigido en Gran Jurado, declarará a mayoría absoluta de votos si ha o no lugar a proceder contra el inculcado. Si la resolución fuese negativa no habrá lugar a procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, comenzando entonces la prescripción. En caso afirmativo, el acusado quedará por el mismo hecho separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

El Jurado de Acusación declarará a mayoría absoluta de votos que el acusado es o no culpable, oyéndolo previamente en defensa. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el desempeño de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho cargo o será consignado al Supremo Tribunal de Justicia. Éste, erigido en Jurado de Sentencia, oyendo al acusador, si lo hubiere, al agente del Ministerio Público y al reo, por sí o por medio de su defensor, aplicará a mayoría absoluta de votos la pena que la ley designe.

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales de funcionarios o empleados públicos que gocen de fuero constitucional, solo podrá exigirse durante el ejercicio del encargo y un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán dentro de un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento. En los juicios del orden civil no hay fuero ni inmunidad.

Pronunciada una sentencia condenatoria de responsabilidad por delitos y faltas oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.

2. *Facultades de fiscalización y administración*

La palabra facultad proviene del latín *facultas*, -âtis, que significa poder, derecho para hacer algo.

El capítulo VII de la LOPLEC está destinado a los órganos de fiscalización y administración del Congreso. Estos órganos son tanto la Contaduría Mayor de Hacienda como la Oficialía Mayor.

Por una parte, la Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico auxiliar del Congreso con autonomía y jurisdicción en materia de fiscalización de la hacienda pública que le faculte la ley expedida por este H. Congreso del Estado. Actualmente, existe una Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado que regula las facultades, atribuciones y organización de la Contaduría Mayor misma.

Esta Contaduría tiene a su cargo la fiscalización, control y evaluación de la hacienda pública, la revisión de las cuentas públicas del Gobierno del Estado y de los ayuntamientos, así como de practicar auditorias a los organismos públicos descentralizados, entidades paraestatales o paramunicipales y, en general, a los organismos que administren o reciban fondos o valores públicos, además de las atribuciones que le otorgue: la Constitución, esta ley, su reglamento, las disposiciones que dicte el propio Congreso y los demás ordenamientos legales.

Por su parte, la Oficialía Mayor es el órgano técnico administrativo dependiente y auxiliar del Congreso, para la atención y realización de los asuntos legislativos del mismo. Tendrá las funciones que le señale el reglamento.

Tanto la Contaduría Mayor de Hacienda como la Oficialía Mayor dependen de las comisiones de Hacienda o de Vigilancia o de ambas quienes son órganos del Poder Legislativo. De ello deriva su poca autonomía e independencia y la endeble imparcialidad de la fiscalización en el ejercicio del poder público.

La creciente importancia de estas funciones demanda una mayor especialización en los órganos que realizan la fiscalización. Según Gil Robles se requiere de una especialización y continuidad imposibles de alcanzar por las cámaras legislativas.

Diferentes doctrinarios mexicanos consideraban que la Contaduría Mayor de Hacienda es la entidad técnico-financiera que depende directamente de la Cámara de Diputados con facultades revisoras de la cuenta pública.

Algunas de las facultades fiscalizadoras contempladas en la vigente Constitución Política del Estado de Colima son: aprobar anualmente la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado; leyes de ingresos de los ayuntamientos y decretar las contribuciones que basten para cubrir

los egresos de los gobiernos estatal y municipales; autorizar en los términos de las leyes respectivas, las enajenaciones que deba hacer el Ejecutivo de los bienes inmuebles propiedad del estado; autorizar las donaciones a instituciones de interés público o de beneficencia, en los términos y condiciones que fije el mismo Congreso; aprobar y reprobado las cuentas de los caudales públicos que le presente el Ejecutivo dentro del término de sesenta días, siguientes a la apertura del segundo periodo ordinario de sesiones de cada año.

XIII. ESTRUCTURA DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE COLIMA

La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, como se desprende de su nominación, contiene la forma de organización y los órganos con que cuenta para ello, así como sus atribuciones, facultades y la forma de relacionarse con los otros poderes y entes públicos, privados, organizaciones y la población en general.

Refiriendo a la estructura de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, el artículo 32 de la Constitución colimense contiene el fundamento de la libertad, la justicia, la autonomía, la independencia e imparcialidad, la representatividad y el pluralismo con el que deben de actuar los integrantes del Congreso como órgano colegiado o como parlamentarios, pues tal numeral prescribe que “Corresponde al Congreso dictar las disposiciones generales que regulen su organización y funcionamiento interno”.

Con base en éste precepto fue publicada su ley en el suplemento núm. 3 al periódico oficial *El Estado de Colima* del 30 de enero de 1999. Este nuevo ordenamiento, dicen los legisladores; se debió a que la anterior regulación no había adoptado las transformaciones que ha sufrido la sociedad y las instituciones durante el tiempo que tuvo vigencia.

Se argumenta que tales cambios han sido realizados con el afán de salir del anacronismo jurídico, fortalecer las instituciones parlamentarias y hacer más dinámica la actividad legislativa.

Buscándose la democratización de la Cámara, se ha pensado en suprimir la figura de la Coordinación General del Congreso, sustituyéndose por la inédita Comisión de Gobierno Interno y Acuerdos Parlamentarios, como un órgano colegiado. Además de que se asegura que la nueva ley

es producto del consenso de los distintos grupos parlamentarios que conforman el Congreso colimense. Ha surgido de las propuestas presentadas por las diversas fuerzas políticas con representación en el Congreso.

Respecto a su estructura esta nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo, contiene cinco títulos, dieciocho capítulos, ciento nueve artículos y cinco transitorios.

El título primero de la ley se denomina “Del Poder Legislativo”, dentro del cual se hayan un capítulo primero con disposiciones generales y que van de los artículos 1o. a 13; el capítulo segundo trata sobre los derechos y deberes de los diputados y ocupa los artículos 14 a 23; el capítulo tercero trata sobre la suspensión y pérdida del carácter de diputado, y abarca los artículos 24 a 26. El título segundo es denominado “De la organización del Poder Legislativo”, el cual contiene un capítulo primero que norma la instalación de la legislatura, y ocupa los numerales 27 a 36; el capítulo segundo trata de la Directiva, y comprende los artículos 37 a 41; el capítulo tercero trata sobre el presidente, cuyo contenido solo comprende los artículos 42 y 43; el capítulo cuarto es para los secretarios, y contiene los artículos 44 a 46; el capítulo cinco trata sobre la Comisión de Gobierno Interno y Asuntos Parlamentarios, cuyas disposiciones van del artículo 47 a 54; el capítulo sexto trata sobre las comisiones legislativas, cuyos preceptos van del 55 a 59; el capítulo séptimo es en torno a los órganos de fiscalización y administración del Congreso, y establece sus normas de los artículos 60 a 63; el capítulo octavo trata sobre los grupos parlamentarios, y establece su contenido en los numerales 64 a 70. El nombre del título tercero es “Del procedimiento y prácticas parlamentarias”, mismo que también cuenta con varios capítulos, siendo el primero de ellos el concerniente a las sesiones, y comprende los artículos 71 a 82; el capítulo segundo sobre las iniciativas, y que va de los numerales 83 a 89; el capítulo tercero trata sobre los dictámenes, cuyo contenido son las disposiciones que van del artículo 90 a 93; el capítulo cuarto concierne a las votaciones, y sus artículos son del 94 a 98. El título cuarto se denomina “De las facultades del Congreso”, en cuyo capítulo primero trata las facultades del Congreso en cuanto a la elección y nombramiento del gobernador, y comprende los artículos 99 y 100; el capítulo segundo es sobre la materia de responsabilidades y comprende los artículos 101 a 103. El título quinto se llama “De la Comisión Permanente” mismo que solo contiene un capítulo único, que comprende los artículos 104 a 109. Finalmente se dirá que cuenta con cinco artículos transitorios.

Reglamento del Poder Legislativo de 1857 y Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima

Antes de pasar a las propuestas en pro del fortalecimiento institucional de los congresos y el desarrollo y transformación de la teoría de la división de poderes, concluimos los presentes apuntes, poniéndole acento en los orígenes de la actual Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, en las principales coincidencias, diferencias y evolución de atribuciones y facultades. Ejemplificamos con dos cuadros sinópticos.

En primer plano, hay que resaltar que el cargo de diputado contemplado en el Reglamento de 1857 era meramente honorífico y nadie podía exigir sueldo por desempeñarlo. En contraposición, la LOPLEC estima que por el ejercicio del cargo de diputado, se percibirá una remuneración denominada dieta, que será igual para cada uno de ellos, y se fijará en el presupuesto de egresos del Poder Legislativo.

En el Reglamento de 1857, los diputados no tenían fuero de ninguna clase y para proceder contra ellos en los negocios criminales era necesaria la declaración previa del Congreso, sobre si había lugar a formación de causa. En cambio, actualmente los diputados gozan del fuero consagrado en la Constitución federal, por consiguiente, no podrá exigírseles responsabilidad legal alguna por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos.

Respecto al derecho de iniciativa, en el cuerpo normativo de 1857 en mención, se precisaba que este derecho lo tenían el gobernador del estado, el Tribunal de Justicia, el ayuntamiento de la capital y los prefectos del estado. No así, en la ley actual, que se prevé tal derecho para los mismos entes excepto a los prefectos a quienes se les retira tal facultad y se les otorga a los ciudadanos. En este sentido, cabe mencionar que el Reglamento de 1857 no reconoce expresamente el derecho de iniciativa en su articulado, pero lo hace al reconocer que los diputados pueden presentar proposiciones por escrito.

En ambos ordenamientos jurídicos se prevé la existencia de comisiones. Claro está la diferencia del número de ellas, debido a las necesidades sociales, políticas, jurídicas de cada época. Asimismo, el número que integraba cada comisión era distinto, esto debido al número de diputados existentes.

XIV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Si visualizamos el contexto histórico y lo vinculamos a las circunstancias que vivía el naciente Estado mexicano hasta nuestros días, es obvio que Constituciones y congresos constituyentes reflejan la correlación de fuerzas políticas e ideologías en sus textos; sin embargo, los reglamentos o leyes que regulan la actividad, facultades y atribuciones de los parlamentos poco varían en cuánto a sus órganos y atribuciones; no obstante, es notable como las fuerzas políticas y la renovación de las mismas se reflejan en el derecho político parlamentario y sus fuentes políticas y jurídicas sirviendo como ejemplo los mencionados “Acuerdos de Septiembre”, los cuales promovieron el fortalecimiento y renovaron la Ley Orgánica del H. Congreso del Estado de Colima vigorizándolo y a la vez dando nuevas vetas al derecho político parlamentario colimense.

La disfuncionalidad y agotamiento del régimen conjuntamente con la sociedad colimense plantea la exigencia a la clase política entre los cuales están los estudiosos o interesados en el derecho político mexicano y de su rama el derecho político parlamentario, propuestas para proseguir con la tarea de actualizar los instrumentos del Congreso para lograr con eficacia y eficiencia sus objetivos constitucionales; por lo cual consideramos pertinente las siguientes reformas:

1. La evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda hacia un Tribunal Superior de Fiscalización como órgano del Poder Legislativo;
2. Que las comisiones dictaminadoras tengan la facultad, conforme al lapso establecido para dictaminar en pro y en contra, de desechar por mayoría calificada tratándose de iniciativas constitucionales y por mayoría simple los dictámenes de iniciativas de reformas de ley. Lo anterior con el fin de evitar la congeladora legislativa y el rezago en el trabajo legislativo que tanto perjudica la imagen del Congreso y de los parlamentarios. Las anteriores iniciativas se presentarían, en su caso, al inicio del año legislativo siguiente.
3. Fortalecer el trabajo de las comisiones parlamentarias aumentando sus recursos y facultades. Que las reuniones de comisiones sean públicas e implementar en ambas cámaras un servicio legislativo efectivo
4. La comparecencia obligatoria, y bajo protesta de decir verdad, trimestralmente o cada vez que lo requiera la mayoría de los inte-

grantes de una comisión, de cualquier funcionario de la administración pública estatal y federal ubicados en la entidad.

5. Que todos los secretarios de despacho sean ratificados a propuesta del Ejecutivo por la mayoría simple de los integrantes del Congreso de los diputados del estado de Colima
6. Que la Procuraduría de Justicia del Estado de Colima se constituya como un órgano constitucional autónomo y el titular de la misma sea electo por mayoría simple del total de los integrantes del Congreso, de una terna propuesta por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.
7. Que los diputados del Congreso y los integrantes de los ayuntamientos de los cabildos puedan ser reelectos cada tres años y en forma continua hasta por cuatro periodos; es decir, doce años.

Esto llevaría a que los legisladores sean auténticos representantes políticos ya que estarían obligados a una efectiva rendición de cuentas a los representados y no a los partidos políticos a los que estén afiliados.

La complejidad del trabajo legislativo hace necesario todo un proceso, en el que al inicio los legisladores aprenden de los aspectos esenciales y asumen su responsabilidad como legisladores. Una vez hecho esto, adquiere el conocimiento real sobre el quehacer legislativo y garantiza su auténtico desempeño profesional.

El legislador ya no puede seguir aportando lo que ha aprendido ni puede enriquecer el trabajo legislativo con su experiencia debido a que está prohibida su reelección inmediata.

8. Que se instituya el servicio civil de carrera con el fin de que todos los grupos parlamentarios cuenten con personal profesional y actualizado para mejorar la técnica legislativa o normativa buscando la elaboración de leyes claras, concisas y acordes al orden constitucional.

La complejidad del trabajo parlamentario hace necesario contar con servidores públicos especializados, permanentemente capacitados y comprometidos con las tareas institucionales que deben realizar.

9. La creación de un Instituto de Estudios Parlamentarios y Técnicas Legislativas e Investigación Jurídica con el fin de profundizar en el análisis y difusión del derecho político parlamentario estatal, na-

cional e internacional y estar al día de evolución de los parlamentos estatales, nacional e internacionales.

10. Ampliar las facultades del Congreso y fortalecer las comisiones de investigación.

A través de las acciones de fiscalización el Poder Legislativo actuaría con base en el interés de aquellos a quienes representa y evitaría afectar la hacienda pública o el patrimonio de los entes federales.

Fortalecer las facultades del Congreso en términos de fiscalización y control de los otros poderes, así como de las áreas en que estos intervienen, será posible evidenciar los errores y excesos cometidos por ellos y fungir como un auténtico contrapeso que refuerce la división de poderes y el sistema democrático.

11. Crear un Reglamento de Declaración de Procedencia.

XV. FUENTES CONSULTADAS

- ABELLÁN, Ángel Manuel, *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, España, Tecnos, 1992.
- BATÍZ VÁZQUEZ, Bernardo, *Teoría de derecho parlamentario*, México, Oxford University Press, 1999.
- BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel, *Obligaciones civiles*, 3a. ed., México, Harla, 1984.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- , *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- “Bill of Rights de 1689”, *The Avalon Project at Yale Law School*, en www.yale.edu/lawweb/avalon.
- CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, C-D, Argentina, Heliasta, 1972, t. II.
- CAMACHO VARGAS, José Luis, *El Congreso mexicano, historia, organización, funcionamiento y propuestas de reforma*, México, Porrúa, 2006.
- CARABALLO BOLIN *et al.*, *Historia legislativa del estado de Colima*, L Legislatura del Estado de Colima, México, 1994.

- COLOMA, José María, *Léxico de política*, España, Laia, 1975.
- Diccionario enciclopédico Lexix 22/Vox Cluj- Coro*, España; 1976, t. 5.
- Diccionario Porrúa de historia, biografía y geografía de México*, 6a. ed., México, Porrúa, 1995.
- Diccionario jurídico mexicano*, 9a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.
- Enciclopedia de México*, México, 1996, t.II.
- ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, “Jui” voz, México, Porrúa, 1979, t. III.
- GALINDO GARFIAS, Ignacio, *Derecho civil*, 3a. ed., México, Porrúa, 1979.
- GÁMIZ PARRAL, Máximo, *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, México, UNAM, 1990.
- GUERRERO SALOM, Enrique, *El Parlamento. ¿Qué es, cómo funciona, qué hace?*, Madrid, Síntesis, colección Ciencias Políticas.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO, *Iniciativa. Revista Instituto de Estudios Legislativos del Estado de México*, núms. 9-10, marzo de 2001.
- LEE BENSON, Nattie, *México y las Cortes Españolas. 1810-1822*, Cámara de Diputados, LII Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas 1985.
- LEÓN MARTÍNEZ, Felipe, “Las fuentes del derecho parlamentario”, *Las Cortes Generales*, España, D. G. servicio jurídico del Estado, 1987, t. III.
- MANZELLA, Andrea, *El Parlamento*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, serie Estudios Parlamentarios, 1987.
- MOLINER, María, *Diccionario de uso del español*, España, Gredos, 1977, vol. A-G.
- MORALES BECERRA, Alejandro, *El Senado y sus ordenamientos jurídicos*, Programa de Capacitación, 2007
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, UNAM-Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del Poder Legislativo*, México, INAP, 1996
- PIZANO SANDOVAL, Rogelio, “Colima como estado federante”, *Diario de Colima*, 25 de julio de 2007.

- Quórum Legislativo, Reforma del Congreso*, num. 80, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, enero-marzo de 2005.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, A-G, H-Z. España, 1992.
- Reglamento del H. Congreso del Estado de Colima de 1857*, Archivo del H. Congreso del Estado.
- RODRÍGUEZ SALDAÑA, Marcial y GARZA GRIMALDO, José Gilberto (coords.), *Estudios constitucionales y parlamentarios*, México, H. Congreso del Estado de Guerrero, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, 2001.
- , *Estudios constitucionales y parlamentarios*, México, H. Congreso del Estado de Guerrero, LV Legislatura, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri-Laguna, 1999.
- SALAZAR ABAROA, Enrique Armando, *Derecho político parlamentario, principios, valores y fines*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- , *Digesto constitucional mexicano. Las Constituciones de Colima*, México, H. Congreso del Estado de Colima, LII Legislatura, Instituto de Estudios Parlamentarios y Técnicas Legislativas, 2000.
- SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, España, Espasa Calpe, 1990.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *Panorama de derecho mexicano*, México, Mc Graw-Hill, 1997.
- SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS, DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS, *Reglamentos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Comisión de Reglamentación y Prácticas Parlamentarias, Víctor Pitalúa, REDIPAL.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, 22a. ed., México, Porrúa, 1999.
- VITTORIO DI CIOLO, *Le Fonti del Diritto Parlamentare*, 2a. ed., Italia, Giuffré, 1875.
- VV. AA., *Derecho parlamentario iberoamericano*, México, Porrúa, 1987.

XVI. CUADRO COMPARATIVO

<i>CONSTITUCIÓN DE 1857</i>	<i>CONSTITUCIÓN DE 1882</i>	<i>CONSTITUCIÓN DE 1917</i>
<p>Dictar leyes para el régimen del estado en todos los ramos de su administración interior, interpretarlas, modificarlas o derogarlas según lo considere necesario.</p>	<p>Legislar en los ramos de la administración o gobierno interior e interpretar, reformar o abrogar las leyes locales y reformar la presente Constitución, previos los requisitos que la misma establece.</p> <p>Formar su reglamento interior y dictar providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados que no se presenten a ejercer funciones.</p>	<p>Las que determinen la Constitución general de la República y demás leyes que de ella emanen.</p> <p>Reformar esta Constitución previos requisitos que ella misma establece; legislar sobre todos los ramos de la administración o gobierno interiores que sean de la competencia del estado, conforme a la Constitución federal; así como reformar, abrogar y derogar las leyes que expidiere.</p>
<p>Intervenir en la elección de gobernador, ministros del Tribunal, procurador general y tesorero del estado en los términos que demarque la ley electoral.</p>	<p>Intervenir en la elección de senadores por el estado, en los términos que la ley determine.</p> <p>Erigirse en colegio electoral para computar los sufragios emitidos en la elección de gobernador y declarar electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta; en caso de empate o de mayoría relativa, elegirá, de entre los candidatos, al que deba desempeñar el cargo.</p>	<p>Expedir leyes electorales conforme a la presente Constitución, así como los estatutos laborales del instituto y tribunal (<i>sic</i>) electorales.</p>
<p>Resolver las dudas sobre credenciales de los diputados, nulidad de las elecciones de los mismos y calificar las excusas que alegue cualquiera de estos funcionarios para no servir sus encargos.</p>	<p>Revisar las elecciones del ayuntamiento y declarar su validez o nulidad.</p> <p>Designar los distritos electorales y sus correspondientes cabeceras.</p>	<p>Nombrar consejo municipal de acuerdo con las bases establecidas por esta Constitución y en los términos de la ley respectiva.</p>

<p>Prescribir la forma de observarse las elecciones.</p>	<p>Decretar las leyes electorales conforme a la presente Constitución y fijar días extraordinarios para que se verifiquen las elecciones que por cualquier motivo no se hubieren celebrado en los que señalen las mismas leyes.</p> <p>Convocar a elecciones extraordinarias.</p>	<p>Convocar a elecciones extraordinarias y fijar días extraordinarios para que se verifiquen las elecciones que por cualquier motivo no se hubieren celebrado en los que señala la ley de la materia.</p>
<p>Conocer en calidad de Gran Jurado, en el modo que dispone el Reglamento Interior, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa contra los diputados, el gobernador, los consejeros, secretario del despacho, individuos del Supremo Tribunal de Justicia, procurador y tesorero general.</p>	<p>Erigirse en Gran Jurado para declarar si hay o no lugar a formación de causa contra los funcionarios que gocen de fuero constitucional.</p> <p>Conceder amnistía por delitos políticos correspondientes a la jurisdicción de tribunales estatales.</p>	<p>Erigirse en jurado de acusación en los casos que señala el artículo 122 de esta Constitución.</p> <p>Conceder amnistía por los delitos políticos que corresponda a la jurisdicción de los tribunales del estado.</p>
<p>Disponer se haga efectiva la responsabilidad de los funcionarios en esa atribución y exigir a los demás empleados cuando haya lugar a ello.</p> <p>Aprobar definitivamente cada año las cuentas de los caudales públicos del estado.</p>	<p>Examinar y aprobar o reprobar las cuentas de los todos caudales públicos, y en caso de responsabilidad sobre este punto, exigir las si es de su competencia o mandar que se exija al culpable conforme a las leyes.</p>	<p>Aprobar o reprobar las cuentas de los caudales públicos presentados por el Ejecutivo. Si éstas son reprobadas se determina la responsabilidad de acuerdo con la Ley Estatal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.</p>
<p>Recibir el juramento al gobernador, diputados, consejeros, ministros del Tribunal Supremo, procurador y tesorero general.</p>	<p>Recibir protesta constitucional al gobernador y a los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, tesorero general y contador de glosa.</p>	<p>Expedir el bando solemne para dar a conocer en todo el estado la declaración de gobernador electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Estado.</p>

<i>CONSTITUCIÓN DE 1857</i>	<i>CONSTITUCIÓN DE 1882</i>	<i>CONSTITUCIÓN DE 1917</i>
<p>Conceder facultades extraordinarias al jefe de estado cuando lo requieran las circunstancias graves de la convivencia pública.</p>	<p>Investir de facultades extraordinarias al jefe de estado, cuando lo reclamen las circunstancias graves, que amenacen turbar la paz y tranquilidad públicas.</p> <p>Autorizar al gobernador para poner en servicio activo la guardia nacional.</p>	<p>Investir al gobernador de las facultades extraordinarias en los ramos de hacienda y gobernación en caso de perturbación grave del orden público y aprobar o reprobado los actos emanados del ejercicio de dichas facultades ante una situación de guerra o invasión extranjera, se estará a lo dispuesto en la Constitución federal.</p> <p>Otorgar permiso al gobernado para salir del territorio del estado cuando su ausencia fuere mayor de treinta días.</p> <p>Nombrar gobernador interino cuando la falta del propietario sea temporal o designar sustituto si la falta del mismo propietario fuere absoluta, mediante los procedimientos establecidos en esta Constitución.</p>
<p>Señalar anualmente gastos de la administración pública con vista del presupuesto que le presente el gobierno.</p> <p>Decretar contribuciones que fueren necesarias para cubrir los gastos del estado y contingente de Federación.</p>	<p>Fijar anualmente los presupuestos de egreso e ingresos del estado y de los municipios.</p> <p>Imponer las contribuciones que basten para cubrir los gastos del estado.</p>	<p>Aprobar anualmente la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado; ley de ingresos de los ayuntamientos y decretar las contribuciones que basten para cubrir los egresos de los gobiernos estatal y municipales.</p>

<p>Disponer lo conveniente para la administración, conservación y enajenación de bienes del mismo.</p>		<p>Autorizar en los términos de las leyes respectivas, las enajenaciones que deba hacer el Ejecutivo de los bienes inmuebles propiedad del estado.</p> <p>Autorizar las donaciones a instituciones de interés público o de beneficencia, en los términos y condiciones que fije el mismo Congreso.</p>
<p>Señalar, aumentar o disminuir las dotaciones de empleados y funcionarios públicos del estado.</p>	<p>Nombrar y remover a los empleados de su resorte conforme a las leyes.</p>	<p>Crear y suprimir empleos públicos en el estado según lo demanden las dotaciones teniendo en cuenta las circunstancias del erario.</p>
<p>Contraer deuda sobre el crédito del estado para objetos de utilidad común</p>	<p>Facultar al Ejecutivo para celebrar contratos o adquirir empréstitos sobre bienes o rentad del estado.</p> <p>Dar base para dichos contratos o empréstitos y aprobarlos o reprobarlos.</p>	<p>Presentar bases, conforme a las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito del estado, con la limitación que establece la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución federal y aprobar los contratos respectivos, así como reconocer y mandar pagar las deudas que contraiga el estado.</p>
<p>Aprobar, previo informe del gobierno, los reglamentos de tribunales y oficinas, los de policía y sanidad, los arbitrios para obras públicas de beneficencia, utilidad, ornato y las ordenanzas municipales que formen los ayuntamientos.</p>	<p>Conceder dispensa de leyes secundarias en los casos en que determine la ley.</p>	<p>Legislar en materia de salubridad, servicios de salud y asistencia social en términos del artículo 4o. de la Constitución General de la Republica y de conformidad a la legislación federal correspondiente.</p>

<i>CONSTITUCIÓN DE 1857</i>	<i>CONSTITUCIÓN DE 1882</i>	<i>CONSTITUCIÓN DE 1917</i>
Reglamentar el modo de organización de la milicia nacional del estado.		<p>Expedir leyes sobre plantación del desarrollo económico o social del estado.</p> <p>Legislar sobre expropiación por causa de utilidad pública.</p> <p>Expedir leyes para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente, que establezcan la concurrencia de los gobiernos estatal y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley general reglamentaria correspondiente.</p>
Promover la instrucción pública y progreso de ciencias, artes, oficios, agricultura, comercio, mejora de educación moral y pública de la juventud, fomento de artes e industria. Formar leyes y reglamentos de colonización en la demarcación del estado Conforme a los que disponga el Congreso General.	Conceder exenciones por término fijo para proteger la colonización del estado y adelanto de la industria, agricultura y artes.	Legislar en materia educativa en los términos del artículo 3o. de la Constitución federal y conforme a lo dispuesto por la legislación correspondiente.
Conceder premios personales y honoríficos a los que hayan hecho servicios distinguidos al estado y declarar honores póstumos a la memoria éstos.	<p>Conceder pensiones y señalar premios, recompensas y honores por servicios distinguidos al estado.</p> <p>Declarar derechos de ciudadanía de es-</p>	Conceder pensiones y jubilaciones de acuerdo con el Ejecutivo; otorgar distinciones u honores por servicios distinguidos prestados al estado, bien e trate perso-

	do a favor de personas que lo merecen como título de honor.	nalmente de los merecedores, de sus viudas, de sus hijos o de sus padres.
Conceder indultos de pena capital en casos de sentencia ejecutoria de tribunales.	Indultar a los reos de la pena de muerte, sin perjuicio de que el Tribunal les imponga la de prisión correspondiente, salvo que la Cámara crea justo absolverlos de ambas. Rehabilitar a los que hubieren perdido los derechos de ciudadanía del estado.	
Ordenar el plan general que debe ser servir para la estadística del estado.	Pedir por conducto de comisiones todos los datos que se necesite a cualquier oficina del estado.	
Correspondiente al orden legislativo, sin atacar los derechos del centro de la Unión marcados en la carta fundamental.	Ejercer las facultades que le correspondan conforme a la Constitución federal.	Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por las Constituciones estatal y federal.
	Admitir por causas graves las renunciaciones de los funcionarios del estado, nombrados por elección popular.	Conocer de las renunciaciones y licencias de los diputados y del gobernador, y otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia por mas de dos meses o renunciaciones de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, que les someta el Ejecutivo del estado.

<i>CONSTITUCIÓN DE 1857</i>	<i>CONSTITUCIÓN DE 1882</i>	<i>CONSTITUCIÓN DE 1917</i>
	<p>Acordar los límites definitivos del estado con sus vecinos, sin disminuir el territorio actual.</p> <p>Dirimir las cuestiones que sobre límites se susciten en los municipios.</p>	<p>Dirimir las cuestiones que sobre límites se susciten entre municipios, de conformidad con la ley respectiva.</p>
	<p>Erigir nuevos municipios y extinguir a los que no satisfagan las condiciones constitucionales.</p> <p>Revisar las ordenanzas municipales para su aprobación o reprobación.</p>	<p>Crear municipios conforme a las bases que fija esta Constitución, cuando lo aprueben más de las dos terceras partes de los vecinos que voten en el procedimiento plebiscitario, siempre y cuando participen por lo menos el 51% de los inscritos en la lista nominal de electores respectiva.</p> <p>Declarar que los ayuntamientos han desaparecido o se han desintegrado y suspender o revocar el mandato a cualquiera de sus miembros, de conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 87 de esta Constitución.</p> <p>Legislar sobre la organización y funcionamiento del municipio libre, en los términos establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución.</p>

	<p>Nombrar persona o personas aptas que representen al estado en las controversias que se susciten por leyes o actos de autoridades o poderes federales que vulneren o restrinjan la soberanía del estado.</p> <p>Condonar contribuciones al considerarse justo y equitativo.</p>	<p>Nombrar persona o personas idóneas que representen al estado en las controversias que se susciten con motivo de leyes o actos de la autoridad o poderes federales que vulneren o restrinjan la soberanía del estado.</p> <p>Condonar contribuciones de acuerdo con el ejecutivo, cuando se considere necesario, justo y equitativo</p>
	<p>Crear, aumentar, disminuir y refundir unos en otros los distritos políticos del estado.</p>	<p>Fijar y notificar la división política, administrativa y judicial del estado.</p>
	<p>Conceder licencias temporales y sin goce de sueldo al gobernador, miembros del Supremo Tribunal de Justicia y tesorero general y contador de glosa.</p> <p>Las licencias pueden ser a causa de enfermedad o de importante servicio público, con goce de sueldo.</p>	<p>Elegir a los magistrados del Tribunal Electoral, a los consejeros electorales del Instituto Electoral, así como al presidente y a los consejeros de la Comisión de Derechos Humanos del Estado, en los términos que determinen esta Constitución y las leyes de la materia.</p> <p>Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, expedidos por el Ejecutivo en los términos que establece esta Constitución.</p> <p>Aprobar en los términos de las leyes respectivas, el nombramiento del magistrado presidente del Tribunal de Arbitraje y Escalafón.</p>

<i>CONSTITUCIÓN DE 1857</i>	<i>CONSTITUCIÓN DE 1882</i>	<i>CONSTITUCIÓN DE 1917</i>
		<p>Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, expedidos por el Ejecutivo en términos de esta constitución.</p> <p>Nombrar y remover libremente a los empleados de la Oficialía Mayor del Congreso y de la Contaduría Mayor de Hacienda.</p> <p>Recibir las protestas de los servidores públicos: gobernador interino, magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, presidente del Tribunal de Arbitraje y escalafón, magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y empleados de la Oficialía Mayor del Congreso y de la Contaduría Mayor de Hacienda.</p> <p>Aprobar, cuando lo juzgue conveniente, convenios de carácter financiero que celebre el gobernador con la federación, o los celebrados con los gobiernos de los estados en materia de conurbación y límites; sometiendo a la aprobación del Congreso de la Unión; los relativos a cuestiones de límites que se susciten con los estados vecinos, salvo lo dispuesto en la fracción I del artículo 117 de la Constitución federal.</p>

		<p>Expedir leyes para regular las relaciones de trabajo entre el gobierno del estado, los municipios y los organismos descentralizados con sus trabajadores, con base en lo dispuesto en el artículo 123, apartado b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.</p> <p>Cambiar provisionalmente la residencia de los poderes del estado.</p> <p>Dirimir las competencias y resolver las controversias que se susciten entre el Ejecutivo y el Supremo Tribunal de Justicia, salvo lo prevenido en el artículo 105 de la Constitución federal.</p> <p>Recibir de la Contaduría Mayor de Hacienda las comprobaciones del gasto público y, en su caso, ordenar practicar las auditorías que estime necesarias a los órganos de gobierno del estado, de los ayuntamientos, y de los organismos descentralizados estatales o municipales.</p>
--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------