

EL PODER LEGISLATIVO DE NAYARIT

José Miguel MADERO ESTRADA*

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

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Fuentes.* III. *La integración del Congreso local.* IV. *Organización y funcionamiento de la asamblea legislativa.* V. *Órganos de gobierno político-administrativos.* VI. *Facultades constitucionales del Congreso estatal.* VII. *Funciones del Congreso.* VIII. *La función de control.* IX. *Estatuto de los diputados.* X. *Evaluación y propuestas de reforma.* XI. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

Nayarit surgió con la Constitución de 1917 y se contempla en los artículos 42 y 47 de la carta magna. La primera legislatura en funciones de Congreso Constituyente calificó las elecciones y enseguida elaboró y aprobó la Constitución Política, promulgándola por bando solemne el 5 de febrero de 1918.¹ El acto constituyente local tuvo como fuente inme-

* Doctor en derecho. Profesor en la Universidad de Nayarit.

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

diata a la carta magna y su actuar se delimitó en el ámbito interno de la naciente entidad federativa sin intervención de alguna autoridad federal. Por ello, respecto a la naturaleza del órgano constituyente estatal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación asentó lo siguiente:

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

Nuestra Constitución tiene 89 años de vida y encontró en el Congreso una institución clave por su fuerza representativa. A diciembre de 2007, se han promulgado 101 decretos de reforma constitucional y suman 531 modificaciones, contadas artículo por artículo. Si bien originalmente nació con 137 artículos, en el decurso se le adicionaron dos hasta formar los 139 actuales; tiene además los mismos dos artículos transitorios. El número de modificaciones constitucionales por periodo gubernamental es el siguiente:

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

<i>Gobernador constitucional</i>	<i>Periodo</i>	<i>Número de reformas</i>
Julián Gascón Mercado	1964-1969	20
Roberto Gómez Reyes	1970-1975	31
Rogelio Flores Curiel	1976-1981	35
Emilio M. González Parra	1981-1987	80
Celso H. Delgado Ramírez	1987-1993	40
Rigoberto Ochoa Zaragoza	1994-1999	72
Antonio Echevarría Domínguez	1999-2005	50
Ney González Sánchez	2005-2011	11
<i>Total</i>		531

Tras la gestión de los 53 gobernadores (18 electos popularmente, 32 interinos y 3 provisionales) y veintiocho legislaturas que han existido a lo largo de nuestra historia constitucional, se encuentran vigentes un total de 89 leyes. De las normas emitidas en las administraciones de J. Santos Godínez, Pascual Villanueva, Luis Castillo Ledón y Francisco Parra Ortiz, así como Juventino Espinosa Sánchez, Candelario Miramontes, Gilberto Flores Muñoz y Francisco García Montero, ya no existe una sola, toda vez que las emitidas fueron abrogadas por legislaturas subsecuentes.

Este recuento del ejercicio del poder a través de la Constitución es una muestra relevante de cooperación funcional: tan sólo dos artículos constitucionales, el 47 y el 69, que se refieren a las atribuciones del Congreso y a las facultades y obligaciones del titular del Ejecutivo, suman cerca de 150 modificaciones. Pero la Constitución no es solamente un proceso de gobierno, sino producto de la evolución social de su tiempo, por lo que el estudio del órgano legislativo desde una perspectiva integral nos permite vislumbrar el futuro del Estado federal mexicano.

II. FUENTES

Dice Miguel Carbonell que son "...fuentes del derecho todos los hechos y actos que, de acuerdo con las normas sobre la producción jurídica de un ordenamiento determinado, crean o pueden crear relaciones jurídicas con

efectos erga omnes”.² En ese tenor, las fuentes trascendentes de la actividad parlamentaria son, en primer lugar, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, que establece las facultades y bases para el funcionamiento del Congreso, así como los procedimientos para la creación de leyes. Después de ella están la Ley Orgánica del Poder Legislativo,³ el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso⁴ y la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado.⁵ La existencia de estos tres últimos ordenamientos está prevista en los artículos 50 y 121 de nuestra Constitución. En su conjunto, tienen la característica que son normas autonómicas destinadas a la tramitación y aprobación de leyes, además de establecer las bases para la organización y funcionamiento interno del órgano legislativo y de sus dependencias administrativas y técnicas.

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

Otra fuente de incuestionable valor instrumental es el reglamento parlamentario, muy ligado al derecho y la técnica legislativa, el cual tiene la característica de instituir normas de naturaleza autónoma y, a pesar de su subordinación a la Constitución, goza de cierta independencia y exclusividad sobre determinadas materias.⁶ El origen de esos ordenamientos tiene lugar en Inglaterra y Francia, donde se ubican los antecedentes del Parlamento y la asamblea nacional, en virtud de que hubo necesidad de regular

² Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México, UNAM, 1998, pp. 26 y ss., así como 181 y ss.

³ *Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado* de Nayarit, núm. 20, decreto 8265 del 8 de marzo de 2000, t. CLCVI. Sin embargo, la actual XXVIII Legislatura aprobó, el 26 de abril de 2007, una nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo, disponiendo que entrara en vigor hasta el 18 de agosto de 2007, previa publicación en el *Periódico Oficial*, abrogando la Ley Orgánica ya referida.

⁴ *Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado*, t. CLXVIII, núm. 58, 30 de mayo de 2001.

⁵ *Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado*, t. CLXVII, núm. 52, 27 de diciembre de 2000.

⁶ Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 77.

el procedimiento de los trabajos, el orden de las discusiones, así como los derechos y obligaciones de sus miembros. Debate, procedimientos y conducta fueron las primeras materias sujetas a reglamentación que recogieron sus fuentes inmediatas, como son: la práctica o antigua costumbre, los mandamientos permanentes y ocasionales, los procedimientos para elegir la presidencia y los estatutos.⁷

La importancia del reglamento parlamentario deriva de dos motivos: 1) por su lugar preeminente dentro de la jerarquía de las normas, debido a que si bien no es una ley formal, se aplica para la tramitación y aprobación de las leyes y decretos en general; incluso en él se sustenta el procedimiento de reforma constitucional y otros procedimientos especiales, y 2) porque de su regulación depende el funcionamiento y operatividad política del Congreso. Según criterio jurisprudencial,

...si a un cuerpo de leyes se le denomina “reglamento”, pero el mismo es emitido por un Congreso local y es promulgado por el Ejecutivo del Estado, quien además, ordena su publicación, debe entenderse que tiene el carácter de “ley” tanto desde el punto de vista formal como material, pues aparte de ser un ordenamiento general, abstracto e impersonal, en su confección interviene el órgano encargado de la elaboración de las leyes y se sigue el procedimiento exigido para su validez.⁸

Por tal razón se afirma que es un ordenamiento atípico porque regula funciones múltiples y procesos de creación, modificación y extinción de normas jurídicas, llegando el caso de que, entre éste y la Constitución, no media algún otro ordenamiento jurídico, por lo cual existe una vinculación directa, teniendo incluso el atributo de desarrollar sus preceptos. Además de ello, su naturaleza jurídica es conferir competencias normativas a los órganos de gobierno y disciplinar dichas competencias por medio de procedimientos. En virtud de que el Congreso goza de autonomía para organizar su estructura interna y asegurar el ejercicio de sus funciones, determina libremente su propio reglamento. De acuerdo con el artículo 58 constitucional, el reglamento parlamentario no puede ser vetado por el gobernador.

⁷ Rivera Alvelais, Francisco, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, pp. 838-839.

⁸ Amparo en revisión 362/85, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, informe 19186.

Es tal su fuerza, que en la práctica parlamentaria el legislador local quiso reconocerle una cualidad singular: la de que ciertos actos sirvieran como precedentes, tal como se desprende del Artículo Octavo transitorio del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, que a la letra dice:

Artículo Octavo. Como producto de la experiencia que resulte de la interpretación y aplicación de este Reglamento, el Pleno de la legislatura aprobará los acuerdos que sean necesarios para eficientar los trabajos del Congreso. Dichos acuerdos serán considerados como precedentes parlamentarios en la aplicación subsecuente del Reglamento.

Esto significa que, conforme transcurran las legislaturas, pueden irse dictando acuerdos tendientes a interpretar y sistematizar el reglamento, y cada uno de esos acuerdos irá integrando precedentes que deberán tomarse en cuenta sucesivamente por las futuras asambleas, a efecto de sustentar criterios sobre la aplicación de las normas parlamentarias.

Otra fuente normativa es el acuerdo parlamentario, una de los tres tipos de resoluciones que con mayor frecuencia dicta el Congreso, aunque su regulación, paradójicamente, es escueta. El artículo 53 constitucional lo define al establecer que comprenderá "...todas las demás resoluciones de la Cámara que no tengan el carácter de ley o decreto". Corresponde al reglamento del Congreso clasificar los acuerdos en *declaraciones parlamentarias* (denuncias, posiciones, opiniones o peticiones), *declaraciones legislativas* (agenda de comparecencias de funcionarios públicos, convocatorias a foros o consultas populares, asistencia y justificaciones de inasistencias a las sesiones, distribución de competencias entre los órganos de gobierno del Congreso o la creación de comisiones legislativas especiales) y *declaraciones administrativas* (creación de oficinas, reparto de funciones administrativas, circulares, convenios laborales o criterios para el ejercicio de recursos presupuestales del Congreso) todos ellos "...tendientes a exponer, regular o interpretar actos aplicables al régimen interior del Congreso" (artículo 102), siendo ésta su naturaleza jurídica más aceptable.⁹ El acuerdo expresa un conjunto de prácticas cuya influencia

⁹ "Se trata de normas que se determinan conforme a las prácticas vigentes, con el objeto de unificar criterios cuando no existe normatividad expresa o ésta es ambigua. En varios países se da esta figura, a través de la cual se constituyen pactos, convenios o contratos entre los grupos parlamentarios, y que se someten a la aprobación del pleno". Véase Pedroza de la Llave, Susana Thalía, "Técnica legislativa en México", *Elementos de técnica legislativa*, México, Porrúa-UNAM, 2004, p. 129.

no sólo es determinante en los trabajos internos del Congreso, sino que llega al grado de fijar la agenda de relaciones con los poderes.

La facultad de proponer acuerdos parlamentarios corresponde únicamente a los diputados y su trámite es más expedito. Su redacción debe ser precisa y clara y, una vez aprobados, serán suscritos por los secretarios. Los acuerdos parlamentarios se publican de dos formas: en la *Gaceta Parlamentaria* y en el *Periódico Oficial*, sin embargo, surten efecto al momento de ser aprobados por la asamblea. La Constitución, en la fracción I del artículo 70, prohíbe al gobernador negarse a promulgar y ejecutar las leyes, decretos y acuerdos de la legislatura, lo cual, en cierto sentido, acentúa la eficacia del acuerdo parlamentario.

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

III. LA INTEGRACIÓN DEL CONGRESO LOCAL

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

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

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

No existe proporción entre el total de integrantes del Congreso y el número de habitantes en el estado. Para 1918 Nayarit contaba con cien mil habitantes y tenía una asamblea compuesta de quince diputados; en la actualidad son más de novecientos mil habitantes con un Congreso de treinta. El principio de proporcionalidad ciudadana es actualmente alto: alrededor de un diputado por cada treinta mil habitantes. En los primeros cincuenta años de vida constitucional (1918-1975), el número de diputados al Congreso descendió considerablemente hasta llegar al mínimo permitido por la Constitución federal, pero a partir de 1978 el número fue creciendo, animado por el espíritu reformista del gobierno. El aumento de los diputados de minoría fue relativamente estable entre 1978 y 1986, a partir de entonces, por cada dos diputados electos por mayoría relativa se designa uno de minoría, proporción que parece adecuada. La ciudad de Tepic, con poco más de trescientos mil habitantes, concentra cinco de los dieciocho distritos de mayoría, es decir el 28% de los diputados electos por mayoría relativa. Algunas tendencias pugnan por disminuir el tamaño de la asamblea legislativa, al considerarla sobrerrepresentada. El problema principal del número de miembros de una asamblea legislativa no es en todo caso que la cifra promedio no se ajuste a valores más reales, sino que se ha convertido en un factor importante para la crisis del sistema representativo, que parte del hecho de no respetar la garantía del principio de proporcionalidad a que se refiere expresamente la fracción II del artículo 116.

Actualmente las entidades federativas con más diputados son: Estado de México, con setenta y cinco; Guerrero, con cuarenta y seis; Veracruz, con cuarenta y cinco; Nuevo León y Oaxaca, con cuarenta y dos cada una, así como Chiapas, Jalisco y Sinaloa, con cuarenta. En cambio, los estados con menos diputados son: Colima, con veinticinco; Baja California Sur, con veintiuno; Baja California, Durango, Querétaro, Quintana Roo y Yucatán, con veinticinco cada uno, mientras que hay veintinueve diputados en Hidalgo y veintisiete diputados en Aguascalientes y San Luis Potosí.

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

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

Mediante una reforma a la ley electoral se estableció que a ningún partido político o coalición se le podrán asignar por ambos principios más de dieciocho diputados del total de hasta treinta,¹⁰ con lo cual los diputados agrupados en un partido no podrán, por sí solos, aprobar algunas resoluciones cuando se exija votación calificada. Al efecto tendrán que coaligarse o buscar el consenso dos o más fuerzas parlamentarias.

¹⁰ *Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado*, decreto 8351, publicado el 10 de octubre de 2001, t. CLXIX, núm. 44; se refiere a la fracción III del artículo 23 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit.

IV. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

El artículo 25 constitucional señala que el Poder Legislativo se deposita en una asamblea que toma el nombre de Congreso, consagrando así el sistema unicameral democrático del estado de Nayarit.¹¹

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

Los elementos que garantizan la funcionalidad de la asamblea son, en primer término, el lugar de residencia habitual, es decir la sede parlamentaria que, de acuerdo con el artículo 24 constitucional, lo será la ciudad de Tepic, capital del estado, salvo algún cambio temporal.

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

Si tenemos que la asamblea se compone de hasta treinta diputados, requerirá para sesionar cuando menos la asistencia de dieciséis, que son la mayoría de sus integrantes. Sin embargo, el quórum de votación es calificado cuando se trate de reformas a la Constitución, resoluciones sobre juicio político, declaratoria de procedencia, suspensión o desaparición de ayuntamientos, revocación del mandato de sus integrantes, así como para el nombramiento de magistrados, gobernador interino, sustituto o provisional, secretario general del Congreso, auditor general del Órgano de Fiscalización Superior, comisionados de transparencia y para autorizar el cambio de residencia de los poderes constitucionales, entre otras resoluciones.

¹¹ A dicha asamblea se le identifica de diferentes maneras: *legislatura*, nombre con el que se designa el número progresivo que corresponde a una asamblea legislativa para desarrollar sus funciones por el periodo de tres años que comprende su ejercicio constitucional; *Cámara de Diputados*, que alude al lugar donde se llevan a cabo las funciones legislativas del cuerpo colegiado; *asamblea legislativa*, empleada también como sinónimo; *Congreso Constituyente*, *Asamblea Constituyente*, *Constituyente Permanente* y *órgano reformador o revisor*, que se emplean para denotar las funciones constituyentes, y por último se le conoce también universalmente como *Parlamento*, término que se ha venido utilizando con mayor frecuencia en nuestro país para connotar la representación legislativa con un sentido más amplio.

Como todos los congresos locales, el de Nayarit se renueva cada tres años, contados del 18 de agosto al 17 de agosto de los años respectivos. Los periodos ordinarios de sesiones se encuentran previstos en el artículo 36 constitucional: uno que contará desde el 18 de agosto hasta el 17 de diciembre, pudiendo prorrogarse hasta el 30 del mismo mes, y otro que comenzará el 18 de marzo terminando el 17 de mayo, pudiendo también prorrogarse hasta el 30 del mismo mes. En la última parte de dicho precepto se establece que, durante los recesos, pueden efectuarse sesiones extraordinarias.

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

Una organización adecuada del cuerpo legislativo, es otro elemento indispensable para su funcionamiento. Esta organización se traduce en una estructura administrativa con órganos de gobierno representativos de la pluralidad de la asamblea y con recursos humanos, técnicos, materiales y financieros. La estructura técnica y administrativa del Congreso se integra por la Secretaría General, la Oficialía Mayor, la Contraloría Interna y el Órgano de Fiscalización Superior, siendo la Comisión de Gobierno la autoridad administrativa inmediata.¹²

¹² Nuestra Ley Orgánica del Poder Legislativo señala: “El proceso legislativo, la investigación y elaboración de los estudios legislativos, así como la asistencia y seguimiento de los asuntos jurídicos del Congreso se llevarán a cabo a través de la Secretaría General, cuyo titular se denominará Secretario General. La Secretaría tiene la estructura siguiente: Dirección de Proceso Legislativo; Dirección de Asuntos Jurídicos; Dirección de Investigación Legislativa y Biblioteca; Coordinación de la Crónica Parlamentaria; Coordinación de Informática Legislativa; Coordinación de Apoyo Parlamentario, y Departamento de Archivo” (artículo 78). La Oficialía Mayor es la dependencia encargada de la gestión financiera y administrativa del Congreso, que contará con la siguiente estructura: Dirección de Administración; Tesorería; Unidad de Capacitación y Formación

La asamblea desarrolla funciones de diferente naturaleza legislativa, y una forma de distinguirlas es conociendo los diferentes productos normativos que emite, ya que al ser el mismo órgano congresional en el tiempo, sus labores institucionales arrojan diversos resultados legislativos, como enseguida se expresa:

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

Las primeras tres funciones son fundamentales, ya que los productos normativos que se emiten poseen mayor rango y no pueden de ser modi-

Permanente; Departamento de Recursos Humanos y Departamento de Recursos Materiales y Servicios Generales (artículo 80). La Contraloría Interna es la dependencia competente para recibir las quejas, realizar investigaciones, auditorías y la aplicación de los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Congreso, misma que contará con la estructura siguiente: Departamento de Auditoría Financiera, y Departamento de Auditoría Operacional y Administrativa. La Contraloría dependerá técnicamente de la Comisión de Hacienda, Cuenta Pública y Presupuesto en los términos de la ley, debiendo presentar un informe trimestral sobre el cumplimiento de sus funciones (artículo 82).

ficados por el legislador ordinario. Por su parte, las funciones legislativas comunes se basan en las facultades y competencias señaladas en los artículos 71 fracción III, 73 fracción III, 121 fracción I y 124 de la Constitución federal. En cambio, las funciones de control tienen la característica de que el producto no consiste en la forma de una norma jurídica, sino que los actos serán de naturaleza política, administrativa o fiscalizadora.

V. ÓRGANOS DE GOBIERNO POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS

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

1. *La Comisión de Gobierno Legislativo*

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

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

Sus atribuciones más importantes son de carácter político y administrativo: representar la pluralidad de los partidos políticos acreditados; conducir las relaciones políticas de la legislatura; impulsar acuerdos a fin de agilizar el trabajo legislativo; decidir acerca del proyecto de presu-

puesto anual del Congreso y presentarlo al titular del Ejecutivo para su integración en el proyecto de Presupuesto de Egresos, además de proponer al Pleno de la Cámara la designación del secretario general, del oficial mayor y del contralor interno del Congreso.

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

2. *La Diputación Permanente*

Coordina la preparación de los asuntos legislativos y da seguimiento al trámite administrativo. Dicho órgano funciona únicamente cuando el Congreso está en receso.

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

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

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

A la Mesa Directiva corresponde conducir las sesiones de la Cámara y asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno, respetando los principios de imparcialidad y objetividad. Tiene como atribuciones asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones y, realizar, por conducto del presidente, la interpretación de las normas del reglamento y de los demás ordenamientos, así como para la adecuada conducción de la sesión. Como órgano colegiado, adopta sus decisiones

por consenso o, de no haberlo, por la mayoría absoluta de sus integrantes. En caso de empate, el presidente de la mesa tiene voto de calidad. A los miembros de la Mesa Directiva les está prohibido negarse a firmar las resoluciones aprobadas por la asamblea, y el secretario general del Congreso asiste a las reuniones únicamente con voz informativa, quien preparará los documentos necesarios para las mismas, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos que se tomen.

Entre las atribuciones y obligaciones del presidente de la Mesa Directiva destacan las de citar, abrir, presidir, suspender y clausurar las sesiones.

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

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

Cuando así lo determinen sus miembros, las comisiones podrán celebrar reuniones de consulta, audiencia o información, así como comparencias de funcionarios.

De igual manera se prevén cuatro comisiones especiales: Gran Jurado, en sus secciones instructora y enjuiciamiento; Suspensión o Desaparición

de Ayuntamientos; Condecoraciones, Ceremonial y Protocolo; y las de Investigación.

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

Los diputados electos bajo el emblema de un mismo partido político o coalición electoral podrán constituir un solo grupo parlamentario, requiriéndose dos o más diputados para su integración. En caso de que por un partido político sólo haya sido electo un diputado, éste tendrá el carácter de representación parlamentaria. Dicha representación podrá conservarse mientras no se adhiera a un grupo constituido o forme un grupo parlamentario de carácter coaligado con otros diputados.

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

VI. FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL CONGRESO ESTATAL

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

cabo los órganos legislativos, puesto que si no las realizan acarrea una sanción.¹³

Entre las facultades expresas que la Constitución federal confiere a las legislaturas locales tenemos las de naturaleza potestativa y las de cumplimiento obligatorio, como las siguientes:

- a. Expedir normas generales para organizar el patrimonio familiar (artículo 27, fracción XVII).
- b. Presentar iniciativas de ley o decreto ante el Congreso de la Unión (artículo 71).
- c. Participar en el procedimiento para crear nuevos estados dentro de los límites de los ya existentes (artículo 73, fracción III).
- d. Fijar el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto de energía eléctrica (artículo 73 fracción XXIX, número 5o.).
- e. Excitar, durante los periodos ordinarios de sesiones, la intervención de auxilio y protección de los poderes de la Unión en casos de sublevación o trastorno interior (artículo 119).
- f. Expedir las leyes del estado que tendrán validez en su territorio y aprobar las leyes para expedir títulos profesionales (artículos 121, fracciones I y V, y 124).
- g. Dar su consentimiento para que la Federación pueda adquirir bienes inmuebles en su territorio que vayan a ser destinadas al servicio público o al uso común (artículo 132), y
- h. Intervenir en los procedimientos de adición o reforma a la Constitución General (artículo 135).

El artículo 47 de la Constitución de Nayarit concentra las atribuciones del Congreso, destacando tres tipos de facultades constitucionales: legislativas, administrativas y jurisdiccionales. En el siguiente cuadro se identifican las más importantes:

¹³ Tesis jurisprudenciales 10/2006 y 11/2006, Pleno, controversias constitucionales.

<i>Legislativas</i>	<i>Administrativas</i>	<i>Jurisdiccionales</i>
<p>Dictaminar, discutir y aprobar o rechazar las reformas o supresiones de los ordenamientos legales relativos a todos los ramos de la administración pública, así como aquellas disposiciones u ordenamientos relativos al gobierno interior, incluyendo las leyes orgánicas de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y la del gobierno municipal.</p> <p>Hacer la interpretación auténtica de la ley.</p> <p>Aprobar leyes sobre vías de comunicación locales, empresas de utilidad pública y aprovechamiento de aguas de jurisdicción estatal.</p> <p>Emitir la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública.</p> <p>Aprobar los códigos sustantivos y adjetivos civiles y penales.</p> <p>Expedir las normas aplicables al régimen interior de la legislatura.</p> <p>Dictar leyes de amnistía e indulto.</p> <p>Aprobar leyes y decretos en las materias que no sean de la competencia federal, y las que haga obligatorias la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas todas las facultades que la Constitución confiere a la legislatura.</p>	<p>Crear municipios y fijar límites de las municipalidades.</p> <p>Constituirse en colegio electoral para designar al gobernador interino, provisional o sustituto.</p> <p>Designar a los magistrados del Poder Judicial.</p> <p>Ratificar el nombramiento del procurador general de Justicia.</p> <p>Cambiar la residencia de los poderes.</p> <p>Declarar beneméritos del estado a sus benefactores y a quienes se hayan distinguido por servicios eminentes, cuando menos diez años después de su fallecimiento.</p> <p>Crear o suprimir empleos públicos.</p> <p>Facultar al Ejecutivo para que constituya empresas públicas.</p> <p>Determinar la distribución de participaciones federales.</p> <p>Evaluar el desempeño de las funciones del Órgano de Fiscalización Superior.</p> <p>Citar a los funcionarios públicos.</p> <p>Conceder el revalúo de fincas urbanas y rústicas.</p>	<p>Suspender ayuntamientos o declarar que han desaparecido.</p> <p>Terminar las diferencias por límites municipales.</p> <p>Erigirse en Gran Jurado para la formación de causa contra el gobernador, magistrados, secretario general de Gobierno y los demás secretarios de despacho, incluyendo al procurador general de Justicia, sea por delitos del orden común u oficiales, a pedimento de autoridad competente.</p> <p>Decretar el desafuero de los diputados.</p> <p>Seguir el procedimiento de responsabilidad a los servidores públicos del estado, empresas públicas descentralizadas o ayuntamientos.</p> <p>Conceder amnistía.</p>

Haciendo una revisión sistemática, otras facultades y obligaciones constitucionales del Congreso son las siguientes: rehabilitar los derechos ciudadanos (artículo 21); autorizar licencias a los diputados (artículo 31); convocar a elecciones ante la falta absoluta de los diputados (artículo 32); aprobar las leyes fiscales del estado y municipios (artículo 37); aprobar el presupuesto del estado, resolviendo las observaciones del Ejecutivo (artículo 38); nombrar la Diputación Permanente (artículo 39); recibir el informe anual del gobernador y la previa comparecencia de funcionarios (artículo 42); dispensar los trámites de un proyecto legislativo (artículo 52); aprobación calificada de los proyectos devueltos por el Ejecutivo (artículos 54, 55 y 56); recibir la protesta constitucional del gobernador (artículo 63); designación de gobernador interino o provisional (artículos 64, 65 y 66); calificar la renuncia del gobernador (artículo 67); autorizar al gobernador para que salga del territorio del estado o se separe del ejercicio de sus funciones por más de veinte días (artículo 68); tramitar las iniciativas de leyes o decretos que sean de la competencia federal ante el Congreso de la Unión (artículo 69, fracción III); recibir la protesta constitucional del gobernador constitucional o del interino (artículo 69, fracción XXX); autorizar al gobernador el arreglo de límites y los convenios para la entrada y paso de fuerzas de seguridad (artículo 69, fracción XXXI); expedir la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (artículo 72); recibir al secretario general de Gobierno o al funcionario que legalmente lo supla, cuando el gobernador no pueda concurrir a las sesiones que marca la ley (artículo 78); aprobar los nombramientos y sustituciones de los magistrados al Tribunal Superior de Justicia (título quinto); sujetarse al plazo determinado para hacer la ratificación del procurador general de Justicia (artículo 94); hacer el nombramiento del presidente de la Comisión de los Derechos Humanos (artículo 101); expedir la Ley de la Defensoría de Oficio (artículo 103); decretar la desaparición de ayuntamientos y designar los consejos municipales (artículo 107); determinar los servicios públicos municipales (artículo 110); revisión y fiscalización de la cuenta pública de los municipios (artículo 114); determinar las contribuciones e ingresos de los municipios (artículo 115); expedir la Ley del Órgano de Fiscalización Superior y aprobar el nombramiento del auditor general (artículo 121); instaurar y desahogar juicio político y las declaratorias de procedencia y aprobar la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos (Título Octavo); tramitar las reformas y adiciones a la Constitución y emitir el cómputo de los votos de los ayuntamientos (ar-

título 131); aprobar la ley de adquisiciones (artículo 133); aprobar la ley electoral, establecer los medios de impugnación y tipificar los delitos electorales (artículo 135).

1. Las prohibiciones constitucionales del Congreso

Por prohibiciones entendemos el conjunto de actos o procedimientos sobre los cuales el Congreso está impedido a ejecutar o hacer debido a las limitaciones que le impone la Constitución. El artículo 48 constitucional prohíbe al órgano legislativo abandonar, renunciar, suspender o delegar las facultades expresas o implícitas que le confiere la Constitución.

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

2. La delegación de facultades extraordinarias al gobernador

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

da, derogada o abrogada por el titular del Ejecutivo en ejercicio de facultades extraordinarias.

Sin embargo, las autorizaciones de delegación extraordinaria de facultades serán únicamente aquellas que se juzguen necesarias, con la obligación de que, con posterioridad a la ejecución de los actos, el gobernador las someterá a la aprobación o reprobación de la asamblea legislativa. Tal autorización implica que su trámite sea de naturaleza excepcional y temporal, de ninguna manera general o permanente. El uso que el gobernador haga de las facultades extraordinarias, concedidas conforme a dicha fracción, no equivale a potestades sin control, ya que *a posteriori* debe rendir irremediablemente cuentas al Congreso, el cual podrá exigir las responsabilidades a que hubiere lugar.

VII. FUNCIONES DEL CONGRESO

Según Francisco Berlín Valenzuela, las funciones más importantes del Parlamento en el Estado contemporáneo son: representativa, deliberativa, financiera, legislativa, de control, de orientación política, jurisdiccional, electoral, administrativa, de indagación, de comunicación y educativa.¹⁴

En cambio, el maestro Jorge Fernández Ruiz clasifica las facultades del órgano legislativo en materia organizacional, tributaria, económica, poblacional, cultural, educacional, jurisdiccional, de defensa nacional, seguridad pública, de comunicaciones y transportes, de trabajo, salud e implícitas del Congreso. Luego, en ejercicio de la función jurisdiccional, las clasifica en las de arreglo de límites entre entidades federativas y amnistía, separando también las funciones administrativas y electorales.¹⁵ La clasificación del maestro Fernández Ruiz nos parece adecuada en el contexto de nuestro sistema presidencial y congresional.

Juan José Ríos Estavillo dice que existen cuatro tipos de funciones: las de órgano generador (formal y materialmente legislativas); las de órgano interventor (materialmente políticas, administrativas y jurisdiccionales); las de órgano revisor (actos de control) y las de órgano específico (de organización interior).¹⁶

¹⁴ Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, nota 6, pp. 123 y ss.

¹⁵ Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 303 y ss.

¹⁶ Ríos Estavillo, Juan J., "Legislación", *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Porrúa-UNAM, 2002, t. XII, pp. 642-643.

De acuerdo con Barceló Rojas, en su estudio de derecho local estadounidense, las legislaturas tienen como primera función la legislativa. La segunda función es fijar los impuestos y autorizar los presupuestos. Otra gran función es vigilar la adecuada ejecución o gestión administrativa que llevan a cabo el gobernador y las agencias administrativas: se trata del poder de supervisión o control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo. Una cuarta función es la de designar, o participar junto con el gobernador, en el nombramiento de ciertos funcionarios. Esta función incluye la facultad de destitución que deviene del juicio político. La quinta función es la de promover reformas constitucionales.¹⁷

Por último, para Miguel Ángel Camposeco Cadena, las funciones básicas se resumen en funciones representativas; hacendarias, financieras y de carácter presupuestal; de fiscalización superior sobre el Ejecutivo; electorales; jurisdiccionales; de investigación sobre otros poderes; de representación política, y funciones políticas en general.¹⁸

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

1. *La función legislativa*

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

Se comparte la tendencia de la constitucionalización del procedimiento legislativo, como resultado de la transformación del derecho basado por la Constitución,¹⁹ de manera que hallan respuesta en ese sistema constitucio-

¹⁷ Barceló Rojas, Daniel Armando, *Introducción al derecho constitucional estatal estadounidense*, México, UNAM, pp. 110-113.

¹⁸ Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, p. 116.

¹⁹ Guastini, Ricardo, "La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano", en Carbonell, Miguel (ed.), *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 46-54.

nalizado el derecho de iniciativa, la interpretación legislativa, las reglas de discusión, promulgación, veto, publicación y entrada en vigor, así como la reforma constitucional, la creación de municipios y las funciones de control en general, con la característica que en esos procedimientos se aplican directamente las normas constitucionales, incluyendo párrafos de estructura desarrollada para elaborar las leyes, creando con ello verdaderas cláusulas de técnica legislativa que luego se concretan en el reglamento parlamentario. Tal es el caso de los artículos 38, apartado A; 46; 47, fracción I, segundo párrafo; 49, 50 a 59 y 131 de la Constitución Política del Estado de Nayarit.²⁰

Desde el punto de vista de quien esto escribe no hay uno, sino varios procedimientos legislativos, dependiendo de la naturaleza jurídica y política de las facultades constitucionales conferidas al Congreso.²¹ Los procedimientos legislativos se clasifican en procedimiento ordinario y en procedimiento especial.

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

El procedimiento especial es aplicable a una variedad de casos. Por su propia naturaleza existen tres tipos de procedimientos especiales de la legislatura estatal, a saber:

²⁰ El artículo 57 aprobado por el Constituyente nayarita de 1918 dio mucha importancia al tema legislativo, pugnando por conferir claridad a la hora de publicar las resoluciones emitidas por la legislatura. Léase el siguiente texto: “Al promulgarse una disposición legislativa que adopte, modifique o derogue uno o varios artículos de otra ley, serán reproducidos textualmente al pie de la nueva, los artículos que a ella se refiera”. El texto original del artículo 57 ya derogado es un ejemplo del nivel de meticulosidad técnica empleada por los constituyentes, con la finalidad de que gobernados y juzgadores pudieran ubicar y comparar las modificaciones legislativas, evitando así errores de interpretación y aplicación. Véase Madero Estrada, José Miguel (comp.), *Constitución Política de Nayarit, origen y reforma 1918-1996*, México, UAN.

²¹ Camposeco Cadena, Miguel Ángel *et al.*, *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, 2005, p. 27. El autor opina de la existencia de dos tipos de procedimientos: los calificados como normativos y los denominados parlamentarios.

1. *Los procedimientos especiales de carácter legislativo que tienen por objeto tramitar y aprobar reformas a la Constitución federal y a la Constitución local, así como el ejercicio del derecho de iniciativa ante el Congreso de la Unión.* En dichos procedimientos van a intervenir órganos de diferente orden de competencia con fórmulas determinadas para la tramitación de las respectivas resoluciones. Por citar un ejemplo, el procedimiento de reforma a la Constitución local, tiene un carácter multiinstancial, como enseguida se expone:

<i>Iniciativa</i>	<i>Congreso</i>	<i>Ayuntamientos</i>	<i>Cómputo y declaratoria</i>	<i>Ejecutivo</i>
La iniciativa surge exclusivamente del gobernador o de los diputados. Eventualmente una iniciativa puede ser presentada por uno o varios diputados a la vez, o por diputados y el gobernador de manera simultánea.	Análisis y aprobación del dictamen por la comisión; lecturas, discusión y aprobación del proyecto con el voto de las dos terceras partes de diputados miembros del Congreso. Aprobado el decreto se remite a los veinte ayuntamientos.	Se necesita que lo aprueben las dos terceras partes del número total de ayuntamientos de la entidad. Despliegan al interior de sus respectivas asambleas, el análisis y votación del decreto remitido por el Congreso. Concluido el procedimiento, los ayuntamientos remiten al Congreso las actas con los resultados de la aprobación o rechazo.	El Congreso o eventualmente la Diputación Permanente hacen el cómputo y emiten la declaración de aprobación de la reforma constitucional, firmando el decreto, ordenando su promulgación y publicación.	El Congreso o la Diputación Permanente remiten al gobernador la declaratoria de aprobación para su promulgación y publicación en el <i>Periódico Oficial</i> . El gobernador debe publicar el decreto promulgatorio.

En ese tenor, la Ley Orgánica del Poder Legislativo establece lo siguiente:

Artículo 96. Las adiciones y reformas a la Constitución local deberán observar el siguiente trámite legislativo:

- I. Recepción de la iniciativa y turno a comisión o comisiones competentes;
- II. Estudio y dictamen;
- III. Discusión y aprobación en su caso, por el voto afirmativo de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura;
- IV. Aprobada por el Pleno, la resolución se cursará a los ayuntamientos de la entidad, a efecto de recabar la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de los mismos;
- V. La Mesa Directiva del Congreso o de la Diputación Permanente, realizará el cómputo y declaratoria de aprobación, remitiéndose al Poder Ejecutivo para los efectos de su promulgación y publicación, y
- VI. Tratándose de reformas y adiciones a la Constitución General, las minutas no estarán sujetas a modificación, no obstante su trámite consistirá en su estudio, dictamen, discusión y aprobación por la mayoría de los presentes, ordenando su publicación en el Periódico Oficial y remitiendo la resolución al Congreso de la Unión para los efectos conducentes.

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

3. *Los procedimientos especiales para el ejercicio de las funciones de control*, cuya naturaleza no tiene por objeto la expedición de leyes, sino de resoluciones materialmente administrativas o bien declaraciones de naturaleza constitucional, como las siguientes: intervenir en la admisión de estados dentro de los límites de los ya existentes; ratificar el nombramiento de procurador general de Justicia; emitir acuerdos parlamentarios de diversa índole sobre el comportamiento de la administración; fiscalizar y revisar cuentas públicas; autorizar permisos al gobernador para que salga del territorio del estado o se ausente de sus funciones; nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, a los consejeros del Consejo Electoral del Estado, magistrados del Tribunal Electoral del Estado, el presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y comisionados de transparencia; nombrar gobernador interino, provisio-

nal o sustituto; designar a los miembros del Consejo Municipal; autorizar solicitudes de licencia y renuncia de ciertos servidores públicos; recibir y evaluar el informe del gobernador; intervenir en la solución de conflictos entre municipios, y entre municipios y el Poder Ejecutivo; aprobar la creación de municipios dentro de los límites de los ya existentes; autorizar los convenios de arreglo de límites del territorio estatal que presente el gobernador; intervenir en aquellos asuntos donde se solicite al Congreso atender conciliatoriamente los problemas de límites entre municipios.

Formalmente, es el Congreso el único órgano estatal que tiene a su cargo la función legislativa, pero la integridad del proceso legislativo no le ha sido atribuido exclusivamente, ya que el Poder Ejecutivo también tiene una función particular de control sobre esa actividad, por su derecho de iniciativa de reforma constitucional, leyes y decretos, su participación en las deliberaciones parlamentarias, así como por la obligación de publicar las resoluciones camerales y el derecho a presentar observaciones, que orienta la confección de la norma jurídica.

Entonces, el procedimiento ordinario y los distintos procedimientos especiales forman un derecho instrumental que tiene como propósito regular la actividad de un órgano legislativo principal y, de menos, permite la participación de otro órgano coadyuvante: el Ejecutivo. En sentido amplio, este derecho no se limita a regular la función de crear normas jurídicas, sino también el conjunto de funciones de control y evaluación hacia el Poder Ejecutivo. De esta forma, el derecho procesal legislativo se constituye por normas de carácter constitucional, legal, reglamentarias, consuetudinarias, de prácticas, costumbres y precedentes, cuyo objeto es regular la elaboración, presentación, modificación y desahogo de propuestas.

La iniciativa legislativa y sus trámites

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

nal o sustituto; designar a los miembros del Consejo Municipal; autorizar solicitudes de licencia y renuncia de ciertos servidores públicos; recibir y evaluar el informe del gobernador; intervenir en la solución de conflictos entre municipios, y entre municipios y el Poder Ejecutivo; aprobar la creación de municipios dentro de los límites de los ya existentes; autorizar los convenios de arreglo de límites del territorio estatal que presente el gobernador; intervenir en aquellos asuntos donde se solicite al Congreso atender conciliatoriamente los problemas de límites entre municipios.

Formalmente, es el Congreso el único órgano estatal que tiene a su cargo la función legislativa, pero la integridad del proceso legislativo no le ha sido atribuido exclusivamente, ya que el Poder Ejecutivo también tiene una función particular de control sobre esa actividad, por su derecho de iniciativa de reforma constitucional, leyes y decretos, su participación en las deliberaciones parlamentarias, así como por la obligación de publicar las resoluciones camerales y el derecho a presentar observaciones, que orienta la confección de la norma jurídica.

Entonces, el procedimiento ordinario y los distintos procedimientos especiales forman un derecho instrumental que tiene como propósito regular la actividad de un órgano legislativo principal y, de menos, permite la participación de otro órgano coadyuvante: el Ejecutivo. En sentido amplio, este derecho no se limita a regular la función de crear normas jurídicas, sino también el conjunto de funciones de control y evaluación hacia el Poder Ejecutivo. De esta forma, el derecho procesal legislativo se constituye por normas de carácter constitucional, legal, reglamentarias, consuetudinarias, de prácticas, costumbres y precedentes, cuyo objeto es regular la elaboración, presentación, modificación y desahogo de propuestas.

La iniciativa legislativa y sus trámites

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

formalmente concreta un derecho público constitucional para promover nuevas normas jurídicas.²²

En cambio, el derecho de iniciativa es la facultad que la Constitución, en su artículo 49, confiere a determinadas personas o entes para presentar propuestas de ley o decreto al Congreso, obligándolo a estudiar y emitir las resoluciones de su competencia. Su ejercicio comprende, por separado, las proposiciones de adición o reforma constitucional, según el artículo 131 constitucional y el ya transcrito artículo 96 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo. La característica principal de las personas o entes que ejercen tal derecho están investidos de representación política e institucional. Excepcionalmente pueden formular iniciativas otras personas físicas o morales, siempre que se sujeten a los trámites de reglamento.²³ Una situación digna de tomarse en cuenta, es que también la pueden ejercer los grupos parlamentarios acreditados en la legislatura, sin que ello varíe la autoría de los proyectos.²⁴

Pues bien, el derecho de iniciativa legislativa se ejerce por los diputados, el gobernador, el Tribunal Superior de Justicia y los ayuntamientos. Las iniciativas de los dos primeros son individuales, pero pueden presentarlas dos o más legisladores simultáneamente; por su parte, el gobernador puede presentarlas en unión de uno o más legisladores. Las iniciativas del tribunal y los ayuntamientos son de naturaleza colegiada; es decir, se sustentan en los respectivos acuerdos de sus órganos internos.²⁵

²² *Ibidem*, p. 33.

²³ Los artículos 89 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y 105 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, prevén la presentación de iniciativas por particulares. En este caso, las proposiciones serán publicadas en la *Gaceta Parlamentaria* para el eventual patrocinio de algún integrante de la Legislatura. Es facultad del presidente del Congreso o el de la Diputación Permanente de turnar el escrito a las comisiones que dictaminan, a fin de que éstas, potestativamente, determinen si son o no de tomarse en cuenta. Si la decisión es negativa, se archivará el asunto y no habrá recurso ulterior. Pero si procede, seguirán los trámites del reglamento.

²⁴ En nuestra Constitución todavía no se reconoce la iniciativa popular ciudadana. Pero con la modalidad de iniciativa popular en el ámbito municipal, conforme al artículo 44 de la Ley Municipal del Estado de Nayarit, los habitantes y vecinos de cualquier municipalidad tienen derecho a sugerir, opinar o presentar ante el ayuntamiento, iniciativas de bandos y reglamentos municipales. El efecto único de esta iniciativa municipal es el de proposición para crear o reformar un ordenamiento municipal.

²⁵ La Constitución del estado de Guanajuato presenta un requisito digno de mencionar cuando el ayuntamiento inicie una ley o decreto, ya que en su artículo 56, fracción IV, obliga al Congreso a recabar la opinión de los ayuntamientos durante el proceso le-

El derecho de la legislatura local de solicitar se inicie una ley federal, es otro tipo de acción legislativa digno de estudio. Quienes lo ejercen, poseen un derecho sumamente restringido: sólo el gobernador tiene facultad expresa de solicitar al Congreso local que inicie una propuesta de ley federal y, por supuesto, únicamente la legislatura puede ejercer el derecho de iniciar leyes federales. Conviene puntualizar que el artículo 71 de la Constitución federal estatuye el derecho de iniciativa de leyes federales en favor de los diputados y senadores, del presidente de la República y de las legislaturas de los estados del país. Como se ve, el gobernador no tiene esa facultad. Puede decirse que en el ámbito estrictamente local existe una incipiente intervención del gobernador, ya que posee un derecho limitado, de naturaleza previa que se constriñe a una petición al Congreso, como se desprende textualmente de la fracción III del artículo 69 constitucional. Pero quien goza la facultad exclusiva de pedir y presentar la iniciativa formalmente al Congreso de la Unión es la legislatura local.

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

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

1. Si es por la especialidad o tipo de ley, encontramos que existen iniciativas de reforma constitucional, de leyes orgánicas o reglamentarias, las aplicables al ámbito de la administración pública, las que corresponden a la esfera de la administración o procuración de justicia, las que competen a los órganos constitucionales autónomos, las iniciativas de legislación codificada, así como las fiscales, financieras o presupuestarias.
2. En cambio, si la clasificación atiende a su naturaleza jurídica, pueden ser iniciativas de ley, decreto o acuerdo; de reforma constitucional, y de iniciativa federal.

gislativo. Es decir la diversidad municipal debe ser atendida al momento de analizar, discutir y aprobar las leyes que impacten en la vida de los municipios, sin que esto implique condicionar la iniciativa del ayuntamiento.

3. También se clasifican por el autor que presenta las iniciativas, mismas que, de acuerdo con el artículo 49 constitucional, tendrán carácter unipersonal las de los diputados y el gobernador, y serán colegiadas, por provenir de ente un público, del Tribunal Superior de Justicia o los ayuntamientos.
4. Por su exclusividad, el Congreso es el único órgano que tiene derecho a presentar iniciativas de leyes federales ante el Congreso de la Unión, según el artículo 71 de la carta magna. Ningún otro poder estatal podrá hacerlo.
5. Por su finalidad, se clasifican en iniciativas de nueva ley, y de reforma, adición, derogación o abrogación de leyes orgánicas, reglamentarias y ordinarias vigentes.
6. Las iniciativas de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos son iniciativas obligatorias, exclusivas y de tiempo determinado conforme al artículo 38 de la Constitución local.
7. Existen iniciativas que el gobernador no inicia en virtud de que la resolución final de la asamblea legislativa no requiere de su promulgación, como es la legislación orgánica del Congreso y las del Órgano de Fiscalización, además de que no pueden ser vetadas.
8. Por último, las iniciativas de naturaleza parlamentaria que presentan exclusivamente los diputados como punto de acuerdo. El Ejecutivo no podría presentar, por ejemplo, iniciativa sobre la ley orgánica o el reglamento parlamentario, pues sería considerada políticamente una intromisión a la independencia del Poder Legislativo.

Los requisitos para presentar una iniciativa legislativa se clasifican en requisitos de forma, en tanto que los proyectos deben presentarse por escrito, dirigirse a la Secretaría General del Congreso y entregar un respaldo electrónico en procesador de palabras, y en requisitos de fondo, como son: señalar el nombre, cargo y firma del iniciador para demostrar que se cuenta con la necesaria personalidad jurídica; fijar la denominación y objeto de la iniciativa, sea que se trate de una reforma, adición o supresión total o parcial, o bien de una nueva ley; desarrollar una exposición de motivos y, finalmente, presentar el contenido del texto normativo. Sin embargo, de acuerdo con criterios jurisprudenciales, no es necesario que en la iniciativa se exprese su fundamentación y motivación, como si se tratara de una resolución administrativa, toda vez que, respecto de las leyes, queda satisfecha esa necesidad cuando éstas son emitidas

por el órgano constitucionalmente facultado, es decir la asamblea legislativa. “El Constituyente no consideró a las exposiciones de motivos como elementos determinantes de la validez de las leyes, ni tampoco calificó la función que habría de desempeñar en algunas de las fases de creación de las leyes”.²⁶

Técnicamente, una iniciativa contiene dos partes principales: la exposición de motivos, y el texto normativo que forma el conjunto de sus disposiciones. La primera es la argumentación que hace el autor de la iniciativa de ley o decreto, para justificar la necesidad de legislar y las causas que motivan los proyectos, señalando la forma en que se pretende resolver el problema, las razones de la decisión, el objeto y bienes que protege y las soluciones que aporta. Para Miguel Ángel Camposeco Cadena, la exposición de motivos no forma parte del articulado de la ley, pero es un capítulo relacionado con la parte general y particular de la ley, formando una especie de litis parlamentaria con el dictamen legislativo.²⁷ La Ley del Periódico Oficial de Nayarit establece la obligación de publicar la exposición de motivos de la resolución aprobada y no obstante que carece de efectos vinculatorios, también es cierto que cumple con una función explicativa. Tampoco da lugar a considerar tal parte como preámbulo o consideraciones de una ley.²⁸ El texto normativo es el conjunto de disposiciones jurídicas que se exponen al final de la iniciativa con un lenguaje preciso y concreto, cuya estructura se compone de libro, título, capítulo, sección, artículo, tabla, relación o lista, base, apartado, párrafo, fracción, inciso, subinciso, frase y puntos.²⁹

²⁶ Amparo en revisión 5880/90, 1360/90, 1553/90, 1571/90 y 1611/90, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época,

²⁷ Siendo que la exposición de motivos es el capítulo principal donde el autor de la iniciativa informa sobre los antecedentes, fundamentos jurídicos y razones generales y particulares que la justifican, es preciso puntualizar que, como expone el maestro Camposeco Cadena, las cámaras están afectas al principio de legalidad constitucional que obliga a fundar y motivar sus resoluciones. Sin embargo, el acto legislativo se sustenta en que el Congreso es un órgano legalmente creado e investido con la facultad de decretar las leyes. Véase Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *op. cit.*, nota 21, pp. 110-11.

²⁸ La Ley del Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit, con decreto 8498 publicado el 10 de diciembre de 2003 en el tomo CLXXII, número 97, establece en su artículo 14 que tanto las reformas constitucionales como las leyes, decretos o acuerdos expedidos por el Congreso, deberán incluir de manera íntegra la correspondiente exposición de motivos de la resolución aprobada.

²⁹ Véanse las partes que componen la ley, *ibidem*, pp. 147 y ss.

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

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

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

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

Cada diputado tendrá en su poder copia del expediente respectivo. Antes de discutirse un dictamen con proyecto debe darse aviso por escrito a su autor, por lo menos dos días antes la fecha de la sesión en que ha-

brá de discutirse. El autor de la iniciativa podrá decidir, libremente, si asiste o no a la sesión en que deba discutirse el proyecto. La participación del autor o su representante será únicamente con voz pero sin voto, y sus intervenciones se regirán conforme a las normas y acuerdos del Congreso.

El proyecto se discute primero en lo general y luego en lo particular. La discusión en lo general se refiere a todos sus aspectos y alcances; podríamos decir que es el apartado político visto en su conjunto. En cambio, la discusión en lo particular comprende el examen de cada una de las partes del proyecto previamente reservadas. El debate legislativo comprende la libre expresión de las ideas.

De la misma forma, todos los asuntos que el Congreso deba resolver y que no sean de mero trámite, se someterán a votación de la asamblea. Las votaciones serán nominales, económicas y por cédulas, quedando prohibido votar por aclamación.³⁰

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

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

I. Cuando se trate de nuevos ordenamientos, llevarán un nombre o título. En él se indicará el tipo, número, fecha y, de forma precisa, pero breve, el contenido u objeto de la disposición nombrada. Cada ordenamiento se

³⁰ Una importante aportación del Manual de Paul Mason sobre procedimiento legislativo señala que todo órgano deliberativo tiene obligación de respetar las normas vigentes establecidas por la Constitución, las leyes y los fallos de los tribunales. Su incumplimiento invalida toda medida o decisión que se tome. A no ser que lo proscriban la Constitución, las leyes u otra autoridad superior, el órgano puede adoptar, por mayoría de votos, sus propias normas de procedimiento parlamentario y en todo momento, también por mayoría de votos, puede modificar, suspender o revocar sus reglas y normas. Todos los miembros de un órgano son iguales y cada uno goza de iguales derechos dignos de igual respeto. Se tiene que velar por los derechos de la minoría, al igual que por los de la mayoría. Según el citado autor norteamericano, todo procedimiento parlamentario se basa en principios comunes a su estructura normativa; por ello, antes que un compendio de normas técnicas pormenorizadas, resulta esencialmente lógico y simple. Consúltese *Mason's of Legislative Procedure*; traducción de Emilio Bernal Labrada, Estados Unidos, Sociedad Norteamericana de Secretarios de Asambleas Legislativas, 1998, pp. 3-43.

identificará y denominará plenamente y se distinguirá de otros, llevándose un registro documental y cronológico;

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

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

IV. Las normas temporales especificarán su periodo de vigencia;

V. Todos los ordenamientos contendrán un índice desglosado;

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

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

VIII. Las reglas generales sobre el contenido normativo de las resoluciones deberán: a) Responder a un criterio único de ordenación; b) Su contenido normativo irá de lo general a lo particular, de lo abstracto a lo concreto, de lo normal a lo excepcional y de lo sustantivo a lo adjetivo; c) El desarrollo temático se hará de manera jerárquica y ordenada, sin dejar vacíos o lagunas; y d) El orden interno precisará: la finalidad, las definiciones cuando así proceda, el ámbito de aplicación, la parte sustantiva, las infracciones y sanciones, el procedimiento y si las hubieren las disposiciones finales.

Los actos que comprende la función legislativa para aprobar una ley, son:³¹

1. Presentación de la iniciativa.
2. Recepción, registro y publicación en la *Gaceta Parlamentaria*.
3. Presentación en la página electrónica del Congreso y envío a los correos electrónicos de los legisladores.

³¹ El desglose de los puntos se sustenta en la Ley Orgánica del Poder Legislativo y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nayarit, ordenamientos vigentes. El procedimiento cambia cuando se trate de reformas constitucionales, ya que, conforme al artículo 131, se va a requerir la aprobación de las dos terceras partes de los ayuntamientos, es decir dieciseis actas aprobatorias de un total de veinte, y enseguida realizarse el cómputo y declaratoria de aprobación para remitirse al Ejecutivo, quien debe publicar.

4. Previo aviso a la asamblea, la iniciativa se turna a la comisión competente para su estudio y dictamen.
5. Actividades colegiadas al interior de la comisión, verificación de consultas, audiencias, foros o estudios. Elaboración del proyecto de dictamen.
6. Aprobación y firma del dictamen por los miembros de la comisión. Firma y presentación del voto particular, si hubiere.
7. Reenvío al Pleno de la legislatura y registro en la agenda para asuntos en cartera.
8. Dos lecturas en sesión plenaria, salvo dispensa de la segunda por notoria urgencia; se avisa al autor de la iniciativa el día en que se va a discutir para que participe en las deliberaciones
9. Apertura de la discusión y registro de oradores.
10. Discusión en lo general.
11. Discusión en lo particular, previo artículos reservados.
12. Cierre de la discusión.
13. Inicio y cierre de la votación.
14. Cómputo y declaratoria de votos, aprobación o rechazo.
15. Declaratoria de remisión al Ejecutivo para su promulgación y publicación.
16. Presentación de observaciones del Ejecutivo, si hubiere.
17. Aviso a la asamblea y reenvío a la comisión dictaminadora para el estudio de las observaciones.
18. Presentación y lectura ante el pleno del dictamen sobre las observaciones; se avisa al gobernador el día en que se va a discutir para que participe en las deliberaciones.
19. Apertura y cierre de la discusión del dictamen de observaciones.
20. Votación, cómputo y declaratoria de resultados de las observaciones.
21. Declaratoria de remisión al Ejecutivo para su publicación.
22. Publicación y entrada en vigor.

Conforme una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Legislativo no está obligado a oír y dar oportunidad de defensa a todas las personas que se encuentren en los supuestos de las normas jurídicas que elabore, porque el objeto de la legislación es la creación de situaciones jurídicas generales, y obligar al Poder Legislativo

a respetar estrictamente la garantía de audiencia haría imposible o ineficaz la actividad legislativa.³²

El artículo 99 del Reglamento del Congreso obliga a llevar un control de los documentos del proceso legislativo: deben asentarse en un libro de registros con los datos correspondientes; dar copia certificada al presidente del Congreso o al de la Diputación Permanente; remitir copia certificada a los coordinadores de los grupos parlamentarios acreditados en la legislatura, así como a los diputados que no pertenezcan a alguno de ellos, cuando lo soliciten, y transcribirse en el sistema de informática legislativa, para su difusión y consulta en la red interna.

Nuestra Suprema Corte de Justicia ha resuelto que cuando los miembros de un grupo parlamentario o de alguna comisión no estén de acuerdo con las decisiones que se tomen y por consecuencia no suscriban los documentos oficiales, tales como actas, minutas o dictámenes, que les dan formalidad y validez a aquellas, no pueden tener como efecto la nulificación de las decisiones tomadas por las mayorías parlamentarias. El alto tribunal sostiene que, si bien las minorías deben ser escuchadas por virtud de nuestros principios constitucionales, ello no significa que pueden obstaculizar los procedimientos. En ese sentido se pronuncia nuestro reglamento parlamentario en su artículo 38 que, en la parte conducente, dice: “Los integrantes de la Mesa Directiva no podrán negarse a firmar las resoluciones aprobadas por la asamblea legislativa”.

Siguiendo a Felipe Tena Ramírez:

El acto legislativo concluye en el punto en que la ley emanada del Congreso ya no es objetable por el Ejecutivo, bien sea por haber transcurrido el término constitucional sin que éste hubiere formulado observaciones, o bien porque, habiéndolas presentado, el Congreso no las aceptó o, al contrario, modificó de acuerdo con ellas el proyecto original. El acto legislativo es entonces definitivo y perfecto, mas para que sea obligatorio, es menester que se inicie, mediante la promulgación, la actividad del Poder Ejecutivo.³³

En efecto, si bien las resoluciones del Congreso una vez publicadas se convierten en ley o decreto, o reforma constitucional, en su caso, lo único que queda es disponer su aplicación y obediencia, salvo que conten-

³² Amparo en revisión 3803/67, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época.

³³ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional*, 35a. ed., México, Porrúa, p. 461.

gan vicios de inconstitucionalidad que puedan ser impugnados ante las autoridades judiciales competentes.

2. *La función financiera y presupuestaria*

Esta función congresional contiene una serie de facultades previstas por la Constitución local en materia tributaria, hacendaria, presupuestaria, fomento al desarrollo económico y deuda pública, como enseguida se menciona:

1. Aprobación del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Estado; si los ordenamientos no se encuentran aprobados al inicio de cada año, entonces continuarán vigentes los del año anterior, respecto del presupuesto únicamente en cuanto a gastos obligatorios (artículo 38).
2. Crear y suprimir empleos en el estado y señalar, aumentar o disminuir las respectivas remuneraciones, según las necesidades, y ordenará publicar las remuneraciones integrales de los servidores públicos (artículo 47, fracción V).
3. Aprobar las leyes de ingresos municipales, fiscalizar y revisar sus cuentas públicas (artículo 47, fracción VI).
4. Exentar del pago de contribuciones oyendo al Ejecutivo en casos de indigencia, y autorizar tratamiento fiscal especial como estímulo al desarrollo industrial y económico del estado (artículo 47, fracción XII).
5. Autorizar al Ejecutivo a gravar, enajenar y ceder los bienes del estado, así contraer obligaciones a nombre del mismo (artículo 47, fracción XIV).
6. Facultar al Ejecutivo para constituir empresas públicas y organismos descentralizados (artículo 47, fracción XVI).
7. Fiscalizar y aprobar las cuentas de todos los caudales públicos del estado y los municipios (artículo 47, fracción XXVI).
8. Fijar los valores catastrales para el impuesto predial y revalúo de cualquier finca urbana o rústica (artículo 47, fracción XXXIV).

De entre las funciones de control, una relevante es la facultad presupuestaria que la Constitución encomienda al Congreso local. La aproba-

ción del presupuesto tiene un marco legislativo en sus fases primordiales: iniciativa, análisis, discusión y votación del pleno parlamentario, requiriéndose la intervención del gobernador para su sanción y publicación en el *Periódico Oficial*, incluyendo el derecho de presentar observaciones, y por tales características se trata de un producto auténticamente legislativo, formal y materialmente, puesto que el Congreso tiene la facultad de modificar o rechazar el presupuesto, haciendo posible la ejecución de leyes, planes y programas. No contribuye a esclarecer el problema de si la aprobación del presupuesto es o no un acto legislativo o administrativo, o ambos, el hecho de que la Ley de Presupuestación, Contabilidad y Gasto Público de la Administración Pública del Estado de Nayarit,³⁴ en su artículo 9o., establezca que el Presupuesto de Egresos se contiene en un “decreto” aprobado por el Congreso, por lo que una ley ordinaria y no la Constitución determina que la naturaleza jurídica del presupuesto no sea el de una ley. El artículo 38 constitucional hace una separación rigurosa: considera “ley” a la de Ingresos y no emplea esa misma denominación para la norma de los egresos, al que llama presupuesto, por lo que mantiene una indefinición respecto de su naturaleza jurídica.

A propósito del presupuesto, existe la posibilidad del veto que difiere del veto legislativo. Éste se fundamenta en los artículos 53, 54, 55 y 58 de la Constitución y en el 97 de la ley orgánica, y el primero, en el artículo 38 constitucional que confiere al gobernador el derecho de hacer observaciones a las modificaciones presupuestales aprobadas por el Congreso. Para ese efecto, devolverá el expediente dentro de los cinco días naturales siguientes a aquel en que le haya sido remitido, consignando los motivos y razones por las cuales se opone, así como sus posiciones o propuestas. El Congreso analizará y resolverá sobre las observaciones, dentro de los cinco días naturales posteriores a su recepción, ya sea dentro del periodo ordinario de sesiones o el extraordinario que se convoque al efecto.

Se han venido discutiendo los defectos y lagunas constitucionales para la elaboración, análisis, discusión, aprobación y puesta en vigor del presupuesto. Algunas de estas discusiones han rebasado el marco teórico, para situarse en el plano controversial entre los poderes públicos:³⁵

³⁴ *Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit*, núm. 44, decreto 7245 del 29 de noviembre de 1989, t. CXLVI.

³⁵ Véase al efecto Gutiérrez, Jerónimo; Lujambio, Alonso y Valadés, Diego, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en*

- a) Falta de precisión sobre la naturaleza jurídica del presupuesto.
- b) Intervención del Senado en la aprobación del presupuesto federal.
- c) Involucramiento de las comisiones legislativas en la elaboración del presupuesto.
- d) Facultad de iniciativa y modificación presupuestal.
- e) La fecha de presentación de la iniciativa presupuestal y el tiempo para su aprobación.
- f) Reconducción del presupuesto.
- g) Refrendar el presupuesto de un año a otro para asegurar la continuidad del gasto.
- h) Procedimiento para elaborar el presupuesto.
- i) Colegiación y responsabilidad del gabinete en la elaboración del proyecto.
- j) La participación de todas las comisiones legislativas, en sus respectivos ramos, en el análisis del proyecto.
- k) Límites al legislador para la aprobación del presupuesto.
- l) Veto presupuestal.
- m) La publicación del presupuesto.
- n) Vigencia anual del presupuesto.
- o) Disminución o incremento del gasto después de la aprobación del presupuesto.
- p) Aprobación de programas y proyectos de inversión de pronósticos multianuales.
- q) Vinculación del presupuesto con la planeación para el desarrollo.
- r) Deberes y responsabilidades para garantizar el equilibrio presupuestal.
- s) Sistema de coordinación regional para la asignación y distribución del presupuesto.
- t) Obligaciones de transparencia y derecho a la información en materia presupuestal.

VIII. LA FUNCIÓN DE CONTROL

El control parlamentario es el procedimiento del Congreso que deviene de facultad constitucional para verificar si las acciones del gobierno,

perspectiva histórica y comparada, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

los planes y programas correspondientes, están ajustados a sus funciones y competencias, o si dichas acciones están o no de acuerdo con los criterios de las mayorías parlamentarias o de las minorías opuestas al gobierno. Las consecuencias jurídicas y políticas del procedimiento de control pueden producir eventualmente denuncias de juicio político o medidas correctivas, evidencia pública, medidas preventivas o confirmatorias del proceder del gobierno.

Los controles más aceptados por la doctrina constitucional mexicana, son: el procedimiento legislativo, el financiero, el de nombramiento, las comparecencias y las comisiones de investigación.³⁶

Nuestra Constitución local establece las siguientes:

1. Los periodos de sesiones ordinarios y las prórrogas, así como los periodos extraordinarios (artículos 36, 37 y 40), toda vez que acotan la intervención del Ejecutivo en materia legislativa y pueden llegar a circunscribir una agenda legislativa.
2. La elaboración, presentación, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos y sus modificaciones (artículos 38 y 47 fracción VI), en virtud de que, si bien el gobernador posee facultades para vetar el presupuesto modificado, el Congreso tiene la última palabra en su aprobación.
3. La función de crear y suprimir empleos en el estado (artículo 47, fracción V), que se concreta en la aprobación del presupuesto.
4. La expedición de la convocatoria a sesiones extraordinarias. Cuando proviene del gobernador, éste debe rendir informe sobre los motivos de la convocatoria (40, fracción II).
5. La comparecencia del Ejecutivo y los secretarios del despacho ante el pleno legislativo o comisiones, con motivo del informe anual de labores (artículo 42)
6. La función de los diputados para informarse sobre el estado de la educación pública, el cumplimiento de las obligaciones de los funcionarios públicos, la situación de la industria, el comercio, la agricultura y minería, así como de los obstáculos y medidas para corregirlos (artículo 43), incluso con la facultad de los diputados para

³⁶ Serna de la Garza, José María, *Derecho parlamentario*, México, UNAM-McGraw-Hill, pp. 53 y ss.

- pedir a las oficinas todos los datos que faciliten la obtención de esas informaciones (artículo 44).
7. Suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar los mandatos de sus integrantes (artículo 47, fracción II).
 8. Fijar los límites municipales y terminar conciliatoriamente sus diferencias (artículo 47, fracción IV).
 9. Constituirse en colegio electoral para designar a quien deba sustituir al gobernador en sus faltas (artículo 47, fracción VIII).
 10. Convocar a elecciones ordinarias y extraordinarias para elegir gobernador, diputados y ayuntamientos (artículo 47, fracción VIII).
 11. Designar magistrados numerarios y supernumerarios (artículos 47, fracción IX, 83 y 89).
 12. Ratificar el nombramiento del procurador general de Justicia (artículos 47, fracción IX y 94).
 13. Autorizar al gobernador para gravar, enajenar y ceder los bienes del estado (artículo 47, fracción XII).
 14. Autorizar al gobernador para contraer obligaciones a nombre del estado (artículo 47, fracción XII).
 15. Designar a los magistrados del Tribunal Electoral del Estado (artículo 47, fracción XIX).
 16. Facultar al gobernador para que por sí o por interpósita persona, representen al estado (artículo 47, fracción XXII).
 17. Investir al gobernador de facultades extraordinarias, incluso para legislar (artículo 47, fracción XXIII).
 18. Fiscalizar las cuentas públicas (artículo 47, fracción XXVI).
 19. Cambiar la residencia de los poderes (artículo 47, fracción XXVII).
 20. Citar para que comparezcan a los titulares de la administración centralizada y descentralizada (artículo 47, fracción XXXII).
 21. Facultades de nombramiento y ratificación de la Diputación Permanente, así como verificar el cambio de residencia de los poderes (artículo 60, fracciones II a VIII).
 22. Calificar la causa grave y autorizar la renuncia del gobernador (artículo 67).
 23. Otorgar permiso al gobernador para salir del territorio o ausentarse (artículo 68).

24. Tomar la protesta constitucional al gobernador del estado (artículo 69, fracción XXX).
25. Tomar la protesta constitucional a los magistrados del Poder Judicial (artículo 86).
26. Designar magistrado sustituto (artículo 87).
27. Calificar la causa grave y autorizar la renuncia de los magistrados, y conceder licencias mayores de noventa días hasta dos años (artículo 88).
28. Designar al presidente de la Comisión de los Derechos Humanos (artículo 101).
29. Revisar y fiscalizar la cuenta pública de los municipios (artículo 114).
30. Designar al titular del Órgano de Fiscalización Superior (artículo 121).
31. Iniciar y resolver sobre el procedimiento de juicio político (artículos 123, 124 y siguientes)

1. Función de nombramiento

Al igual que otros poderes públicos, el Congreso tiene facultad de hacer ciertos nombramientos de enorme peculiaridad, cuyas características es necesario comentar a la luz de la doctrina constitucional y administrativa, así como de la legislación.

Una primera cuestión radica en la naturaleza jurídica del nombramiento, es decir, según el órgano que tiene la facultad de hacerlo. Así, tenemos que corresponde la facultad de hacer ciertos nombramientos a la asamblea legislativa en pleno, a la Diputación Permanente y a la Comisión de Gobierno Legislativo. Una segunda cuestión recae en los tipos de nombramientos que se otorgan, mismos que podrá ser exclusivos, compartidos con el Ejecutivo, por convocatoria pública en concurso abierto, por oposición o escuchando la opinión de sectores sociales o académicos. Y finalmente, la tercera cuestión estriba en el origen del nombramiento, que puede ser interno o externo. Veamos cada uno de estos casos.

Cuando el nombramiento corresponde hacerlo a la asamblea, encuentra fundamento en la Constitución o se reserva en una ley determinada. En ambos casos se trata de una función que va a requerir un análisis previo de los requisitos y el perfil para posteriormente discutir las proposiciones y votarlas. Independientemente de si la proposición del nombra-

miento es exclusivo o compartido, o se tratare de una ratificación, mediante alguna convocatoria para concursar por el cargo, o bien de una propuesta que se origine internamente por los diputados o de algún sector social o académico, la característica, en todos estos casos, es que la decisión final corresponderá al Pleno de los diputados. En esta gama de modalidades, el procedimiento parlamentario para aprobar nombramientos es especial, pues, como se ve, no tiene por objeto emitir norma jurídica alguna, sino realizar una función administrativa y de control. Incluso, no cabe el veto del gobernador porque se trata de una potestad soberana del Congreso.

Por lo que respecta a los nombramientos de consejeros y magistrados electorales, previsto en la ley de la materia, establece sendos procedimientos: 1. Referente al Consejo Estatal Electoral, el consejero presidente y los demás consejeros, con sus suplentes, serán designados por el Congreso a propuesta de los grupos parlamentarios, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la legislatura presentes en la sesión. Las proposiciones serán turnadas a las comisiones legislativas competentes para que presenten un dictamen fundado y motivado, que se someterá a la aprobación del Pleno, y 2. En cuanto al Tribunal Electoral del Estado, los magistrados que lo integran serán designados por el Congreso a propuesta de los grupos parlamentarios, de la siguiente forma: cada grupo presentará una lista de hasta tres candidatos, la comisión legislativa formará una lista de hasta el doble del número de magistrados a elegir y la comisión propondrá en el dictamen, fundado y motivado, las fórmulas de los magistrados a designar. Igualmente, serán designados con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes y, en caso no obtenerse esa mayoría calificada, entonces se procede a insacular, es decir colocar en una urna boletas con números o nombres de personas para sacar una o más por suerte. Puede concluirse que en los nombramientos de naturaleza electoral que realiza el Congreso, es palpable la intervención decisiva de los partidos políticos a través de los grupos parlamentarios.

Existen nombramientos cuya proposición es exclusiva del gobernador, como la presentación de ternas para designar magistrados del Tribunal Superior de Justicia, la ratificación del procurador general de Justicia o la designación del presidente del Patronato Administrador del Impuesto Adicional de la Universidad Autónoma de Nayarit. La característica de estos nombramientos es que el Congreso participa, junto con el gobernador, en la designación de funcionarios.

Tratándose de las vacantes de magistrado del Tribunal Superior de Justicia y la ratificación del procurador, es posible examinar dos características: una donde priva la normalidad y otra, de anormalidad en el procedimiento respectivo. En la primera de ellas tanto el gobernador como el Congreso se ponen de acuerdo en los nombramientos y el Congreso acepta, en sus términos, las proposiciones del gobernador. En cambio, en la segunda, se presentan diferencias entre ambos poderes, en cuyo caso los nombramientos transcurrirán por trámites diferentes pero el gobernador tendrá la última palabra al designar a quien deba cubrir la vacante, o también existe la posibilidad de que alguna de las partes reclame ante los tribunales jurisdiccionales, si fuere el caso, la invalidez de los nombramientos.

Cuando el periodo de un magistrado del Tribunal concluye, tiene derecho a participar en un procedimiento tendiente a su reelección, en ejercicio de una garantía constitucional del servicio judicial establecida en la fracción III del artículo 116 de la carta magna. En este supuesto intervienen tanto el propio Poder Judicial, por conducto del Consejo de la Judicatura, como el gobernador y el Congreso. Obviamente, este último órgano constitucional tiene la última palabra en el procedimiento.

El procedimiento para ratificar al procurador general de Justicia es único en su género, porque el Congreso ejerce una función cuya naturaleza es confirmar un nombramiento previo, del titular de otro poder, en este caso el gobernador, y si bien la confirmación parlamentaria lleva implícita la acción de corroborar los requisitos de elegibilidad, en realidad se trata de un procedimiento obligatorio cuyo examen colegiado complementa jurídicamente el nombramiento, a fin de dar por satisfecho el perfil de la persona sujeta a ratificación y, al mismo tiempo, es una prueba para la labor del Ejecutivo en el ramo de la procuración de justicia, en tanto se inserte en el contexto de la pluralidad legislativa. Interviene pues, el Ejecutivo, en primera instancia, y el Legislativo, en segunda instancia para ratificar. Sólo si éste no lo hace, por cualquier motivo, entonces quedará con el carácter de provisional el nombramiento hecho por el gobernador, pues el cargo no puede quedar acéfalo por omisión o desacuerdos del Poder Legislativo.

Otros nombramientos que aprueba la asamblea a propuesta de la Comisión de Gobierno son los del secretario general y oficial mayor del Congreso, así como del auditor general del Órgano de Fiscalización Superior. Respecto del primero de ellos, la aprobación se hace por mayoría

calificada de los miembros de la legislatura y en cuanto al auditor general, la ley de la materia prevé un procedimiento especial que inicia con la expedición de una convocatoria para recibir solicitudes, mismas que son revisadas por la Comisión a efecto de verificar que reúnen los requisitos; luego los aspirantes son citados a una entrevista y una vez que fueron evaluados los resultados, se dictamina la terna que se presentará al Pleno de la legislatura, señalando el orden de prelación de sus integrantes. Algunos funcionarios del Congreso de menor rango son nombrados directamente por dicha Comisión a propuesta de su presidente, como sucede con los directores y coordinadores de área dentro de la legislatura, sin necesidad de requerirse dictamen ni aprobación de la asamblea.

Conforme al artículo 73, fracción VIII, de la Ley de Amparo, el juicio de garantías es improcedente contra las resoluciones o declaraciones del Congreso local o su Diputación Permanente, tratándose de la elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones locales correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente. Se incluye en este supuesto la convocatoria para recibir propuestas porque se trata de un acto preliminar que es parte del procedimiento para llevar a cabo la elección o designación de ciertos funcionarios. El juicio de garantías en contra de una convocatoria o de cualquier otro acto conducente a la elección, suspensión o remoción de funcionarios es también improcedente conforme a la Ley de Amparo referida, pues si el legislador, por razones de orden público o político, decidió que no fueran impugnables dichos actos finales, tampoco lo pueden ser, por mayoría de razón, los actos preliminares. Considerar lo contrario sería oponerse a la *ratio legis* del legislador, que es retirar del ámbito judicial esas decisiones para reservarlas al Legislativo.³⁷ Sin embargo, a menos que el Congreso incurra en violaciones al procedimiento, su resolución es de naturaleza constitucional e inatacable.

Como ya se dijo, ciertos nombramientos congresionales se aprueban luego de un procedimiento de auscultación o consulta social o académica, como sucede con las convocatorias para proponer candidatos a las comisiones de Derechos Humanos, Transparencia y Acceso a la Información,

³⁷ Amparo en revisión (improcedencia) 425/2003, Manuel Huacuja Martínez, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, 10 de septiembre de 2003, unanimidad de votos, ponente: Jean Claude Tron Petit, secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez.

así como del Órgano de Fiscalización. Los procedimientos correspondientes contemplan convocatorias, entrevistas o comparecencias de los aspirantes ante las comisiones, con el objeto de que los diputados conozcan sus propuestas y así contar con mejores elementos que permitan decidir, previo dictamen, sobre los mejores perfiles. La Ley Orgánica del Poder Legislativo previene lo siguiente:

Artículo 99. El procedimiento para el nombramiento o ratificación de los servidores públicos competencia del Congreso, atenderá las siguientes reglas:

I. Tratándose de nombramientos en que al Congreso se le otorga esa facultad y en los cuales no exista para su procedimiento disposición constitucional o legal expresa, se emitirá convocatoria pública a los gremios, instituciones y profesionales en la materia de que se trate, para que acudan a presentar propuestas de aspirantes al cargo.

II. El presidente de la Mesa Directiva turnará a la comisión competente, las solicitudes de nombramiento, propuestas de ratificación, o registro de aspirantes al cargo de servidores públicos cuya designación por disposición constitucional o legal corresponda al Congreso.

Cuando se conozca de procedimientos para eventuales ratificaciones, la comisión competente podrá realizar las consultas necesarias a los gremios de la materia de que se trate, a efecto de que se haga llegar de elementos objetivos que contribuyan a sustentar el dictamen respectivo.

III. La comisión competente radicará el procedimiento respectivo, requiriendo de los interesados su expediente personal curricular y demás elementos que soporten los requisitos y condiciones de elegibilidad propios del cargo de que se trate.

IV. En todos los casos la comisión competente recibirá la comparecencia personal del interesado, y

V. La comisión competente deberá emitir su dictamen, dentro de los diez días hábiles siguientes al de la comparecencia, mismo que será sometido a la asamblea para los efectos de su discusión y aprobación en su caso.

Si no se aprueba por la asamblea el dictamen a que se refiere el párrafo anterior, se ordenará por el presidente de la mesa directiva, que éste se tenga como desechado y se devolverá a la comisión, para que atendiendo las razones expuestas por la asamblea emita un nuevo dictamen dentro del término de cinco días.

Una facultad que no solamente es de naturaleza administrativa, sino también de control político, es la que posee el Congreso para nombrar a

quien deba sustituir al gobernador en sus faltas, así como conceder licencias, permisos y autorizar su renuncia. Esta facultad es muy especial, dado que el procedimiento está precedido de una serie de formalismos que se originan en la declaratoria de instalación del colegio electoral y luego en el análisis y votación por escrutinio secreto y mayoría absoluta de votos de los diputados a favor de la persona que será designada gobernador interino, provisional o sustituto.³⁸

Misma facultad tiene la legislatura tratándose de solicitudes de permisos, licencias y renuncia del gobernador, magistrados, diputados y presidentes municipales. La designación de los integrantes de los consejos municipales, al declararse la suspensión o desaparición del ayuntamiento, es otra facultad de nombramiento de naturaleza eminentemente política que hace la legislatura, compartiéndola con el gobernador, ya que es él quien propone.³⁹

2. *Función de destitución*

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

³⁸ En este caso la ley orgánica es repetitiva, salvo que fija el término de quince días para que el Congreso emita la convocatoria a elecciones a partir de la designación del interino. Los artículos 111 al 116 de dicha ley, se ocupan de la misma materia aludida en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución local.

³⁹ Efectivamente, la Ley Municipal para el Estado de Nayarit, publicada en el *Periódico Oficial*, núm. 15 del 4 de agosto de 2001, t. CLXIX, en sus artículos 260-266, regula la constitución de un Consejo Municipal, y le confiere la facultad tanto al Congreso como a la Diputación Permanente, luego de realizar una acuciosa selección entre las personas idóneas que reúnan los requisitos y no hubieren participado en los conflictos. Potestativamente, la ley confiere al gobernador la facultad de proponer a los ciudadanos que pudieran desempeñar esa función.

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

IX. ESTATUTO DE LOS DIPUTADOS

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

1. *Requisitos de elegibilidad para ser diputado local*

La elegibilidad es vista como un derecho público subjetivo de todos los ciudadanos, en igualdad de condiciones, para votar y ser votados y poder así ocupar cargos de elección popular, siempre tengan las cualidades exigidas por la ley. Consecuentemente, los requisitos de elegibilidad son aquellas condiciones que se imponen a las personas para la postulación de su candidatura hacia la obtención de un cargo público, reuniéndose la calidad o capacidad legal para competir por él, ganarlo, ocuparlo y ejercerlo.⁴⁰

⁴⁰ Algunos sostienen que las condiciones positivas y negativas de elegibilidad de los legisladores se encuentran en la Constitución y las leyes, y otros piensan que existe diferencia entre los requisitos exigidos para el cargo y los requisitos de elegibilidad, y afirman que, en el caso de los diputados federales, el segundo párrafo de la fracción III del artículo 55 es el único requisito de elegibilidad, ya que los demás son requisitos para ocupar dicho cargo. *Cfr.* Las opiniones de Namorado Urrutia, Pericles y la de Rivera Alvelais, ambas citas del *Diccionario universal de términos parlamentarios*, pp. 485 y 859-861 respectivamente.

Los requisitos de elegibilidad para ser diputado local se enumeran en el artículo 28 constitucional. De acuerdo con dicho precepto se refieren únicamente tres aspectos: la nacionalidad mexicana por nacimiento, la edad, que es a partir de 18 años cumplidos, y el lugar de nacimiento en el estado o residencia efectiva por cinco años en el distrito que va a representar. De ahí que será elegible quien reúna esos requisitos.

Existe otro requisito que tiene como base la existencia de un derecho de preferencia en favor de los ciudadanos nayaritas, previsto en la fracción III del artículo 17 de la Constitución, por medio del cual serán preferidos, en igualdad de circunstancias, frente a quienes no lo sean, para la obtención de un cargo público estatal. La falta de un procedimiento donde pueda dilucidarse este derecho en caso de controversia, hace ver que se trata de una disposición constitucional sin eficacia aplicativa, que solamente tiene el mérito de declarar una prerrogativa ciudadana.

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

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

Por otra parte, nuestra Constitución establece límites cuando el aspirante a diputado está ejerciendo en ese momento algún cargo público que deviene en ventaja e inequidad en la competencia electoral. De esta manera, el artículo 29 constitucional obliga a determinados funcionarios a separarse anticipadamente del cargo que ostentan para poder ser diputados, imponiendo un plazo de noventa días antes de la elección cuando se trate del gobernador del estado,⁴¹ los titulares de las dependencias y enti-

⁴¹ En el ámbito local, el gobernador puede ser diputado de una legislatura, no tiene impedimento alguno, y solo debe separarse del cargo noventa días antes de la elección. Pero no podrá, en ningún caso, siendo gobernador en ejercicio, aun cuando se separe definitivamente, ser diputado federal, en los términos del segundo párrafo de la fracción V del artículo 55 de la Constitución General de la República.

dades de la administración pública centralizada y paraestatal, el procurador general de Justicia, los integrantes de los ayuntamientos, diputados federales, senadores de la República y los miembros del Ejército Nacional en activo. En cambio, la limitación impuesta se incrementa con otro tipo de funcionarios que debe separarse ya no en los noventa días sino dentro de los ciento ochenta días antes de la elección, que es el caso de magistrados, jueces y consejeros del Poder Judicial local, así como ministros de la Suprema Corte de Justicia o jueces del Poder Judicial de la Federación, magistrados del órgano jurisdiccional electoral y consejeros del Instituto Electoral del Estado.⁴²

Ha de tomarse en cuenta que los mencionados requisitos negativos son limitaciones relativas, porque basta y sobra que los servidores públicos se separen dentro de los plazos establecidos para poder ser postulados al nuevo cargo. Pero si sobrepasan esos límites y no hay constancia indubitable de su separación, entonces serán inelegibles irremediablemente. La materia que regula el citado precepto radica en impedir que ciertos funcionarios en ejercicio, abusando de las ventajas propias de su puesto, puedan ser diputados sin haberse separado de sus cargos antes de asumir la nueva responsabilidad.

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

Una especie de condición primaria para que el ciudadano resulte elegible como diputado, es que debe cumplir con la calidad de elector, pues ello implica, además del goce pleno de derechos políticos, el estar anotado en la lista nominal de electores correspondiente a su sección, distrito y muni-

⁴² La Ley Electoral del Estado de Nayarit, en su artículo 14, incurre en un exceso al incluir como inelegibles a (todos) los integrantes de los organismos electorales, sin considerar que la Constitución sostiene un criterio eminentemente selectivo. En efecto, si se revisan los artículos 29, 62, fracción III, y 109, fracción III, de nuestra Constitución, se podrá percatar que para ser diputado, gobernador y presidente, síndico o regidor de los ayuntamientos, se establecen requisitos negativos prácticamente similares, que obligan a ciertos funcionarios públicos a separarse de sus cargos antes de la elección constitucional. Cuando la Ley Electoral impone la condición de inelegibles a los integrantes de los organismos electorales en general, no solo está incluyendo a los consejeros del organismo estatal, sino también a sus propios funcionarios, así como también a los miembros de los consejos municipales electorales, los cuales no son contemplados por la Constitución. Lo que la Constitución no dice, no tiene por qué decirlo la ley.

cipio, contar con credencial para votar y no tener impedimento legal alguno. La Ley Electoral prevé una novedosa lista de causales de inelegibilidad que más bien tipifica causales por “mala conducta” algunas de las cuales llegan a ser constitutivas de delito, como enseguida se indica:

Artículo 225. Son prohibiciones expresas, que de no acatarse causarán inelegibilidad a los ciudadanos, aspirantes a candidatos o candidatos, cuando:

I. Los aspirantes realicen actividades de proselitismo, fuera de los tiempos correspondientes a los procesos internos de selección de candidatos, de los partidos políticos o coaliciones;

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

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

IV. Se haga uso de recursos o programas públicos de cualquier índole para efectuar actividades de proselitismo, para si o para otro;

V. Realizar expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas o; (*sic*);

VI. Ostentarse como candidato o con la denominación de un cargo público sin tenerlo legalmente;

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

¿Quiénes son entonces inelegibles para ser diputados? Las personas que no reúnan los requisitos constitucionales y legales, a mayor especificidad: los extranjeros o mexicanos por naturalización; quienes no estén ejercicio de sus derechos; los ministros de cualquier culto religioso; los menores de 18 años de edad al día de la elección; los incapaces; los que sean originarios de otra entidad federativa con menos de cinco años de residencia anteriores al día de la elección en el distrito que vayan a representar, y las personas que hayan sido inhabilitadas por un procedimiento legal. Son inelegibles quienes no tengan la calidad de elector o que incurran en alguna de las causales por infringir las prohibiciones que expresamente señala la ley.⁴³

⁴³ El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el juicio de revisión constitucional SUP-JRC-172/2005, resolvió declarar inelegible a presidente municipal de

2. *Las incompatibilidades parlamentarias*

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

El artículo 31 de la Constitución establece:

Los diputados no podrán durante el periodo de sus funciones, desempeñar otra comisión o empleo de la Federación o del estado, por el cual se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara o Diputación Permanente en su caso; pero entonces cesarán en sus funciones representativas mientras dure la nueva ocupación.⁴⁴

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

Santiago Ixcuintla, Nayarit, al candidato que obtuvo la mayoría de votos en la elección, atendiendo a que dicho candidato electo, durante la campaña y jornada electoral, se venía desempeñando simultáneamente como diputado a la XXVII Legislatura en ejercicio, revocándole la constancia respectiva. El máximo órgano jurisdiccional electoral sentó un criterio de interpretación a partir del cual no es suficiente el análisis de los requisitos de inelegibilidad establecidos en la norma constitucional, sino que además, debe tomarse en cuenta lo previsto en otras leyes, entre ellas la ley electoral.

⁴⁴ El artículo 31 se relaciona a su vez con el 137 de la Constitución nayarita, en tanto que este último establece que nadie podrá desempeñar dos o más cargos de elección popular, pero el interesado podrá elegir el que le convenga.

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

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

De forma incipiente, el reglamento del Congreso, en sus artículos 12 y 13, prohíbe a los diputados aducir ocupaciones particulares para excusarse del cumplimiento de los deberes legislativos o de representación, así como invocar o hacer uso de su condición de legisladores para el ejercicio de actividades de orden mercantil, industrial o profesional. El desempeño del cargo cameral es incompatible con cualquier empleo, cargo, comisión o representación de la Federación, estados o municipios, con excepción de las actividades docentes, literarias, de creación artística y de investigación científica, técnica o humanística, siempre que sean compatibles con sus funciones y no perciba remuneración alguna por ellas. Con esta medida se asocian las funciones legislativas con la preparación y capacitación de los legisladores.

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

Independientemente de que existen sanciones penales que tipifican el delito de tráfico de influencias en que puede incurrirse al amparo del ejercicio del cargo, la función parlamentaria moderna necesita un marco jurídico más apropiado que haga incompatible el cargo legislativo con cualquier otra actividad relacionada con la gestión, defensa, dirección, asesoramiento, contratación, representación de sociedades, consejos o ge-

rencias.⁴⁵ Nos parece incompatible que un legislador en ejercicio pueda ostentar cargos directivos en partidos políticos o en cualquier otra organización social o privada.

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

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

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

De la misma forma concordamos con Jaime Cárdenas Gracia en que las incompatibilidades parlamentarias deben abordarse integralmente, tanto en lo concerniente al estatuto de los legisladores, como en todos aquellos aspectos que se relacionan con el funcionamiento del Congreso, incluyendo instancias y organismos formales y también a los poderes fácticos. Pese a algunos incipientes adelantos que se advierten en el reglamento parlamentario local, en las condiciones actuales no ha sido po-

⁴⁵ Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, *Ética del legislador*, México, Porrúa, 2004, pp. 21-23. En ese sentido, el maestro Jorge Fernández Ruiz dice que es inequitativo que quienes interpretan la ley tengan prohibido desempeñar empleo o encargo de particulares, y no lo tenga quien hace la ley, además de que si el legislador es abogado postulante, defensor de narcotraficantes, lavadores de dinero, contrabandista, evasores de impuestos, sería proclive a legislar en beneficio de ese tipo de delincuentes, *op. cit.*, nota 15, pp. 264-268.

sible controlar al legislador para que rinda cuentas sobre el desempeño de su función de modo que cualquier ciudadano pueda comprobar e informarse de manera fehaciente que sus representantes populares salvaguardan la independencia y libertad parlamentaria, sin supeditación a élites partidistas, al gobierno o a grupos económicos. Sostiene el autor antes mencionado

La nueva visión de las incompatibilidades parlamentarias —regulación de incompatibilidades públicas, privadas, sociales—, vinculadas a la ética parlamentaria, a la libertad del parlamentario, a la orientación de su función a favor de los intereses generales y no particulares, tiene que ver no cabe duda, con la construcción del Estado de derecho en México y con un entendimiento de la democracia, no sólo como reglas de acceso al poder, sino de ejercicio, rendición de cuentas al ciudadano y transparencia en la función pública.⁴⁶

3. *Inhabilidad de los diputados locales*

A la inhabilidad se le considera una causa que impide ocupar o ejercer el cargo parlamentario. Es la carencia de aptitud o capacidad para llevar a cabo actividades en el desempeño público. Según el maestro Jorge Fernández Ruiz, la inhabilidad puede ser por enfermedad o por castigo. La primera de ellas puede afectar las facultades del candidato e incapacitarlo, o puede también ser una superveniente. La inhabilidad por castigo se impone a la persona cuando no reúne los requisitos de elegibilidad, o puede ser posterior cuando se resuelve su situación por una declaración de procedencia.⁴⁷

La inelegibilidad e incompatibilidad no son figuras estrechamente ligadas al estatus jurídico del sujeto parlamentario, sino que se trata de figuras propias del derecho electoral, aplicables a todo tipo de servidor público. La inelegibilidad se aplica a los sujetos pasivos de la relación electoral, mientras que el principio de incompatibilidad se refiere a la

⁴⁶ Cárdenas Gracia, Jaime, “Nueve variables para abordar las incompatibilidades y una propuesta”, *El Congreso a debate, ciclo de mesas de discusión, Cámara de Diputados*, México, LIX Legislatura, Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, 2006, pp. 122 y ss.

⁴⁷ Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, nota 15, p. 263.

imposibilidad jurídica para desempeñar al mismo tiempo dos cargos públicos.⁴⁸

4. Principales prerrogativas parlamentarias

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

La inviolabilidad política es una prerrogativa que tiene por objeto garantizar la libertad e independencia de la institución parlamentaria. Es de carácter complementario en tanto las personas tengan la condición de legisladores, para dejarlos a salvo de cualquier indagación, averiguación o responsabilidad por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos; garantiza la más amplia libertad, sin que por ningún motivo puedan ser reconvenidos ni enjuiciados por autoridad alguna. La doctrina ha considerado a la inviolabilidad como una prerrogativa, criterio adoptado por el artículo 30 constitucional.⁴⁹

La finalidad concreta de la inviolabilidad política tiene dos sentidos: 1) asegurar la libertad de las funciones parlamentarias en general, y en particular la de los legisladores en ejercicio, y 2) impedir a toda autoridad, principalmente al Poder Ejecutivo, cualquier acción que pretenda reconvenir o enjuiciar a algún diputado por expresar críticas abiertas y directas sobre la actuación de un funcionario o del gobierno.

Las características más importantes de la inviolabilidad política son:

- a) Es de tipo político y protege exclusivamente a los legisladores durante el tiempo de su ejercicio.⁵⁰ Atiende a la naturaleza política de

⁴⁸ Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Porrúa-LVI Legislatura, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, 1996, p.52.

⁴⁹ Interpretando su alcance constitucional, este principio puede abarcar por igual a ciertos servidores públicos de conformidad con lo dispuesto en la última parte de la fracción I del artículo 123 de la Constitución Política del Estado de Nayarit, que dice: *no procede el juicio político por la mera expresión de ideas*.

⁵⁰ Sostiene el maestro Fernández Ruiz que es una prerrogativa de los legisladores por medio de la cual crece su libertad de expresión y de resolución, pues los protege en el presente y en el futuro contra toda acción de responsabilidad política, penal, civil o administrativa. Véase *op. cit.*, nota 15, p. 269.

la función representativa y popular. Se trata de una protección fundamental para la independencia del cuerpo legislativo.

- b) Tiene un carácter absoluto, irrenunciable y perpetuo, porque cualquier acto en contrario se convierte en una amenaza a las libertades parlamentarias, pues los diputados que integran una asamblea deliberativa no podrían expresar sus opiniones por el temor a ser reprimidos aún cuando dejen el cargo.
- c) Permite al legislador expresarse con libertad, ejerciendo un privilegio de naturaleza sustantiva que es, a su vez, una garantía de que no tendrá consecuencias jurídicas la práctica parlamentaria por las opiniones y críticas que se expresen contra los funcionarios o el gobierno.
- d) Pareciera que literalmente la inviolabilidad protege las opiniones de los diputados, aunque en realidad protege al parlamentario en otros actos como, por ejemplo, en los comentarios o escritos que formula; las proposiciones, iniciativas, correspondencia o posiciones partidistas que presenta; en la votación de proyectos; en los trabajos de comisiones; en las funciones directivas del Congreso, incluso en las opiniones expresadas fuera de la sede parlamentaria o a través de los medios de comunicación.

Indudablemente que existe el riesgo de que se cometan excesos y no haya forma de sancionarlos. Nuestro alto tribunal constitucional se ha pronunciado en torno de este tema. Al resolver el amparo en revisión 2214/98, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció el alcance de la inmunidad tutelada por el artículo 61 de la Constitución federal, que puede entenderse correlativo del artículo 30 de la Constitución local. Tal alcance puede resumirse en los puntos siguientes: 1) para que tenga eficacia esta protección, debe tratarse de opiniones emitidas por diputados y senadores en el desempeño de sus cargos; 2) las opiniones no se reducen al recinto parlamentario, basta que con que sea el lugar donde desempeñen sus funciones. No es el recinto el que condiciona la inviolabilidad del legislador, sino que la opinión se haya exteriorizado con motivo del ejercicio de sus funciones, por lo que estarán acompañados de esta garantía en todos aquellos lugares en que se vean precisados a cumplir con la función legislativa; 3) es absoluta, irrenunciable y perpetua, por lo que si un legislador es llamado a la vía jurisdiccional para que responda por daños y perjuicios por las opiniones ex-

presadas, y si éstas se hicieron en el desempeño del cargo, la demanda no debe admitirse; 4) la inmunidad absoluta no es impedimento para que los diputados sean demandados en la vía civil cuando realicen actos como particulares, ajenos a la función parlamentaria, de los que pudiera derivarse una responsabilidad civil, y 5) no es un derecho subjetivo, sino un instrumento que protege la integridad de la Cámara; ello obedece a que los legisladores hacen de la palabra (el discurso) el instrumento motor y la forma privilegiada para ejercer su función pública.⁵¹ De igual forma, ha dicho la Suprema Corte que la inviolabilidad garantiza la libertad de palabra del legislador, mas no como un derecho subjetivo, sino como un instrumento que protege la función legislativa, otorgándole el carácter de orden público irrenunciable, por lo cual las autoridades judiciales deben actuar de oficio para proteger dicha garantía, desestimando cualquier demanda que se presente en contra de un legislador por supuestos daños y perjuicios civiles causados por sus opiniones. La Suprema Corte sostiene también que el gobierno debe tolerar las expresiones de los legisladores, aun cuando sean consideradas difamatorias.⁵² Sin embargo, la doctrina constitucional no comulga con la idea de que las prerrogativas parlamentarias ocasionen privilegios que lesionen derechos fundamentales, pues las opiniones no pueden encontrar amparo en calumnias, injurias o conceptos ofensivos contra personas o instituciones, ni en la apología para la comisión de delitos.⁵³

La situación de si ha lugar a enjuiciar al legislador que, en el desempeño de sus funciones, profiera insultos, calumnias, injurias o difamaciones, o bien pronuncie acusaciones o discursos sediciosos que den lugar, por ende, a la comisión de delitos penales o civiles, es una cuestión trascendental para el funcionamiento del órgano parlamentario. Igual puede ocurrir en el caso de que un legislador divulgue una opinión de algún asunto considerado “secreto de Estado”. El legislador mismo o la Suprema Corte de Justicia deben pronunciarse sobre estas cuestiones.

⁵¹ Amparo en revisión 2214/98 Ramón Sosamontes y otro, Pleno, *100 decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia*, 1998, p. 234, 24 de mayo de 2000. Ponente: Humberto Román Palacios.

⁵² Tesis 1a. XXVIII/2000, XXVII/2000 y XXX/2000, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, diciembre 2000, t. XII, pp. 247; 24, 245.

⁵³ Cfr. Hernández Segado, Francisco, en Pau i Vall, Francesc y Carbonell, Miguel (comps.), *Temas y problemas del parlamento contemporáneo*, México, LIX Legislatura-Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 471 y ss.

La inmunidad procesal, conocida como fuero constitucional, es una prerrogativa que protege la libertad de las personas y bajo su amparo los legisladores no podrán ser aprehendidos ni procesados en los casos de los delitos del orden común, sino luego de que se cumplan determinadas condiciones y requisitos, y se declare que ha lugar a proceder penalmente en su contra. Su finalidad es, también, asegurar la independencia del Poder Legislativo. A los legisladores no se les podrá seguir acción penal mientras desempeñan el cargo; para ello será necesario privarlos de esa inmunidad procesal o bien esperar a que concluya dicha función. De esta manera se aprecia que la citada inmunidad es relativa y se entiende como una condición de procedibilidad.

Esta prerrogativa tiene como propósito evitar presiones políticas o amenazas que sometan el actuar de los diputados al capricho o intereses del Ejecutivo. La Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos garantiza en favor del inculpado su inmunidad procesal, prohibiendo que los tribunales o jueces prosigan el juicio penal o, si fuere el caso, ordenen la aprehensión ignorando la protección constitucional que les corresponde y, en todo caso, los órganos directivos del Congreso están legalmente facultados para ordenar la suspensión del procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder en su contra, orden que deberá ser acatada inmediatamente. Esta normatividad pone de manifiesto el alcance protector del principio de inmunidad procesal, mientras el servidor público protegido se encuentre en ejercicio del cargo.

Nuestro Código Penal, en su artículo 127, relativo a los delitos contra el orden constitucional del estado, establece sanción privativa de libertad de dos a nueve años y multa hasta por el equivalente a sesenta días de salario, a quienes ejecuten actos tendientes a impedir a un representante popular que se presente al Congreso a desempeñar su cargo, o perseguirlo o atentar contra su persona o bienes, por las opiniones emitidas en su desempeño. Cuando este ilícito sea cometido por servidores públicos, se impondrá además la destitución del cargo o empleo y la inhabilitación para obtener otro hasta por un término de cinco años y la privación de derechos por igual tiempo.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso protege la inviolabilidad política de los diputados por medio de cesar los actos violatorios y sancionar a quienes la conculquen (artículo 6o.), al grado de que si alguna autoridad reconvinere o pretendiere enjuiciar a un diputado por las opiniones que manifieste en el desempeño de su cargo, el

presidente del Congreso o el de la Diputación Permanente hará un extrañamiento público por el respeto a la inviolabilidad política y ordenará que cese el acto, independientemente de exigir las responsabilidades a que hubiere lugar.

Igualmente señala (artículos 7o. y 8o.) que no podrán ser detenidos ni se ejercerá acción penal en su contra hasta que se decida la correspondiente declaratoria de procedencia, cuyo efecto será separar al diputado de su encargo en tanto esté sujeto al proceso penal. En caso de resolución absolutoria, aquél podrá reasumir su función. Cuando alguna autoridad ordene la detención o instruya proceso penal contra un diputado, sin tomar en cuenta su prerrogativa de inmunidad procesal, el presidente de la legislatura o de la Diputación Permanente librará oficio al Ministerio Público o al juez de la causa para que suspenda la detención o el procedimiento mientras la asamblea resuelva si ha o no lugar a proceder, sin perjuicio de exigir la responsabilidad de quien o quienes ordenaron la detención o el procedimiento.

Por último, el presidente de la Comisión de Gobierno Legislativo, el de la Mesa Directiva o el de la Diputación Permanente, solicitará el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y la inviolabilidad del recinto oficial.

5. Derechos de los diputados

Entre los derechos de los diputados se encuentran los de iniciar leyes, decretos o acuerdos; iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión; proponer adiciones y reformas a la Constitución local; formar parte de las comisiones legislativas y grupos parlamentarios; recibir información y asesoría para el cumplimiento de sus tareas colegiadas; solicitar que se convoque a sesiones extraordinarias; obtener los datos que pidieren formalmente a los funcionarios con motivo de sus visitas a los pueblos de los distritos; recibir sus dietas; ocupar sus curules sin preferencia alguna; dejar de asistir a las sesiones del Congreso por causa justificada; previa solicitud y orden de registro, tomar la palabra en la tribuna del Congreso para presentar una iniciativa o solicitud; proponer un punto de acuerdo; plantear una moción suspensiva o un voto particular; hacer pronunciamientos; referirse a hechos; precisar alusiones personales; puntualizar alusiones de partido; proponer y razonar un voto particular; razonar el voto de su grupo parlamen-

tario sobre algún asunto a discusión; expresar su anuencia para signar un dictamen; proponer cambio de redacción en el contenido de un artículo sujeto a discusión, así como formular preguntas o replicar desde su curul durante la comparecencia de un servidor público.

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

Los derechos de los diputados son de dos tipos: 1. Derechos para garantizar sus tareas colegiadas como miembros de la asamblea, de grupos parlamentarios, comisiones legislativas y demás órganos de dirección o gestión. En estos casos, privilegiando su carácter deliberativo, los diputados se rigen colegiadamente por los principios de libertad e igualdad, contando para ello con la información y los servicios que se requieran. 2. Derechos individuales para salvaguardar su independencia y libertad, tales como recibir de las oficinas públicas todos los datos que pidieren formalmente; formar parte de las comisiones; recibir apoyo de franquicias; proponer puntos de acuerdo; presentar proposiciones, declaraciones, denuncias, posiciones, opiniones y peticiones; gozar de asistencia médica y seguro de vida; contar con un cubículo privado, personal y recursos necesarios, así como recibir su dieta, sin que les puedan ser disminuidas durante su encargo, salvo por el pago de impuestos o por sentencia judicial.

Uno de los derechos preponderantes del legislador es, en efecto, el de recibir su dieta mensual, que recibe ese nombre derivado de la locución latina *dies* (día), que significaba la tarea realizada en la jornada, supuesto que en la antigüedad los representantes mandatarios se reunían fuera del lugar de su residencia para deliberar asuntos de interés nacional, cubriéndoseles los gastos por sus servicios.⁵⁴ Para combatir el descrédito de las asambleas legislativas en el que lamentablemente han incurrido, y a fin de cumplir las obligaciones jurídicas de transparencia, se impone que el tema de las dietas parlamentarias adquiera rango constitucional y un control social ante la posibilidad de cualquier incremento o modificación.

⁵⁴ Rivera Alvelais, Francisco, *op. cit.*, nota 7, p. 841. El reglamento del Congreso de Nayarit estatuye que las dietas sólo podrán ser disminuidas por las deducciones tributarias, las que resulten por la imposición de sanciones y cuando así lo resuelva la autoridad judicial competente (artículo 10). En la página web del Congreso local se informa que el ingreso de los diputados locales asciende a \$82,710.04 mensuales, incluyendo sueldo base, compensación y “dieta”.

6. *Obligaciones de los diputados*

Los artículos 43, 44 y 45 de la Constitución, obligan a los diputados a trasladarse a los pueblos de sus respectivos distritos con el objeto de solicitar y obtener información relevante.

Tienen el deber de respetar las normas, el orden, la cortesía y disciplina parlamentaria, para que los trabajos legislativos se desarrollen en un ambiente de civilidad ajustado a derecho; presentar la declaración patrimonial con la finalidad de conocer sus ingresos y bienes durante el ejercicio constitucional; no desempeñar otros empleos o funciones incompatibles sin haber obtenido licencia previa del Congreso; guardar y reservar confidencialidad sobre los asuntos tratados en sesión secreta.

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

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

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

¿Aplican a los diputados las obligaciones de cualquier servidor público? Éstas, como se sabe, se encuentran en un largo catálogo en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Los diputados son servidores públicos, pero como integrantes de la asamblea legislativa tienen un estatuto constitucional propio. Se necesita estatuir una verdadera deontología del legislador, una especie de código ético como la tiene cualquier otro profesional. El marco jurídico aplicable a los diputados no debe seguir siendo presa de la dispersión y la ambigüedad. Deben tomarse las decisiones legislativas para abatir los antivalores y desviaciones

que caracterizan a diversos legisladores: inasistencia a sesiones, improductividad, improvisación y falta de preparación sobre los asuntos a resolver, desmedido protagonismo, impunidad, incompatibilidades, prevalencia de intereses partidistas, divulgación de secretos legislativos, proclividad a la gestión o promoción de asuntos con fines electorales y concebir a la función parlamentaria como escalón para proseguir su carrera política.

7. Los diputados suplentes

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

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

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

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

8. *Faltas y sanciones administrativas del régimen parlamentario*

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

Nuestra Constitución, en los artículos 32, 33 y 34, dispone varios supuestos: debe comparecerse a los ausentes el día de la instalación del Congreso, concediendo un plazo de diez días para que se presenten. Si no lo hacen, se llamará a los suplentes, para que en un plazo similar concurren, pero si tampoco lo hacen, entonces se declara vacante el cargo. Otro supuesto establece la regla para suplir a los diputados de mayoría y de representación proporcional, llamándose a sus respectivos suplentes, garantizándose con ello el quórum de las sesiones. Pero cuando un diputado falta sin causa justificada a cinco sesiones continuas o a diez discontinuas, pierde el derecho a concurrir a sesiones temporalmente, que debiera ser, más bien, perder la condición de diputado hasta el nuevo periodo. El suplente, mientras tanto, lo sustituirá.

Como se ve, los artículos constitucionales no establecen sanciones para los faltistas, pues en caso extremo, sólo existe una consecuencia de naturaleza temporal: “perder el derecho” a concurrir a sesiones, como si la asistencia a las sesiones del Congreso fuera un derecho y no una obligación de los diputados. Es claro, además, que la pérdida del derecho de asistir a sesiones traerá aparejada la pérdida de dietas y representaciones en órganos de gobierno.

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

9. *La separación del cargo legislativo: permiso, licencia y renuncia.*
Los casos de extinción del mandato

El permiso es una facultad del Congreso o de alguno de sus órganos internos que alude gramaticalmente a una especie restrictiva de autorización con un fin específico.

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

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

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

Donde existen situaciones discordantes es sobre la renuncia, ya que se trata de un acto dimisorio idóneo que produce la pérdida definitiva de la calidad de diputado. La Constitución no prevé la renuncia parlamentaria, sino que el medio previsto es la licencia, a tal grado que la Ley Orgánica del Poder Legislativo consagra como derecho de los diputados “solicitar licencia para separarse del cargo, así como para reincorporarse a sus fun-

ciones” (artículo 21, fracción XII), disfrazando la extinción del mandato legislativo por causas políticas. El hecho de que existan licencias indefinidas resulta contrario al principio de compatibilidad de funciones.

Al igual que otros servidores públicos, los diputados pueden tener expresamente derecho de presentar su renuncia para que sea calificada la causa grave, y se compruebe que es genuina y voluntaria, descartándose que alguien quiera impedir el desempeño legislativo obligando o presionando la renuncia por cualquier medio.

Está fuera de toda lógica suponer que en la escala de cargos públicos locales, sólo el de diputado sea irrenunciable, pero que en la práctica parlamentaria frecuentemente se efectúen separaciones definitivas que extinguen el mandato popular por vías no idóneas. Para nosotros resulta cuestionable la obligación de desempeñar obligatoriamente los cargos de elección popular, entre otras cosas, porque no se justificaría la existencia de los diputados suplentes.

Como se dijo, corresponde al reglamento del Congreso estipular lo que no hacen ni la Constitución ni la ley, la figura de la renuncia parlamentaria en la fracción V del artículo 16. Esto quiere decir que la renuncia parlamentaria va más allá de la norma constitucional, pues aunque el reglamento tenga fuerza propia, no le está permitido exceder a la Constitución.

Valdría la pena establecer un catálogo de casos en que proceda la licencia, poniendo un límite que no exceda de un año. En cuanto a la presentación de la renuncia parlamentaria, es necesario regular claramente en qué consiste la causa grave.

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

X. EVALUACIÓN Y PROPUESTAS DE REFORMA

En sus 89 años de vida constitucional, el Poder Legislativo de Nayarit, ha tenido tres etapas: una etapa lineal, de disciplina partidista hegemónica (1918-1975); otra etapa de incipiente pluralidad sin pérdida del control del gobierno (1975-1999), y la etapa de cohabitación entre fuerzas

políticas con alternancia en el gobierno (1999-2005). Esta última, sin tener todavía un carácter definitivo, tuvo lugar cuando dos legislaturas sucesivas no compartieron el mismo partido político del gobernador, desarrollando una extraordinaria función legislativa y de control. La actual legislatura (2005-2008) cuenta con mayoría parlamentaria del mismo partido del gobernador, pero no dudamos que seguirá habiendo alternancia en nuestra entidad.

A pesar de la diferencia entre cada legislatura, puede decirse que esencialmente el papel del Congreso ha carecido de relevancia porque ha sido el gobernador quien planifica y diseña la acción legislativa. De esta forma puede concluirse que la legislación se distingue por productos sexenales y la realización de las funciones de control ha sido políticamente coyuntural. El resultado es una legislación de mala calidad y dispersa; obsolescencia en los procedimientos e incipientes controles no despojados de la inercia de minorías parlamentarias desarticuladas y protagonismos partidistas.

Se reprocha la deficiente técnica de las normas que el Congreso aprueba y la tendencia de confirmar, sin cambios, las propuestas del gobernador. Los debates son *intra* muros e ininteligibles y la publicidad de la labor legislativa no surte los efectos deseados porque simple y llanamente las formas y procedimientos son inaccesibles para los ciudadanos.

El perfil de los legisladores carece de niveles aceptables. Las agendas legislativas se improvisan, no tienen continuidad ni congruencia, además de estar desvinculadas del sistema estatal y regional de planeación para el desarrollo. En suma, no contamos con un Congreso moderno, transparente y eficiente en el ejercicio de sus atribuciones.

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

Varios aspectos son clave en la legitimación y reforma del Congreso: atemperar las prerrogativas de los diputados, limitar sus intereses personales o partidistas; estimular una política parlamentaria de autonomía decisional y respeto al pluralismo; establecer la reelección consecutiva; garantizar los derechos de la minoría parlamentaria para verificar la efectiva aplicación de las leyes, formar comisiones de investigación y

elaborar sistemáticamente el orden del día de las sesiones; racionalizar la actividad legislativa y maximizar las funciones de control; conferir facultades al gobierno para dictar instrumentos normativos que remedien la omisión del legislador; establecer procedimientos de urgencia y competencias legislativas para las comisiones. Y en primerísimo lugar, precisa consolidar un régimen de garantías con control judicial para el disfrute de los derechos fundamentales. Ello implica reformas integrales a la Constitución con una refundación de leyes como eje principal del proceso de cambio.

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

La alternancia política en el Ejecutivo y en el Congreso obliga a consolidar el proceso democrático, asegurando a los gobernados las facultades necesarias para crear y sancionar las leyes a través de consultas, audiencias públicas y peticiones, supliendo las tradicionales carencias individuales de los diputados, así como para vigilar y evaluar la función legislativa.

El Congreso debe contar con una política de mayor acceso a la información y diseñar formas de participación ciudadana por correo electrónico e internet, institucionalizándose la comunicación directa de legisladores con ciudadanos, líderes políticos y organizaciones sociales. A la par de los procedimientos usuales, deben emplearse sistemas tecnológicos en la preparación y elaboración de las leyes, abriendo los pórticos de la legislatura a los ciudadanos, con una agenda legislativa impulsada y controlada por los propios gobernados. Simultáneamente debe proporcionarse a la sociedad la información sobre los procedimientos y actividades institucionales, modificando los acostumbrados cauces de comunicación empleados por el Congreso.

XI. BIBLIOGRAFÍA

BARCELÓ ROJAS, Daniel Armando, *Introducción al derecho constitucional estatal estadounidense*, México, UNAM, 2005.

- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel *et al.*, *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, 2005.
- CARBONELL, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, UNAM, 1998.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Nueve variables para abordar las incompatibilidades y una propuesta”, *El Congreso a debate, ciclo de mesas de discusión*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, 2006.
- CIENFUEGOS SALGADO, David (coord.), *Historia constitucional de las entidades federativas mexicanas*, Porrúa-UNAM, 2007, pp. 599-618.
- Diccionario universal de términos parlamentarios*, Enciclopedia Parlamentaria de México.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003.
- GUASTINI, Ricardo, “La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano”, en CARBONELL, Miguel (ed.), *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Trotta, 2003.
- GUTIÉRREZ, Jerónimo, LUJAMBIO, Alonso y VALADÉS, Diego, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- MADERO ESTRADA, José Miguel (comp.), *Constitución Política de Nayarit, origen y reforma 1918-1996*, México, UAN.
- Mason's of Legislative Procedure*, traducción de Emilio BERNAL LABRADA, Estados Unidos, Sociedad Norteamericana de Secretarios de Asambleas Legislativas, versión 1998.
- PAU I VALL, Francesc y CARBONELL, Miguel (comps.), *Temas y problemas del Parlamento contemporáneo*, México, LIX Legislatura-Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, “Técnica legislativa en México”, *Elementos de técnica legislativa*, México, Porrúa-UNAM, 2004.
- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo, *Ética del legislador*, México, Porrúa, 2004.

- RÍOS ESTAVILLO, Juan J., “Legislación”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Porrúa-UNAM, 2002, t. XII.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *Derecho parlamentario*, México, UNAM-McGraw-Hill.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional*, 35a. ed., México, Porrúa, 2003.
- TOSI, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa-LVI Legislatura, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, 1996.

- RÍOS ESTAVILLO, Juan J., “Legislación”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Porrúa-UNAM, 2002, t. XII.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *Derecho parlamentario*, México, UNAM-McGraw-Hill.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional*, 35a. ed., México, Porrúa, 2003.
- TOSI, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa-LVI Legislatura, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, 1996.

- RÍOS ESTAVILLO, Juan J., “Legislación”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Porrúa-UNAM, 2002, t. XII.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *Derecho parlamentario*, México, UNAM-McGraw-Hill.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional*, 35a. ed., México, Porrúa, 2003.
- TOSI, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa-LVI Legislatura, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, 1996.