

LOS MEANDROS DE LA REPRESENTACIÓN Y EL EJERCICIO PARLAMENTARIO EN NUEVO LEÓN

Abraham NUNCIO LIMÓN*
Gibrán DOMÍNGUEZ LÓPEZ**

SUMARIO: I. *Nota al lector.* II. *Antecedentes.* III. *Entre el federalismo formal y el centralismo de facto.* IV. *Los frutos de la reforma política de 1977.* V. *Fuentes del derecho parlamentario.* VI. *Estructuras y funciones actuales del Congreso.* VII. *A manera de conclusiones.* VIII. *Fuentes consultadas.* IX. *Anexo.*

I. NOTA AL LECTOR

La representación es la forma que la humanidad, con diversas modalidades y prácticas, se ha dado para gestionar sus intereses colectivos. El derecho parlamentario es, en este caso, el derecho que tienen los ciudadanos a participar en las decisiones políticas de una comunidad, un país o una región. Se trata de un derecho político, tal como lo ve Enrique Armando Salazar Abaroa, y por lo tanto un derecho público que se cumple en el ejercicio de la representación. Implica también el conjunto de normas relativas al funcionamiento interno del órgano parlamentario y de su vinculación, tanto con los otros poderes como con la ciudadanía.

La calidad de la democracia depende de la calidad de la representación. De aquí la importancia que tiene el derecho parlamentario. Según las condiciones de libertad, igualdad y respeto por los intereses de los

* Doctor en derecho. Profesor en la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca.

** Miembro del Centro de Estudios Parlamentarios de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

representados en que este pueda ser ejercido, será el grado de democracia que se ha podido alcanzar.

El derecho parlamentario se finca, por lo mismo, en los valores fundamentales de la democracia: libertad, equidad y justicia, así como el respeto al Estado de derecho.

Nuevo León no escapa a los grandes derroteros que han seguido la historia de la representación y de la democracia en nuestro país. Lo específico de sus prácticas inscritas en el ejercicio parlamentario, y por lo tanto en los ámbitos coincidentes en la representación y en la democracia, tienen que ver, sin embargo, con el trayecto histórico. Éste lo muestra como una entidad donde la industria despunta antes de iniciarse el México moderno como resultado de la revolución de 1910-1917, y se consolida en las primeras tres décadas del siglo XX.

La presencia de una élite industrial y sus forcejeos con los gobiernos emanados de la revolución crean las bases de un bipartidismo que se insinúa en los años setenta y se manifiesta plenamente en la alternancia del poder en 1997.

Primero los caudillos revolucionarios, luego el gran poder presidencial y, finalmente, la orientación ideológica y las prácticas políticas de los empresarios regiomontanos le impondrán restricciones al derecho parlamentario y su ejercicio en la región.

II. ANTECEDENTES

Desde que Nuevo León fue declarado estado libre y soberano, su estructura ha experimentado cambios fundamentales. Tres cuartos de siglo atrás había sufrido su última despoblación de envergadura con la fundación del Nuevo Santander. Entonces la capital del reino quedó apenas con poco más de 250 habitantes.

Las reformas borbónicas, que habían sido la culminación de la monarquía absoluta y su régimen colonial, fueron también el principio de su desplome.

Como un intento para contrarrestar las complicaciones de la administración regional desde la capital, en 1776 se establece la Comandancia General de las Provincias Internas: un nuevo sistema administrativo que comprendía a los estados de Sonora, Sinaloa, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Nuevo México, Texas y las Californias, bajo un

mismo gobierno. El intento falló, por lo que en 1787 se divide la Comandancia en Provincias de Occidente y de Oriente. Coahuila, Texas, Nuevo León y Tamaulipas conformaban las de Oriente. Poco después las Provincias Internas fueron reestablecidas y vueltas a dividir en 1813 hasta la independencia de México.

A medida que había perdido territorios a favor de otros reinos o provincias, la configuración política del Nuevo Reino de León se tornó más manejable y realista. Atrás había quedado la desmesura del reino inverificable que medía doscientas leguas por lado sin que nunca nadie hubiera podido identificar sus linderos.

De esa manera, su territorio resultó más controlable para los fines de la Corona en el proceso de combatir a las tribus regionales que se mantenían indómitas. Con las reformas se produjeron otros efectos positivos para Nuevo León. Las obras eclesiales y de gobierno, medio siglo antes de que fuera promulgada su primera Constitución, dejaron como saldo al desarrollo del estado la implantación del Obispado regional, la fundación del Colegio Seminario Tridentino y la construcción de las primeras obras urbanas de importancia. Este impulso hizo posible que hacia 1821, año en que se consumó la independencia en México, Nuevo León contará con 73,826 habitantes. Vale la pena señalar que entre 1811, después de la prisión y muerte de Hidalgo y otros de los insurgentes más destacados, el apoyo de las propias autoridades a la causa de independencia y el entusiasmo que ésta despertó en la población, se retrotrajeron bruscamente con la que ya se asumía como una derrota de la lucha insurgente. El régimen colonial se extendió una década después del triunfo del movimiento independentista en Nuevo León, aunque se mantuvo activa la resistencia y en varios momentos ésta produjo episodios de lucha contra las fuerzas realistas.¹ A pesar de su crecimiento, el futuro estado independiente no escapó a los efectos económicos y a la desarticulación comercial, agrícola, monetaria y de transporte producidos por la guerra. La pobreza, según diversos autores,² era notoria (“hoy el rico es pobre y el pobre es pordiosero”, decía Miguel Ramos Arizpe).

¹ Garza Guajardo, Celso (comp.), *Nuevo León. Textos de su historia*, México, Gobierno del Estado de Nuevo León, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1989. t. I, p. 201.

² Véase Vizcaya Canales, Isidro, *Un siglo de Monterrey: desde el grito de Dolores hasta el Plan de San Luis 1810-1910*, México, Academia de Investigación Humanística, 1998, p. 17; García Valero, José Luis (comp.), *Nuevo León, una historia compartida*,

En ese clima se formó Fray Servando Teresa de Mier, que más tarde y después de numerosas y fantásticas correrías y lances independentistas, se empeñaría, tanto en su papel de diputado constituyente al representar al estado en los debates y votación del primer orden constitucional de la Nación, como de jefe político del estado, al promover a Nuevo León para que éste ascendiese del rango de provincia al de estado soberano, libre e independiente.

Los antecedentes de representación que habían conocido los mexicanos desde la Constitución o estatuto de Bayona, la Constitución de Cádiz y la Constitución de Apatzingán pudieron haber dejado cierta huella, pero no tan profunda como para que en Nuevo León hubiese tenido mayores repercusiones. Cabe señalar, no obstante, que uno de los catorce diputados elegidos para representarnos en las Cortes de Cádiz fue el nuevoleonés Juan José de la Garza (canónigo de la catedral de Monterrey), y que tuvimos como diputado por Nuevo León en el Congreso de Apatzingán al mismo generalísimo José María Morelos y Pavón.

En el viejo continente, para el año de 1809, en medio de la lucha de reconquista del territorio español ocupado por Bonaparte, la Junta Central de Sevilla decreta la igualdad entre todas las provincias de España y convoca a la elección de representantes para las colonias españolas. Por el Nuevo Reino de León fue electo, como ya se dijo, el canónigo de la Garza, quien participaría en la elaboración de la Constitución de Cádiz de 1812.³ Este documento estableció seis diputaciones para la Nueva España, de las cuales una fue instalada en Monterrey con representantes de Nuevo León, Coahuila, Texas y Tamaulipas. Cabe mencionar que

...la primera propuesta de descentralización política y económica provino de Ramos Arizpe, quien “propuso crear en cada provincia una junta gubernativa o diputación de provincia con funciones ejecutivas y judiciales”. Además sugirió que en cada población se formara “un cuerpo municipal o cabildo que tuviera jurisdicción únicamente en su territorio”. Las Cortes de Cádiz crearon en cada provincia una diputación, y así lo recoge la Constitución Política de la Monarquía Española en 1810. Éste órgano era

México, Gobierno del Estado de Nuevo León, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1989, p. 68, y Montemayor Hernández, Andrés, *Historia de Monterrey*, México, Asociación de Editores y Libreros de Monterrey, 1971, p. 107.

³ Cavazos Garza, Israel, *Breve historia de Nuevo León*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 1994, p. 129.

responsable, entre otras cosas, de la administración del espacio territorial y de la dotación de terrenos baldíos, la vigilancia de los fondos y obras públicas, de fomentar la educación, la agricultura, la industria y el comercio y de asegurar la dotación de algunos servicios como el correo, el funcionamiento de las instituciones de beneficencia, la elaboración de los censos y la “conversión de los indios”.⁴

III. ENTRE EL FEDERALISMO FORMAL Y EL CENTRALISMO DE FACTO

Una vez consumada la independencia, el Congreso nacional dictó, el 7 de mayo de 1824, el decreto número 45 que instituye el estado libre y soberano de Nuevo León como parte integrante de la confederación de los estados del territorio nacional.⁵ “Nuevo León será en los sucesivos un Estado de la Federación Mexicana...”, declaraba el documento.⁶

Aquel año de 1824 la población del novísimo estado era calculada en 83,804 habitantes; Monterrey tenía 12,282 habitantes.⁷ Doscientos años después se invertiría la proporción.

Respondiendo a lo mandado por el Congreso General para establecer las legislaturas constituyentes de los estados internos de occidente, internos del norte e internos de oriente, la diputación provincial aprobó la convocatoria en la sesión del día primero de junio de 1824, para elegir a los ciudadanos que integrarían el Congreso local.

El primer Congreso constituyente y constitucional fue solemnemente instalado por el jefe político y el comandante de la milicia cívica el 10. de agosto de 1824. Este primer Congreso presentó una dualidad legislativa: trabajar en la elaboración de la Constitución Política para el Estado y expedir decretos de carácter urgente para la organización de los ramos administrativos.

Una vez terminados los trabajos del constituyente, el proyecto de la nueva Constitución fue discutido y aprobado por el *Soberano Congreso General Constituyente* de acuerdo con el decreto número 45 que esta-

⁴ Soto Reyes Garmendia, Ernesto, *El municipio como espacio local de la globalidad en México*, Groupe de Recherche sur l'Etat, l'Internationalisation des Techniques et le Développement, disponible en <http://greitd.free.fr/communicationscolloque/SotoReyes.doc>.

⁵ *Las más importantes leyes y decretos de las legislaturas constitucionales del estado de Nuevo León en el transcurso de 134 años de vida institucional*, México, Gobierno del Estado de Nuevo León, 1958, p. 15.

⁶ Garza Guajardo, Celso, *op. cit.*, nota 1, p. 310.

⁷ *Ibidem*, p. 311.

blecía la existencia de Nuevo León como un estado de la Federación mexicana y las normas para la elección de los diputados de su primer Congreso. La primera Constitución nuevoleonense fue así sancionada el 5 de marzo de 1825 por los once diputados que conformaron esta asamblea. La Constitución fue jurada por los diputados, el gobernador, los empleados estatales, las corporaciones profanas, civiles, militares y eclesiásticas, así como por la ciudadanía, de acuerdo con la fórmula del juramento al uso: “¿Juráis a Dios hacer guardar la Constitución Política del Estado de Nuevo León decretada y sancionada por el constituyente el 5 de marzo de 1825? Si así lo hicieréis Dios os lo premie y si no os lo demande”.

La Constitución estatal de 1825 siguió en lo fundamental los principios y coordenadas de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. Se ciñó, por lo tanto, al principio de la división tridimensional de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Conforme a ella sólo los diputados eran de elección popular directa, correspondiendo a los ayuntamientos la designación de gobernador y vicegobernador, magistrados, fiscal, asesores, etcétera, y establecía que los dos primeros altos funcionarios podrán ser indefinidamente elegidos para esos cargos.⁸

Como lo hace notar Jorge Covarrubias Ortiz, la primera Constitución política de Nuevo León presenta semejanzas con varias disposiciones de la Constitución de Cádiz. Aparte de algunas de las funciones ya señaladas se establecía la reelección de los diputados, que duraba dos años, pero pasada una legislatura; así como, las limitaciones al grueso de los ciudadanos para ser elegidos en virtud de los tres niveles electorales existentes —elecciones de parroquia, elecciones de partido y elecciones de provincia— y aquéllas derivadas de las disposiciones que restringían o impedían a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos civiles; por ejemplo, aquellos que no hubiesen aprendido a leer y escribir quince años después de votada la constitución, quedaban privados de los mismos. Por lo tanto, la representación de la soberanía era resultado de un sistema de rasgos plutocráticos. También recogía de la de Cádiz las cues-

⁸ *Constituciones políticas del estado 1825-1857-1917*, México, Gobierno del Estado de Nuevo León, 1950, p. VIII.

tiones relacionadas al fuero de los diputados y diversos puntos protocolarios vinculados a la religión católica.⁹

A diferencia de la Constitución federal, en la de Nuevo León se definía de manera específica el fin del estado;¹⁰ en este caso “procurar a los individuos la mayor suma posible de goces y alivios a costa de la menor suma posible de padecimientos y sacrificios”. Como órgano regulador del estado, es facultad general del Congreso —y de la Comisión Permanente— la de emitir, derogar o abrogar leyes que, en su ejecución y aplicación tiendan a procurar “el mayor bien estar posible de los individuos” con el criterio económico ya señalado. Dentro de sus facultades específicas, la Constitución señala las siguientes:

1. Normar “la administración y gobierno interior del estado en todos sus ramos”.
2. Velar por que se cumplan la Constitución y las leyes de ésta derivadas.
3. Declarar, cuando haya lugar, la censura de los altos funcionarios, y hacer exigible la responsabilidad de los demás funcionario inferiores.
4. Normar todo lo relacionado al municipio: desde el establecimiento de sus reglamentos de organización y funcionamiento internos hasta la supresión de los cuerpos municipales, incluyendo la protección material del estado y la seguridad de “las personas y propiedades de los vecinos”.
5. Establecer las contribuciones a efecto de cubrir los gastos públicos y hacer su distribución por monto, duración y modo de recaudarlas en los distritos, así como fijar “anualmente todos los gastos de la administración pública del estado a propuesta del gobernador”.
6. Revisar y aprobar anualmente los ramos de cobro e inversión públicos.
7. Proveer de los medios necesarios a la educación y la industria.
8. Desempeñar funciones electorales en relación con los integrantes de los ayuntamientos, gobernador y vicegobernador del estado, “magistrados de la audiencia, fiscal y asesores generales ordinarios”, así como elegir cada segundo año al senador representante

⁹ Covarrubias Ortiz, Jorge, *Desarrollo político y transición democrática. Nuevo León 1985-1995*, México, Ediciones Castillo, 1996, p. 150-152.

¹⁰ En el título I (*Del Estado en General*) se identifica a esta entidad como “sociedad política”.

del estado en la cámara alta. De la misma manera votar cada cuatro años al presidente y vicepresidente de los Estados Unidos Mexicanos y, si ése fuere el caso, a los magistrados y fiscales de la Suprema Corte de Justicia de la Federación.

El Congreso también tenía otras facultades de carácter más bien administrativo: crear los empleos y oficinas de la administración en todos los ramos y asignar los salarios correspondientes; proveer “los socorros” a quienes hayan servido “fielmente a la patria” en los cargos públicos en situación de indigencia o de su viuda “e hijos tiernos”; ejercer el derecho de perdón.

La fragilidad del régimen federalista y liberal que emerge del pacto de independencia naufraga no mucho después ante los caprichos de los caudillos y el embate de las fuerzas conservadoras. Se trata de la primera etapa de Santa Anna. El Plan de Perote, promovido por éste, inicia una serie de violaciones al orden constitucional, que habrán de desembocar en la disolución del Congreso al reasumir Santa Anna la presidencia en abril de 1834. Sus consecuencias inmediatas fueron la desaparición de la institución de la vicepresidencia y la derogación en septiembre de 1835 de la primera Constitución de México con la expedición de las llamadas *Bases Constituyentes*, prolegómeno de las *Siete Leyes Constitucionales* de carácter centralista de 1836.

El artículo primero de la Ley Sexta de este nuevo ordenamiento constitucional establecía la división del país en departamentos. Establecía también la existencia de juntas departamentales, órganos que sustituían a los congresos. La junta se componía de siete propietarios y siete suplentes y carecía de facultades para legislar. Nuevo León pasó a ser departamento a partir de 1837 y la primera junta departamental quedó instalada destacando en su composición la presencia del presbítero Juan José García. En 1839 quedó instituida la segunda junta departamental y en 1842 una tercera. Ésta “convocó a elecciones, conforme a las bases del gobierno central para elegir a los integrantes de una Asamblea Departamental Legislativa”.¹¹ Aun hubo una cuarta junta departamental sin que en el procedimiento correspondiente se manifestaran visiblemente los efectos de aquella asamblea.

¹¹ Cisneros Ramos, Carlos, *Apuntes para el estudio del derecho electoral estatal*, México, Lazcano Garza Editores, 1994, p. 2.

El nuevo orden constitucional no mejoró la estabilidad política del país y sí, por el contrario, dejó ver ausencia de gobernabilidad y convocatoria política, condiciones que hicieron posible el regreso de Santa Anna a la presidencia. El Congreso desaparece y los poderes, salvo el Judicial, quedan en sus manos. Para entonces las reformas a la Constitución se percibían como una urgente necesidad. Declina la vigencia de la Constitución centralista de las *Siete Leyes*. A este episodio siguió la convocatoria para un constituyente que se encargaría de formular el nuevo proyecto de Constitución. Los resultados de las elecciones para diputados que integrarían el Congreso extraordinario otorgaron el triunfo a los liberales, que lucharon por mantener su autonomía en contra de la voluntad de Santa Anna. El gobierno atacó el proyecto de Constitución considerándolo como un “código de anarquía” y sus consecuencias dieron al traste con el proyecto de reformas —de hecho fueron dos proyectos— y con la existencia del Congreso. En su lugar fue designada una Junta de Notables que debía elaborar las *Bases de la Organización Política de la República Mexicana*. Se trata de un periodo turbulento en el que el Congreso es reinstalado, disuelto y vuelto a instalar. Al cabo triunfa el pronunciamiento liberal encabezado por el general Mariano Salas al frente del ejército libertador y así concluye la efímera Constitución surgida de las Bases Orgánicas y del régimen conservador que la sostenía.

En el contexto de la guerra inminente con Estados Unidos, el Congreso determina la reposición de la carta magna de 1824.

En Nuevo León, reproduciendo ese movimiento, el gobernador provisional, que había establecido la sede de su gobierno en la villa de Galeana, expidió un decreto (23 de noviembre de 1846) sobre la organización política del estado. El artículo primero de este decreto mandaba: “El estado de Nuevo León vuelve al pleno ejercicio de su soberanía conforme a la Constitución Federal de 1824 y a su particular de 1825.” En el artículo segundo se leía: “Todas las autoridades supremas y subalternas del mismo estado, se establecerán oportunamente por los medios y bajo la forma prescrita por la Constitución”.

Derivado de esas medidas, el Congreso quedó instalado el 3 de enero de 1848. Más tarde, el 29 de octubre de 1849, el segundo Congreso Constituyente promulgó una nueva Constitución declarando libre y soberano al estado de Nuevo León. Estas condiciones sólo se sostendrían unos pocos años y en circunstancias precarias debido a los constantes levantamientos de conservadores y liberales, donde el santanismo continuaba medrando a

costa de la integridad y las instituciones nacionales. A raíz del triunfo del Plan de Guadalajara, el gobierno central nombró como gobernador de Nuevo León al general Pedro Ampudia, el mismo a quien se atribuye la derrota militar en Monterrey frente al ejército de Estados Unidos.

La revolución liberal de Ayutla surtió sus efectos en todo el país. Santiago Vidaurri, entonces secretario de gobierno de Nuevo León, lanzó en Lampazos su *Plan Restaurador de la Libertad*. Este plan seguía en lo fundamental al de Ayutla. Vidaurri atacó Monterrey y se hizo del poder declarándose gobernador y comandante general militar del estado. Una de las primeras medidas de su gobierno fue crear una comisión que se encargaría de elaborar unas bases generales por las cuales se gobernaría Nuevo León y de donde emanó un consejo de gobierno.¹² Ese consejo político integrado por miembros de una clase política que databa de más de medio siglo atrás, designó gobernador a Juan Nepomuseno de la Garza y Evia. Con esta investidura, de la Garza y Evia convocó a elecciones para diputados a la legislatura local, la cual actuaría como Congreso Constituyente. Ya anexado (por Vidaurri) Coahuila a Nuevo León en los hechos, la Constitución resultante fue dada para ambos estados el 4 de octubre de 1857.

Las facultades otorgadas al Congreso en esa Constitución siguen en lo fundamental las de la anterior de 1825. Cabe, sin embargo, señalar algunas adiciones significativas como, por ejemplo, promover la educación pública o nombrar al jefe de la Hacienda.

Pronto se producirían pugnas cada vez más hondas entre el gobierno de la República presidido por Juárez y Vidaurri. Estas pugnas afectarían la gobernabilidad en Nuevo León al grado de que la legislatura se pronunció contra Vidaurri por violaciones a la Constitución, instalándose en Galeana, al sur del estado, al amparo de los generales Aramberri y Escobedo. A partir de ese momento, “sólo despachaba la Comisión Permanente dado el estado de guerra existente en el país con motivo de la invasión francesa para sostener el Imperio de Maximiliano”.¹³

El Supremo Poder de la Federación se instaló en la capital del estado a principios de febrero de 1864. El conflicto entre Juárez y Vidaurri alcanzó un punto de paroxismo y el presidente debió trasladarse a la ciudad de Saltillo, Coahuila, donde expidió un decreto (26 de febrero de 1864) por el que devolvía a este último estado su carácter de libre y soberano, que-

¹² *Ibidem*, p. 4.

¹³ *Idem*.

dando separado de Nuevo León y readquiriendo “su antiguo territorio con arreglo al artículo 47 de la Constitución de la República”. A este decreto siguió otro por el que se declaraba a Nuevo León en estado de sitio y se desplazaba a Vidaurri del mando político y militar. En el mismo se advertía que se convocaría a elecciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo cuando cesara el estado de sitio.

Designado por el gobierno de Juárez, el general Mariano Escobedo asumió la gubernatura del estado y tomó medidas inmediatas para cesar en sus funciones a todos aquellos que habían sido nombrados por las fuerzas invasoras para desempeñarlas. Al triunfo de la república se restablece el orden constitucional en el estado, y tienen lugar las elecciones para diputados, gobernador, magistrados y jueces. Dos años y cinco meses después, la legislatura local se erige, al abrirse el periodo de sesiones el 15 de septiembre de 1874, en Congreso Constituyente. El 16 del mismo se inician las discusiones sobre el proyecto de Constitución para concluir el 27 de octubre de ese año. El 28 de octubre de 1874 fue aprobada la nueva Constitución de Nuevo León.

La promulgación de un nuevo orden constitucional, rasgo característico del siglo XIX, no aseguró la estabilidad política en Nuevo León. Un año más tarde, con motivo de los comicios para diputados, se suscitó un conflicto entre el gobierno local y las autoridades militares de la Federación. Quien las comandaba no sólo había intervenido en el proceso electoral sino que, al cabo, asumió los mandos político y militar en el estado. En sintonía con lo pedregoso de la vida pública nacional, a raíz del Plan de Tuxtepec, las consecuencias de esa intervención fueron el cese de todos aquellos que ostentaban cargos públicos tanto de carácter federal como estatal. Sólo dos años después viene a restablecerse el orden constitucional por decreto. De esta manera, el XIX Congreso Constitucional reforma en 1878, casi en su totalidad, la Constitución de 1874.

Tan breve como los anteriores, al periodo de estabilidad que se produce después de esas reformas sobreviene uno más de turbulencia en la que los gobiernos —local y federal— y sus adversarios se batían por el poder. Triunfan los opositores, con Porfirio Díaz a la cabeza. Éste sustituye la precaria legalidad en el estado por la figura del hombre fuerte, en este caso la del general Bernardo Reyes, que luego se investirá ella misma de legalidad en simulacros electorales y tiempo casi paralelo al de Díaz.

El Congreso, al igual que su homólogo federal, queda sujeto durante un cuarto de siglo al Poder Ejecutivo personalizado en Bernardo Reyes.

Su prolongada estancia en el poder respondía a la fortaleza que irradiaba el porfiriato, a sus propias cualidades como administrador y jefe político, y al desarrollo industrial que tiene asiento en la capital de Nuevo León.

Concluida la *pax* porfiriana, la revolución vuelve a poner en el centro de la vida pública a los militares en acción. Así, el ejercicio parlamentario, cuya condición es la regularidad institucional dentro de un marco democrático y de respeto a las diferencias de opinión, al libre juego electoral y a sus resultados, queda sujeto a un amplio paréntesis de casi diez años. Bernardo Reyes abandona el poder en el otoño de 1909 y lo sucede una cauda de jefes político-militares, uno de estos últimos, el general Alfredo Ricaud, expide un decreto (11 de abril de 1917) cuyo contenido se inspira en el triunfo de las fuerzas carrancistas y la vigencia de la nueva Constitución de 1917.¹⁴ En ese decreto se convoca a elecciones de diputados al Congreso del Estado de Nuevo León, gobernador, magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y jueces de letras. En su artículo cuarto se leía: “por esta vez se nombrarán quince diputados propietarios y quince diputados suplentes, dividiéndose el estado en quince distritos electorales”. Y en el quinto: “el Congreso que resulte, tendrá además de carácter Constitucional, el de Constituyente para sólo el efecto de implantar en la Constitución del Estado, las reformas de la nueva Constitución Federal de la República”.

La XXXVII Legislatura inició los trabajos de la nueva Constitución Política del Estado de Nuevo León el 21 de junio de 1917.

El nuevo texto constitucional mantiene en su parte dogmática el catálogo de los derechos del hombre y del ciudadano, inspirado en la revolución francesa, y que fuera adoptado desde 1857 por la ley fundamental del estado de Nuevo León y Coahuila.

En la nueva Constitución se considera a la entidad soberana, libre e independiente, al igual que en los anteriores textos constitucionales, y la forma de gobierno que adopta es la de republicana, representativa y popular (en la de 1825 se añadía a estas características el término de federada). A diferencia de la de 1857 suprime el término de “democrática” y “federal”. En su redacción, el laicismo resulta más explícito que en la de 1857 (lejos queda la confusión de Estado e Iglesia característica de la de 1825). Da continuidad al carácter liberal de las anteriores Constituciones, aunque in-

¹⁴ Covarrubias, Ricardo, *Gobernantes de Nuevo León 1582-1979*, México, Gobierno del Estado de Nuevo León, 1979, p. 126.

troduce defensas legales a favor de las condiciones económicas de la mayoría. Prohibía los monopolios, los estancos y sancionaba otras limitaciones a título de “protección a la industria”; prohíbe también la exención de impuestos “que constituyan una ventaja exclusiva e indebida a favor de una o varias personas determinadas, o con perjuicio del público en general o de alguna clase social”. De esta manera se señalaban castigos severos a la “concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios”.

A pesar de reproducir, tanto en el espíritu como en la letra, las líneas fundamentales de la Constitución general, se muestra módica en lo que se ha considerado como los *derechos sociales* plasmados en los artículos 3o., 27 y 123 constitucionales. Por ejemplo, no es expresa en las restricciones a las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos y personas morales o asociaciones civiles ligadas con la propaganda de cultos para intervenir “en planteles en que se imparte educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros o campesinos...”. Si bien remite a las disposiciones y taxativas enumeradas en el artículo 27 de la Constitución federal, en lo que se refiere a los extranjeros, las asociaciones religiosas, las instituciones de beneficencia pública o privada y las sociedades mercantiles por acciones, no refleja las preocupaciones presentes en los legisladores de Querétaro; tampoco lo hace en aquellas que este cuerpo constituyente asumió al elaborar el artículo 123. Pudiendo hacerlo en tanto que estado libre, independiente y soberano, los constituyentes de Nuevo León no intentaron hacer mayores aportaciones y menos enriquecer el texto constitucional del estado que discutían en torno a los temas de propiedad y tenencia de la tierra ni el relacionado con la defensa de los trabajadores. La explicación de esta circunstancia habría que hallarla en el ascendiente que tenía el grupo industrial en la política del estado, a pesar del rudo enfrentamiento que tuvo con las fuerzas revolucionarias por su apoyo al golpe y a la dictadura de Huerta. Esa influencia pudo impedir los mayores alcances sociales que la coyuntura inaugural del nuevo régimen permitía.

En lo que hace al Poder Legislativo, la Constitución del estado de 1917 es más específica no sólo respecto a los derechos y obligaciones de los ciudadanos, por ejemplo el de elegir autoridades y ser votados para cualquier cargo de elección (“si reúnen las condiciones que exigen las leyes”), sino en relación con las funciones de los órganos del estado. La estructura de la representación era similar a la de la Constitución de 1857 en lo que hace al número de habitantes por distrito electoral y a los requi-

sitos y limitaciones para ser diputado. Se mantenía la edad de veinticinco años para poder ser diputado; se ampliaba la limitación para aspirar a este cargo a los jefes militares con mando de fuerza, “sea federal o del estado”, pero a diferencia de la Constitución federal, no se establecía, y no se establece en el texto vigente, el impedimento de ser ministro de algún culto religioso para el mismo cargo. Cabe notar que se establecía la reelección de los diputados con la condición de que hubieren “cesado absolutamente en sus destinos” cuando menos 180 días antes de la elección.

Santiago Roel, uno de los constituyentes y autor de varias obras sobre la historia de Nuevo León, hace una evaluación un tanto elástica de los trabajos de los constituyentes dice: “los legisladores constituyentes procuraron... descentralizar el Poder Ejecutivo, garantizar más los derechos de los ciudadanos y fijar mejores bases para la prosperidad colectiva...”.¹⁵ Una de las propuestas de Roel, en el curso de los debates del constituyente, fue la de establecer la proporcionalidad en la composición del Congreso. Su propuesta, sin embargo, fue rechazada.

En el recorrido de casi cien años de vida independiente, el ejercicio parlamentario en Nuevo León —y de hecho en todo el país— se ve afectado por acontecimientos que ya lo inhiben, ya lo sujetan a la voluntad del titular del Ejecutivo y, finalmente, no le permiten adquirir la estabilidad necesaria para convertirse en la base institucional de una entidad que se reclama de origen republicano, representativa y democrática. Con el nuevo régimen tampoco podrá cobrar esta condición. A medida que se acentúa el presidencialismo contamina al resto de las funciones ejecutivas, trátase de un estado o de un municipio.

Con el *maximato* de Plutarco Elías Calles, uno de los mayores jalones en ese sentido, el Legislativo sufre su primera merma significativa en el objetivo de equilibrar los pesos del poder público.

El Partido Nacional Revolucionario presentó una iniciativa de su Comité Ejecutivo Nacional en la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados (16 noviembre de 1932) por la que se iba a suprimir la reelección para el

¹⁵ Roel, Santiago, *Nuevo León. Apuntes históricos*, 4a. ed., México, Universidad de Nuevo León, 1959, p. 159. El autor señala en esta obra dos puntos de la Constitución aprobados a iniciativa suya. Textualmente: “Los nuevoleonenses tienen derecho: I. A la protección decidida y eficaz de las leyes y de las autoridades del estado en cualquier lugar del país en que se encuentren y; II. a la preferencia en igualdad de circunstancias en toda clases de concesiones y para todos los empleos, honores y cargos públicos del estado o de los municipios”.

periodo inmediato de los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y también de los diputados de las legislaturas de los estados. La iniciativa fue aprobada y con ello se restringió los alcances del Poder Legislativo. Diversas medidas futuras de otro tipo terminarían por subordinarlo al Poder Ejecutivo en los diversos niveles de gobierno.

Ni siquiera las reformas por las cuales se reconoció el derecho electoral de las mujeres en 1953 ni aquellas que introdujeron la figura de *diputados de partido* para dar cierta apariencia de oposición al Partido Revolucionario Institucional, que ya para entonces se había convertido en un partido de Estado con presencia casi omnímoda en la vida nacional, lograron que el órgano parlamentario se erigiera en un poder que pudiera equilibrar significativamente al de la institución presidencial.

IV. LOS FRUTOS DE LA REFORMA POLÍTICA DE 1977

Si bien es cierto que desde 1878 Nuevo León ha contado con leyes electorales y que con sus diversas versiones (1892, 1912, 1917, 1919, 1949...) ¹⁶ y reformas se dio paso a un proceso electoral cada vez mejor organizado, no fue sino hasta 1977 —ante la exigencia de la oposición— que el gobierno se vio en la necesidad de otorgar condiciones mínimas de pluralidad. ¹⁷ Con las reformas de este año, entre otros cambios, se integran al Congreso cinco diputaciones de minoría y se crea la Comisión Estatal Electoral como un organismo pretendidamente autónomo, pues registraba la inferencia directa del Ejecutivo: la presidía el Secretario General de Gobierno y en ella participaban representantes del Congreso.

En 1979, fueron las primeras elecciones en Nuevo León, después de aprobada la reforma política. Estas elecciones pusieron a prueba el nuevo marco jurídico. La eficacia de éste fue cuestionada por el contexto de manipulación y fraude que dio la victoria al candidato del PRI a la gubernatura, Alfonso Martínez Domínguez, y la ocupación de catorce de las quince curules de mayoría a su partido. Por el distrito número 15 local fue elegido el primer diputado de oposición por mayoría: Leopoldo Salinas Gaytán, del Partido Acción Nacional.

¹⁶ En 1942 se reformó la Constitución local de manera que la duración de los diputados en el cargo aumentó de dos a tres años, y del gobernador de cuatro a seis años.

¹⁷ Medellín Mendoza, Laura Nelly, “La inacabada democracia electoral”, en Nuncio, Abraham (coord.), *La irresoluta reforma electoral en Nuevo León*, México, 2007.

Los bruscos cambios que hicieron entrar al país en una severa crisis política y económica a partir de 1982 harían que ese pequeño triunfo del PAN se fuera engrosando con otros hasta desplazar del poder, quince años más tarde, al Partido Revolucionario Institucional.

Producto de las elecciones de 1982, las diputaciones de mayoría aumentaron a veintiuna —todas para el PRI— y las de representación proporcional a ocho: tres para el PAN, una para el PARM, dos para el PPS, una para el PST y una para el PDM. Realizadas poco menos de dos meses antes del primero de septiembre de 1982, día en que José López Portillo anunciara en su informe de gobierno la *nacionalización de la banca*, esas elecciones no se ven afectadas por la crisis que sobrevendría a tal medida.

Durante el gobierno de Martínez Domínguez, el Congreso se muda al actual edificio, entonces no exclusivo del quehacer parlamentario pero sí independiente del palacio de gobierno que antes alojaba a la sede de la legislatura. Dato curioso, pues a partir de entonces el Poder Legislativo fue cobrando poco a poco mayor autonomía —ante el Ejecutivo y de una manera casi paralela—, tanto del espacio físico como del político que visiblemente lo limitaban.¹⁸

Si las elecciones de 1979 y 1982 fueron cuestionadas, una “impresión de un macrofraude”¹⁹ se vivió en las elecciones de 1985 con la derrota del candidato a gobernador del PAN, Fernando Canales Clariond, ante el priísta Jorge Treviño. Los cuatro diputados de Acción Nacional electos en ese año (dos por mayoría relativa y dos por minoría) calificaron las elecciones como “el fraude electoral más desvergonzado que se recuerde”.²⁰ Tras los comicios, la protesta electoral se reflejó tanto en las continuas marchas como en la organización civil. Tal fue el caso de la creación de la Asamblea Democrática Electoral, un organismo ciudadano que propuso una reforma al marco electoral vigente y en el que convergieron

¹⁸ Fue durante el gobierno de Bernardo Reyes, en 1904, cuando el recinto del Poder Legislativo local cambió de sede a lo que hoy es el Palacio de Gobierno, acto que, de manera involuntaria, vendría a representar simbólicamente la relación Ejecutivo-Legislativo que se desarrollaría después de la revolución mexicana y la conformación del partido hegemónico: el control del Ejecutivo sobre el Legislativo.

¹⁹ Garza, Luis Lauro, “Cultura política y elecciones 1979-1997”, en Garza, Luis Lauro (coord.), *Nuevo León, hoy. Diez estudios sociopolíticos*, México, La Jornada Ediciones-Universidad Autónoma de Nuevo León, 1998, p. 89.

²⁰ Arias Aparicio Eduardo et al., *Memorias de los diputados del PAN a la LXIV Legislatura del Estado de Nuevo León 1985-1988*, México, Partido Acción Nacional, 1989, p. 2.

fuerzas políticas locales identificadas tanto con la izquierda como con la derecha.

En 1986 el Congreso realiza consultas ciudadanas y aprueba en 1987, con los cuatro diputados del PAN en contra, las reformas a la Ley Electoral, que darían paso a cambios importantes como la creación del Tribunal Electoral, el reconocimiento de los partidos políticos como entes de interés público, el aumento de ocho a catorce diputados de representación proporcional y la reducción a 1.5% de las votaciones como requisito para la obtención de diputaciones de “minoría”.²¹ Cambios que en realidad siguieron resultando insuficientes pues las elecciones de 1988 presentaron de nueva cuenta evidencias de fraude y no se contaba todavía con una Comisión Electoral ciudadanizada (el secretario general de Gobierno continuaba presidiéndola y en ella participaban aún los representantes del Legislativo).

Ya en las elecciones de 1976 —sobre todo las efectuadas para elegir presidente municipal de Monterrey— y las locales, que coinciden con las federales por el calendario electoral de Nuevo León, se manifestó una tendencia al bipartidismo que se acentuaría con los resultados electorales de 1985.

La debilidad del nuevo gobierno encabezado por Jorge Treviño Martínez lo obligaría a aceptar condiciones que ampliarían el perímetro del bipartidismo como tendencia. En las elecciones de 1988, las disposiciones de la nueva ley electoral le permiten [al PAN] conseguir 14 de 40 diputaciones (una por mayoría) en el Congreso local. Sobrerrepresentado, según las cifras oficiales, Acción Nacional se erigió en el único partido frente al PRI dentro de la legislatura... El sustrato del bipartidismo en Nuevo León es la tenencia de los recursos en su más amplia acepción. De esta forma se suelen compensar los conflictos entre quienes se identifican ya sea con el PAN, ya sea con el PRI. Las vías son las más diversas: desde préstamos, subsidios y control de la fuerza de trabajo, hasta la incorporación de funcionarios con trayectoria y/o intereses dentro de la iniciativa privada al aparato administrativo.²²

²¹ Por considerar que la reforma aprobada no garantizaba elecciones confiables y que, además, violaba los derechos electorales de los ciudadanos, los legisladores del PAN presentaron una denuncia en contra, ante la OEA el 12 de octubre de 1987. *Ibidem*, pp. 36 y 37.

²² Nuncio, Abraham y Garza, Luis Lauro, “Nuevo León: reforma política y poder desigual, 1980-1990”, en Guillén López, Tonatiuh (comp.), *Frontera norte. Una década de política electoral*, México, El Colegio de México-El Colegio de la Frontera Norte, 1992, p. 190.

Los procesos electorales en el estado evolucionaron positivamente hacia su ciudadanización como consecuencia de las reformas que se produjeron a nivel federal. Así por ejemplo, a partir de 1993 se establece que la presidencia de la Comisión Estatal Electoral quedaría a cargo de un ciudadano y no, como antes, del secretario general de Gobierno; la representación del Legislativo se reduciría de tres a dos diputados; se integrarían al organismo un comisionado ciudadano por cada partido político registrado;²³ se retiraría al Congreso la facultad de calificar las elecciones, pasando al Tribunal Electoral, y las diputaciones de representación proporcional aumentarían de catorce a dieciséis.

La alternancia en el poder se inaugura en el estado con las elecciones de 1997: sus resultados llevaron a Fernando Canales Clariond, el candidato del Partido Acción Nacional, a la gubernatura de la entidad. Este mismo proceso electoral dio paso a que, por primera vez, el PRI dejara de ocupar la mayoría de las curules en el Congreso. De un total de treinta y ocho diputaciones, sólo pudo conseguir catorce frente a las veinticuatro que obtuvo el PAN.

Ese cambio no hubiera tenido lugar sin las adecuaciones a la ley: en 1996 se aprobaron reformas en torno a la conformación del organismo electoral que le darían mayor autonomía al completarse su ciudadanización. La Comisión quedaría constituida, entonces, por cinco comisionados ciudadanos y dos suplentes y también por los representantes propietarios y suplentes de los partidos políticos, que en las sesiones tendrían derecho a voz pero no a voto.

El cambio de partido en el poder no generó mayor autonomía del Congreso respecto al titular del Ejecutivo.

Luego de las elecciones de 1997, la mayoría en el Congreso perteneció al mismo partido del Ejecutivo hasta las elecciones de 2006. En este año, veintidós de las cuarenta y dos curules fueron ocupadas por diputados del PAN estando el Poder Ejecutivo depositado en un miembro del PRI. De esta manera, Nuevo León entra a una etapa en la que se empieza a manifestar el fenómeno de los *gobiernos divididos*.²⁴ Etapa en la que el diálogo, el debate parlamentario y las alianzas entre diferentes fuerzas políticas empiezan a encaminarse hacia consensos, y hacia la búsqueda

²³ Covarrubias Ortiz, Jorge, *op. cit.*, nota 9, p. 270.

²⁴ Lujambio Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, p. 67.

de una mayor calidad representativa. No desaparecen, sin embargo, los matices propios de un bipartidismo donde las fuerzas económicas dominantes representadas por el PRI y el PAN, básicamente, se disputan tanto intereses políticos como materiales, donde el proyecto común no acaba de delinearse. Hasta el momento, por las mismas razones, no se puede hablar de una transición política, que implicaría una reforma del Estado, sino sólo de una liberalización en el sentido que lo plantea Todd Eisenstadt, la cual origina, a través de continuos cambios en la legislación electoral, la transición de tipo prolongada: “Los partidos políticos de oposición vuelcan el ímpetu reformista preferentemente sobre el ámbito electoral en la negociación con el régimen autoritario en un periodo prolongado de tiempo, al no haber los pactos fundacionales para iniciar la plena democratización”.²⁵

V. FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO

La fuente primaria de toda construcción estatal, y por tanto de las normas que en su conjunto conocemos como derecho, es la realidad social surcada de hábitos, costumbres, deseos colectivos, infracciones, intereses y conflictos: el conjunto de expresiones socio-históricas que algunos autores consideran como las fuentes materiales del derecho. El derecho parlamentario, en este caso, se nutre de esta realidad que se formaliza en actos legislativos convertidos en normas de observación general.

La condensación de las manifestaciones sociales apuntadas da lugar a estructuras de poder que adquieren en el decurso histórico la forma conceptualizada como Estado. El gobierno, centro motor del Estado, crea las normas que dan lugar al derecho, fuente a su vez de una normatividad específica recogida, sobre todo en las regiones con mayor desarrollo social, en muy diversos documentos de carácter legal y por lo tanto obligatorio. En las diversas vertientes de la teoría *iusnaturalista*, adoptadas y adaptadas por los ideólogos de las revoluciones burguesas, el Estado es producto de un pacto de la humanidad, que vive en estado de naturaleza, y para dirimir sus conflictos crónicos se erige en una suerte de árbitro supremo.

²⁵ Eisenstadt, Todd, “¿Remolinos en la tercera ola? Las transiciones prolongadas en las teorías sobre democratización”, citado por Medellín Mendoza, Laura Nelly, “La travesía de la liberalización política de Nuevo León”, *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, Guadalajara, vol. XII, núm. 35, enero-abril de 2006, p. 66.

A éste toca sancionar las conductas sociales y encausarlas por vías normativas a efecto de que puedan alcanzar los fines del bien común. Este árbitro respeta dos derechos fundamentales, que se supone fueron inherentes a la humanidad en su estado de naturaleza mismo: el de libertad y el de propiedad. Sobre tales derechos, la burguesía triunfante de la disputa con el régimen feudal levanta su edificio estatal y jurídico.

Más de dos siglos después de ese triunfo, no deja de asombrar el hecho de que el orden jurídico de occidente haya tenido por base un mito. El estado de naturaleza nunca existió ni sus vestigios, si los hubiere, han convocado en lo más mínimo a la arqueología. Tampoco existió, en consecuencia, el *pacto* o *contrato* social del que surgiera el Estado. Esta entidad es un producto histórico que nace del conflicto y del dominio de una parte de la sociedad sobre otra. Las Constituciones mexicanas y sus reformas descritas en este trabajo lo muestran fehacientemente. La Constitución de 1825 —correspondiente a la de 1824 en el orden federal y las que le siguieron— fue producto del triunfo de los insurgentes independentistas sobre las fuerzas realistas de la Corona Española. La Constitución de 1857 fue, a su vez, el resultado de la victoria de los liberales sobre los conservadores aliados, en cierto momento, al imperio francés. La Constitución de 1917, de la misma manera, es fruto del triunfo de las fuerzas revolucionarias, a las cuales se habían incorporado las masas obreras y campesinas en la guerra civil desatada después del golpe de Estado del remanente porfirista encabezado por Victoriano Huerta.

Como fuentes formales básicas se considera tradicionalmente a los textos constitucionales. Éstos, sin embargo, como apunta Bernardo Bátiz, fueron el resultado de “congresos constituyentes, que al ser convocados por autoridades *de facto*, antes de la creación del derecho, reciben de éstas sus primeras y fundamentales normas para su funcionamiento”.²⁶

Las sucesivas reformas al texto constitucional vigente se han producido en respuesta a presiones, nuevas demandas, transformaciones en los usos y costumbres y deseos colectivos traductores de una cultura emergente.

Francisco Berlín Valenzuela, en una dimensión que sintetiza, por una parte, y amplía por la otra, las afirmaciones teóricas aquí expuestas delimita a las *fuentes de la normatividad parlamentaria* en:

²⁶ Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, México, Oxford University Press, 1999, p. 35.

- a) Fuentes de dimensión normativa: Constitución política jurídica del Estado, legislación ordinaria, legislación de las entidades federativas, reglamentos parlamentarios, acuerdos de los órganos rectores de las cámaras, estatutos de los grupos parlamentarios y de los partidos políticos.
- b) Fuentes de dimensión sociológica: usos, prácticas y precedentes; jurisprudencia parlamentaria, costumbres y convenciones parlamentarias y acuerdos de los grupos parlamentarios.
- c) Fuentes de dimensión axiológica: régimen político, principios políticos fundamentales, jurisprudencia constitucional y ordinaria, y el derecho parlamentario comparado.²⁷

Para la realización de este trabajo se utilizaron como fuentes normativas:

- a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 5 de febrero de 1917. Última reforma: 19 de junio de 2006.
- b) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. Publicada en el *Periódico Oficial del Estado* del 16 de diciembre de 1917. Última reforma: 27 de diciembre de 2006.
- c) Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de septiembre de 1999. Última reforma: 5 de diciembre de 2006.
- d) Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León. Publicada en el *Periódico Oficial del Estado* del 11 de septiembre de 1992. Última reforma: 7 de febrero de 2007.
- e) Ley Electoral del Estado de Nuevo León. Publicada en el *Periódico Oficial del Estado* del 13 de diciembre de 1996. Última reforma: 31 de julio de 2002.
- f) Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León. Publicada en el *Periódico Oficial del Estado* del 13 de diciembre de 2006.
- g) Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Nuevo León. Publicada en el *Periódico Oficial* del 8 de mayo de 1992. Última reforma: 22 de julio de 2005.

²⁷ Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 71.

- h) Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León. Publicada en el *Periódico Oficial del Estado* 29 de enero de 1997. Última reforma: 10 de febrero de 2006.
- i) Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León. Publicado en el *Periódico Oficial del Estado* del 16 de septiembre de 1992. Última reforma: 13 de junio de 2007.

VI. ESTRUCTURAS Y FUNCIONES ACTUALES DEL CONGRESO

1. Integración del Congreso

El Congreso del Estado de Nuevo León está compuesto por veintiséis diputados electos por el principio de mayoría relativa y hasta dieciséis diputados electos por el principio de representación proporcional, todos con la misma categoría y con iguales facultades y obligaciones. De esta manera y con el fin de evitar que los diputados de un mismo partido político constituyan por sí solos una mayoría calificada —dos terceras partes del Pleno, necesarias para reformar la Constitución del Estado y las leyes constitucionales, como se verá más adelante—, la Constitución del Estado (artículo 46) y la Ley Electoral (artículo 211, fracción IV), indican que a ningún partido político se le podrán asignar más de veintiséis diputaciones por ambos principios; asimismo, y para promover la pluralidad en el Congreso, a ningún partido se le podrá asignar más de catorce diputaciones por el principio de representación proporcional.

Para la elección de los diputados de mayoría relativa, el territorio del Estado se divide en veintiséis distritos uninominales. Por ende, es electo diputado aquel candidato que obtenga la mayoría relativa de los votos en su distrito.

En cambio, para la designación de las diputaciones de representación proporcional es necesario, en primer lugar, que el partido político al que pertenece el candidato haya obtenido por lo menos el 1.5 % de la votación total emitida en el estado y no haber obtenido la totalidad de las diputaciones de mayoría relativa. Una vez cumplidos estos requisitos se asignan las diputaciones a los candidatos que, si bien no lograron la mayoría relativa en sus distritos, sí obtuvieron el mayor porcentaje de votos en su distrito a favor de sus partidos. Para ello se considera los siguientes elementos:

- a) *Porcentaje mínimo*. Se refiere al 1.5% de la votación total emitida. La primera y segunda curules se distribuyen a todo aquel partido político cuya votación contenga una o dos veces este porcentaje.
- b) *Cociente electoral*. Es el resultado de dividir la votación efectiva,²⁸ menos los votos utilizados por efecto del *porcentaje mínimo*, entre el número de curules que faltan por repartir. De esta forma se asignan tantas curules como número de veces contenga su votación restante al Cociente Electoral.
- c) *Resto mayor*. Remanente más alto después de haberse realizado la distribución por el método del *cociente electoral*. Si después de aplicar el *cociente electoral* quedan curules por repartir, éstas se asignan por el resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados.

Una vez asignadas las diputaciones se extienden las constancias a los ciudadanos que corresponda y se levanta un acta declaratoria de validez de la elección.

Actualmente se encuentra en funciones la LXXI Legislatura, misma que inició sus actividades el 1o. de septiembre de 2006 y cesará el 31 de agosto de 2009. Esta Legislatura está conformada de la siguiente manera:

<i>Partido político</i>	<i>Diputaciones de mayoría relativa</i>	<i>Diputaciones de representación proporcional</i>	<i>Total</i>
PAN	16	6	22
PRI	10	5	15
PT	0	2	2
PANAL	0	2	2
PRD	0	1	1
<i>Total</i>	26	16	42

²⁸ La *votación efectiva* es el total de las votaciones obtenidas por los partidos con derecho a diputaciones de representación proporcional. Ley Electoral del Estado de Nuevo León, artículo 213.

2. Organización

Los órganos que integran al Congreso del Estado para el desempeño de sus actividades, se pueden clasificar en:

- A. *Órganos legislativos*: a) de decisión: Pleno del Congreso y Diputación Permanente; b) de dirección: Directiva y Comisión de Coordinación y Régimen Interno; c) de trabajo legislativo: comisiones y comités.
- B. *Órganos de soporte técnico*: a) Oficialía Mayor, b) Tesorería, c) Contaduría Mayor de Hacienda,²⁹ d) Centro de Estudios Legislativos.
- C. *Órganos de apoyo*: a) Dirección de comunicación social, b) Dirección de informática, c) Coordinación de seguridad, d) Unidad de Adquisiciones.

3. Organización política

Como se ha visto, dentro de sus órganos de dirección el Congreso del Estado cuenta con la *Directiva* y la *Comisión de Coordinación y Régimen Interno*.

A. *Directiva*

A este órgano corresponde, en general, la conducción de las sesiones del Congreso y se integra por:

- a) Un presidente (que es también presidente del Congreso),
- b) Dos vicepresidentes (de los cuales uno debe pertenecer a un grupo legislativo diferente al del presidente),

²⁹ El órgano de fiscalización en funciones es la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado. Ésta será sustituida por la *Auditoría Mayor* cuando ocurra el nombramiento de su titular, el auditor general, e inicie la vigencia de la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, que abrogará a la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda. Cabe señalar que en los textos de la Constitución del Estado (artículo 63, fracción XIII) y la Ley Orgánica del Poder Legislativo (artículo 50), se maneja ya como Órgano de Fiscalización Superior.

- c) Dos secretarios (de los cuales uno debe pertenecer a un grupo legislativo diferente al del presidente).

La Directiva se renueva en la primera sesión de cada año y sus integrantes, propuestos previamente por la Comisión de Coordinación y Régimen Interno, son electos por mayoría de votos.

Entre las facultades de la Directiva se encuentran:

1. Coordinar y conducir los trabajos del Pleno del Congreso;
2. Conducir las sesiones del Congreso y garantizar el adecuado desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno;
3. Cuidar de las deliberaciones se den con absoluta libertad en la tribuna del Congreso;
4. Formular, someter a la aprobación del Pleno del Congreso y cumplir el orden del día para las sesiones;
5. Designar las comisiones de cortesía que juzgue pertinentes.

B. *Comisión de Coordinación y Régimen Interno*

La Comisión de Coordinación y Régimen Interno es el órgano al que le corresponde dirigir la administración operativa del Congreso, así como promover entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que se consideren necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno del Congreso esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden. La integra un presidente, un vicepresidente, un secretario y los vocales que resulten de su integración.

A esta comisión le corresponde, además:

1. Proponer al Pleno del Congreso: a los integrantes de las comisiones y de los comités y la agenda legislativa para todo el periodo de la legislatura, así como la agenda temática mínima para un periodo de sesiones; igualmente, la designación y la remoción del oficial mayor, del tesorero y del director del Centro de Estudios Legislativos; el presupuesto anual del Poder legislativo, y los proyectos de acuerdo sobre asuntos que le sean turnados.
2. Administrar el ejercicio del presupuesto del Congreso a través de la Tesorería;

3. Aprobar el calendario de actividades del Congreso que le proponga la Oficialía Mayor;
4. Aprobar las políticas de sueldos y programas de incentivos para personal del Congreso que le proponga el Comité de Administración, entre otras.

4. *Grupos parlamentarios*

El Poder Legislativo es, por esencia, el órgano donde convergen un sinfín de opiniones provenientes de diferentes corrientes ideológicas, generalmente identificadas con los partidos políticos. En teoría, de estos diversos puntos de vista surgen los consensos necesarios para la aprobación de leyes, decretos, acuerdos, etcétera, inherentes al ejercicio parlamentario.

El artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León los denomina *grupos legislativos* y establece que son “organismos coadyuvantes del proceso legislativo y tienden a lograr la participación de los diputados en las actividades legislativas y a contribuir y orientar la formación de criterios comunes en las deliberaciones y discusiones...” (artículo 42).

Asimismo, corresponde a los coordinadores de los grupos legislativos:

- a) Ser integrantes de la Comisión de Coordinación y Régimen Interno.
- b) Realizar tareas de coordinación y concertación con los órganos de dirección y de trabajo de la legislatura.

5. *Órganos de trabajo legislativo*

Son órganos de trabajo legislativo: las comisiones, y los comités.

A. *De las comisiones*

Las comisiones se clasifican en:

a. *Comisiones permanentes*

1) *Comisiones de dictamen legislativo*. Se integran pluralmente en proporción al número de diputados de cada grupo legislativo por un presidente, un vicepresidente, un secretario y ocho vocales, los cuales son

electos o ratificados por el Pleno del Congreso cada año, salvo el caso de la Comisión de Equidad y Género en la que el cargo de presidente es rotativo entre los grupos legislativos (véase anexo).

2) *Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda*. Está integrada por nueve diputados. El presidente de esta comisión es designado por el grupo legislativo mayoritario, y el vicepresidente por el grupo legislativo de primera minoría. El Pleno es el encargado de asignar al secretario y a los seis vocales restantes. Vale la pena mencionar que ha prevalecido la costumbre de que el grupo legislativo mayoritario asigne como presidente de esta comisión a un integrante del grupo legislativo de primera minoría.

3) *Comisión de Estudio Previo*. Conformada por los integrantes de la Directiva del Congreso. A esta comisión le corresponde revisar y analizar los escritos dirigidos al Congreso del estado, a fin de emitir opinión de competencia, antes de que sean remitidos al Pleno.

b. Comisiones temporales

Comisiones jurisdiccionales. Son las encargadas de conocer y dictaminar sobre los asuntos de responsabilidad de los servidores públicos y juicios políticos; asimismo de las solicitudes para el desafuero de los miembros de la legislatura. Se integrarán, en su momento, por once diputados designados por el pleno en proporción al número de diputados de cada grupo legislativo.

c. Comisiones especiales

Se integran por nueve diputados (un presidente, un vicepresidente, un secretario y seis vocales) tomando en cuenta la proporción del número de diputados de cada grupo legislativo, y se encargan de atender exclusivamente el asunto para el cual fueron nombradas. Se disuelven al rendir el informe correspondiente.

d. De las sesiones

Las sesiones de las comisiones son públicas a menos que la mayoría de sus integrantes determine lo contrario. Las comisiones emiten sus juicios sobre los asuntos que les turnen por medio de dictámenes, los cuales, para que puedan ser sometidos a la asamblea, necesitan presentarse

suscritos por la mayoría de los integrantes de la comisión y ser entregados por lo menos con 24 horas de anticipación a todos los diputados.

B. De los comités

El Congreso del Estado de Nuevo León cuenta con los comités de Administración, y de Archivo y Biblioteca, cada uno compuesto por cinco diputados (un presidente, un secretario y tres vocales) de al menos tres grupos legislativos, electos por el Pleno del Congreso.

6. Organización técnica y administrativa

Los órganos de soporte técnico con los que cuenta el Congreso, a excepción de la Contaduría Mayor de Hacienda, dependen de la Comisión de Coordinación y Régimen Interno. Estos son: 1) la Oficialía Mayor, 2) la Tesorería, 3) el Centro de Estudios Legislativos y 4) la Contaduría Mayor de Hacienda.

A. Oficialía Mayor

Es el órgano de soporte técnico legislativo y jurídico responsable de coordinar y supervisar a la Directiva, a la Comisión de Coordinación y Régimen Interno, a las comisiones y a los comités. Le corresponde, entre otras atribuciones, ser conducto de la recepción y entrega de todo aquello que debe conocer y dar a conocer el Congreso; darle apoyo a este en todo lo que tiene que ver con sus funciones.

B. Tesorería

Es el órgano de soporte técnico, financiero y contable encargado de elaborar el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos del Congreso; tramitar ante las autoridades correspondientes los recursos financieros del Poder Legislativo aprobados en la Ley de Egresos del Estado; controlar el ejercicio presupuestario mediante el registro contable de ingresos y egresos; elaborar la nómina del Congreso y efectuar los pagos al personal del mismo; efectuar auditorías a los demás órganos de soporte técnico y de apoyo, etcétera.

C. Centro de Estudios Legislativos

Órgano de soporte técnico para la investigación y análisis de los asuntos competentes al Congreso. Se encarga de: realizar los estudios y proyectos de iniciativa contenidos en su programa de investigación legislativa; la elaboración de reportes analíticos, estadísticos y de recomendaciones técnicas derivados de los programas de investigación; asesorar, previa solicitud, a las comisiones de dictamen legislativo; apoyar a la Oficialía Mayor en la planeación de consultas ciudadanas; proponer a la Comisión de Coordinación y Régimen Interno la celebración de convenios de colaboración con instituciones de educación superior, otros congresos, entre otras funciones.

D. Contaduría Mayor de Hacienda

Órgano técnico que opera bajo la supervisión de la Comisión de Vigilancia en materia de fiscalización, control y evaluación de las finanzas públicas del estado, sus municipios y demás organismos que realizan gasto público. Dentro de sus atribuciones se hallan las de verificar y evaluar que las entidades³⁰ realicen sus actividades financieras con estricto apego a la Ley de Ingresos y Egresos del Estado, rendir al Congreso los informes de las cuentas públicas, ordenar y practicar a las entidades auditorias, visitas, inspecciones e investigaciones, formular observaciones y recomendaciones a las entidades fiscalizadas, etcétera.

7. Funcionamiento del Congreso

A. Instalación

Una vez calificadas las elecciones de los diputados, el presidente de la Diputación Permanente cita a los diputados electos para iniciar las *juntas preparatorias* a efecto de que elijan a su directiva. Electa la Directiva,

³⁰ El artículo 2o., fracción IV, de la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Nuevo León señala como *entidades* a: el Poder Legislativo del Estado, el Poder Judicial del Estado, el Poder Ejecutivo del Estado, las administraciones públicas municipales, las empresas u organismos paraestatales del estado o municipios, las personas físicas o morales que manejen fondos o valores del estado o municipios.

las comisiones entregan y revisan las credenciales de los diputados electos. Después de rendida su protesta, por votación secreta y mediante cédula, se elegirá a la Directiva del Congreso. El primero de septiembre se reunirán los diputados en el recinto oficial en sesión solemne para instalar la legislatura y declarar la apertura del primer periodo ordinario de sesiones.

B. Periodos de sesiones

La legislatura tiene dos periodos ordinarios de sesiones cada año que podrán ser prolongados hasta por treinta días:

- a) De carácter ordinario: El primero de los ordinarios se verifica del 1o. de septiembre al 20 de diciembre y el segundo del 30 de marzo al 30 de junio. Si a juicio de la asamblea están despachados todos los asuntos del Congreso, ésta podrá dispensarse hasta un mes de sesiones ordinarias.
- b) De carácter extraordinario: son los que celebra el Pleno dentro de sus periodos de receso, en ellos sólo podrá ocuparse de los asuntos para los que haya sido convocado. Si tal periodo se prolongara hasta el inicio del ordinario será en éste en el que se despacharán los asuntos que motivaron la convocatoria.

C. Tipos de sesiones

Las sesiones pueden ser *a)* ordinarias, las cuales tienen lugar los tres primeros días de la semana (en otras entidades tienen lugar sólo dos o una sesión), *b)* extraordinarias, que se celebran en día distinto a los periodos ordinarios y a convocatoria del presidente de la Directiva. Las modalidades que asumen son públicas —a excepción de lo dispuesto en la ley—; secretas, cuando se declara si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito, se acuse al gobernador del estado por traición a la patria y delitos graves del orden común, se hagan acusaciones contra los servidores del públicos que gocen de fuero constitucional, y solemnes, que son las destinadas a tratar asuntos o acontecimientos que la legislatura considere significativos.

Las sesiones del Pleno están sujetas a un orden del día y desde la LXX Legislatura (2003-2006) se transmiten vía Internet.

D. Deliberaciones

Las deliberaciones se llevan a cabo por vía económica: en la sesión correspondiente sólo podrán hablar tres diputados en contra y tres a favor del punto que se discuta, salvo que el Pleno considere que un asunto requiera de más participaciones en la tribuna. Los oradores pueden ser interpelados por otros diputados para efecto de aclaraciones o mayor documentación.

E. Votaciones

Las votaciones pueden ser: *a)* por cédula; *b)* nominal, *c)* económica.

Según el artículo 140 del Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso, las votaciones pueden ser: *a)* Por mayoría simple, *b)* por mayoría absoluta, *c)* por mayoría calificada. Este último tipo de votación es necesaria para hacer cambios a la Constitución, a las leyes consideradas como constitucionales, a la Ley Orgánica del Poder Legislativo y al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado.

8. Proceso legislativo

a) Iniciativa. En Nuevo León tienen derecho de iniciar leyes: *1)* los diputados, *2)* las autoridades públicas del estado y *3)* los ciudadanos. Sin embargo, sólo las iniciativas presentadas por los diputados, el Poder Ejecutivo y Judicial, y los ayuntamientos, pasarán directamente a la comisión o comisiones respectivas. Las demás se considerarán por la asamblea y podrán ser desechadas si fuese evidente su improcedencia. En la práctica, las iniciativas ciudadanas no han tenido casi repercusión alguna en el trabajo legislativo del Congreso del Estado.

En cuanto a su aprobación, las leyes y decretos no se apartan de la práctica común en los demás estados y en nivel federal: se votan por mayoría, a excepción de las reformas a la Constitución del estado o leyes consideradas constitucionales que requieren de la concurrencia de las dos terceras partes del Congreso.

b) *Aprobación*. Aunque el gobernador no tiene estrictamente el derecho de veto, las leyes o decretos que le deben ser enviados puede devolverlos con observaciones dentro de los diez días siguientes para ser examinados. Si dentro de éstos diez días el Ejecutivo no hiciera observaciones se tendrá por sancionado el decreto o ley en cuestión. En cambio, si devuelve el documento con las observaciones, éste será turnado a la comisión que conoció la iniciativa. Si la asamblea lo aprueba de nueva cuenta por dos tercios de los diputados, pasará al gobernador para su publicación.

En la inercia del unipartidismo priísta, que se prolonga en el primer periodo de alternancia en el poder por el PAN, era impensable que el titular del Ejecutivo, por costumbre el único que iniciaba leyes, hiciera observaciones a sus propios documentos. Hasta el 2007 —a mayoría en el Congreso resultó diferente al partido del gobernador en las elecciones de 2006—, se produjo el hecho de que éste se opusiera al contenido de una iniciativa de ley, en este caso la *Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano*, y le hiciera observaciones para devolverla al Congreso.

El proyecto de ley o decreto que sea desechado por la asamblea no podrá volverse a presentar en el mismo periodo de sesiones, pero esto no impedirá que alguno de sus artículos forme parte de otros proyectos de ley.

Las resoluciones de la legislatura no tendrán otro carácter que el de ley, decreto o acuerdo.

c) *Sanción y publicación*. Una vez sancionada la ley, el gobernador la hará publicar en el *Periódico Oficial del Estado*.

d) *Inicio de vigencia*. Toda ley obliga desde el día de su publicación o una fecha posterior especificada en sus artículos transitorios.

Las materias sobre las que legisla el Congreso se estipulan en la agenda legislativa correspondiente a los tres años del periodo de la legislatura. A la vez se elabora una agenda temática mínima por cada periodo de sesiones. Para ello cada grupo legislativo deberá presentar, hasta quince días antes del inicio de cada uno de estos periodos, una relación con los temas que considere prioritarios incluir en la agenda temática. Estos documentos se remiten a la Comisión de Coordinación y Régimen Interno que elaborará el proyecto respectivo con el apoyo del Centro de Estudios Legislativos.

9. *Facultades hacendarias*

La Constitución del estado, en su artículo 63 contempla como facultades del Congreso referentes a la actividad financiera:

- a) Examinar y aprobar anualmente, a propuesta del gobernador, la Ley de Ingresos del Estado y los proyectos y arbitrios de pública utilidad.
- b) Examinar y aprobar anualmente, a propuesta del gobernador, el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, estableciendo en él los sueldos aplicables al gobernador del estado y a los secretarios que le reporten, así como las partidas autorizadas para remuneraciones del personal de cada secretaría.

En ambos casos, si no se hubiere aprobado la ley correspondiente continuará vigente la misma del ejercicio que termina.

- c) Fijar anualmente, a propuesta del Ejecutivo estatal o de los ayuntamientos, las contribuciones y demás ingresos que deberán formar la Hacienda Pública Estatal o Municipal (fracción X).
- d) Fiscalizar, revisar, vigilar, evaluar, aprobar o rechazar en su caso, con el apoyo del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León, las cuentas públicas del estado y los municipios, previo informe que envíen el gobernador y la representación legal de los municipios.

El Congreso del Estado también coordinará y evaluará, sin perjuicio de la autonomía financiera, técnica y de gestión, el desempeño de las funciones del Órgano de Fiscalización Superior, de acuerdo con la ley de la materia (fracción XIII).

10. *Facultades de control*

Salazar Abaroa distingue en el ejercicio parlamentario, como parte del juego de pesos y contrapesos, dos acepciones del control de poder: el jurídico y el político. El primero garantiza el respeto del propio legislador —y demás servidores públicos— al derecho, otorgando al ciudadano un

medio para reaccionar frente a los actos antijurídicos eventualmente cometidos por el poder³¹. En referencia al segundo, comenta que:

Implica un resultado de evidenciar que el ejercicio de poder político está siendo fiscalizado y controlado; en suma, las actividades desplegadas por los titulares del poder político pueden y deben ser examinadas minuciosamente y ...no pueden sustraerse a la crítica pública e institucionalizada, que en todo sistema democrático ejerce el parlamento.³²

Entre las facultades de control que tiene el Poder Legislativo, podría considerarse también la de legitimar las actividades de los otros dos poderes, como ocurre en el caso de la aprobación de nombramientos. En Nuevo León corresponde al Congreso del Estado elegir por mayoría absoluta de sus integrantes a uno de los tres miembros del Consejo de la Judicatura del Estado y conocer, para su aprobación, las propuestas de magistrado del Tribunal Superior de Justicia, magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, que le presente el titular del Poder Ejecutivo (artículo 63, fracción XXII, constitucional).

También toca al Congreso aprobar, por mayoría calificada, la propuesta que haga el gobernador para la ocupación de los cargos de procurador general de Justicia, secretario de Finanzas y tesorero general del estado (artículo 63, fracción XXIII).

Con respecto al Ejecutivo, corresponde al Congreso facultarlo para que celebre arreglos amistosos relativos a límites del estado, aprobar éstos en su caso, y pedir al Congreso de la Unión su aprobación; conceder o negar al gobernador licencia temporal para separarse de su puesto y para “salir fuera” (*sic*) del estado así como designar a la persona que deberá suplirle interinamente; autorizar, así mismo, al Ejecutivo para crear fuerzas de servicio temporal cuando lo demanden las necesidades del estado.

El gobernador tiene por obligación presentar un informe por escrito al Congreso sobre la situación y perspectivas generales que guardan el estado y la administración pública en la primera quincena del mes de octubre (artículo 57 constitucional). Los secretarios de despacho del Ejecutivo,

³¹ Salazar Abaroa, Enrique, *Derecho político parlamentario. Principios, valores y fines*, México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura-Porrúa, 2005, pp. 170-173.

³² *Idem*.

así como el procurador general de Justicia del Estado, podrán ocurrir al Congreso, previa autorización del gobernador, para informar sobre los asuntos de su ramo (artículo 62 constitucional).

Otra facultad, la jurisdiccional, es también pieza clave en el ejercicio del control parlamentario. Si bien es cierto que en nuestro país el Poder Legislativo ha perdido atribuciones para juzgar o calificar en materia electoral, hoy día juega un papel relevante en cuanto a la exigencia de responsabilidad de los servidores públicos al fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

Aquellos servidores públicos —señalados en el artículo 110 de la Constitución local— que en el desempeño de sus funciones incurran en actos u omisiones que dañen gravemente los intereses públicos fundamentales, son sujetos de juicio político. Estos actos, citados en el artículo 11 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, son: el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y popular del estado, así como a la organización política y administrativa de los municipios; las violaciones graves o sistemáticas a los planes, programas y presupuestos de la administración pública estatal o municipal; el ataque al ejercicio del sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier acto u omisión intencional que origine una infracción a la Constitución política local o las leyes estatales, cuando cause perjuicios graves al estado; provocar en forma dolosa las causas de suspensión o desaparición de los ayuntamientos.

Cabe anotar que el gobernador del estado, como en el caso del presidente de la República, no es sujeto de juicio político, salvo por delitos graves o traición a la patria durante el ejercicio de su gestión. Siendo el gobernador el responsable político del gobierno estatal por antonomasia, resulta inaceptable que su responsabilidad se limite a tales casos.

El juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después.

Para el inicio del proceso de juicio político cualquier ciudadano puede presentar una denuncia por escrito, fundada en elementos de prueba, ante la Oficialía Mayor del Congreso. En los tres días hábiles siguientes ésta turnará la denuncia a la Asamblea del Congreso, para que el Pleno proceda a la integración de la Comisión Jurisdiccional.

Si la Comisión Jurisdiccional considera improcedente la denuncia, lo dictaminará al Pleno para su resolución definitiva. Por el contrario, si la

Comisión Jurisdiccional resuelve la denuncia como procedente, emplazará al denunciado para que dentro del término de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la notificación, exponga a lo que su derecho convenga, compareciendo o informando por escrito. La Comisión Jurisdiccional practicará las diligencias e investigaciones necesarias y notificará al denunciante y al denunciado la fecha en que se llevará a cabo la audiencia de pruebas y alegatos, la cual deberá desahogarse dentro de los diez días hábiles siguientes.

Transcurrido este plazo, la Comisión Jurisdiccional dictaminará a la asamblea: *a)* una propuesta para que declare que no ha lugar de proceder contra del servidor público o bien, *b)* la convocatoria a una sesión plenaria en la que, escuchando al servidor público o su defensor, se declare por el voto mínimo de las dos terceras partes del Congreso si ha lugar a procedimiento ulterior.

Si se declara que ha lugar a procedimiento ulterior el acusado será puesto a disposición inmediata del Tribunal Superior de Justicia, el cual dictará resolución absolutoria (negación de destitución) o condenatoria (destitución del cargo e inhabilitación para desempeñar funciones públicas hasta por veinte años).

La declaración de procedencia tiene lugar a fin de que se pueda actuar penalmente en contra de los servidores públicos, siempre y cuando la asamblea plenaria del Congreso declare por mayoría absoluta de sus miembros si ha lugar o no a proceder penalmente contra el inculpado. Si ha lugar, el servidor público será privado del fuero, separado de su cargo y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.

11. *Estatuto de los parlamentarios*

Del fuero

De acuerdo con el artículo 53 de la Constitución local, “los diputados gozan de una libertad absoluta para hablar, en consecuencia son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su cargo, sobre las cuales en ningún tiempo pueden ser reconvenidos o juzgados por autoridad alguna”.

Este precepto también se menciona en el artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, el cual agrega:

...los diputados son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por las faltas u omisiones en que incurran en el tiempo de su ejercicio, pero no podrán ser aprehendidos ni detenidos ni ejercitarse acción penal en su contra hasta concluido el procedimiento constitucional que decida su desafuero, la separación de su cargo y la sujeción a la acción de los Tribunales Comunes.

El Reglamento para el Gobierno Interior señala, en el artículo 19:

Todos los diputados gozan del fuero que les confiere la Constitución Política del Estado de Nuevo León y éste solo se perderá por acuerdo expreso del Congreso para lo cual se realizará una sesión secreta en la que se dará vista del expediente formado, se emitirá un dictamen por una Comisión Jurisdiccional y se acordará por mayoría absoluta, si ha o no lugar al desafuero. En caso de desafuero se acordará la separación del cargo y se llamará al suplente.

VII. A MANERA DE CONCLUSIONES

1. La representación popular —o nacional, según la terminología al uso—, donde el soberano es una entidad colectiva, ha seguido una trayectoria errática en nuestro país, como era previsible en una sociedad con dificultades para desembarazarse de las instituciones coloniales e implantar las propias según el canon de la República con su división clásica de poderes y la elección periódica de autoridades mediante el sufragio.

2. Durante el siglo XIX, la representación del pueblo soberano es sustituida por la de la elite social, cuya homogeneidad puede percibirse en la repetición de los nombres de la clase política que prevalece en la dirección de los órganos de gobierno desde finales del siglo XVIII, y hasta la desaparición de Santiago Vidaurri del panorama político local con la restauración de la República. Ya fuese por los métodos selectivos de filtración (en tres niveles) y el complemento de la marginación social que sufre el grueso de la población, ya por los efectos explícitos de la democracia censataria derivada de los regímenes conservadores, y, por si algo faltare, el ascendiente abrumador de los caudillos, el sufragio universal directo y secreto como medio de elección periódica de representantes y autoridades es inexistente en el Nuevo León decimonónico.

3. La participación de campesinos, obreros, y una creciente clase media en el ámbito de la política, como consecuencia de la revolución y los

gobiernos que la administraron dio lugar, sobre todo en el seno del partido oficial que fundó Plutarco Elías Calles, a una movilidad política que antes no existió. Sin embargo, por la estructura autoritaria del régimen, esa participación no permitió ni la existencia de un electorado cuyo voto fuera efectivo en la elección de representantes y autoridades ni, tampoco, la de una representación cabal, no ya digamos del pueblo, sino de la ciudadanía en sus diversas expresiones sociales.

4. De hecho, la oposición al partido oficial (PRI) desde el perímetro electoral no cobra dimensión sino hasta las elecciones de 1985, a raíz de la crisis política que se galvaniza con la estatización de la concesión bancaria. A partir de este momento, en el país, y de manera subrayada en Nuevo León —aquí surge una oposición decidida al poder priista nutrida por los empresarios a favor del Partido Acción Nacional—, crece la posibilidad de la alternancia en el poder encabezada por el PAN con un perfil bipartito.

5. Producto de los cambios políticos en el país, que provocan importantes modificaciones en el marco jurídico electoral, en el sistema de división de los poderes y en la organización federal, en Nuevo León, habida cuenta de las tendencias específicas que se delinean y acentúan en la última década del siglo XX, en 1997 tiene lugar la alternancia del poder y es elegido gobernador del estado el candidato de Acción Nacional. Los candidatos a diputados de este partido obtienen la mayoría y esto no permite que el Congreso obtenga la autonomía deseable. Durante el sexenio panista se reproduce el fenómeno de la “aplanadora” (los diputados panistas aprueban de manera automática las iniciativas del titular del Ejecutivo) con lo cual la facultad de control del órgano legislativo sobre los actos del administrativo queda inhibida.

No será sino hasta las elecciones de 2006 que el Congreso de Nuevo León adquiera, por primera vez en su historia, la autonomía que antes no tuvo. La oposición panista gana la mayoría en el Congreso y a partir de este momento promueve acciones vinculadas al ejercicio de la facultad de control del Ejecutivo por el Legislativo.

6. Un Congreso cuya calidad en su representación responda a las demandas y necesidades de los diversos sectores de la sociedad nuevoleonense requiere de transformaciones profundas y no sólo de cambios dictados por la coyuntura política entre una y otra legislatura o por circunstancias que adquieren el carácter de urgencias en el entorno político nacional o local.

1. Propuestas para la transformación al Congreso de Nuevo León

1. La reforma al fuero constitucional que permita juicios de procedencia expeditos contra los legisladores que hayan incurrido en responsabilidades del orden común o penal.

2. Efectuar una reforma similar para que el gobernador del estado sea sujeto al mismo procedimiento que los legisladores, en el caso de desafuero y comisión de delitos penales.

3. Establecer la incompatibilidad de la función legislativa con otra u otras funciones, publicas o privadas.

4. Establecer como causal de desafuero ponerse al servicio de intereses particulares que hagan presumir tráfico de influencias o lucro indebido.

5. Limitar el número de comisiones al estudio y tratamiento de los grandes problemas del estado y el ámbito municipal, y crear nuevas comisiones sólo cuando se condensen grandes problemas que requieran de examen y dictámenes permanentes y aquellas de carácter extraordinario, y por lo tanto temporales, sobre temas específicos.

6. Transparentar el patrimonio de los legisladores, tanto al inicio como al cabo de su periodo, así como los recursos manejados por la Mesa Directiva y las comisiones.

7. En la relación con el Ejecutivo se requiere hacer cambios constitucionales que permitan un mayor equilibrio entre este poder y el Legislativo introduciendo la modalidad del debate sobre la situación que guarda el estado entre los coordinadores de los grupos legislativos que participan en el seno del Congreso y el propio titular del Ejecutivo, modificando así el ritual del informe que éste debe rendir ante la legislatura.

8. Establecer, para la elección de diputados de representación proporcional, un sistema mixto que permita a candidatos propuestos en listas por partido político, ocupar curules en el Congreso, y de esta manera se tienda, a través de los mismos partidos, a elevar la calidad del trabajo parlamentario.

9. Realizar las reformas pertinentes para que los diputados tengan derecho a ser reelegidos para el periodo inmediato, e incluso para un periodo más, a efecto de que su trabajo parlamentario pueda adquirir consistencia, profesionalización y servir, además, para establecer un mayor equilibrio con el Poder Ejecutivo.

2. Comentario final

La representación, como parte de un sistema democrático, ofrece dos dimensiones: la de la elección de los representantes y la del ejercicio de gobierno una vez que éstos asumen el cargo. En este segundo momento, la representación obedece a dos realidades: una es la característica cuantitativa de la elección política mediante campañas que convocan al sufragio y su secuela tras la emisión —escrutinio, cómputo y calificación—, y la otra es, en sociedades como la nuestra, el dominio de las condicionantes del mercado. Por muy mayoritario que pueda resultar el voto de los representantes populares, la reproducción jerárquica y de poder económico y político en sus intervenciones hará prácticamente inevitable una tendencia legislativa a la desigualdad en contra de los intereses de la mayoría.

Para elevar la calidad de la representación es preciso, en ese sentido, crear condiciones de competencia política en las que el dinero no sea el factor determinante *par excellence*. Las normas electorales y los partidos políticos son fundamentales para ampliar la base de participación ciudadana y mejorar, desde el punto de vista de los diversos intereses sociales, la representación política. Las normas son necesarias para abatir sustancialmente el costo de las campañas; costo que ha venido siendo, para las dimensiones de la economía nacional y los recursos del Estado, contrario a un mínimo de funcionamiento democrático. Los partidos no han hecho mayores esfuerzos porque ese costo se abata y con frecuencia optan, en el propósito de ganar una determinada elección, por candidatos cuyo perfil nada tiene que ver con el cargo que se busca conquistar y sustituyen al candidato adecuado por uno que simplemente tenga dinero suficiente para cubrir los gastos de la campaña.

Las graves distorsiones a las que, con sobradas pruebas, se ha expuesto y se seguirá exponiendo a las dos dimensiones de la democracia —la electoral y la del ejercicio del poder— significan una lesión de grandes proporciones para la salud de la vida pública. Como se ha visto, los poderes fácticos de origen empresarial legal y aquéllos que se inscriben en el cada vez más ancho perímetro de la ilegalidad vía el narcotráfico, alteran los procesos y resultados electorales y también la orientación de las instituciones gubernamentales en función de sus intereses particulares y en contra de la mayoría y de la nación en su conjunto.

Por las razones expuestas, ninguna reforma al Poder Legislativo podrá ser suficiente si no se acompaña con reformas correlativas en el ámbito

electoral y en el de los partidos políticos a efecto de evitar que los poderes fácticos mencionados se impongan por el solo hecho de su capacidad económica a las orientaciones y decisiones del poder público.

VIII. FUENTES CONSULTADAS

1. *Legislación*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma: 19 de junio de 2006.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. Última reforma: 27 de diciembre de 2006.

Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Nuevo León. Última reforma: 22 de julio de 2005.

Ley Electoral del Estado de Nuevo León. Última reforma: 31 de julio de 2002.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma: 5 de diciembre de 2006.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León. Última reforma: 7 de febrero de 2007.

Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León. Publicada en el Periódico Oficial del Estado del 13 de diciembre de 2006.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León. Última reforma: 10 de febrero de 2006.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León. Última reforma: 13 de junio de 2007

2. *Bibliografía*

ARIAS APARICIO, Eduardo *et al.*, *Memorias de los diputados del PAN a la LXIV Legislatura del Estado de Nuevo León 1985-1988*, México, Partido Acción Nacional.

BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, México, Oxford University Press, 1999.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

- CAVAZOS GARZA, Israel, *Breve historia de Nuevo León*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 1994.
- CISNEROS RAMOS, Carlos, *Apuntes para el estudio del derecho electoral estatal*, México, Lazcano Garza Editores, 1994.
- COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL DE NUEVO LEÓN, *Elecciones de ayuntamientos y diputados locales en Nuevo León. 1994*, Monterrey, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, 1995.
- , *Elecciones en Nuevo León. 1997. Memoria, estadística y reflexiones del proceso electoral*, Monterrey, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, 1998.
- , *Informe. Proceso Electoral Nuevo León 2003. Memorias y Estadísticas*, Monterrey, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, 2004.
- , *Las elecciones en Nuevo León. 1988*, Monterrey, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, 1989.
- COVARRUBIAS ORTIZ, Jorge, *Desarrollo político y transición democrática. Nuevo León. 1985-1995*, México, Ediciones Castillo, 1996.
- COVARRUBIAS, Ricardo, *Gobernantes de Nuevo León 1582-1979*, México, Gobierno del Estado de Nuevo León, 1979.
- GARCÍA VALERO, José Luis (comp.), *Nuevo León, una historia compartida*, México, Gobierno del Estado de Nuevo León, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1989.
- GARZA GUAJARDO, Celso (comp.), *Nuevo León. Textos de su historia*. México, Gobierno del Estado de Nuevo León, Instituto de investigaciones José María Luis Mora, 1989, t. I.
- GARZA, Luis Lauro (coord.), *Nuevo León, hoy. Diez estudios sociopolíticos*, Monterrey, La Jornada Ediciones-Universidad Autónoma de Nuevo León, 1998.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, *Constituciones políticas del estado 1825-1857-1917*, Monterrey, Gobierno del Estado de Nuevo León, 1950.
- , *CXXV Aniversario de la Constitución Política del Estado de Nuevo León de 1825. Constituciones Políticas del Estado. 1825-1857-1917*, Monterrey, Gobierno del Estado de Nuevo León, 1950.
- , *Las más importantes leyes y decretos de las legislaturas constitucionales del estado de Nuevo León en el transcurso de 134 años de vida institucional*, Monterrey, Gobierno del Estado de Nuevo León, 1958

- GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh (comp.), *Frontera norte. Una década de política electoral*, México, El Colegio de México-El Colegio de la Frontera Norte, 1992.
- LUJAMBIO, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Editorial Océano, 2000.
- MEDELLÍN MENDOZA, Laura Nelly, “La travesía de la liberalización política de Nuevo León”, *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, Guadalajara, vol. XII, núm. 35, enero-abril de 2006.
- MONTEMAYOR HERNÁNDEZ, Andrés, *Historia de Monterrey*, Monterrey, Asociación de Editores y Libreros de Monterrey, 1971.
- NUNCIO, Abraham, *Visión de Monterrey*, Monterrey, Universidad Autónoma de Nuevo León-Fondo de Cultura Económica, 1997.
- SALAZAR ABAROA, Enrique, *Derecho político parlamentario. Principios, valores y fines*, México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura-Porrúa, 2005.
- ROEL, Santiago, *Nuevo León. Apuntes históricos*, 4a. ed., Monterrey, Universidad de Nuevo León, 1959.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1957*, México, Porrúa, 1957.
- VIZCAYA CANALES, Isidro, *Un siglo de Monterrey: desde el grito de Dolores hasta el Plan de San Luis. 1810-1910*, Monterrey, Academia de Investigación Humanística, 1998.

3. Otras fuentes

Congreso del Estado de Nuevo León: <http://www.congreso-nl.gob.mx>
Groupe de Recherche sur l’Etat, l’Internationalisation des Techniques et le Développement: <http://greitd.free.fr/communicationscolloque/SotoReyes.doc>

4. Entrevistas

Elisa Estrada Treviño, ex directora del Centro de Estudios Legislativos del Congreso del Estado de Nuevo León.
Hiram de León Rodríguez, diputado local de la LXX Legislatura.
Pablo Rodríguez Chavarría, ex oficial mayor del Congreso del Estado de Nuevo León.

IX. ANEXO

Comisiones de dictamen legislativo

Las comisiones de dictamen legislativo en las que se organiza la LXXI Legislatura son:

- Gobernación y Organización Interna de los Poderes.
- Legislación y Puntos Constitucionales.
- Justicia y Seguridad Pública.
- Desarrollo Social y Derechos Humanos.
- Equidad y Género.
- Educación, Cultura y Deporte.
- Ecología.
- Desarrollo Urbano.
- Transporte.
- Fomento Económico.
- Fomento al Campo y Desarrollo Rural.
- Desarrollo Sustentable.
- Juventud.
- Salud y Atención a Grupos Vulnerables.
- Hacienda del Estado.
- Primera de Hacienda y Desarrollo Municipal.
- Segunda de Hacienda y Desarrollo Municipal.
- Tercera de Hacienda y Desarrollo Municipal.
- Cuarta de Hacienda y Desarrollo Municipal.
- Quinta de Hacienda y Desarrollo Municipal.