

QUÓRUM

LVI LEGISLATURA



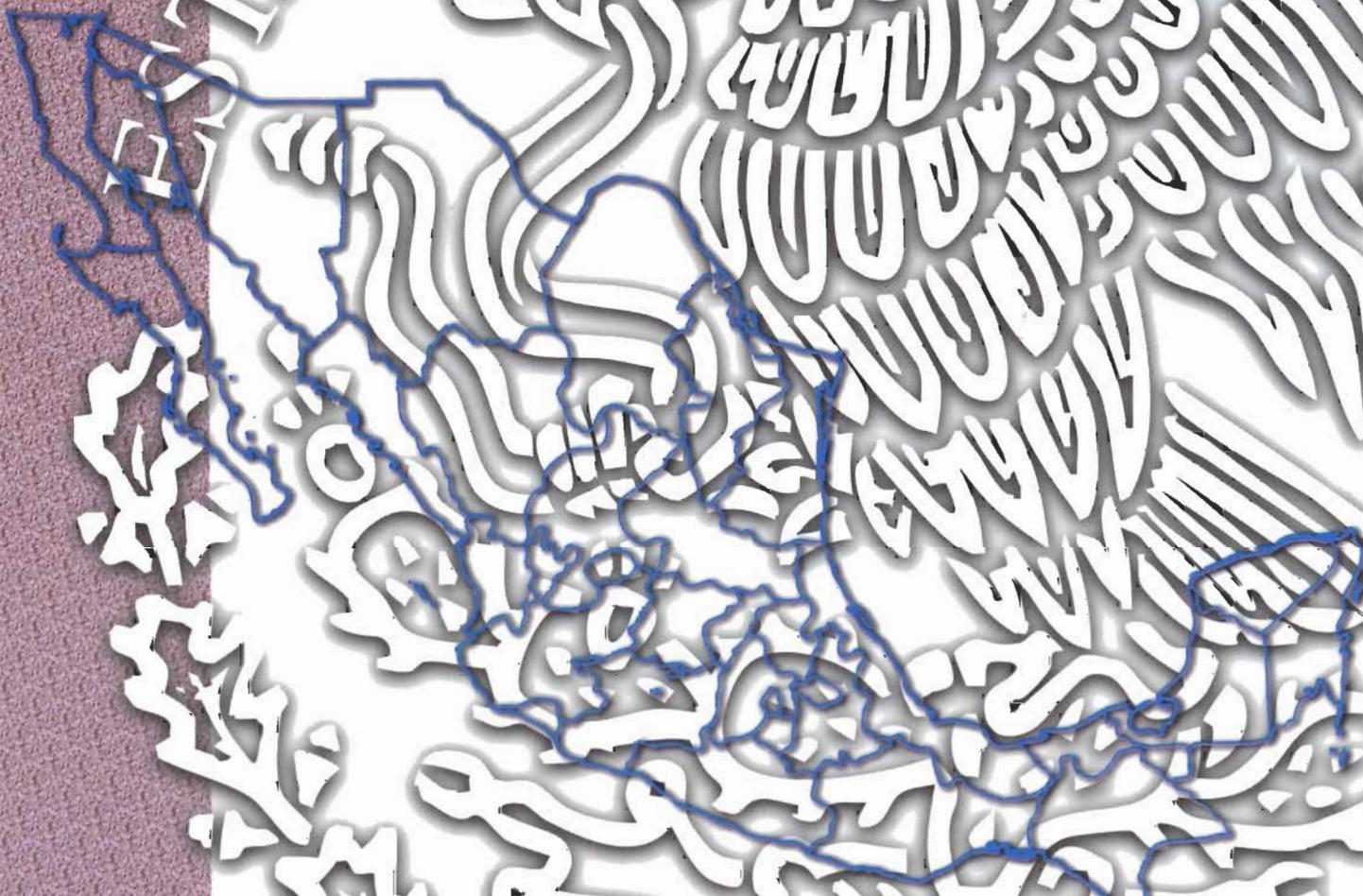
CÁMARA DE DIPUTADOS

SENADO DE LA REPUBLICA



LEGISLATURA

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS



Análisis: El Congreso Federal y las Legislaturas de los Estados de Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Sinaloa, Veracruz-Llave, Zacatecas.

Documentos Internos: Presentación de la 11ª edición de *Mexicano: ésta es tu Constitución*.

Premiación del Concurso Nacional de Ensayo sobre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Comisión Especial para la Conmemoración del LXXX Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<i>Presentación</i>	3
PRIMERA PARTE. ANÁLISIS	
<i>Panorámica del estado de Colima</i> LIBRADO SILVA GRACE	5
<i>El Congreso del estado de Chihuahua y sus Funciones con el Cogobierno</i> JOSÉ SILVEIRA HINOJOSA Y MIGUEL ETZEL MALDONADO	9
<i>La Legislatura del estado de Durango</i> JOSÉ RUBÉN ESCAJEDA JIMÉNEZ	17
<i>LVI Legislatura del Congreso de Guanajuato: Gobernabilidad, obra pública y legislativa; el balance</i> FRANCISCO A. ARROYO VIEYRA	21
<i>El Poder Legislativo Hidalguense</i> EFRAÍN ARISTA RUIZ	27
<i>Las Legislaturas de los Estados y la Legislatura del estado de Jalisco</i> HÉCTOR PÉREZ PLAZOLA	35
<i>La Composición Plural de Michoacán</i> HÉCTOR TERÁN HUERTA	45
<i>Nuevas Realidades, Nuevos Retos de los Congresos Locales: El Caso Sinaloa</i> VÍCTOR MANUEL GANDARILLA CARRASCO	49
<i>Historia Sucinta de la Potestad Legislativa en el Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave. Pasado, presente y futuro inmediato.</i> PERICLES NAMORADO URRUTIA	59
<i>Historia, Organización y Conformación del Congreso del estado de Zacatecas</i> URIEL MÁRQUEZ VALERIO	67
SEGUNDA PARTE. DOCUMENTOS INTERNOS	
<i>Presentación de la 11ª edición de Mexicano: ésta es tu Constitución</i> EMILIO O. RABASA	75
<i>Premiación del Concurso Nacional de Ensayo sobre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comisión Especial para la Conmemoración del LXXX Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i> FERNANDO ZERTUCHE MUÑOZ	77

Presentación

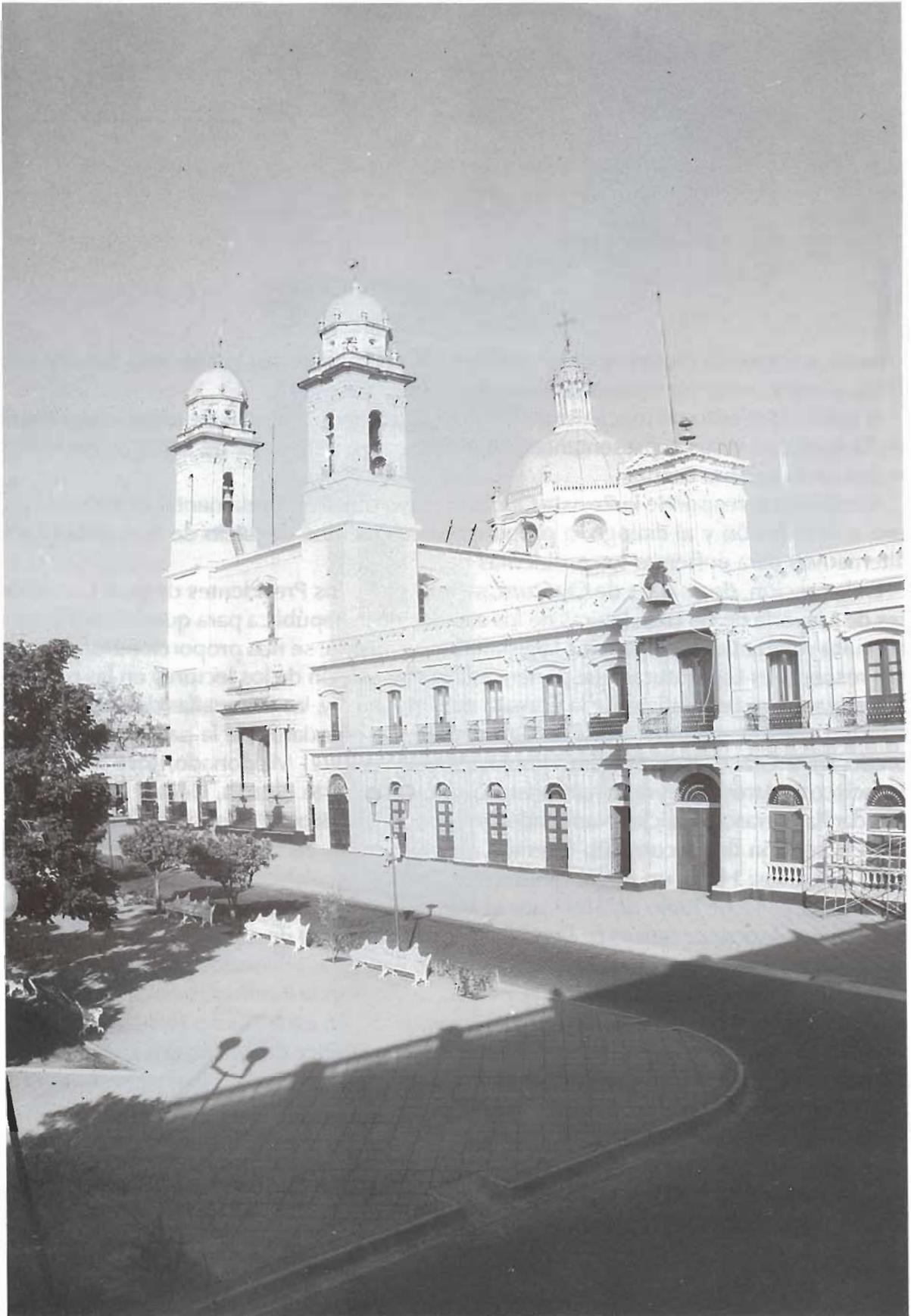
La sociedad moderna debe ser capaz de reconocer sus problemas más apremiantes y aportar ideas y sugerencias para plantear las mejores soluciones.

El establecimiento de mecanismos de diálogo y de intercambio de ideas, entre los diversos sectores de la sociedad y sus representantes en el Poder Legislativo, es de suma importancia. Uno de éstos, radica en la palabra escrita.

A estas ideas responde la Revista *Quórum*, cuyo objetivo fundamental es abrir sus páginas al pluralismo, a la reflexión y al diálogo; a proporcionar elementos de juicio de la realidad nacional y a ofrecer alternativas para enfrentar los problemas del país.

En la sección de análisis de *Quórum*, se convocó a los Presidentes de gran Comisión o Coordinadores de Mayoría de las Legislaturas de los estados de la República para que colaboran en esta edición con artículos referentes a sus propias Legislaturas; asimismo, se nos proporcionaron las Leyes Orgánicas de sus respectivas Legislaturas que ponemos a la disposición de los lectores en las oficinas del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados y, las fotografías de sus respectivos recintos que revisten nuestras páginas. Por ello, agradecemos profundamente la participación de los Diputados Librado Silva Grace, José Silveira Hinojosa y Miguel Etzel Maldonado, José Rubén Escajeda Jiménez, Francisco A. Arroyo Vieyra, Efraín Arista Ruiz, Héctor Pérez Plazola, Héctor Terán Huerta, Víctor Manuel Gandarilla Carrasco, Pericles Namorado Urrutia y Uriel Márquez Valerio, por sus interesantes comentarios.

En la sección de Documento Internos, se reproducen los comentarios vertidos en el foro "México y sus Congresos: Hacia un mejor quehacer legislativo", celebrado en el Salón Verde de esta Cámara de Diputados el 17 de junio de 1997 por el Dr. Emilio O. Rabasa con motivo de la presentación de la 11ª edición de *Mexicano: ésta es tu Constitución*, texto vigente de nuestra Carta Magna que contiene las 54 reformas realizadas en la LVI Legislatura y los comentarios realizados por el propio Dr. Emilio O. Rabasa, por el Lic. Emilio Rabasa Gamboa y por el Dr. Sergio García Ramírez, misma que puede solicitarse en las oficinas del Instituto de Investigaciones Legislativas. En este mismo foro, se realizó la Premiación del Concurso Nacional de Ensayo sobre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, organizado por la Comisión Especial para la Conmemoración del LXXX Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presidida por el Dip. Jorge Moreno Collado, en la cual, el Lic. Fernando Zertuche Muñoz fungió como orador a nombre del Jurado Calificador y de la Comisión Especial. Los trabajos ganadores de este Concurso Nacional de Ensayo sobre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentran en edición y podrán ser solicitados en el Instituto de Investigaciones Legislativas.



*Palacio de Gobierno
y Catedral de la
Ciudad de Colima*

PRIMERA PARTE: Análisis

Panorámica del estado de Colima

LIBRADO SILVA GRACE

El estado de Colima representa el 0.3 por ciento de la superficie del territorio nacional. Colinda al norte, noroeste y noreste con el estado de Jalisco; al oeste y sur con el Océano pacífico y al suroeste con el estado de Michoacán.

Está integrado por 10 Municipios, cuyas cabeceras son las poblaciones de: Armería; Colima, Capital del Estado, Comala, Coquimatlán, Cuauhtémoc, Ixtlahuacán, Manzanillo, Minatitlán, Tecomán y Villa de Álvarez.

Su clima es cálido, subhúmedo con una temperatura anual media de 24.7 grados centígrados.

Su potencial económico se fundamenta básicamente en la agricultura, la pesca, el turismo y el Puerto de Manzanillo que por su privilegiada ubicación representa el mejor punto de enlace con la cuenca del pacífico.

Cuenta con infraestructura de comunicación terrestre, ferroviaria y aérea de las mejores de la República, lo que a futuro le dará un gran impulso a su desarrollo económico y social.

El Poder Legislativo ante la Sociedad Colimense

El Poder Legislativo en el Estado de Colima, ha sido siempre factor decisivo en el desarrollo político, económico y social de la entidad.

Desde su reconocimiento como Estado Libre y Soberano, en la Constitución de 1857, ha sido actor de los acontecimientos políticos y sociales que ha vivido el estado aún en la actualidad pese a las situaciones difíciles por las que atraviesa el país y los cambios en los valores democráticos de



Interior del H. Congreso del Estado de Colima

nuestro tiempo, continúa trabajando en beneficio del pueblo a quien representa y por quien es electo.

El Poder Legislativo nació en Colima el 19 de julio de 1857, cuando la primera legislatura promulgó el decreto que la declaró legítimamente constituida y le dio posesión al primer gobernador el **General Manuel Álvarez Sánchez** y para octubre de ese mismo año fue promulgada la Constitución Política Local.

En esa época el estado de Colima estaba dividido políticamente en 7 distritos electorales, por tanto las Legislaturas estaban constituidas por 7 diputados, los cuales eran electos en forma indirecta en cada distrito.

Los primeros años del Congreso colimense están marcados por las guerras y los conflictos sociales de la época. La guerra entre el partido liberal y el conservador estaba en su apogeo, incluso como ya se dijo antes, la existencia de Colima

como estado libre y soberano es producto de la promulgación de la Constitución Federal de 1857, aprobada por los liberales y repudiada por los conservadores.

En 1860, la II Legislatura entrega poderes al Gobernador Urbano Gómez, debido al estado de emergencia que existía por la guerra; el Congreso entra en un receso hasta 1861, en que se restaura para volver a desaparecer con la invasión francesa y el imperio de Maximiliano que convirtió a Colima en departamento, reinstalándose en 1867.

En 1874 durante el ejercicio de la VII Legislatura los primeros representantes de Colima en el Senado fueron los CC. Leónides Torres y Pedro A. Galván propietarios y Ramón R. De la Vega e Isaac Banda, suplentes.

El Congreso del Estado ha sido fiel reflejo de las etapas históricas por las que ha atravesado el país y el estado en particular. Así, durante sus prime-

ros años, la actividad será encaminada a dotar al estado de la estructura jurídica de que hablábamos, que permita su progreso y consolidación, promulgando leyes fundamentales como la de Instrucción Pública en 1887, la Ley Orgánica de Hacienda, de 1867, la Ley para castigar el homicidio, las heridas, el robo, el hurto y la fuga, en 1871 que es el antecedente del Código Penal del Estado, la Ley Orgánica Electoral, así como la Constitución Local.

Años después, cuando fue necesario, una vez terminada la estructura jurídica, dar impulso a las actividades productivas y encausarlas planificadamente, el Congreso local promulgó leyes para tal fin, por ejemplo: la Ley de Ganadería, en 1904; la Ley de Aparcería, de 1916; la Ley Agraria, de 1919; la Ley del Trabajo, de 1925; la Ley de Caminos, de 1926; la Ley de Protección a la Industria, de 1934.

El Congreso ha sido promotor de obras de infraestructura y arquitectónicas importantes, ya que edificios como el Teatro Hidalgo, antes llamado Santacruz, el Puente Quebrado, Palacio de Gobierno y otros, fueron construidos con ampliaciones presupuestales discutidas y aprobadas entusiastamente por el Congreso; así mismo, la introducción del ferrocarril, la construcción de puentes, escuelas, y otras obras fueron producto de la gestión de los legisladores.

Durante las décadas de los años treinta y cuarentas, varía la actividad en el



Zona arqueológica "La Campana"

Congreso; se recomienda que la Contaduría Mayor de Hacienda practique visitas de inspección de manera rutinaria a las tesorerías municipales. Diversos asuntos que antes formaban parte del quehacer cotidiano tienden a desaparecer. El Congreso ya no tiene facultades para otorgar, como lo venía haciendo sistemáticamente, habilitaciones



H. Congreso del Estado de Colima



Folklore colimense; Comala, Colima

de edad, certificaciones de estudio y condonaciones de contribuciones; estas últimas se conceden ya restringidamente, sólo en aquellos casos relacionados con alguna rama de la economía que al Estado le interesaba estimular como el comercio y la ganadería.

La misma estructura del Poder Legislativo, también ha cambiado con los años y en 1979, con la primera reforma política de José López Portillo, ingresan al Congreso del Estado, los primeros Diputados Plurinominales. Para 1985 cambia la distribución distrital añadiéndose dos distritos más y en 1991 se alcanza el número actual de 20, de los cuales 8 son diputados plurinominales.

También la mujer ha tenido gran participación en el Congreso local, en 1967, fue electa la primera diputada, a partir de esa Legislatura las mujeres han formado parte del Poder Legislativo.

Actualmente se encuentra en funciones la LI Legislatura, integrada por diputados de cuatro diferentes fracciones parlamentarias, existiendo en el régimen interno la figura del Coordinador General, 20 comisiones permanentes de trabajo y el área de apoyo integrada básicamente por las Direcciones de Proceso Legislativo, Administración, Servicios Documentarios y apoyo jurídico, todas dependientes de la Oficialía Mayor, que es la encargada de apoyar la tarea de los legisladores.

En la formulación de la ley, entendida ésta como una de las tareas fundamentales de todo Congreso, no se ha escatimado esfuerzo. Durante estos tres últimos años se expidieron importantes ordenamientos como: la Ley para Regular la Prestación del Servicio Público de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento para el estado de Colima; la Nueva Ley Orgánica del Municipio Libre; las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Estatal y Municipal; la Ley de Deuda Pública del Estado; la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Estatal de Seguridad Pública; la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado; el Código Electoral

y la Ley de Coordinación Fiscal del Estado, así como la Nueva Ley del Deporte y la de Protección a los Discapacitados y Ancianos.

Además las leyes que aparecen en tres tomos de la "Compilación Legislativa", actualizadas y la aprobación de nuevas leyes, da un total de 64 leyes vigentes.

El Congreso del Estado, como todos los del país, refleja la pluralidad política que se vive. La actual Legislatura está conformada, como anteriormente señalamos por 12 Diputados de mayoría relativa y 8 de representación proporcional. Doce diputaciones corresponden al PRI, 5 al PAN, 2 al PRD y uno del Partido Cardenista.

El Congreso del estado de Chihuahua y sus Funciones en el Cogobierno.

JOSÉ SILVEIRA HINOJOSA Y MIGUEL ETZEL MALDONADO

I.- Funciones del Poder Legislativo

El Derecho Parlamentario como rama del Derecho Constitucional abarca no sólo lo concerniente al régimen normativo que rige al interior del Órgano Legislativo, sino también al exterior en los sistemas bicamerales o de más órganos que existan.

En el Derecho Constitucional Mexicano podemos distinguir dos clases de aparatos legislativos en el sistema de división de poderes, a saber: el Congreso de la Unión, conformado por la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados; y las Legislaturas de los Estados de estructura unicameral con representantes del pueblo.

Como eje del presente trabajo, y aunque existen grandes similitudes entre el orden federal y el local, nos concentraremos preferentemente en las funciones de las Legislaturas de los Estados, sin menoscabo de citar en ocasiones, las posibles analogías que se pudiesen suscitar entre las atribuciones del Órgano Federal y los diferentes órganos locales.

La clasificación de las funciones que proponemos lleva, más que una pretensión doctrinal, un afán práctico, para avizorar los nuevos derroteros que habrá de seguir la función legislativa en nuestro país en tiempos de mayor pluralidad política y en donde la cohabitación de partidos, dentro de los entes gubernamentales que conforman el poder público, ha dejado de ser un ideal, para convertirse en la realidad cotidiana.

Así encontramos, que las funciones originarias del parlamento fueron las de representación y que con el propósito de limitar el ejercicio del poder real, se comenzó a incursionar en la función legislativa, así como en la función fiscalizadora.

Una vez que el Estado surge como tal, las funciones del Órgano Legislativo adquieren nuevas

José Silveira Hinojosa

Presidente de la Gran Comisión de la H. Legislatura del estado de Chihuahua.

Miguel Etzel Maldonado

Coordinador del Grupo Parlamentario del P.R.I.

dimensiones. En la actualidad el clasificar las funciones del Órgano Legislativo no es una tarea fácil de cumplir. Por el contrario, la gran diversidad de funciones de un órgano representativo de la soberanía popular dificulta de gran manera la clasificación de sus atribuciones.

Como estas funciones pueden ser fiscalizadoras, legislativas, representativas, deliberativas, políticas, habilitadoras, jurisdiccionales, de indagación, entre otras; tenemos que optar por enmarcarlas en un número determinado de categorías.

Cabe mencionar que el cumplimiento de las atribuciones del Órgano Legislativo no siempre es realizado por éste. En ocasiones, ejercerá atribuciones de manera conjunta con otros entes de gobierno e incluso con organismos descentralizados y con la ciudadanía.

Como primera gran categoría, de funciones del Órgano Legislativo, podemos mencionar las funciones representativas.

Dentro de esta categoría una de las más importantes que realiza el Poder Legislativo, es la función legislativa. Debemos anotar que es una función jurídica y que consiste en plasmar en texto escrito conceptos claros precisos y coherentes de lo que una colectividad pretende instituir como norma de conducta del individuo en sociedad.

Esta función tiene sus orígenes en la Soberanía popular ya que como lo marca nuestra Carta Magna en su artículo 41 "el pueblo ejerce su Soberanía por medio de los Poderes de la Unión..."

Dentro de la categoría de funciones representativas en sentido amplio podemos citar la función representativa en sentido estricto. Esta atribución tiene sus orígenes en el pensamiento de Juan Jacobo Rousseau, quien manifestó, respecto a la representación, que es la forma de resolver los problemas de muchos por unos cuantos.

El hombre tiene la necesidad de especializar su trabajo y en atención a este principio los problemas de una colectividad son discutidos, en el Estado moderno, en las Cámaras del Parlamento.

Implícita en la anterior función se encuentra la función deliberativa. Esta atribución se refiere a la acción de sopesar y de considerar de manera aten-

ta y determinante los factores a favor y en contra para tomar una decisión por mayoría de votos.

En la segunda de las grandes categorías podemos mencionar a las funciones fiscalizadoras.

En esta categoría existe la función financiera de origen preponderantemente fiscal y que consiste en el análisis, discusión y posterior aprobación de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Poder Ejecutivo. Así como para auditar entes públicos y organismos descentralizados, además de los municipios que conforman el Estado.

En el caso de los Congresos Locales se les permiten funciones de vigilancia en materia financiera las cuales están plasmadas en el artículo 115, fracción IV, inciso a) de la Constitución Federal, al permitir a los Congresos de los Estados que determinen las tasas adicionales que han de percibir los Municipios por concepto de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

En una tercera categoría que podríamos llamar de control, debemos referirnos a todas aquellas acciones del Congreso encaminadas a la buena marcha de las tareas gubernativas, y en específico a la inspección, comprobación, revisión o examen que lleva a cabo el Congreso sobre la actividad que realiza el Ejecutivo.

Las funciones habilitadoras o autorizadoras forman también parte de la categoría de funciones de control, tales como las autorizaciones que se otorgan al Ejecutivo para formar fideicomisos, desafectar bienes, contratar líneas de crédito, etc.

Por último podríamos enunciar la categoría de funciones jurisdiccionales. En esta categoría los Congresos tienen preponderantemente la atribución de conocer de las faltas políticas que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

A diferencia de la declaración de procedencia, antiguamente conocida como desafuero, el Juicio Político si entraña verdaderamente una función jurisdiccional ya que el Órgano Legislativo conoce de las faltas de los servidores públicos que gozan de fuero por medio de la denuncia que ante este



Interior del Congreso del Estado

órgano es presentada. Con posterioridad se conforma una comisión jurisdiccional, para luego pasar al pleno que erigido en Gran Jurado dicta una sentencia que sólo puede consistir en sanciones de carácter político.

O como lo ha definido el Maestro Burgoa Orihuela, “...el Juicio Político ... es el procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario del Estado para desaforarlo o aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiese cometido y de cuya perpetración se le declare culpable”.

Por el contrario la Declaración de Procedencia, cae más en el terreno de las funciones habilitadoras o autorizadoras, ya que únicamente procederá por delitos del fuero común y sus efectos solamente serán declarativos, no sancionadores. La consecuencia de esta declaración del Congreso es, que el Servidor Público quede despojado de su fuero para que el Ministerio Público pueda ejercitar sobre él la acción penal correspondiente.

No obstante lo anterior, el Congreso realiza una función más, que es común en ambos procedimientos, ésta es la función indagadora, ya que en las facultades de las comisiones que habrán de determinar la existencia de las conductas atribuidas al servidor público se encuentra pues la atribución implícita de indagar sobre estos hechos.

Tenemos así entonces, que para los fines de este trabajo distinguiremos cuatro categorías de funciones: las representativas, las fiscalizadoras, de control y jurisdiccional.

Las anteriores categorías no se encuentran linealmente definidas, ya que todas pertenecen a un mismo órgano y no es posible encuadrarlas exclusivamente en una sola categoría. De hecho, algunas de ellas pueden pertenecer a dos o más categorías, pero para efectos prácticos hemos preferido mencionarlas dentro de la categoría que obedezca más a la naturaleza de la función descrita.

II.- El Congreso del estado de Chihuahua en la LVIII Legislatura

Una vez descritas a groso modo las funciones legislativas, consideramos necesario abordar el caso concreto del Congreso del Estado de Chihuahua en la actual Quincuagésimo Octava Legislatura.

Esto debido a las circunstancias en las que se han desarrollado los trabajos de esta representación popular. Para ello debemos de realizar algunas breves acotaciones de carácter jurídico, político e histórico.

En octubre de 1992 asume sus funciones la Quincuagésima Séptima Legislatura. Como resultado de una cláusula de gobernabilidad plasmada en la legislación electoral vigente en aquel tiempo, esa Legislatura tuvo una conformación diferente, en lo que a partidos políticos se refiere, de las demás Legislaturas que históricamente han existido en el México moderno.

El Partido Acción Nacional tenía un grupo parlamentario constituido por 15 diputados entre los que se encontraban diputados electos mediante el principio de mayoría relativa, y diputados electos mediante el principio de representación proporcional.

El Partido Revolucionario Institucional contaba con un grupo parlamentario constituido por 11 diputados electos por ambos principios.

Había además un diputado del Partido de la Revolución Democrática y uno más electo por la Coalición del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana con el Partido del Comité de Defensa Popular (a la postre, este diputado renunciaría a su partido para convertirse en independiente).

Nos encontrábamos así, ante un Congreso de 28 diputados en el cual se hallaban representadas 4 fuerzas políticas del Estado.

A pesar de que en el Congreso del Estado de Chihuahua existía una mayoría de un partido diferente al que tradicionalmente había logrado la mayor cantidad de curules, el hecho de que el titular del Ejecutivo del Estado fuese del mismo partido que la mayoría imperante en el Congreso, trajo como consecuencia que el desarrollo del órgano legislativo fuese aún magro.

La coincidencia de partidos entre el Ejecutivo y el Legislativo ocasiona situaciones idénticas independientemente del partido de que se trate.

Así durante la Quincuagésima Séptima Legislatura, se pudo observar que la mayoría de las iniciativas de las que conocía el Poder Legislativo se presentaban por el Poder Ejecutivo o a instancias de éste.

Lo anterior lo señalamos como una consecuencia histórica y de cultura política en nuestro país, situación que consideramos que irá cambiando en forma paulatina y según se vaya dando la cohabitación de partidos políticos en los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

En el año de 1995 el pueblo de Chihuahua con su voto da una nueva conformación, a lo que es la actual, invirtiendo el orden de las fuerzas políticas.

El Partido Revolucionario Institucional obtiene y conforma un grupo parlamentario de 15 diputados, electos todos mediante el principio de mayoría relativa.

El Partido Acción Nacional obtiene 3 diputados de mayoría relativa y 4 más de representación proporcional.

Mediante el principio de representación proporcional, el Partido de la Revolución Democrática y la coalición del Partido del Trabajo con el Partido del Comité de Defensa Popular, obtienen un diputado para cada uno.

Cabe señalar, que en esta ocasión el Congreso del Estado disminuye su número de integrantes de 28 a 24. Lo anterior debido a que en la asignación de diputados de representación proporcional el organismo encargado de las elecciones utilizó una fórmula que se encontraba plasmada en la ley de una forma confusa y que a ninguna de las 4 fuerzas políticas representadas en la Legislatura dejó satisfechas.

Con la actual conformación del Congreso del estado, en la que la mayoría imperante es de un partido distinto al del titular del Poder Ejecutivo, muchas de las funciones del Órgano Legislativo adquieren nuevas dimensiones y toman diferentes perspectivas.

Para ilustrar lo anterior, mencionaremos algunas de las funciones que en el transcurso de la

actual legislatura han sido fundamentales y que han recobrado importancia en el contexto de la división de poderes.

La revisión de las cuentas públicas del Estado y los municipios se ha constituido en una verdadera auditoría política.

La fiscalización es un proceso que reviste características técnicas y jurídicas, en el cual intervienen órganos que cumplen funciones diversas: La Contaduría General del Congreso, que revisa y audita el manejo de los fondos públicos y formula las observaciones conducentes; la Comisión de Vigilancia que, sobre la base de dichas observaciones, emite un dictamen; y el Pleno de la Legislatura que, considerando el citado dictamen, decide si se aprueba o no la cuenta pública sujeta a examen.

En el curso de este proceso, a los titulares de las dependencias y organismos auditados, se les respetan invariablemente las garantías de audiencia y legalidad.

La función fiscalizadora es una de las más importantes consecuencias de principio de división de poderes, jurídica y políticamente entendido como un sistema de pesos y contrapesos, que tiene por objeto mantener a las autoridades dentro de la órbita de la legalidad.

Como se advierte de lo anterior, la función de aprobación o desaprobación de las cuentas públicas, debe ser desempeñada por la Legislatura, que es el órgano de representación popular por antonomasia; es decir, constituye una responsabilidad irrenunciable, indelegable, exclusiva del Congreso y excluyente de cualquier otro órgano o instancia.

Pero lo fundamental de la fiscalización de la Cuenta Pública es su sentido profundamente político, en tanto que, a merced de ella, se hace posible que los gobernados conozcan y enjuicien la forma en que las autoridades manejan los recursos públicos y se conducen; vista así esta función, se destaca su carácter eminentemente democrático y republicano; afirmamos que la fiscalización de la cuenta pública, es en rigor una auditoría política que se practica a las autoridades administrativas.

En un régimen de facultades expresas y limitadas como lo es el nuestro, los diputados solamente pueden y deben hacer aquello que la ley manda o

para lo cual se les faculta expresamente; en la fiscalización de la cuenta pública del Ejecutivo no ha existido pues, un ánimo partidista o posiciones extraparlamentarias; simplemente nos hemos concretado a cumplir escrupulosamente, con toda imparcialidad y objetividad, con los deberes y atribuciones que la Constitución y las leyes reglamentarias confieren.

Otro aspecto importante, que habrá de tomar nuevas perspectivas es lo referente a la presentación de iniciativas en lo que respecta a los entes públicos que habrán de presentarlas.

Tradicionalmente el Poder Ejecutivo ha sido el principal iniciador de leyes y decretos. Esto debido principalmente a que comparando las estructuras de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, resulta incipiente la talla del segundo con respecto al primero. La cantidad de recursos no solo económicos, sino humanos, materiales, jurídicos y de toda índole son mayores en las dependencias del Ejecutivo.

En los casos que se vayan presentando en el futuro, y que guarden una similitud con la actual correlación de fuerzas políticas que entre Legislativo y Ejecutivo existe en el Estado de Chihuahua, el Congreso tendrá que redimensionar su carácter de iniciador; no sólo cuantitativa, sino cualitativamente.

Actualmente es desventajosa la situación del Congreso del Estado. Pues, además del volumen de recursos con que cuenta el Poder Ejecutivo, debemos mencionar que este órgano puede realizar consultas, foros temáticos, estudios técnicos, doctrinales y de todo tipo, para entregar al Congreso del Estado lo que es el producto terminado de la actividad de aquel Poder: la iniciativa que presenta el Poder Ejecutivo.

Caso distinto, es el que se presenta con la actividad del Congreso del Estado, en lo que a iniciativas se refiere.

Cuando el Congreso somete a consulta pública sus iniciativas de ley, cumple con los principios que norman toda representación política: la comunicación eficiente entre gobernantes y gobernados; la fidelidad entre las exigencias de los representados y la actuación de los representantes;

y en función de todo ello, la eficacia en el ejercicio del mandato popular.

Sin embargo, el Congreso, sólo al tener presentada una iniciativa puede comenzar procedimientos de consulta, y sólo al recibir el pleno una iniciativa comienza el proceso legislativo.

Esto ocasiona que mientras que el Ejecutivo puede consultar ampliamente su trabajo y concluir el mismo, en un documento en forma de iniciativa, ese documento es apenas el principio del proceso legislativo y sólo hasta entonces puede el Congreso consultar a sus representados. Es decir las iniciativas que surgen del Ejecutivo, son para él, documentos terminados; mientras que para el Legislativo son documentos, dichas iniciativas, sometidos a la crítica no sólo de los otros poderes sino de los diferentes sectores de la sociedad, además de las fuerzas políticas que integran el Órgano Legislativo.

En esto resulta necesario que el futuro gobierno con división de poderes reestructure su organización y habrá aún más los criterios de distribución de facultades entre los entes que lo conforman.

Es necesario auspiciar la práctica de la democracia, no sólo representativa sino también participativa, pues los ciudadanos participan con sus juicios, opiniones y aportaciones en el proceso legislativo.

Para lo anterior y como elemento esencial de la democracia debe privilegiarse la comunicación permanente entre representantes y representados.

Existe la obligación de los representantes populares de conocer e interpretar fielmente la voluntad de los ciudadanos y traducirlo en acciones legislativas y de gestión social, en congruencia con sus necesidades y aspiraciones.

Así pues, como herencia política de esta Quincuagésima Octava Legislatura a las subsecuentes que se den dentro y fuera del Estado, debemos puntualizar lo que desde un principio de nuestro ejercicio como legisladores hemos tomado como principios que habrían de normar nuestra actuación, y que detallamos más adelante.

La experiencia del cogobierno en Chihuahua no ha sido del todo asimilada por el Ejecutivo de la

entidad, pues invariablemente insiste en subestimar las facultades y funciones del Congreso y en tratar de restarle importancia ante la opinión pública.

Un caso señalado que ilustra lo anterior es la resistencia del Gobernador a rendir sus informes de Gobierno en el Recinto Legislativo y ante los Diputados; prevaleciéndose de una muy defectuosa redacción del precepto de la Constitución Local, que los Diputados Panistas de la anterior Legislatura modificaron, y que regula dicha obligación, el Gobernador del Estado ha instituido la práctica de entregar por escrito a los Diputados su informe de Gobierno y luego, en un acto distinto, partidista y extraparlamentario, informar sobre su gestión y resultados con un gran despliegue propagandístico.

De esta manera el Ejecutivo del estado trata de lastimar la dignidad del Congreso y su carácter de Órgano de representación popular por antonomasia; viola la Constitución, contradice el principio de división de Poderes y acredita en los hechos su intolerancia política.

III.- Conclusiones

En mérito de todo lo expresado con anterioridad debemos concluir de una manera breve, concisa y clara. Consideramos los siguientes principios, de gran importancia, y posiblemente de gran utilidad en algunos casos:

1. Ejercer un cogobierno con estricta sujeción a la Constitución y a las leyes, al principio de división de poderes y al mandato que nos confió la ciudadanía .
2. Pugnar porque la vida del Estado se oriente a un esquema de gobierno cada vez más social, popular y apegado a los principios de la democracia y de la justicia social.
3. Ejercer con eficacia las facultades de fiscalización que la Constitución nos confiere para mantener en la órbita de la legalidad al Poder Ejecutivo y avanzar en la configuración de nuevas reglas de trato armónico, respetuoso y justo.
4. Reorientar las finanzas del Estado para que el gasto público se afecte a la satisfacción de necesidades colectivas, realmente prioritarias y

oponernos al dispendio, a la deshonestidad en el manejo de los recursos y en general a todo gasto conspicuo.

5. Hacer el mejor esfuerzo posible para atender las necesidades de los que menos tienen, de los más desprotegidos y desposeídos, pues nuestro principal compromiso es con la justicia social.

Congruentes con estos principios que son además compromisos insoslayables y objetivos principales de nuestra gestión, pugnamos por una efectiva división de Poderes que redunden en beneficio del pueblo y permita a nuestro Estado y nuestro país alcanzar mejores estadios de bienestar social.



Otra perspectiva del Congreso del Estado de Chihuahua



H. Congreso del Estado de Durango

La Legislatura del estado de Durango

JOSÉ RUBÉN ESCAJEDA JIMÉNEZ

En los últimos años, el país se ha transformado en todos los ordenes, influyendo de manera directa en las características de las Legislaturas de los estados las cuales han adoptado una normatividad propia con la finalidad de regular su funcionamiento y establecer las condiciones para que, en la pluralidad política, se puedan encontrar los consensos necesarios que permitan lograr acuerdos parlamentarios que traducidos a leyes o decretos, contribuyan a la gobernabilidad democrática.

Todas las Legislaturas de los estados tienen como marco jurídico, en primer término, a los principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece el reconocimiento de la competencia de sus estados miembros para gobernarse sólo en lo relativo a su régimen interior, pero siempre dentro de las limitaciones previstas por el mismo. En tal virtud, tal como sucede en el Congreso Federal, las actividades de las Legislaturas locales están subordinadas en primera instancia a las disposiciones de nuestra Carta Magna y luego, a los preceptos establecidos en las Constituciones locales, en la legislación electoral en lo correspondiente, en sus leyes orgánicas u otra reglamentación interna y, además, a las prácticas parlamentarias que en cierta forma constituyen el derecho no escrito.

La Constitución Federal establece restricciones que influyen de manera directa en la organización y el funcionamiento de las Legislaturas locales, como la que contiene el artículo 115 referente a adaptar su estructura a los principios de los gobiernos republicanos, representativos y populares de tal forma que, su existencia es producto de la propia división de poderes que las entidades federativas están obligadas a adoptar como regla fundamental de organización, en cumplimiento a

lo dispuesto por el artículo 116. En este mismo artículo se dispone la prohibición de la reelección inmediata para los integrantes de los Congresos locales, con excepción de los suplentes cuando no hubieren estado en ejercicio; por otra parte concede a la legislación electoral de cada estado la función de establecer las reglas para la elección de los diputados de representación proporcional. En el caso del estado de Durango estas reglas se encuentran establecidas en el Título Tercero, Capítulo Segundo de la Constitución Política local y en los artículos relativos del Código Estatal Electoral.

A diferencia del sistema bicameral de los Estados Unidos de Norteamérica, en México el Poder Legislativo de las entidades federativas se deposita en una sola Cámara; sin embargo, al decretarse la Constitución de 1824, los estados en sus constituciones adoptaron el sistema bicameral norteamericano en su poder legislativo por lo que, en sus orígenes (1825), el Congreso del estado de Durango estaba integrado por diputados y senadores. Después y por efecto de la desaparición del Senado en la Constitución de 1857, disposición que no fue revocada cuando se restableció esta institución en 1874, las Legislaturas locales se integran por una Cámara de Diputados exclusivamente, a diferencia del vecino país del norte donde actualmente, algunos de sus estados cuentan aún con un Congreso bicameral.

Las Legislaturas de los estados presentaban diferencias en cuanto al número de periodos ordinarios de sesiones que deban celebrarse por cada año de ejercicio legal; sin embargo, las Constituciones correspondientes, adoptaron un criterio derivado de lo decretado por el Congreso de la unión en 1986, por lo que, la generalidad es que celebran dos periodos ordinarios de sesiones como mínimo. También las Constituciones locales determinan a su juicio la fecha de inicio y la duración de las sesiones, así como las condiciones requeridas para su validación que coincide de manera uniforme en un quórum determinado por la Presidencia de la mitad más uno de los legisladores.

Otra generalidad existente en los Congresos locales, es que en los periodos de receso, la representación legislativa la ejerce una Comisión

Permanente cuya responsabilidad en la de dar continuidad a sus labores salvo la de legislar, así como la de resolver los asuntos más urgentes, por ejemplo, queda a su cargo la facultad de convocar al Pleno, por propio acuerdo o a petición del Ejecutivo, a periodos extraordinarios de sesiones.

En cuanto a las facultades de los Congresos Estatales, la Constitución Federal los autoriza a legislar en todo aquello no asignado en forma exclusiva al Congreso de la Unión; si bien la Carta Magna no establece expresamente la relación de los asuntos en los que tienen injerencia los Congresos, las Constituciones locales si incluyen un catálogo de facultades.

Un aspecto de contraste con la Constitución Federal es que casi todas las Constituciones locales otorgan la facultad de iniciar leyes y decretos no sólo al Poder Legislativo y al Ejecutivo sino también al Tribunal Superior de Justicia y a los ayuntamientos en asuntos de su administración. Algunas Legislaturas estatales también consideran la iniciativa popular y la posibilidad de que los representantes al Congreso de la Unión puedan presentar iniciativas en los Congresos locales.

En el caso del Poder Legislativo del estado de Durango, tiene su marco jurídico fundamental en el Capítulo Segundo de la Constitución Política local. Sus artículos 29 al 58 norman su organización, así como definen que únicamente los legisladores, el Poder Ejecutivo, el Tribunal Superior de Justicia y las Presidencias Municipales en lo que se refiere a su administración, tienen el derecho de iniciar leyes y decretos.

En la distribución de curules según los principios de mayoría relativa o representación proporcional, tampoco existe regla común aún cuando la Carta Magna establece en su artículo 116 un mínimo en función de la cantidad de habitantes de cada entidad.

El Congreso del estado de Durango, como depositario del ejercicio de las funciones del Poder Legislativo, se integra por 25 diputados; 15 electos según el principio de votación mayoritaria y 10 diputados electos según el principio de representación proporcional. El ejercicio de las funciones de los diputados durante tres años constituye

una Legislatura. Actualmente la LX Legislatura que integra el Congreso del estado, inició sus sesiones el 1° de septiembre de 1995 y concluirá su ejercicio constitucional el último día del mes de agosto de 1998. Cada año celebra dos periodos ordinarios de sesiones, el primero se inicia el día 1° de septiembre y no podrá prolongarse después del día 15 de diciembre; y el segundo se inicia el 15 de marzo y concluye el día 15 de junio.

La LX Legislatura está integrada por 25 diputados representativos de cuatro partidos políticos; el Partido Revolucionario Institucional con una fracción parlamentaria compuesta por 13 diputados; la del Partido Acción Nacional por 6 diputados; la del Partido del Trabajo por 5 diputados, y uno del Partido de la Revolución Democrática. Esta pluralidad política en la que el Partido Revolucionario Institucional tiene lo que pudiera llamarse la mayoría mínima no ha sido obstáculo para el desempeño de la actividad parlamentaria ya que el diálogo, la concertación y el consenso se han practicado obteniendo acuerdos que privilegian la unidad en la diversidad.

Como en casi todos los Congresos Estatales, el de Durango cuenta con su propia Ley Orgánica en la que se establecen las normas de toda su organización interna. Es importante destacar la figura de la Gran Comisión cuya responsabilidad es la de dirigir las funciones administrativas y de apoyo jurídico, así como también la de representar al Poder Legislativo. En el artículo 68 de la Ley Orgánica se precisan las facultades de la Gran Comisión resaltando las referentes a conducir las relaciones políticas de la Legislatura con los Poderes Ejecutivo y Judicial, así como con los Poderes de otras entidades de la República y con los Poderes Federales; dirigir y vigilar los servicios internos necesarios para el eficaz cumplimiento de las actividades del Poder Legislativo; proponer al Pleno de la Cámara la designación del Contador Mayor de Hacienda, de el Oficial Mayor; entre otras.

La diferencia existente en cuanto a la Gran Comisión y la directiva de la Legislatura es que ésta es responsable de las actividades propiamente legislativas y tiene la representación jurídica del Congreso del estado; el Capítulo VI de la Ley Orgáni-

ca precisan las atribuciones y su forma de integración.

Es importante señalar que el Congreso del estado para el trámite de los asuntos cuenta con diversas comisiones de **dictamen legislativo**, ordinarias, y las especiales que la **directiva** designa para el desahogo de asuntos que **sin tener** al carácter de iniciativa, el Congreso **debe resolver**. Las comisiones se integran de manera que reflejen la integración plural del Congreso del estado y permitan la participación de los partidos **minoritarios** en el estudio y resolución de las iniciativas. Se integran por un **presidente**, un **secretario** y **tres** vocales; son nombrados por la **directiva** a propuesta de la Gran Comisión.

En el estado de Durango, el Congreso está facultado no solamente para expedir **normas** de observancia general obligatoria en el **estado**, con el carácter de leyes o decretos, sino **también** lo está para realizar funciones de **consulta**, **promoción**, **gestoría**, **evaluación** y **supervisión** de las acciones administrativas y de gobierno, encaminadas a satisfacer las necesidades sociales de la población de la entidad y sobre la **aplicación** de los recursos presupuestales. También **son facultades** del Congreso en materia de **supervisión** de la administración pública del estado, **atender las** peticiones y quejas que formulen **los habitantes** del estado, respecto del cumplimiento de **las funciones** cuya competencia sea de las **dependencias** del Poder Ejecutivo, órganos **desconcentrados** y entidades paraestatales del estado, **de las obligaciones** que les señalen las **disposiciones jurídicas** en materia administrativa, de **obras** y de **servicios**. Al respecto y por acuerdo del Congreso, se pueden dirigir peticiones y **recomendaciones** a las autoridades competentes **tendientes a satisfacer** los derechos e intereses legítimos de **los habitantes** del estado, y a mejorar la **utilización y aplicación** de los recursos disponibles.

El Congreso del estado de Durango, para una mejor administración de sus **recursos humanos** y materiales cuenta con las siguientes **dependencias**: una Oficialía Mayor, Contaduría Mayor de Hacienda, el Instituto de Investigaciones Legislativas y la Dirección de Comunicación Social.

La Oficialía Mayor es el órgano técnico administrativo responsable de optimizar los recursos humanos, materiales y financieros que sean la base para el logro de los planes, programas y metas del Poder Legislativo.

La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico-contable del Poder Legislativo para el ejercicio de sus facultades exclusivas en materia hacendaria pública, y su objetivo es el control y la fiscalización superior de la administración hacendaria pública estatal, municipal y de los órganos descentralizados.

El Instituto de Investigaciones Legislativas, de reciente creación, es un órgano técnico de apoyo jurídico, legislativo, de investigación y de análisis.

Para realizar las acciones de coordinación y de concertación con la mesa directiva y las comisiones del Congreso, los diputados de un mismo partido político están organizados en grupos parlamentarios. Estos grupos, integrados por los me-

nos por tres diputados, coadyuvan al mejor desempeño del trabajo legislativo y facilitan la participación de los legisladores en las tareas del Congreso; contribuyen, orientan y estimulan la formación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones en que participan sus integrantes. La Ley Orgánica del Congreso se decretó el 18 de diciembre de 1992 y hasta la fecha se le han hecho 7 reformas o adiciones.

El Congreso del estado de Durango y en particular la LX Legislatura se desempeña en un clima donde la conciliación y la concertación es la base de su trabajo. La diversidad ideológica y política de esta soberanía popular ha favorecido al estado de Durango ya que juntos, diputados de cuatro partidos políticos, contribuyen a construir su presente y su futuro en función de interés superior, construyendo acuerdos que han fortalecido la ruta del Congreso para todo el pueblo de Durango.



H. Congreso del Estado de Durango

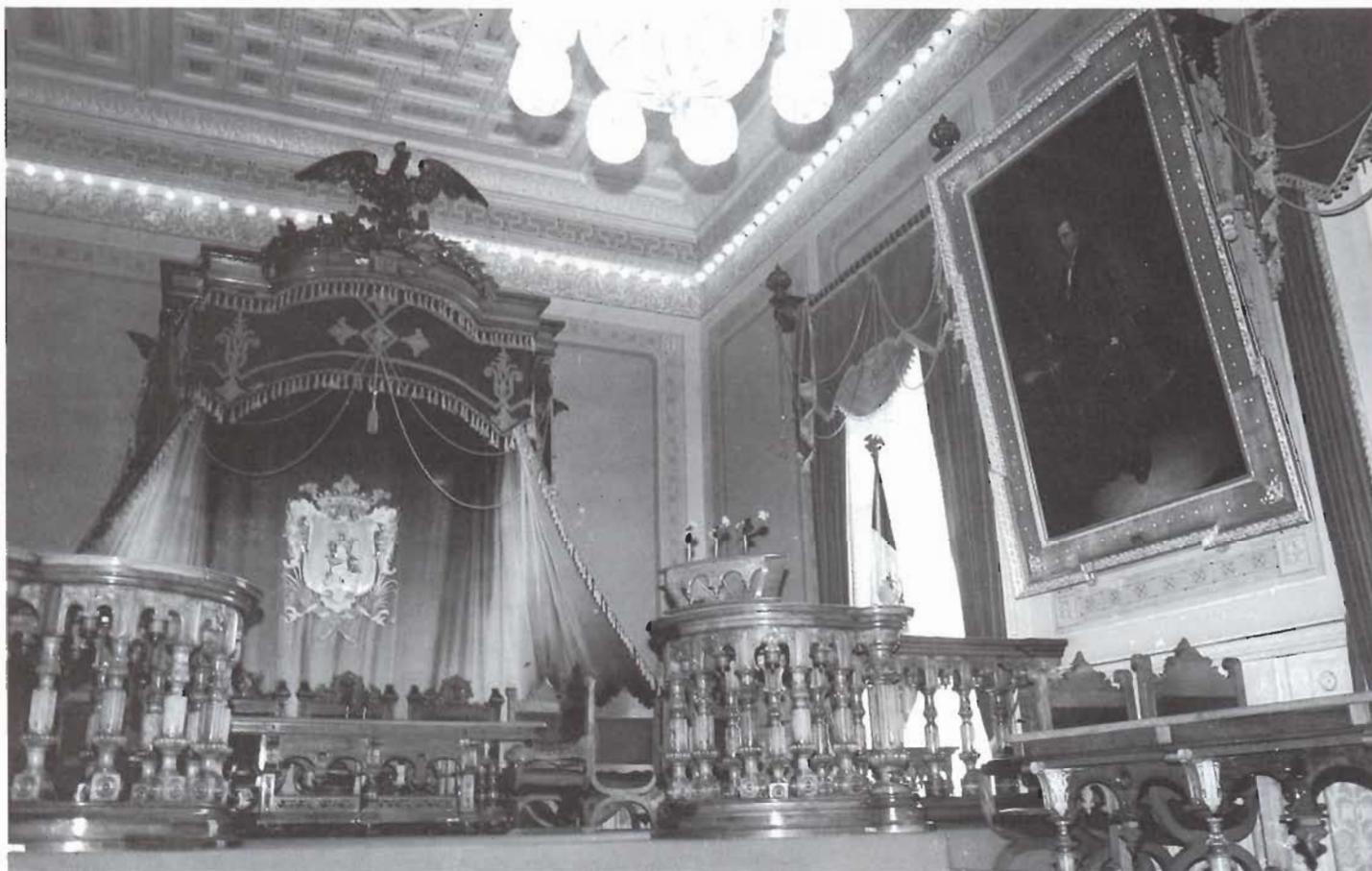
LVI Legislatura del Congreso de Guanajuato: Gobernabilidad, obra política y legislativa; el balance.

FRANCISCO A. ARROYO VIEYRA

I. Antecedente y consecuente

El inicio de actividades de la LVI Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, allá por septiembre de 1994, no pudo haber sido más intrincado. En efecto, menos por su composición que por sus circunstancias, esta Legislatura se encontró frente a un panorama político sumamente complejo, que contenía todos los ingredientes inéditos posibles, pocos antecedentes para encauzarlos y más de una tentación para cebar la lucha política en sus espacios, a costa de menoscabar sus funciones constitucionales e impedir, o al menos achicar, el protagonismo político que le exigían las circunstancias.

Tuvimos que empezar con una profunda reflexión política para poder definir las líneas generales de lo que tendrían que ser nuestras tareas y nuestras responsabilidades, tanto externa como internamente. Por una parte, parecía sencilla la tarea para los legisladores priístas, porque arribamos con una mayoría superior a los dos tercios, toda vez que entre representantes panistas y perredistas, las otras dos fuerzas representadas, no alcanzaban la tercera parte. Sin embargo, privaban situaciones objetivas de las que no podíamos abstraernos: la permanencia, ya mayor a tres años, de un gobernador interino panista, Carlos Medina, nos emplazaba a una obra política mayor, la hechura de una reforma electoral, para devolver a Guanajuato a la normalidad política. Interna, cuanto externamente, debíamos gobernar lo mejor posible al Congreso guanajuatense (porque la tarea cuestionadora de los legisladores de las minorías, podríamos decir, que se *facilitó* al contar con un medio público favorable a contravertir más allá del espacio legislativo las decisiones de la mayoría) y fortalecerlo ética y política-



Tribuna del Congreso de Guanajuato

mente frente a un gobernador de origen distinto al de la mayoría congresional, pero con el cuidado de evitar llevar las cosas a la confrontación.

Conseguimos tempranamente construir mecanismos de consenso; erigir al Congreso de Guanajuato en lo que hoy ya es un referente fundamental, el espacio público estatal por excelencia para ventilar temas, denuncias y polémicas y, en fin, el lugar en el que se construye y reconstruye la política estatal con pleno sentido de lo social. Iniciador de las reformas necesarias, es hoy eje y parte de la División de Poderes: independencia y colaboración, transparente y respetuosa, con el Judicial y el Ejecutivo.

Podemos decir, a modo de apretado resumen, que la labor de la LVI Legislatura guanajuatense que está terminando su ejercicio, la constituye la obra política que ha hecho, por su pertinencia para este período de transición que inició, sin deliberación y bajo los peores augurios, hace 6 años. Conseguimos darle cauce a lo que recurrente-

mente amenazó con volverse algo caótico, y, lo principal, sentar las bases para modernizar la política de Guanajuato.

II. Los modos que dictaban los objetivos

En base a un arduo trabajo de diálogo, negociación y consenso, pudimos empezar nuestro ejercicio dotando de una funcional unidad –no uniformidad, sino coincidencia en los fines y reglas claras– al Poder Legislativo, la que era indispensable para acometer la primera tarea que nos propusimos: regularizar la vida institucional de Guanajuato.

Pasaban más de tres años que estaba un gobernador interino, a consecuencia de un proceso electoral que, si bien produjo un gobernador regular, dejó tal cantidad de cuestionamientos que llevaron a éste a renunciar. Por supuesto, las pasiones políticas que se habían desbordado seguían latentes y con ello los riesgos anexos a una pospuesta elección extraordinaria. Un medio que se había

considerado para encauzar el problema era la confección de una reforma electoral, pero, obviamente, sobre tal tema privaban grandes diferencias en cuanto a modalidades y alcances.

Pudimos, empero, trabajar con celeridad. Tal como apremiaba la duración de un interinato que, por vacío legal, no estaba temporalmente acotado, y tal como lo exigían los muchos asuntos estatales pospuestos por la provisionalidad de esa gubernatura. Antes de dos meses del principio de nuestro ejercicio, acordamos la reforma electoral constitucional y expedimos un nuevo código electoral, pasando a continuación a convocar a elecciones extraordinarias a gobernador. Ahí, habría que decir que fuimos vanguardia nacional al crear un órgano electoral local totalmente independiente del gobierno, e integrado exclusivamente por ciudadanos (aunque luego la medida se superaría en el nivel federal al trascender de la categoría de "consejeros ciudadanos" a "consejeros electorales"). Si bien la forma parece haberse agotado para estas elecciones, cumplió en su momento y para los fines propuestos.

La otra vertiente fundamental, y fundacional, fue la elaboración de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, pues consideramos indispensable reorganizar orgánicamente al Congreso para dotarlo de una revitalizada personalidad política en el contexto público, pero también de plena funcionalidad en su interior porque apreciamos que esta Legislatura tenía el deber de ser la de mayor productividad legislativa y política de la historia de Guanajuato. Ahí están los resultados. Conservamos la figura de la Gran Comisión, sobre todo, como órgano de gobierno de la mayoría, pero creamos una comisión, la principal, de Régimen Interno en la que están representados todos los grupos parlamentarios, y que es la que dirige y representa al Congreso guanajuatense. Por lo demás, pluralizamos todas las comisiones, incluyendo la de administración.

En lo que a nosotros correspondió, desde el principio hicimos lo necesario, y las evoluciones posteriores demostraron que fue lo adecuado, para normalizar al Poder Ejecutivo y dotar a Guanajuato de nuevas reglas electorales, que demostraron su

pertinencia para desarrollar políticamente al estado y ponerlo a salvo de la conflictividad poselectoral.

Con posterioridad fuimos haciendo adecuaciones legales y políticas para fortalecer el poder de supervisión, colaboración a igual nivel y control del Congreso respecto del gobernador. En lo concerniente al Poder Legislativo, lo dotamos de instrumentos internos para cumplir mejor sus funciones, de organización, sí política, pero, sí, operativa. También para que, de acuerdo a la exigencia del estado, tuviera una mayor participación en la conducción política estatal y fortaleciera una División de Poderes que, o había sido muy difusa, o confrontativa.

Hay que consignar que en esta historia de intensidades, y luego de una confusa trayectoria que empezó con el despido masivo, por parte del Ejecutivo, de los magistrados del Supremo Tribunal



El Dip. Francisco A. Arroyo Vieyra en Tribuna



Escalinata del Congreso de Guanajuato

de Justicia del Estado, pudimos remediar en mucho la circunstancia del Poder Judicial por medio de su reforma. En estrecho trabajo con los jueces, con el Foro Jurídico y con los ciudadanos, independizamos su manejo presupuestal y administrativo, y emprendimos una importante reforma estructural que ha tenido diversas etapas.

III. Las nuevas exigencias de la política

Considero indispensable dejar establecido que la LVI Legislatura del Congreso guanajuatense tuvo que trabajar en tres intensos años en dos niveles igualmente complicados, pero que se vio constrañida a hacerlo sincrónicamente para conjurar los naufragios y, al mismo tiempo, ser lo más eficaz posible. Por una parte, la circunstancia específica, que podríamos llamar "interna", pero que no lo es exclusivamente: un Congreso de mayoría de un partido distinto al del gobernador, como ya

ocurría desde la anterior Legislatura, fue, con modos sutiles o burdos, objeto de intentos de socavamiento de su autoridad al tratar de desacreditar la importancia de su trabajo dentro del esquema republicano, e incluso al tratar de adosarle conductas dolosas o corruptas. El otro nivel era trascendente a eso, lo circunstancial: asumir la gran parte que nos correspondía como representantes de los guanajuatenses para modernizar la política, reivindicándola con acciones ostensiblemente constructivas, con sentido político y no partidista, y construyendo ese espacio simbólico, no por ello menos funcional, como se acreditó, de encuentro de nuestra pluralidad.

Este fue, a la postre, el guión que, con la voluntad y el talento de todos, pudimos desarrollar, y que se acredita con una gran obra legislativa, no sólo por la cantidad, que la tiene, y una superior obra política, que ha sido nuestro tributo a la nor-

malización de la vida pública guanajuatense, y a la fijación de un marco político suficiente, del todo propicio para que el Congreso de Guanajuato pueda seguir un creciente desarrollo político, según lo vayan mandando las circunstancias.

Las líneas de trabajo, entonces, debieron ser muchas y variadas: para fortalecer la facultad de fiscalización del gasto público de los gobiernos estatal y municipales, elevamos el rango de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso. Esto incluyó la construcción de un edificio propio, que hicimos con los recursos del Poder Legislativo.

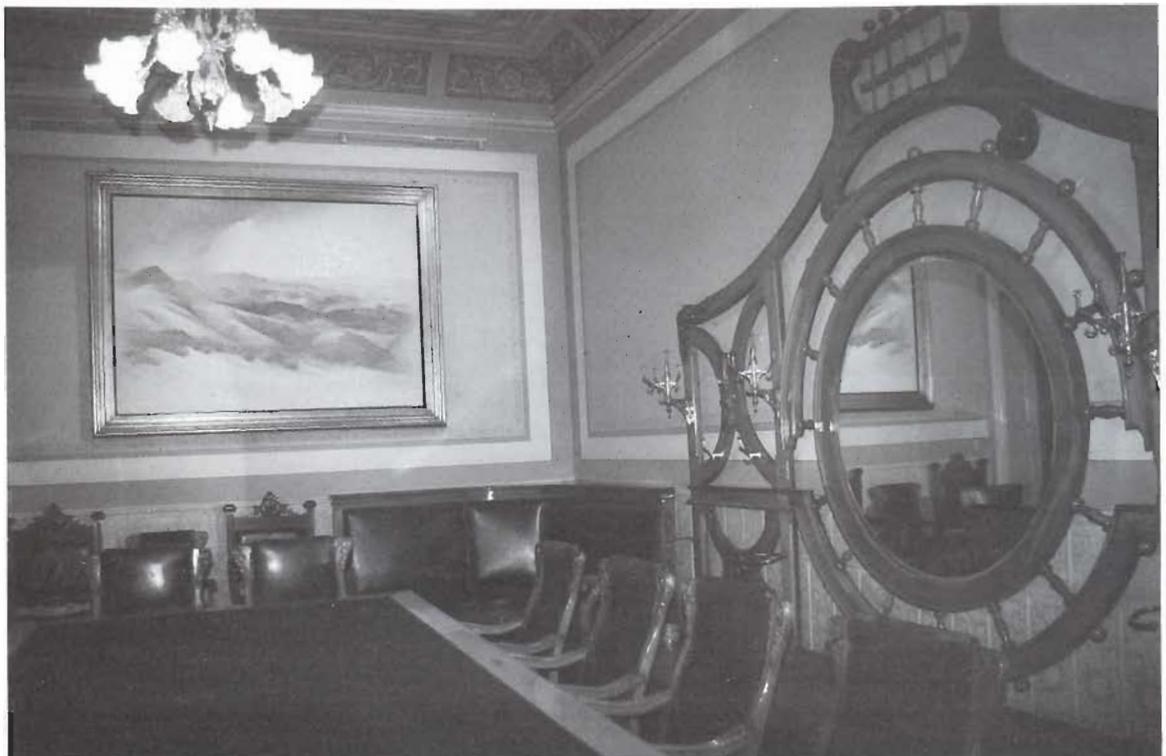
Realizamos una tarea "de limpia" de nuestra legislación que consideramos indispensable: para facilitar el acceso general a nuestro cuerpo de leyes, abrogamos muchas leyes y decretos que sólo hacían más sombrío el bosque legal, pero que ya nada aportaban. Si algún sentido tiene la ley, es que debe ser soporte de la vida en democracia, empezando por hacer accesible su conocimiento.

Una línea de especial cuidado ha sido nuestra promoción de la cultura, política y artística: las instalaciones del Congreso son hoy un espacio de alta cotización para presentar libros, ofrecer conferencias, exponer obra artística, etc. La otra gran parte es nuestra producción editorial: hemos estado editando las leyes de mayor importancia social, pero también libros de historia local, e incluso literatura, de autores nuestros, para ampliar su conocimiento y ayudar a la memoria colectiva. También, claro, al reconocimiento de nuestros prohombres.

Hemos fortalecido a la Procuraduría de Derechos Humanos, que en el Congreso tiene una gran fuente de su autoridad moral.

Expedimos una Ley de Seguridad Pública, inexistente hasta entonces, haciéndonos cargo de las exigencias ciudadanas. Y otras muchas leyes que fueron reformadas, o expedidas por primera vez: de propiedad y patrimonio, Ley de Hacienda Municipal, Ley de Educación, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley Orgánica Municipal, Ley del Notariado, Ley de Adquisiciones, Ley de Deuda Pública, Ley de Fraccionamientos, Ley de Obra Pública, etcétera.

Consideramos, pues, que la LVI Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato ha estado a la altura de sus circunstancias, de las propias del estado y del país. Hemos tributado todo lo posible, poniendo en juego toda nuestra capacidad y voluntad, para apurar el momento de transición política y ahorrarle grandes costos al Pueblo de Guanajuato. Le devolvimos, en cambio, regularidad, y lo encauzamos hacia superiores momentos de desarrollo. Dejamos las bases puestas, y pudimos evitar lesiones a la gobernabilidad, que era nuestra principal inquietud.



Salón de Comisiones



H. Congreso del Estado de Hidalgo

El Poder Legislativo Hidalgense

EFRAÍN ARISTA RUIZ

En cumplimiento a lo establecido por el artículo tercero del Decreto que creó al Estado de Hidalgo, promulgado por el Presidente Benito Juárez, el 16 de enero de 1869, cuatro meses después, el 2 de mayo de ese mismo año, se celebran las primeras elecciones de la entidad para elegir al Gobernador del Estado y a los integrantes del primer Congreso Constitucional y a la vez Constituyente, instalado legalmente el 16 del mismo mes y año. El mismo precepto determinó la existencia de 11 distritos electorales locales resultando electas las siguientes personas:

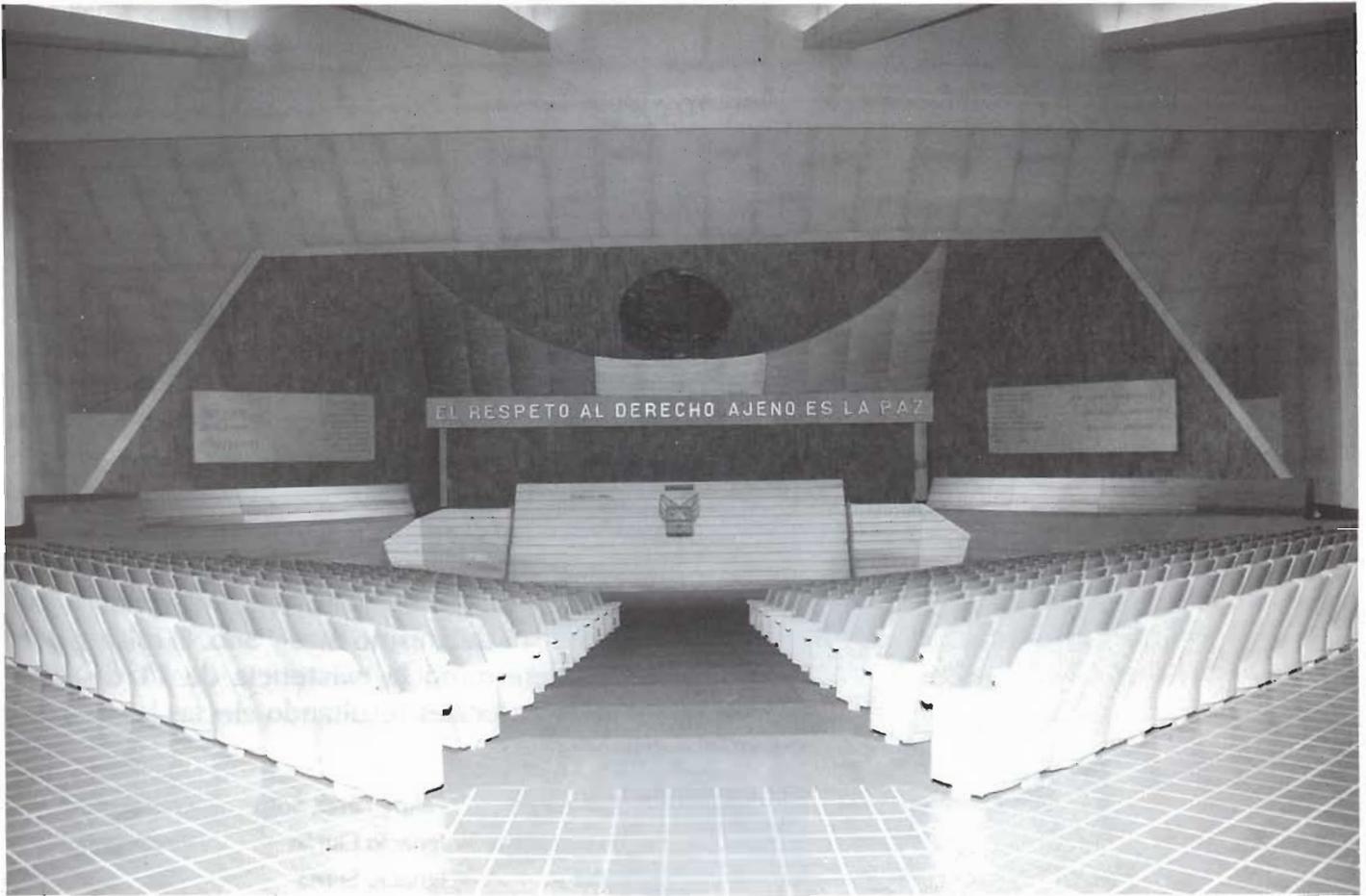
Tulancingo	Felipe Pérez Soto	Presidente
Huscazolaya	Ignacio Durán	Vicepresidente
Apan	Ignacio Serna	
Actopan	Fermin Viniegra	
Huejutla	Manuel Medina	
Huichapan	Evaristo del Reyo	
Itzmiquilpan	Ciro Tagle	
Pachuca	Ramón Mancera	
Zimapan	Ignacio Sánchez	
Tula	Cipriano Escobedo	Secretario
Zacualtipan	Manuel T. Andrade	Secretario

Así se inicia la vida del poder Legislativo Hidalguense investido como Constituyente, mismo que después de un año de intensos debates, aprueba la primera Constitución del Estado, el día 16 de mayo de 1870, siendo promulgada por el Gobernador Antonino Tagle cinco días después, el 21 de mayo de 1870.

En tanto es aprobada, la entidad se rige por la particular del Estado de México de 1861, puesto que a esta entidad perteneció el territorio del nuevo estado hasta 1869, así lo determinó el artículo primero del de multicitado decreto que dio vida a la nueva entidad del pacto federal.

Efraín Arista Ruiz

Presidente de la Gran Comisión de la H. Legislatura del estado de Hidalgo.



Salón de sesiones de la Legislatura del estado de Hidalgo

En relación con el Poder Legislativo, la primera Constitución del Estado, ratificó el número de sus integrantes es decir 11 diputados, con sus respectivos suplentes, electos de manera directa y modificó la cabecera del Húscazaloja estableciéndola en Atotonilco el Grande. Por otro lado, señaló que la duración de cada Legislatura sería de dos años, sin prohibir su reelección de forma alguna, así mismo se determinaron dos periodos ordinarios de sesiones con duración cada uno de 60 días útiles, el primero a partir de 1 de marzo de cada año y el segundo del 1 de julio, reglamentándose la existencia de una Diputación (Comisión) Permanente para los recesos, integrada por tres legisladores propietarios y 2 suplentes. En ambos casos el quórum exigido para las sesiones fue el de la mitad más uno.

Durante la vigencia de la primera la Constitución Hidalguense, son cruciales las actuaciones de dos Legislaturas, la número uno, que ya casi al

final de su periodo, se ve en la necesidad de aceptar, el 28 de enero de 1872 el establecimiento del "Estado de Sitio" figura por la cual, el Gobierno Federal desconoció la actuación del Gobernador Tagle, nombrando en su lugar al Lic. Francisco de Asís Osorio, quien fungía como Presidente del Honorable Tribunal Superior de Justicia, la segunda correspondió a la cuarta Legislatura, desconocida y cesada en su funciones al triunfo de la Revolución de Tuxtepec el 25 de noviembre de 1876, siendo elegida una nueva el 28 de enero del año siguiente, la que tomó posesión el 28 de enero de 1877.

Después de 14 años de vigencia, el 15 de septiembre de 1894, se promulga la segunda Constitución hidalguense, que fue en realidad una reforma radical a por los menos el cincuenta por ciento del articulado de la anterior. En ella fueron ratificados el número de Distritos Electorales Locales y en consecuencia el número de legisladores, se introdujeron así mismo algunas innovaciones, ta-

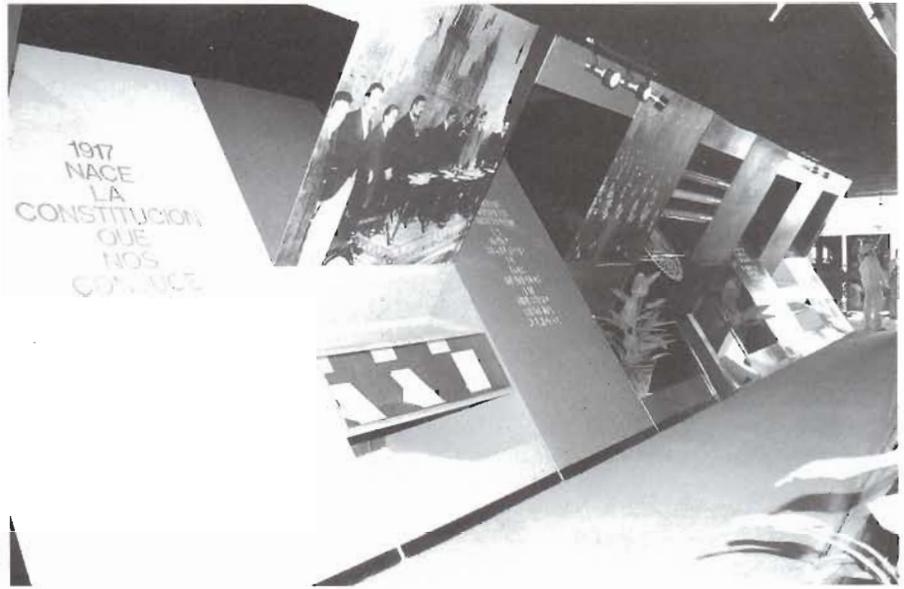
les como modificación al segundo periodo ordinario de sesiones, trasladándolo de julio a septiembre y se dedicó un más amplio y explícito capítulo relativo a las facultades de la Legislatura.

También fue modificada en el sentido de permitir la reelección inmediata del gobernador y de los diputados, lo que redundó en el establecimiento de una camarilla política, que se reeligió, permanentemente durante la gestión de los hermanos Cravioto (Rafael, Simón y Francisco) y otra surgida durante el gobierno de don Pedro L. Rodríguez.

Es conveniente anotar que las dos primeras Constituciones del Estado, consagraron en su articulado un amplio capítulo al llamado Poder Municipal, encarnado por los Ayuntamientos.

En el periodo revolucionario, se realizaron, diversas reformas al documento constitucional, la primera en noviembre de 1912, modificó la redacción del artículo 50 de la Constitución Local, prohibiendo tajantemente cualquier tipo de reelección para desempeñar el cargo de gobernador y también fue reformado el artículo 93 a fin de prohibir la reelección de los Presidente Municipales en periodos sucesivos. Por otro lado, se introdujeron modificaciones a ley electoral (vigente desde 1902), con las que desapareció el Distrito Electoral de Huejutla y se designó en su lugar al de Molango, lo anterior generó acres críticas al gobierno revolucionario de Don Ramón M. Rosales, obligándolo a reformar la Constitución a fin de aumentar el número distritos de once a doce, con lo que se admitió nuevamente al de Huejutla.

Finalmente el 10 de abril de 1913, se crea la llamada entonces Contaduría General, a la que se encargó en lo sucesivo de "la glosa de las cuentas de los caudales públicos en todos los ramos" integrándola a la estructura del



Exposición permanente

Poder Legislativo. Fue este un paso decisivo en el reconocimiento de la división de Poderes, dado durante la vigencia de la Constitución de 1894.

El 23 de julio de 1914, el General Nicolás Flores, representante de las fuerzas Constitucionales en el Estado, después de publicar un trascendental Manifiesto, por medio del cual anuncia haberse hecho cargo del gobierno, decreta la inmediata, la disolución de la XXIII Legislatura y señala que el Poder Legislativo será reimplantado tan pronto triunfe la revolución en contra del dictador Victoriano Huerta y tomen posesión del go-



Vestibulo del Congreso



Salón de Comisiones

bierno federal las fuerzas que lanzaron el "Plan de Guadalupe". Por espacio de tres años, hasta el 2 de junio de 1917 en que tomó posesión la XXIV Legislatura Local, el estado se mantuvo sin Poder Legislativo, aunque no sin leyes ni decretos, ya que estos fueron emitidos de manera directa o a través de "Circulares" por los encargados del gobierno como Comandantes Militares, haciendo uso de las facultades extraordinarias que les confirió el "Plan de Guadalupe". Una docena de leyes en materia de educación, salud, trabajo y organización gubernamental, aunadas a más de una centena de circulares, fueron expedidas en estas circunstancias durante este periodo, entre ellas la convocatoria a elecciones para Gobernador y Diputados en octubre de 1916.

La promulgación de la Constitución General de la República el 5 de febrero de 1917, abrió una nueva para el país, que obligó a todas las entidades federativas a emitir una nueva Constitución

acorde con la aprobada por el Constituyente Nacional de Querétaro. Fue por ello que la XXIV Legislatura hidalguense, se convierte el 23 de octubre de 1917 en Congreso Constituyente, a fin de emitir la nueva Constitución del Estado, recibiendo en esa misma fecha el proyecto formado por el Gobernador Flores.

Dos corrientes severamente opuestas conformaban la XXIV Legislatura que era a la vez tercera Constituyente en la historia del Estado de Hidalgo, por una parte se encontraban una decena de diputados simpatizantes del General Amado Azuara, candidato a gobernador que no obtuvo la victoria en las elecciones del 13 de mayo de 1917 y a quien se le identificaba con el grupo Obregonista, el resto que era minoría en el seno de la asamblea legislativa, pertenecían al partido del General Flores, electo ya como gobernador, quien pertenecía definitivamente al llamado grupo Carrancista, esta escisión en el seno del Cons-

tituyente Hidalguense, provocó enconados debates, encaminados más hacia la defensa y primacía de la facción a la que pertenecían que hacia el contenido mismo del proyecto constitucional.

El 5 de enero el Congreso Constituyente, envía la nueva Ley Fundamental del Estado al Gobernador Flores, para su debida promulgación, sin embargo, el documento era totalmente diferente al proyecto y contenía graves errores e inadecuaciones con la Constitución de la República, entre ellos las de ratificar al Municipio como Poder y no como entidad libre, se soslayaba el nacimiento de la institución del Ministerio Público manteniendo la figura del Juez Pesquisador, se establecía la posibilidad de reelección inmediata de los Diputados Locales y se arrogaba al Poder Legislativo diversas facultades omnímodas, entre otros desatinos, lo que fue más que suficiente para que el titular del Ejecutivo se negara a promulgar tal documento. La disputa, se prolongó hasta el año de 1920, no sin antes haberse generado por parte de los Diputados una demanda en Juicio de garantías ante la Suprema Corte de Justicia, donde como caso único en su historia, debido a la excusa de uno de los Ministros, la votación se empató, con lo que fue imposible emitir resolución alguna.

Todo acabó al concluir en sus funciones la XXIV Legislatura en abril de 1920, pues el gobernador reenvió a sus sucesora el proyecto original que fue aprobado en agosto de ese año y promulgado el 21 de septiembre siguiente.

La Constitución que rige al Estado hasta la fecha, ha requerido de diversas adecuaciones a lo largo de sus ya 76 años de vigencia, no obstante, el sedimento dogmático de su inspiración ha permanecido intocado, así se mantienen, los principios de No reelección, División Tripartita de Poderes, Garantías Ciudadanas, Límites a las Facultades de los Órganos Estatales, etc. Las modificaciones se han referido más bien a aspectos operativos tales como la admisión de dos municipios que de 82 elevaron el número a 84; el aumento o supresión de distritos electorales en diversos momentos oscilado el mapa electoral entre los 11 reconocidos en 1920 y los 18 que se incluyen actualmente, creándose los de Molango,

Jacala, Metztlán, Tenango de Doria, Tizayuca y Tepeji del Río y suprimido o cambiado de cabecera los de Epazoyucan, Atlapexco y Yahualica.

La más importante y amplia reforma a la Constitución de 120, fue la formulada en 1980 que prácticamente aprobó un texto nuevo, que mejoró no sólo su estructura, sino introdujo una serie de adiciones en relación con el Municipio, la planeación, las facultades de los tres poderes y finalmente introdujo el pluripartidismo en la integración de la **LI Legislatura Local** a través de la figura de los Diputados de representación proporcional, integrándose por primera vez con 19 diputados en 1981.

La creación de la figura del Instituto Estatal Electoral y la ampliación del número de Legisladores a 21, uno a través de la creación del Distrito de Tepeji de Ocampo y el aumento de otro en los de representación proporcional, cierra la década de los años ochenta.

Las últimas reformas a la Legislación Electoral impulsadas por el Gobernador Jesús Murillo Karam, otorgaron autonomía al Instituto Estatal Electoral y aumentaron en 2 el número de integrantes de la actual **LVI Legislatura**.

Distrito	Nombre	Partido	
I	Pachuca	Dip. Roberto Reyes Monzalvo	PRI
II	Pachuca	Dip. Ma. Graciela Macip Vera	PRI
III	Tulancingo	Dip. Oscar Bravo Ortiz	PRI
IV	Tula	Dip. Adriana Durán García	PRI
V	Tepeji del Río	Dip. Matías Cruz Mera	PRI
VI	Huichapan	Dip. Fernando Jiménez Uribe	PRI
VII	Zimapan	Dip. Alfonso Covarrubias Rubio	PRI
VIII	Zacualtipán	Dip. Humberto Cuevas Piñón	PRI
IX	San Agustín Metz.	Dip. Saúl M. Hernández Ramírez	PRI
X	Tenango de Doria	Dip. J. Carmelo Acosta Carrillo	PRI
XI	Apan	Dip. Fernando Hernández Ramírez	PRI
XII	Tizayuca	Dip. Mabel Gutiérrez Chávez	PRI
XIII	Huejutla	Dip. Reyes Flores Nolasco	PRI
XIV	Actopan	Dip. Reyes Vargas Paredes	PRI
XV	Molango	Dip. Carolina Viggiano Austria	PRI
XVI	Ixmiquilpan	Dip. Efraín Arista Ruiz	PRI
XVII	Jacala	Dip. Celia Martínez Barcenas	PRI
XVIII	Atotonilco el Gde.	Dip. Andrés Manning Novales	PRI
	Rep. Proporcional	Dip. Germán Arce Martínez	PAN
	Rep. Proporcional	Dip. Raymundo Bautista Pichardo	PAN
	Rep. Proporcional	Dip. Hector Méndez Alarcón	PAN
	Rep. Proporcional	Dip. Marco A. Vega Escamilla	PAN
	Rep. Proporcional	Dip. Encarnación Ortiz Ramírez	PRD
	Rep. Proporcional	Dip. Cuauhtémoc Fernández Hdz.	PRD
	Rep. Proporcional	Dip. Francisco Vicente Ortega S.	PRD
	Rep. Proporcional	Dip. José López García	PRD
	Rep. Proporcional	Dip. Carolina Leyva Santillán	PT

De conformidad con el artículo 72 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo, el Congreso estableció para el despacho de los asuntos nueve primeras comisiones, seis segundas comisiones y siete comisiones especiales integradas de la siguiente manera:

Primeras Comisiones Permanentes de Estudio y Dictamen del Honorable Congreso del estado Libre y Soberano de Hidalgo

Legislación y Puntos Constitucionales

Dip. Mabel Gutiérrez Chaves

Dip. Reyes Flores Nolzaco

Dip. Francisco Vicente Ortega Sánchez

Hacienda del Estado y Municipal

Dip. Andrés Manning Novales

Dip. Fernando Hernández Ramírez

Dip. Marco Antonio Vega Escamilla

Inspectora de la Contaduría General

Dip. Efraín Arista Ruiz

Dip. Carolina Viggiano Austria

Dip. Carolina Leyva Santillán

Gobernación y Asuntos Municipales

Dip. Oscar Jesús Bravo Ortiz

Dip. Saúl Hernández Ramírez

Dip. J. Encarnación Ortiz Ramírez

Educación Pública y Justicia

Dip. Reyes Flores Nolzaco

Dip. Humberto Cuevas Piñón

Dip. Hector Méndez Alarcón

Asuntos de Trabajo, Industriales y Comerciales

Dip. Saúl Hernández Ramírez

Dip. Fernando Jiménez Uribe

Dip. Carolina Leyva Santillán

Asuntos Agrícolas, Forestales y Ganaderos

Dip. Matías Cruz Mera

Dip. José Cuauhtémoc Fernández Hernández

Dip. Saúl Hernández Ramírez

Corrección y Estilo

Dip. Celia Martínez Barcenas

Dip. Germán Arce Martínez

Dip. Reyes Flores Nolzaco

Instructora

Dip. Roberto Fernando Reyes Monzalvo

Dip. Carolina Viggiano Austria

Dip. Carolina Leyva Santillán

Segundas Comisiones Permanentes de Estudio y Dictamen del Honorable Congreso del estado Libre y Soberano de Hidalgo.

Legislación y Puntos Constitucionales

Dip. Carolina Viggiano Austria

Dip. Oscar Jesús Bravo Ortiz

Dip. Hector Méndez Alarcón

Hacienda del Estado y Municipal.

Dip. Saúl Hernández Ramírez

Dip. Fernando Jiménez Uribe

Dip. J. Encarnación Ortiz Ramírez

Gobernación y Asuntos Municipales

Dip. Mabel Gutiérrez Chávez

Dip. Andrés Manning Novales

Dip. Raymundo Bautista Pichardo

Educación Pública y Justicia

Dip. José Carmelo Acosta Carrillo

Dip. Fernando Hernández Ramírez

Dip. José López Grace

Asuntos de Trabajo, Industriales y Comerciales

Dip. Dip. José Cuauhtémoc Fernández

Dip. Alfonso Covarrubias Rubio

Dip. Humberto Cuevas Piñón

Asuntos Agrícolas, Forestales y Ganaderos

Dip. Marco Antonio Vega Escamilla

Dip. Matías Cruz Mera

Dip. Reyes Flores Nolzaco

Comisiones Especiales del Honorable Congreso del estado Libre y Soberano de Hidalgo.

Comisión de Asuntos Agrícolas

Dip. José Carmelo Acosta Carrillo
Dip. Marco Antonio Vega Escamilla
Dip. Alfonso Covarrubias Rubio

Comisión de Salud

Dip. Francisco Vicente Ortega Sánchez
Dip. Celia Martínez Barcenás
Dip. Roberto Fernando Reyes Monzalvo

Comisión Ecológica

Dip. Adriana Durán García
Dip. José López García
Dip. Reyes Vargas Paredes

Comisión de Asentamientos Humanos

Dip. Fernando Hernández Ramírez
Dip. Matías Cruz Mera
Dip. Germán Arce Martínez

Comisión de Comunicaciones y Transportes

Dip. Raymundo Bautista Pichardo
Dip. Carolina Viggiano Austria
Dip. Roberto Fernando Reyes Monzalvo

Comisión de Promoción a la Inversión

Dip. María Elena Macip Vera
Dip. Reyes Vargas Paredes
Dip. José López García

Comisión de Atención a Discapacitados

Dip. María Elena Macip Vera
Dip. Fernando Jiménez Uribe
Dip. Germán Arce Martínez



Fachada principal del edificio del Congreso de Hidalgo



*H. Recinto Legislativo del
Estado de Jalisco*

Las Legislaturas de los Estados y la Legislatura del estado de Jalisco.

HÉCTOR PÉREZ PLAZOLA

El asunto que se aborda en este breve ensayo, contiene en realidad dos temas diferentes aunque estrechamente vinculados entre sí: el federalismo y la división de poderes. Ambos constituyen notas características de la definición del estado mexicano que nuestra Constitución Federal consigna en sus artículos 40 y 49, es decir, nuestro país es una república, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos y en la que el ejercicio del poder público se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Por consiguiente, en estas breves líneas intentaremos referirnos por separado al federalismo y a la división de poderes para, finalmente, obtener conclusiones comunes en ambos temas y una proyección de cara al futuro nacional.

I.- El sistema federal.

Aún cuando etimológicamente el término “federación” implica alianza o pacto entre entidades que antes estaban separadas, para unir las o ligarlas y a pesar de que el federalismo, nacido en Norteamérica, tiene precisamente ese origen, en la actualidad el término se aplica a los estados nacionales divididos en provincias, regiones o entidades federativas, cada una de ellas autónoma en su régimen interior, pero que unidas a las demás forman un todo nacional.

Así, diversos autores tienden a señalar como nota característica de la federación o de la existencia de estados federados, la coexistencia de dos jurisdicciones, por la cual los gobernados están sujetos a una doble autoridad: la autoridad local y la autoridad federal.

En este esquema, conforme a sus respectivos ámbitos territoriales de competencia, el gobernado está sujeto a las determinaciones de dos autoridades diferentes. Sin embargo, no se puede considerar ex-

clusivamente el criterio de la existencia de una doble jurisdicción como el principio básico o fundamental del sistema federal, así, citando a Herrera y Lasso:

"Un régimen centralista con autonomía municipal –Gambetta denominaba al Senado en la Constitución de 1875 la asamblea de las 'comunas' de Francia– implica también una doble jurisdicción. Y si, en un régimen federal, la autonomía local se redujera al ejercicio de unas cuantas facultades de gobierno, la Federación, con todo y la existencia de las dos jurisdicciones, sólo tendría valor de marbete, de apariencia verbal desprovista de contenido".

F. Jorge Gaxiola, en un penetrante estudio, llena la fórmula vacía, descubriendo la característica esencial del régimen federal en la facultad de los estados de darse su propia Constitución.

Atribuyendo al vocablo constitución su tradicional comprensión histórica y jurídica la definición es un acierto; porque darse una constitución es establecer un gobierno autónomo, con división de poderes, autoridades propias y otorgamiento a ellas de precisas facultades específicas.

Teóricamente, la cuestión estaría resuelta y bien resuelta, si a ello no se opusiera la dolorosa experiencia de nuestro siglo que ha conocido estatutos despóticos decorados con el nombre de constitución. Subsiste, por otra parte, la decisiva objeción antes apuntada: si al gobierno elegido libremente por los habitantes de un estado, la Constitución general le reserva facultades mínimas, la autonomía de las entidades federativas tendría un ámbito tan estrecho que a pesar del señorío constituyente de ellas, no sería su unión un auténtico lazo federativo. Entre una constitución centralista pero descentralizadora y una constitución federal centralizadora, la diferencia es de grado y tiene más de forma que de fondo, más de apariencia que de realidad.

"De ahí que la facultad constituyente de las partes resulte, más que esencia, signo del régimen y que, con toda objetividad rigurosa, no pueda hablarse de régimen federal, sino de regímenes federales."¹

¹Herrera y Lasso, Manuel. "El Régimen Federal" en "Estudios Políticos y Constitucionales". Miguel Ángel Porrúa, México, 1986. p. 91.

La pregunta sobre la nota característica del régimen federal puede resolverse atendiendo a la definición del artículo 40, de nuestra Carta Magna, cuando define a la república como federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos a la federación según los principios de la propia Constitución. Sin embargo, la cuestión a que se refiere Herrera y Lasso subsiste: ¿Qué tanta autonomía, qué tanta libertad para los estados federados permiten el marco Constitucional y legal, además de los esquemas de reparto tributario? O, dicho de otra forma, ¿es cierto, y en qué medida lo es, que la Constitución, las leyes y las políticas presupuestales se han convertido en un obstáculo para la real vigencia del sistema federal?

La respuesta a estos cuestionamientos debe darse en un marco de equilibrio, es decir, no elevar la autonomía estatal y municipal a la categoría de dogma, de norma absoluta sobre la que se funde un sistema, de forma tal que estemos en presencia de regiones autonómicas, estado confederado o de estados de tal forma independientes entre sí que no existe cohesión entre ellos, ni identidad común, ni sentido de pertenencia a un ente nacional; pero tampoco llevar a extremos radicales la idea de cohesión, de unidad nacional, de forma tal que la federación, el gobierno central, asfixie, ahogue o limite el derecho legítimo de las autoridades locales a determinar, con toda suficiencia política y económica, su régimen interior, su administración pública y la impartición de justicia.

El moderno federalismo surge en los Estados Unidos, que, antes de su independencia de Inglaterra, estaban divididos en trece colonias distintas, cada una con independencia de las demás y con dependencia directa de la corona británica. Estas trece colonias, al realizar su declaración de independencia, el 4 de julio de 1776, formularon un proyecto de confederación y, al independizarse totalmente de Inglaterra, formaron trece naciones distintas, unidas en una confederación a la cual le delegaban algunas atribuciones. Esta confederación, en 1787, se convirtió en un nuevo Estado, resultante de la unión de las trece preexistentes

que conservan autonomía hacia el interior de ellos, pero que ceden su soberanía a la federación.

En este proceso de conformación de la entidad federada norteamericana, se discute la cuestión de si la entidad federal “representará un peligro para la parte de autoridad que conservan los diferentes Estados.” A este respecto, Madison señala en “El Federalista” que:

“Los enemigos del plan de la convención, en vez de examinar en primer término qué grado de poder era absolutamente necesario para realizar los propósitos del gobierno federal, han agotado sus fuerzas en una investigación secundaria con relación a las posibles consecuencias para los gobiernos de los Estado del grado de poder que sugiere. Pero si, como ya se demostró, la Unión es esencial para la seguridad del pueblo de América contra el peligro extranjero, y si es esencial para protegerlo contra las guerras y contiendas entre los diferentes Estados, y si es esencial para la felicidad del pueblo americano, ¿no es absurdo presentar como objeción a ese gobierno, sin el cual no puede realizarse los fines de la Unión, que puede rebajar un tanto la importancia de los gobiernos de los diversos Estados? ¿Entonces se hizo la Revolución Americana, se formó la Confederación Americana, se derramó la valiosa sangre de miles de hombres y se derrochó el patrimonio penosamente ganado de millones, no para que el pueblo de América gozase de paz, libertad y seguridad, sino para que los gobiernos de los Estado y los distintos cuerpos municipales pudieran disfrutar de cierto poder y lucir ciertas dignidades y ciertos atributos de la soberanía? Sabemos que en el Viejo Mundo se profesa la impía doctrina de que el pueblo fue hecho para los reyes y no los reyes para el pueblo. ¿Va a revisarse la misma doctrina en el Nuevo mundo bajo una nueva versión –que la dicha del pueblo ha de sacrificarse en interés de instituciones políticas pertenecientes a un modelo diferente? Es muy pronto aún para que los políticos cuenten con que hemos olvidado que el bien público, el verdadero bienestar de la gran masa del pueblo, es el supremo fin que debe perseguirse, y que ninguna forma de gobierno, sea cual fuere, tiene valor sino en cuanto se

adapte a la consecución de este fin. Si el plan de la convención fuese opuesto a la dicha del pueblo, yo os diría: rechazad el plan. Si la Unión misma fuera incompatible con la felicidad pública, yo os diría: abolid la Unión. De la misma manera, en cuanto la soberanía de los Estados no pueda conciliarse con la ventaja de todo el pueblo, todo buen ciudadano debe decir: dejemos que la primera se sacrifique en favor de la última. Ya se ha mostrado cuantos sacrificios son necesarios. Hasta dónde se halla en peligro la parte no sacrificada, es la cuestión que se nos presenta.”²

El límite, el punto de equilibrio radica, según Madison, tres aspectos: que la Unión es esencial para la defensa común en contra de potencias extranjeras; que la Unión es necesaria para evitar los conflictos entre los estados federados; y que la Federación es conveniente para la felicidad del pueblo.

Es decir, federación como medio de armonizar los intereses de las diferentes regiones, como fórmula de unidad para garantizar la defensa de los intereses comunes en contra de las pretensiones de potencias extranjeras y, finalmente, como fórmula de garantizar el bienestar común. En la medida en que la federación absorbe facultades, atribuciones y recursos en forma tal que las legítimas aspiraciones de los habitantes de las diferentes regiones del país no encuentren en ellas satisfacción o bien permite que los intereses generales de una región o los particulares de un habitante o grupo de habitantes de una región del país, por debilidad o inacción del gobierno federal, priven sobre el interés nacional, en la medida de esos dos extremos, el sistema federal acusa graves deficiencias.

En este contexto, ¿cómo determinar el grado de desarrollo del sistema federal mexicano, cómo “medir” el nivel de eficacia del sistema? Desde luego habría que partir de la Constitución, como fundamento del sistema político mexicano, pero no quedarse en la norma fundamental, sino analizar las normas secundarias que incidan en este

²Hamilton, Madison y Jay. “El Federalista”. Fondo de Cultura Económica. México, 1957. p. 195.

sistema y, finalmente, las políticas públicas encaminadas a darle vigencia, sobre todo en el ámbito tributario.

Nuestra Constitución establece en su artículo 124, la norma general: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados", es decir, pertenece al ámbito de competencia de los estados el ejercicio de todas las facultades de gobierno, con excepción de las que en el propio estatuto Constitucional están conferidas a la federación.

Esta norma la complementa nuestro sistema con:

- a) La adopción de las reglas básicas de organización de estados y municipios, en los artículos 40, 41, 115, 116 y 133, este último al asegurar la supremacía de la Constitución federal, sobre las constituciones y leyes de los estados;
- b) Prohibiciones absolutas, como las del artículo 117 ("Los Estados no pueden en ningún caso"); y
- c) Prohibiciones relativas, como las contenidas en el artículo 118 ("Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión").

Por medio de estos diversos apartados la Constitución define claramente la naturaleza y límites de las atribuciones de los órganos estatales. Es precisamente en los artículos que contienen estas normas en los que encontramos definidos claramente los principios de nuestro régimen federal.

En este contexto, conviene hacer una revisión profunda en relación con las facultades reservadas para la federación, las normas básicas de organización de los órganos y autoridades estatales, prohibiciones absolutas y prohibiciones relativas, a efecto de determinar si estas normas son adecuadas, si son excesivas o insuficientes para regular cabalmente nuestro sistema federal.

Hoy que con tanta insistencia se habla de "nuevo federalismo" o de vigencia del régimen federal prescrito por la Constitución, si se quiere tomar el tema con profundidad, debemos partir de los principios Constitucionales que se han enunciado. De otra forma, estaremos elaborando esque-

mas tal vez de desconcentración administrativa, de descentralización del Ejecutivo, pero no de auténtica federalización.

El principio de la reforma hacia el respeto al auténtico principio federal es claro, debe responder, en relación con nuestra Norma Fundamental, a los siguientes cuestionamientos:

1. ¿Son excesivas las facultades que la federación asegura para sí y, por tanto, van en detrimento de las de los estados? O, por el contrario, ¿son insuficientes las facultades que la federación se ha reservado?
2. Las bases mínimas de organización de los Estados ¿Son suficientes, excesivas o deficientes?, ¿Favorecen, inhiben o resultan ajenas a la fortaleza de los poderes estatales, su iniciativa para buscar nuevas formas de relación entre los poderes públicos locales?, ¿Limitan o no la facultad de los Estados de diseñar su régimen interno de gobierno?
3. En cuanto a prohibiciones absolutas y relativas, ¿Son necesarias todas, son excesivas algunas de ellas, deben agregarse otras, etc?

En mi concepto, si no se toman en consideración estos puntos esenciales de análisis, el resultado necesariamente será parcial, incompleto e inacabado puesto que no resolverá de raíz los problemas existentes.

Sin embargo, no se detiene ahí el diagnóstico del problema, éste necesariamente tiene que completarse con el análisis de la legislación federal secundaria que completa los postulados Constitucionales, en los ámbitos fiscal, mercantil, penal, laboral, agrario, en materia de responsabilidades de los servidores públicos de los estados, en salud, educación, etc. Revisar hasta qué punto las facultades concurrentes o coincidentes que prevé la Constitución para que las ejerzan a un tiempo las autoridades federales y estatales, se han convertido prácticamente en materia reservada a la federación; a qué extremos se puede llegar mediante el ejercicio de las facultades de atracción en materia de investigación de ciertos delitos; y tantos otros temas que pueden ser susceptibles

de discusión si se pretende el rediseño de nuestro sistema político para dar cumplimiento al anhelo federalista.

Un punto que también resulta fundamental es la revisión completa del esquema tributario. En varios aspectos:

- a) Las materias impositivas cuya recaudación corresponde a los estados y municipios. Es decir ¿quién cobra qué impuestos?, ¿cuáles materias impositivas son propias de la federación y cuáles de los estados? Esto no es de menor cuantía puesto que tanto para estados como municipios los ingresos derivados de las participaciones federales representan la mayor parte de sus productos.
- b) La entidad a que corresponde la administración de lo recaudado, en materias concurrentes. Es decir, la federación cobra y luego, vía participaciones lo reintegra a los estados y municipios u ocurre a la inversa: los estados recaudan y remiten su parte al gobierno federal.
- c) El esquema de reparto tributario. Es decir, qué porcentaje de lo recaudado corresponde a los estados y qué parte toca a la federación. Hasta el día de hoy, han sido reiterados los reclamos en el sentido de que el actual esquema debe modificarse porque resulta injusto que la federación obtenga el 80% de la recaudación y reparta el resto entre estados y municipios.

Aquí cabe precisar que el primero de los puntos señalados corresponde propiamente a la revisión del marco Constitucional y legislativo, en tanto que en los siguientes apartados se refieren a políticas tributarias derivadas principalmente del Convenio de Coordinación Fiscal y de políticas presupuestales cuya instrumentación corresponde primordialmente al Ejecutivo Federal. De ahí que la búsqueda del pretendido nuevo federalismo, en aras de que se convierta en algo más que un efímero programa sexenal, debe involucrar la revisión total de los ámbitos que señalamos.

II.- La división de poderes.

Generalmente lo tratadistas de la ciencia políti-

ca coinciden en señalar que uno de los primeros antecedentes acerca de la teoría sobre la división de poderes es Aristóteles, quien así se expresa sobre el tema:

“En todas las constituciones hay tres elementos con referencia a los cuales ha de considerar el legislador diligente los que convienen a cada régimen... De estos tres elementos, pues, uno es el que delibera sobre los asuntos comunes; el segundo es el relativo a las magistraturas... y el tercer elemento es el poder judicial.”³

Sin embargo, la teoría moderna acerca de la división de poderes tiene punto de partida en Montesquieu, quien así fundamenta la necesidad de que las funciones estatales sean realizadas por poderes distintos e independientes entre sí:

“...es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él yendo hasta donde encuentra límites –para evitarlo– es necesario que por disposición de las cosas, el poder frene al poder... Cuando el Poder Legislativo está unido al Poder Ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad porque se puede temer que el monarca o el Senado promulguen leyes tiránicas para hacerlas cumplir tiránicamente”.

Tampoco hay libertad si el Poder Judicial no está separado del Legislativo ni del Ejecutivo. Si va unido al Poder Legislativo el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al Poder Ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

“Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares.”⁴

A partir de esta teoría, los estudiosos de la ciencia política han hecho aportaciones significativas

³ Aristóteles. “Política”. Porrúa, México. Duodécima edición. 1989. p.p. 371 y 372.

⁴ Montesquieu. “Del Espíritu de las Leyes”. Sarpe. Madrid. 1984. Tomo I. p.p. 168 y 169.

a esta doctrina, de manera tal que este capítulo de la teoría política y del derecho constitucional ahora ya con una evolución notable, en que los autores coinciden en la necesidad de que exista una división de poderes, como en la organización de éstos en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El problema no está en definir la naturaleza y funciones de los diferentes poderes públicos, sino en lograr un razonable equilibrio entre los órganos encargados de cumplir las funciones públicas, sobre todo dada la complejidad de las relaciones sociales, las experiencias de diversos países y la flexibilidad de los sistemas modernos de división de poderes públicos en los que, a efecto de lograr mejores relaciones entre ellos, las divisiones entre ellos no son ni remotamente tajantes, sino que los diferentes órganos participan, en mayor o menor medida, de las funciones de los otros.

No interesa a este trabajo la discusión de la conveniencia de optar entre los sistemas parlamentarios y presidenciales, que son los modelos típicos de división moderna de las funciones públicas, ni analizar la existencia de otros poderes además de los clásicos, sino revisar los principios de colaboración entre poderes y las nociones de las funciones formales y materiales.

Por el principio de colaboración entre poderes, dos o más órganos participan de una misma función. Así, por ejemplo, de la función propiamente legislativa participa también el Presidente de la República, por medio de sus iniciativas de ley y su derecho de veto.

En lo que se refiere a las funciones formales y materiales, podemos observar que existen dos criterios para clasificar a los órganos estatales: criterio formalista u organicista, en el que el órgano caracteriza a la función desempeñada, así, una determinada actividad realizada por el órgano legislativo, con independencia de su naturaleza, siempre será legislativa; y criterio material, en el que se atiende a la naturaleza del acto, de suerte que si un acto tiene una naturaleza legislativa, el acto será legislativo. En nuestro país existen múltiples funciones que, de acuerdo con criterios materiales, corresponden a un determinado órga-

no y que, sin embargo las realiza otro diferente. Así, por ejemplo, el Congreso realiza funciones materialmente jurisdiccionales al erigirse en jurado de acusación y de sentencia en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Estos dos sistemas entremezclados en una forma adecuada, favorecerán sin duda alguna el equilibrio total del sistema. Pero si la colaboración entre poderes favorece a uno o varios de ellos en detrimento del resto y si, además, se acumulan en exceso en un órgano funciones que materialmente corresponden a otro diverso, no en aras de sanos equilibrios, sino buscando la fortaleza indebida de un poder, entonces la pretendida división de poderes no logra su objetivo primordial: que el poder frene al poder.

La reflexión que deriva de lo anterior es clara: en ánimo de revisar nuestro sistema de división de poderes y de acotar el denunciado presidencialismo, conviene revisar el sistema de colaboración entre poderes y la asignación de funciones materialmente extrañas a los órganos que las realizan, en aras de la fortaleza de los tres poderes, sus adecuadas relaciones de colaboración y la redistribución de competencias en aras del equilibrio, es decir, en aras del respeto al principio de la división de poderes.

Sin embargo, el tema no agota aquí su contenido. No es éste el único significado del término de división de poderes. El esquema tradicional de la división de poderes se completa con un elemento distinto, que explica Duverger, y que es la aparición y fortalecimiento de los partidos políticos. En efecto, Maurice Duverger estudia la división de poderes desde el punto de vista de los partidos políticos y analiza por separado los regímenes bipartidistas y los pluripartidistas. Respecto de los primeros señala:

“Si el mismo partido ocupa, al mismo tiempo, la presidencia y la mayoría de las dos asambleas borra casi enteramente la separación constitucional de los poderes. La diferencia entre el régimen presidencial y el régimen parlamentario se esfuma, de hecho, a pesar de su distinción jurídica. Estamos muy cerca del sistema inglés: lo estaríamos menos, si la armazón flexible de los partidos

norteamericanos no debilitara la concentración de los poderes realizada por el partido mayoritario. Por lo contrario, si la Presidencia y el Parlamento están cada uno en manos de un partido diferente, la separación de poderes oficiales se ve agravada por la rivalidad de los partidos, que le superpone una segunda separación. El dualismo aumenta aquí la división de poderes en vez de atenuarla: si los partidos norteamericanos fueran centralizados y jerarquizados, como los partidos británicos la separación sería tan profunda que implicaría una parálisis casi total del régimen. Un simple cambio en la dimensión respectiva de los partidos conduce a transformar por completo la naturaleza misma del régimen político.⁵

Es decir que la existencia de un régimen bipartidista y la constitución misma de los partidos que lo componen, tiene una notable influencia en el esquema de la separación de poderes de un régimen. En lo que se refiere al multipartidismo, el mismo autor señala:

“Los efectos del multipartidismo son casi simétricos. De modo general, tiende a la separación constitucional, en primer lugar. En un régimen parlamentario, el gobierno debe apoyarse en una evaluación de partidos asociados: su alianza siempre es frágil y las entregas no cesan de anudarse en los corredores de las asambleas, para disociar la combinación presente y sustituirla por una nueva. El “juego parlamentario”, casi siempre ausente en el two parties system, adquiere aquí su fuerza y su significado: las cámaras recobran su libertad respecto al gobierno; dejan de estar confinadas a un papel de registro, mezclado con protestas platónicas de la oposición.”⁶

Es pues, en un régimen multipartidista, donde puede desarrollarse con mayor nivel de fortaleza la doctrina de la separación de poderes.

Entonces la separación real de las funciones públicas no sólo depende del marco constitucional, sino que además, tiene notable influencia en ella el sistema de partidos. Entonces para consi-

derar adecuadamente el grado real de separación de poderes, es menester tomar en cuenta el número de partidos existentes, su estructura interna y sus dimensiones, de tal manera que un régimen de partido de estado, de partido predominante, como el mexicano, termina con la vigencia real del principio de la división de poderes.

Conviene, finalmente, indagar acerca del grado de madurez e importancia de nuestro sistema de partidos y su incidencia en el sistema de división de poderes. Es claro, por ejemplo, que mientras se mantuvo el sistema de partido único o partido con mayorías decisivas, la división de poderes prácticamente fue inexistente: los legislativos renunciaron a su independencia y a su derecho de discrepar.

Ahora, enfrentamos formas inéditas de relaciones entre poderes, porque tenemos diversos casos de Legislaturas estatales que están en manos de partidos diferentes a los que tienen a su cargo los puestos ejecutivos. Esto sin embargo parece que no ha producido ni ruptura en las relaciones de poderes, ni parálisis de la función pública, ni estancamiento del régimen. antes bien ha probado que en la convivencia, pacífica y ordenada, en el respeto, el diálogo y la tolerancia, pueden resultar fortalecidos los poderes.

III.- Federalismo y división de poderes.

Régimen federal y sistema de división de poderes convergen necesariamente en la conformación y estructura de los órganos de gobierno estatales. El sistema federal implica la existencia de niveles de gobierno (jurisdicción dual), en tanto que nuestro sistema de división de poderes garantiza que en los niveles federal y estatal, el poder se ejerce por órganos legislativos, ejecutivos y judiciales. Del respeto a estos dos principios, federalismo y división de poderes, y de su equilibrio, depende la eficacia del sistema.

Nunca el gobierno federal será suficiente para atender todas las necesidades en los diversos ámbitos de la existencia humana que se generan en la multiplicidad de comunidades humanas de un país como el nuestro, sobre todo atentos a las peculiaridades de las diferentes regiones. Nunca

⁵Duverger, Maurice. “Los Partidos Políticos”. Fondo de Cultura Económica. México, 1990. p. 422.

⁶Ibid. p. 426.

el Congreso de la Unión estará en posibilidad de regular todas las particulares formas de convivencia humana que se desarrollan en el país. Por ello, sabiamente, nuestro sistema prevé la existencia de los poderes legislativos de los estados. Sin embargo, para que realmente respondan a la finalidad con la que fueron creados, es necesario que funcionen adecuadamente, con plenitud de facultades respecto de la federación y con respeto en el ámbito estatal por el principio de separación de poderes.

En el primero de los espectros que se analizan, conviene reiterar la necesidad de que, en el marco del denominado "nuevo federalismo", se analicen con amplitud, en el ámbito particular de los poderes legislativos locales, las facultades que la constitución reserva para la federación, de las que están desde luego impedidas de conocer las Legislaturas de los estados; las bases mínimas de organización política de los estados; las prohibiciones absolutas y relativas que impone la Constitución a los poderes estatales; la definición y el ejercicio de las facultades concurrentes y coincidentes por parte de las leyes y autoridades federales; y, finalmente, la revisión del sistema tributario en la triple vertiente que se analizó en un inicio: materias de recaudación, administración de lo recaudado en materias concurrentes y distribución de los ingresos en aras de la justicia y la equidad, de manera que se traduzcan en un desarrollo regional armónico y equilibrado.

Este análisis necesariamente tiene que ver con todos y cada uno de los estados y con todos y cada uno de los poderes estatales, es decir, no es exclusivo del poder legislativo de un estado, sino que involucra a todos los poderes de todos los estados.

El otro tema de análisis, a manera de conclusión, se refiere propiamente al ámbito interno y tiene que ver con el respeto por la división de poderes que se da en las relaciones de los poderes de los diferentes estados: hasta qué punto la absorción de facultades por parte de los poderes ejecutivos locales ha limitado el ejercicio de las facultades que le son propias al Poder Legislativo.

En este punto desde luego que las experiencias

son muy diversas: no ha ocurrido lo mismo con los estados en los que los Poderes Legislativo y Ejecutivo se ejercen por un mismo partido, que en los que el poder es compartido. Aún en los primeros no es lo mismo el estilo de un partido en el gobierno que el de otro o el estilo personal que imponen los gobernadores y los componentes de las asambleas legislativas. En los Estados con Congresos que no domina el mismo partido que tiene a su cargo el Poder Ejecutivo, de igual forma las situaciones resultan muy variadas en cada caso. De manera tal que tenemos un espectro muy amplio de experiencias que nos permiten una gran riqueza para el análisis.

Además de lo anterior, incide también en cada caso el desarrollo dentro de las comunidades estatales, de los sistemas de partidos, la existencia de los partidos estatales y la madurez cívica que alcanza la ciudadanía.

Finalmente, lo que importa, dentro de toda esta variedad de relaciones entre poderes y de situaciones particulares de cada estado, es que en cada caso, se busque con toda objetividad, por encima de intereses personales o grupales, anteponiendo sobre todo el interés nacional, un sano equilibrio en las relaciones entre los diferentes poderes públicos en los estados y el respeto auténtico al régimen federal, que incidan, en forma definitiva, en el fortalecimiento de las asambleas legislativas estatales.

IV.— Los Legislativos Estatales.

Hasta ahora nos hemos referido a circunstancias que son externas a los Congresos locales, sin embargo, con la misma preocupación conviene echar una mirada al interior de las asambleas legislativas estatales.

En este punto, como en el anterior, tenemos una gama muy diversa de experiencias y de relaciones. Sin embargo, delinearemos apenas si, una serie de aspectos en los que cada asamblea legislativa tiene que reflexionar con el fin de asegurar la eficacia de los órganos legislativos. Estas reflexiones, sin distinguir niveles de importancia, ni pretender ser una revisión exhaustiva, giran en torno de:

- 1 El reconocimiento y la adecuada regulación de los grupos parlamentarios.
- 2 La optimización del sistema de comisiones.
- 3 La integración democrática de las asambleas, es decir, la revisión de los sistemas mayoritarios y proporcionales.
- 4 La revisión de sus relaciones con los otros poderes públicos.
- 5 El sistema de sanciones administrativas para los diputados que incumplan con sus obligaciones.
- 6 La existencia de la Gran Comisión.
- 7 La profesionalización y permanencia del personal dedicado a la asesoría y a la elaboración de proyectos.
- 8 La modernización de los apoyos técnicos con que cuentan los legisladores e investigadores.
- 9 Las relaciones con otros legislativos estatales para intercambio de experiencias e información a través de los medios que ofrece la tecnología.
- 10 La revisión de la estructura, funciones, atribuciones y necesidad de la Comisión Permanente.

- 11 En general, la revisión de los esquemas y sistemas parlamentarios.

El compromiso con el adecuado funcionamiento de los legislativos estatales, como bien se puede apreciar, debe hacerse en varios niveles e involucra a diversas instancias, pero es una necesidad impostergable, sobre todo si se quiere redefinir el esquema federal y tener un Poder Ejecutivo acotado, como se ha anunciado reiteradamente por diversos partidos y funcionarios de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Los enunciados constitucionales, si no se quiere que terminen siendo solamente enunciados, deben revisarse no ahora, sino constantemente para evitar el anquilosamiento de las estructuras políticas en aras de lo que realmente interesa al gobierno y al pueblo: el bien común.

Antes de concluir, quiero **dejar** constancia de mi reconocimiento al señor Licenciado Miguel Angel Martínez Espinoza, Director del Departamento de Investigación Jurídica, por su valiosa colaboración en la estructura de lo aquí expresado.



H. Recinto Legislativo del Estado de Jalisco



Palacio Legislativo del estado de Michoacán

La Composición Plural de Michoacán

HÉCTOR TERÁN HUERTA

Uno de los aspectos distintivos más relevantes de los procesos de cambio que hemos vivido en Michoacán en los últimos años, estriba en que la diversidad social ya es vista como una situación aceptable en las instituciones políticas, que inclusive, sirve para desempeñar mejor su función.

Ahora, las líneas divisorias de los diversos grupos sociales como la familia, el club, ocupación, religión, etnia, etc., son consideradas como admisibles; a diferencia de lo que ocurrió en el pasado, cuando las diferencias internas de los michoacanos eran combatidas con violencia, a nombre de la igualdad o invocando la voluntad general y el imperio de las mayorías, en esta última parte del siglo XX, la pluralidad social es un factor ineludible en nuestras aspiraciones democráticas.

La expresión política de la pluralidad social, recupera, tanto el valor del individuo y de su libertad como eje de la organización democrática, como su tendencia natural a la asociación, a la formación de grupos.

Michoacán, en la segunda mitad de la década de los 90's, está muy interesado en practicar la democracia, no sólo como un asunto de individuos libres, sino como un consenso de organizaciones en el que participan en forma natural, deseable y necesaria, partidos políticos y grupos de intereses heterogéneos.

Una de las características más importantes de esta evolución de los michoacanos, es que la noción de democracia se entiende ahora, como un conjunto de valores universales a los que se incorporan los intereses particulares como motivaciones perfectamente legítimas de la acción política, de tal suerte que, la democracia que comenzamos a practicar en Michoacán, es con-

Héctor Terán Huerta

Presidente de la Gran Comisión de la H. Legislatura del estado de Michoacán.



Salón de Sesiones del Congreso de Michoacán

cebida como un acuerdo social que además de encausar la vida pública hacia el bienestar más o menos generalizado, ofrece mecanismos eficaces para resolver conflictos, conciliar diferencias, superar antagonismos y reorientar posiciones encontradas.

Nuestra historia inmediata se finca en que vemos en las asociaciones independientes de cualquier tipo, otro aspecto más de la democracia y nuestra historia lejana, es rica también en narraciones sobre los afanes de los michoacanos de otras épocas por acabar con cualquier forma de gobierno autoritario.

Ya desde los primeros años del siglo XIX, en Valladolid hoy Morelia, se realizaban reuniones en las que siempre estuvo presente don Miguel Hidalgo y en las que se trataban temas sobre el particular; por ejemplo, en ellas se decía: que la sociedad más antigua y la sola que hay natural es la familia, y que aún en ésta, los hijos no están sujetos al padres sino mientras tienen necesidad de él para su conservación, pero que tan presto como esa necesidad cesa, el lazo natural se disuelve; los hijos exentos de la obediencia que deben al

padre y este libre de los cuidados que debe a sus hijos, ambos entran naturalmente en la independencia y si continúan unidos, esa unión no es natural sino voluntaria y esa familia no se mantiene en ese estado sino por convención; de tal suerte que esa libertad común, es una consecuencia de la naturaleza del hombre, ya que su primer ley es velar por su propia conservación, es decir, los cuidados que se debe a sí mismo y tan pronto llega a la edad de la razón, se convierte en el juez para elegir los

medios propios para conservarse y por tanto, árbitro y señor de sí mismo. La familia es pues, se decía en aquellas tertulias, la primera imagen de las sociedades políticas: el jefe es la imagen del padre, el pueblo es la de los hijos, y habiendo nacido todos iguales y libres, no pueden enajenar su libertad sino por su propia utilidad. La diferencia consiste en que en la familia el amor que tiene el padre a sus hijos, le compensa los cuidados que tomó por ellos y en el estado, el placer de mandar suple al amor que el jefe no tiene a su pueblo. (Mariano Michelena. Verdadero Origen de la Revolución de 1809 en el Departamento de Michoacán).

En la actualidad, el Ejecutivo estatal, busca un equilibrio estratégico entre las tres principales fuerzas políticas con representación en Michoacán, respetando la voluntad del pueblo de instalar en las presidencias municipales de las principales ciudades a miembros del P.A.N. y del P.R.D. Junto con los del P.R.I., conforme a los resultados de las elecciones; además de tener dentro de su administración, a militantes de otros partidos diferentes al P.R.I., atendiendo las carteras de salud, cultura y turismo.

Para algunos críticos, quizá esta decisión política sea una señal de falta de carácter para gobernar; sin embargo, es sólo una más de las manifestaciones de la pluralidad que se vive en Michoacán.

Esta actitud, también se encausa hacia el interior del estado, pues para la actual administración pública no existen diferencias partidistas, ya que así lo han manifestado alcaldes de los tres partidos políticos. Son frecuentes las reuniones de los presidentes municipales con el gobernante en las que exponen las prioridades de sus respectivos municipios y establecen una efectiva mecánica de comunicación que genera mayor capacidad de respuesta a la ciudadanía. Se está fomentando pues el acercamiento entre el gobierno estatal y los municipios; una relación tan cercana que permite el conocimiento real de la problemática que enfrentan los ayuntamientos, sin favoritismo de ninguna especie, se proporciona más información sobre los programas de gobierno para que la gente tenga más y mejores servicios.

Se tiene pues la conciencia de que la pluralidad que vive Michoacán, estriba en que todos los individuos o grupos que tengan un proyecto de mejoría o de progreso para el estado, deben tener un espacio para exponerlo y si es viable, ejecutarlo dentro del marco normativo que contemplan nuestras leyes y de una sana coordinación del gobierno para encausar los esfuerzos de todos. Los triunfos políticos de grupos o individuos, ya no tienen por objeto crear una mala imagen del gobierno, sino ser factor de transformación de los michoacanos.

La pluralidad no consiste en el reparto del poder público a grupos nada más por que sí, sino canalizar los esfuerzos y logros de todos hacia fines eminentemente de progreso. Si se conduce la pluralidad con mano firme y segura para que logre sus propósitos, siempre en beneficio de la colectividad, todos saldremos ganando.

En diciembre de 1995, visualizamos en Michoacán el diseño de un Poder Legislativo fuerte, decidido a hacer prevalecer el interés general sobre los intereses particulares que eran el sustento de la fragmentación política.

La búsqueda de una unidad más que nada publicitaria, fundada en la identidad política que úni-

camente justificaba la centralización y la concentración del poder, ya es cosa del pasado. Ahora, se entiende que de haberse seguido fortaleciendo esa justificación, hubiera fomentado el riesgo de volver a desnudar violentamente desigualdades y divisionismos.

En el Congreso del estado, se ha alejado la obsesión por la homogeneidad política, pues la búsqueda de la unanimidad política ya no es vista como una condición necesaria para la estabilidad que demanda la modernidad.

Conocemos claramente la tendencia asociativa de la sociedad michoacana que se mantiene vigente en los ámbitos cultural, religioso, familiar, habitacional y profesional, y estamos dispuestos a propiciar que los diversos intereses legítimos, organizados, salgan a la luz pública y ya no sean ignorados.

Profundizamos en el análisis de leyes adecuadas para dar respuesta positiva a la complejidad social que se empeña en el avance económico, el desarrollo industrial, la urbanización y la evolución de la estructura del empleo. Así, se procura el equilibrio entre la tradición política de origen revolucionario que privilegia a las mayorías y las nuevas demandas de reconocimiento de la pluralidad social.

En la LXVII Legislatura del estado de Michoacán, hay diputados de los tres partidos políticos con mayor número de seguidores y se practica la pluralidad política como parte de un proceso amplio de modernización cultural e intelectual, respondiendo a la demanda de un cambio social que haga efectivo el pluripartidismo que ya en la Constitución Política de la República y en la particular del estado, se ha reconocido invariablemente como la forma legítima de organización política de la sociedad.

Es una realidad tangible que en Michoacán, existe pluralidad social y que ésta se expresa en su pluralidad política; que la democracia es la representación de los intereses legítimos de los diversos grupos sociales y que las diferencias ideológicas y sociales, ya no son obstáculo para el buen gobierno, pues la pluralidad, no es faccionalismo, ni el enemigo de la unidad de los michoacanos.



El Poder Legislativo del estado de Sinaloa

Nuevas Realidades, Nuevos Retos de los Congresos Locales: El caso Sinaloa

VÍCTOR MANUEL GANDARILLA CARRASCO

Introducción

Los Congresos de los Estados viven sin duda un proceso de transformación. No puede ser de otra manera cuando un buen número de acontecimientos, inéditos algunos, han provocado la necesidad de reorientar el funcionamiento institucional. El debate que se ha venido dando en torno a la reforma del Estado por parte de todas las fuerzas políticas del país, ha ayudado sin duda a este propósito, uno de los más importantes en las últimas décadas sobre la vida nacional. Su espíritu ha convocado a un sinnúmero de reflexiones y propósitos sobre reformas en materia electoral, política, legal, económica y social, así como a la necesidad de una relación entre los poderes más equilibrada. Esta reflexión público-política ha puesto sobre la mesa de discusión también, el tránsito hacia un renovado federalismo que posibilite a los estados, a los municipios y a los Congresos locales ejercer plenamente las capacidades y facultades plasmadas en el texto constitucional, mismas que son susceptibles de fortalecerse.

En este propósito nacional, el papel que juegan los Congresos locales es fundamental, más si se toma en cuenta que como órganos de gobierno inmediatos a las localidades y conocedores de las propias características de cada región, así como por su representación social y política, son instituciones que tienen la gran posibilidad de aglutinar voluntades y propósitos comunes sin menoscabo de la pluralidad política.

Este trabajo recoge una serie de reflexiones personales pero también coincidencias de compañeros legisladores con los que he tenido la fortuna de discutir el nuevo papel de los Congresos locales. Los puntos de vista aquí expuestos no tienen más pretensión que coadyuvar con una responsa-



Diputado Víctor Manuel Candarilla Carrasco

bilidad que creo insoslayable, como lo es la discusión sobre el mejoramiento de las instituciones. Un capítulo que en lo que toca a las legislaturas locales, siento, apenas comienza a tomar atención debida.

La Integración de las Legislaturas Locales

Salvo lo que dispone expresamente la Constitución General, los estados de la República son autónomos para integrar y organizar sus Legislaturas de la manera más conveniente y conforme a la historia, costumbres y circunstancias regionales y locales. En cuanto a la vía de acceso a las Legislaturas de los estados, está claro que son las Constituciones de las entidades federativas las que establecen el número de integrantes de una Legislatura, así como los requisitos que deben reunir los diputados.

Las leyes electorales de los estados y las leyes orgánicas de los Congresos locales, en su primer capítulo, deben hacer mención detallada de la forma cómo se integran las Legislaturas, es decir, és-

tas deben de establecer el número de diputados que son electos por el principio de mayoría relativa y mediante el sistema de distritos electorales uninominales, asimismo deben de fijar el número de diputados electos por el principio de presentación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

La única regla condicionante para determinar el número de integrantes de una Legislatura local la encontramos en la fracción II, primer párrafo, del artículo 116 de la Constitución General de la República.

Al hacer un análisis cuantitativo de cómo están representados los Congresos de los estados, de acuerdo a la anterior regla constitucional, encontramos una gran disparidad entre ellos, es decir, en cuanto al número de habitantes promedio por diputado, tomando en cuenta que el total es de 990 diputados locales.

De acuerdo a esta cifra, el promedio aritmético es de 32 diputados por Legislatura. La Legislatura local que tiene más miembros es la del Estado de México, ya que cuenta con 66, y las que tienen menos, son las de Baja California Sur y Colima, cada una con 20 integrantes. Los estados que tienen legislaturas con 32 diputados son: Coahuila, Tamaulipas y Tlaxcala.

Son 18 estados los que se encuentran por debajo del promedio de 32 diputados, ellos son: Aguascalientes, 27; Baja California Norte, 25; Baja California Sur, 20; Campeche, 30; Colima, 20; Chihuahua, 24; Durango, 25; Guanajuato, 28; Hidalgo, 27; Michoacán, 30; Morelos, 25; Nayarit, 30; Querétaro, 25; Quintana Roo, 25; San Luis Potosí, 24; Tabasco, 29; Yucatán, 25, y Zacatecas, 30.

Los estados que cuentan con Legislaturas por encima del promedio: Chiapas, 40; Guerrero, 26; Jalisco, 37; Nuevo León, 42; Oaxaca, 42; Puebla, 39; Sinaloa, 40; Sonora, 33; Veracruz, 40, y el Estado de México, 66.

Organización de los Congresos Locales

La Constitución General de la República alude a las Legislaturas de los estados en diversos capítulos y apartados, ello en cuanto se refiere a sus

facultades y obligaciones, pero tratándose de la estructura y organización de éstas, es poco lo que dispone y mucho es lo que deja al arbitrio de los constituyentes y diputados locales, respetándose así la autonomía de los estados.

Para empezar, existen similitudes que la tradición y obediencia a nuestra Carta Magna se han impuesto a las 31 Legislaturas de los estados. Una, las Legislaturas se integran por una sola cámara, la de diputados. Otra, que las Legislaturas se componen de representantes del pueblo, cuyas funciones duran 3 años, cambiando de nomenclatura en orden progresivo.

Además, en la Constitución General se destacan cinco disposiciones elementales que imponen condiciones para la integración de éstas, estableciendo de esa manera varias semejanzas forzosas: una, el Legislativo no puede depositarse en un solo individuo (Art. 116, primer párrafo); dos, la elección de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas (Art. 116, frac. I, segundo párrafo); tres, al estructurar una Legislatura se debe respetar la cifra mínima de diputados en proporción al número de habitantes de cada entidad federativa, es decir debe haber cuando menos 7 diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, 9 en aquellos cuya población exceda de 400 mil, pero no llegue a 800 mil habitantes, y 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra (Art. 116, frac. II, primer párrafo); cuarto, se debe observar el principio de no reelección de los diputados para el período inmediato (Art. 116, fracc. II), y quinto, en la composición de las Legislaturas locales se debe introducir el sistema de los diputados de minoría (representación proporcional), para lo cual se deben reformar las leyes electorales respectivas (Art. 116, frac. II).

Otra similitud fundamental que se impone a través de la jurisprudencia es que los Congresos Constituyentes de los estados, así como las Legislaturas ordinarias locales, carecen de la facultad suprema que ostenta el poder constituyente de la nación pues sus facultades no pueden ir más allá de los límites que les fija el pacto federal.

Por la misma vía jurisprudencial, es tesis aceptada que las facultades de los Congresos locales se hallan restringidas por la Constitución General de la República. Concretamente las Legislaturas de los estados tienen la prohibición de expedir leyes contrarias a las garantías individuales.

Leyes Orgánicas

Los Congresos de los estados, durante el siglo pasado y gran parte del presente regularon su funcionamiento a través de un reglamento, y no una ley orgánica. Este, en la generalidad de los casos, se denominó Reglamento Interior. Afirma el maestro Elisur Artega que su articulado no contenía mayores alusiones a la organización y estructura del Congreso y más bien se limitaba a reglamentar el quehacer legislativo. Posteriormente con la adición de los tres últimos párrafos al artículo 77 constitucional, sucedida en 1977, se facultó al Congreso de la Unión a emitir una ley que regulara su estructura y funcionamiento, por lo que dos años después se aprobó la Ley Orgánica del Congreso General.

A raíz de ello, por su impacto, los estados modificaron sus constituciones en el sentido de otorgarles a las Legislaturas la facultad de emitir también sus leyes orgánicas, las que en adición no podrían ser vetadas ni requerirían de promulgación por parte de los gobernadores de los estados.

Sostiene además Elisur Nava que en el contexto actual cada uno de los Congresos locales deben de tener una ley orgánica, en la que se contengan los principios que regulan su estructura y funcionamiento, y lo más interesante: no es recomendable que exista simultáneamente una ley orgánica y un reglamento interior. ¿Cuántos Congresos locales se encuentran en esta situación?

Además, habrá que considerar que las Legislaturas son las únicas competentes para interpretar su ley orgánica. En este caso, los Tribunales Superiores de Justicia carecen de competencia para interpretar las leyes orgánicas de los Congresos locales.

Asimismo, no obstante que en la Constitución local se faculte al Gobernador a hacer cumplir las leyes locales, carece de competencia para aplicar la ley orgánica del Congreso del Estado, pues ha-



Visita de productores agrícolas de Sinaloa; 3 - junio - 1997

cerlo corresponde únicamente a los propios legisladores.

En conclusión, las normas que tienen que ver con la integración, organización y funcionamiento de las Legislaturas de los estados deben ser aplicadas por sus propios miembros.

La Profesionalización de los Órganos Técnicos y de Apoyo en los Congresos Locales.

La diversidad económico-social de cada región, sus desigualdades y su desarrollo político, sus demandas más urgentes, son asuntos que han encontrado su sentido de expresión en los Congresos locales. Es decir, los principales asuntos sociales, fiscales, electorales, políticos, legales, culturales y económicos son sometidos a la pluralidad que encuentra su razón de ser en las representaciones populares. Esto ha ahondado la necesidad de **construir puentes** más amplios de comunicación con los organismos civiles y políti-

cos y con los ciudadanos. Los asuntos públicos requieren hoy más que nunca ser ventilados y puestos a consideración de un buen número de actores, creando espacios con los diversos colegios de profesionistas, organismos productivos, universidades, analistas e investigadores, de los ciudadanos en general para hacerlos partícipes de las tomas de decisiones. Esto sin traspasar, por supuesto, las responsabilidades y las decisiones que sólo al Congreso compete asumir. Hay que explorar hasta donde sea posible y viable, nuevos modos de comunicación social y política.

De acuerdo con esta percepción, y para comentar una experiencia propia, que sin duda puede ser la de otros Congresos, en el Congreso del Estado de Sinaloa, los diputados de la LV Legislatura nos propusimos desde nuestro inicio de gestión, dar al trabajo parlamentario un nuevo rumbo. Para ello, coincidimos, era necesario reconstruir un puente más amplio de comunicación con la so-

ciudad. Este esfuerzo tuvo como premisa la valoración profesional del personal de apoyo del Congreso, específicamente de la Oficialía Mayor y de la Contaduría Mayor de Hacienda. Consideramos que era necesario que el personal permaneciera ajeno a los cambios de carácter político-partidista, que a cada inicio de ejercicio de Legislatura ocurre; es decir, coadyuvar con ello a instituir un servicio profesional de carrera, que le diera seguridad laboral a sus integrantes, con un sistema de incentivos y exámenes periódicos.

Hecho significativo, lo constituyó la comparecencia de todo el personal administrativo del Congreso del Estado ante la nueva Legislatura. Esto permitió a los diputados conocer de programas de gran valía y que hubiesen quedado interrumpidos, de no haber sido expuestos, así como de los perfiles y capacidades profesionales de los distintos funcionarios. Cabe decir que, por consenso, la estructura del Congreso se mantuvo.

Estos tipos de acuerdos deben adoptarse con base en las posibilidades y características de cada Congreso. En éstos como otras instituciones, se acusan diferencias en su funcionalidad y en su organización. Existen en algunos de ellos una verdadera modernización en las prácticas parlamentarias, cuando en otros, se pueden encontrar asuntos de orden técnico y administrativo en los que habría que imprimirse una nueva dinámica de trabajo y especialización.

Estoy convencido que si queremos hacer más eficiente el trabajo parlamentario, debemos modernizar la infraestructura de apoyo, y contemplar herramientas como los sistemas computarizados, el ordenamiento, seguimiento y evaluación de las demandas ciudadanas, con archivos, bibliotecas y centros documentales, operados y atendidos por personal especializado y eficiente.

Dentro de esta mecánica se puede implementar a través de la Dirección de Asuntos Jurídicos o su equivalente, talleres de técnica legislativa que permitan la elaboración, estudio y dictamen de iniciativas con mejores niveles de profesionalización parlamentaria. De igual forma, elaborar cursos de capacitación sobre el quehacer legislativo con el personal del Congreso y la Legislatura saliente, así

como diputados federales y personal del Instituto de Investigaciones Legislativas; reforzar la asistencia técnica en materia de informática legislativa y promover la capacitación a través de especialistas e investigadores en los diversos temas.

No todos los asuntos del Congreso pueden tener un tratamiento coyuntural. Debemos pensar en la necesidad de planear nuestro trabajo parlamentario; esto podría ser mediante la elaboración de un programa trianual que proporcione coherencia y racionalidad a los procesos legislativos, sin perjuicio del examen y discusión de las iniciativas de Ley que no provengan del propio Congreso; presentar un informe anual que detalle los trabajos de la Cámara; revisar constantemente el marco legislativo vigente en cada entidad a fin de promover su adecuación permanente, para evitar contradicciones, reiteraciones y anacronismos.

Es necesaria la interconexión con todos los Congresos Locales, por lo que hay que explorar la posibilidad de publicar un manual de la estructura, funcionamiento y procedimientos de los órganos legislativos de cada entidad federativa con el objeto de conocer su vida institucional. Mantener pues, intercambio permanente de información y experiencias entre todos los Congresos con el objeto de enriquecer las propuestas, los temas y las salidas que se le dan a los diversos problemas y entender de mejor manera la realidad regional y nacional. Esto sin dejar al margen la revisión y modernización de las leyes orgánicas y reglamentos interiores de las Legislaturas estatales, a fin que se adecuen a las nuevas realidades y necesidades de la población.

Un aspecto que no se puede dejar de lado es la necesidad de hacer efectivo el funcionamiento de las Comisiones Permanentes. Su función es de suma trascendencia: son los espacios idóneos por su pluralidad, para el estudio mesurado de los asuntos, de ahí la importancia que reviste dar puntual seguimiento a la información y a los acuerdos que se derivan de sus reuniones. Hay que tomar en cuenta que en las comisiones se analizan las iniciativas, pero también sus expedientes y las opiniones que al respecto se elaboran, y en ocasiones se cuenta con la presencia de servidores



Visita de integrantes de El Barzón; 12 - junio - 1997

públicos para explicar los programas de gobierno y para aclarar los cuestionamientos de los legisladores, así como grupos sociales y ciudadanos interesados en los diversos temas a tratar. Esto tiene un gran valor, para la legitimación de las decisiones de los legisladores.

Otro de los instrumentos institucionales de colaboración para efficientar el trabajo parlamentario y vincularlo más con las realidades de cada región, lo constituyen la firma de convenios con instituciones académicas, organizaciones gremiales dedicadas a la investigación e institutos para la colaboración y participación en programas de desarrollo profesional.

Mecanismos de Fiscalización

No puede quedar al margen la propuesta de una reforma federal para la creación de una nueva entidad superior de fiscalización. Es necesario pues, que ésta sea precisada con rango

constitucional, es decir, plasmada en la Constitución Federal y en las Constituciones de los estados de la República y que establezca con exactitud el ámbito de su competencia, debiendo abarcar ésta, la íntegra fiscalización de los recursos públicos, tanto en el orden federal como local, a partir de establecer la autonomía técnica y administrativa, así como las atribuciones jurídicas suficientes, para las nuevas entidades superiores de fiscalización federal y estatal, cada una en su respectivo ámbito.

Para fortalecer a los órganos fiscalizadores de los recursos públicos, se les debe dotar de los apoyos necesarios para su importante trabajo, con el fin de que los Congresos locales, más allá de asumir la delicada responsabilidad de controlar y vigilar la adecuada y honesta aplicación de los recursos, sea un poder con influencia e imagen intachable. En la medida que éstos cuenten con recursos financieros y humanos para realizar su

labor, podremos ver con mayor transparencia la utilización de los recursos públicos.

Es de vital importancia por otro lado, establecer la independencia jurisdiccional de los órganos de fiscalización, en virtud de que evitaría la intromisión de aspectos políticos en los asuntos de carácter eminentemente fiscal, técnico – administrativo, contable, legal y otros relativos a los trabajos que desarrollan estos órganos.

La fiscalización de los recursos públicos es pues, un tema fundamental en donde todos podemos y debemos aportar nuestras experiencias. Con base en esta premisa me remito nuevamente a una serie de experiencias en Sinaloa. Anteriormente los municipios del estado elaboraban y presentaban la cuenta pública con base al sistema contable y de presupuesto que cada uno tenía establecido, lo que hacía más complejo el proceso de revisión. Ante esta situación y con la aprobación de los 18 ayuntamientos que conforman nuestro estado, el Congreso reformó el artículo 54 de la Constitución Política, con el propósito de hacer un proceso más ágil y menos complicado, uniformando los sistemas de información. Esta reforma establece que «la Contaduría Mayor de Hacienda, como asesora técnica de la Comisión de Glosa, hará la revisión de todas las cuentas públicas que el Gobierno del Estado y los municipios presenten a la Cámara; establecerá normas y sistemas de información uniformes y obligatorios para la presentación de las cuentas públicas y resolverá todas las consultas, en el área de su competencia, que le hagan a la misma».

De esa manera, nuestra Contaduría Mayor de Hacienda, se dio a la tarea de elaborar un documento que se adecuara a las exigencias de la anterior disposición, que cumpliera con los elementos contables y financieros, así como presupuestales que se requieren para una revisión más óptima, de lo cual se obtuvo el Manual de Contabilidad Hacendaria Municipal y de Presupuesto Uniforme, que tiene como característica principal el uniformar criterios contables y presupuestales para todas las autoridades ejecutoras del gasto público, y con ello la presentación de cuentas públicas homogéneas.

Un dato que vale la pena destacar, en esta línea de trabajo, lo conforman las reuniones sostenidas en cada uno de los municipios por una Comisión Especial, integrada entre otros, por los Presidentes de la Gran Comisión; de la Comisiones de Glosa y la de Vigilancia, así como por el Contador Mayor de Hacienda, con los 18 alcaldes y los funcionarios encargados del manejo de las finanzas y de las juntas de agua potable, para sentar las bases que evitasen la desviación de recursos. De esta gira surgió un acuerdo consistente en la presentación de informes periódicos de los movimientos financieros a los cuerpos de regidores en pleno y en sesiones en las que participen los funcionarios responsables del manejo de las finanzas, sin excluir a ninguno de ellos.

Una consecuencia de este espíritu, fue la aprobación y expedición de una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del H. Congreso del Estado de Sinaloa, que tiene por objeto actualizar la organización y funcionamiento de este órgano técnico. Contempla una ampliación en las facultades y en la estructura administrativa, destacando la revisión de la obra pública y una serie de sanciones para quienes obstaculicen o no cumplan con las disposiciones de ley.

Equilibrios y Contrapesos

Las posibilidades de una democracia plena y de un desarrollo sustentado, será posible en la medida en que podamos llegar a un verdadero equilibrio de poderes. Este propósito de equidad e influencia entre los poderes, tiene que ser trasladado, también, a la esfera política de los estados de la República.

La planeación, elemento imprescindible para el buen gobierno y la buena administración, debe ser un instrumento bien utilizado, por lo que sería muy conveniente que el titular del Ejecutivo y los Secretarios acudiesen al Congreso a exponer y discutir las políticas de desarrollo social y económico, los programas operativos anuales y los presupuestos de egresos para que sean congruentes con el Plan Estatal de Desarrollo aprobado por el Congreso.

De igual manera, propondríamos facultar a los

Congresos de los Estados para emitir recomendaciones y observaciones con buen grado de vinculatoriedad al Ejecutivo respecto del desempeño de la administración pública y de la permanencia o no de los titulares de las diversas áreas de gobierno. Establecer asimismo, la intervención de los Congresos estatales para la ratificación de nombramientos de servidores públicos responsables de áreas estratégicas de la administración pública tales como finanzas, procuración de justicia, seguridad pública y desarrollo social.

Otro asunto que hay que puntualizar es la conveniencia de establecer tiempos para la presentación de iniciativas por el Ejecutivo y otros órganos facultados para ello, previos a los inicios de períodos de sesiones, con el objeto de tener espacios razonables para el análisis de las iniciativas.

Otro aspecto sobresaliente sería el de elevar a rango constitucional las facultades de los Poderes Judicial y Legislativo para elaborar sus propios presupuestos de egresos acorde a sus programas de trabajo y requerimientos y conforme a la disponibilidad de recursos.

Por otra parte, las Legislaturas estatales, como integrantes del Constituyente Permanente, deben hacer efectiva la facultad de proponer directamente ante el Congreso de la Unión modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en aras de una mayor vinculación entre los Poderes locales mencionados y la Legislatura Federal, puesto que se persigue el beneficio nacional y el fortalecimiento del Pacto Federal. Las Legislaturas locales podrían jugar un papel más dinámico en la discusión y el análisis de iniciativas a la par con el Congreso de la Unión teniendo la facultad de emitir recomendaciones. Es necesario revalorar el papel de las Legislaturas como parte del Constituyente Permanente, en el proceso de adiciones o reformas al texto de la Ley Fundamental, de tal manera que su función no sea reducida a un «sí» o «no» al acuerdo del Congreso de la Unión.

Comentarios Finales

Los Congresos locales representan intereses, inquietudes y preocupaciones de considerables

grupos de ciudadanos, que encuentran a su seno los canales idóneos de expresión, por lo que es necesario implementar una estrategia legislativa para elaborar de mejor manera la agenda de necesidades en materia de educación, salud, vivienda, combate a la pobreza, mejoramiento del medio ambiente, así como el estudio y discusión de reformas al sistema de impartición de justicia, la promoción a la inversión y el desarrollo sostenido de los municipios, así como la implementación de políticas públicas de vinculación social que ahonden en el desarrollo de nuestra práctica democrática.

Los Congresos deben seguir posibilitando con su acción la Reforma del Estado en sus fases pendientes, y fomentar una nueva relación entre éste y la sociedad y sus principales actores, utilizando los canales que les den cohesión y que amplíen la vigencia de su estructura institucional y el ejercicio pleno de la política, para que además de espacios de influencia y representación social y política, sean verdaderos órganos de gobierno.

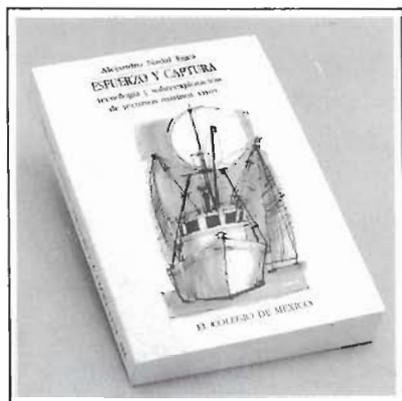
Desde los espacios legislativos, habrá de promoverse una nueva cultura democrática, que reconozca la pluralidad política del país. Para ello deberán encaminarse esfuerzos para eficientar el trabajo parlamentario, revisando las leyes y reglamentos en que se finca el accionar de los Congresos locales, explorando mejores instrumentos para la fiscalización del gasto público, creando el número justo de áreas técnicas perfectamente especializadas, con personas que tengan la suficiente experiencia teórico-práctica en el trabajo parlamentario que permita a los miembros de las Legislaturas desarrollar con mayor eficiencia sus labores y de esta manera, perfeccionar las facultades y atribuciones del Poder Legislativo.

Los mexicanos, hemos demostrado con nuestra tradición histórica que mantenemos una firme voluntad por vivir en un Estado de Derecho, que encuentra raíz en nuestra soberanía nacional, en el perfeccionamiento de nuestra vida democrática, la división de poderes y el federalismo. Desde los Congresos se puede contribuir de manera determinante a este propósito.

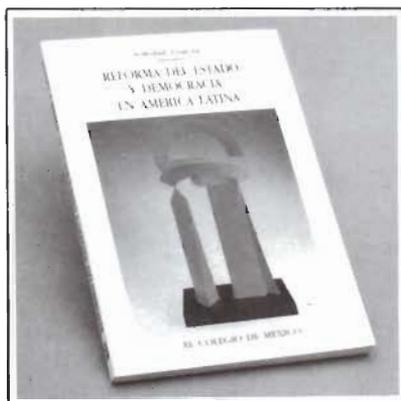


EL COLEGIO DE MÉXICO

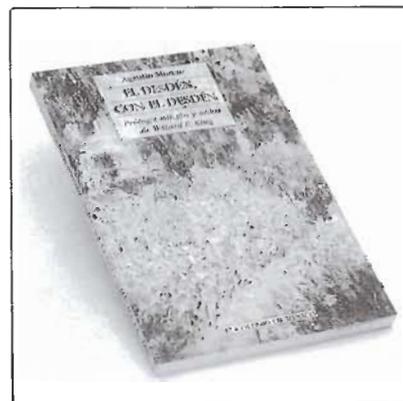
NOVEDADES



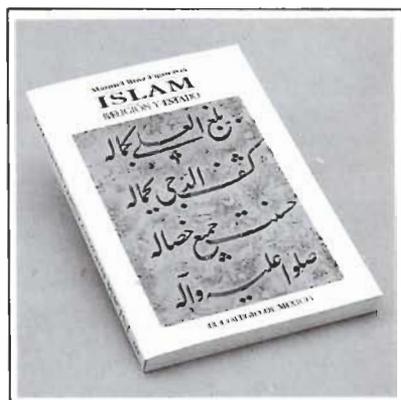
Esfuerzo y captura
Tecnología y sobreexplotación de
recursos marinos vivos
Alejandro Nadal Egea
primera edición, 1996



**Reforma del Estado y democracia
en América Latina**
Soledad Loaeza (compiladora)
primera edición, 1996



El desdén con el desdén
Agustín Moreto
Prólogo, edición y notas de
Willard F. King
primera edición, 1997



Islam
Religión y Estado
Manuel Ruíz Figueroa
primera edición, 1996



Teoría del diccionario monolingüe
Luis Fernando Lara
primera edición, 1997



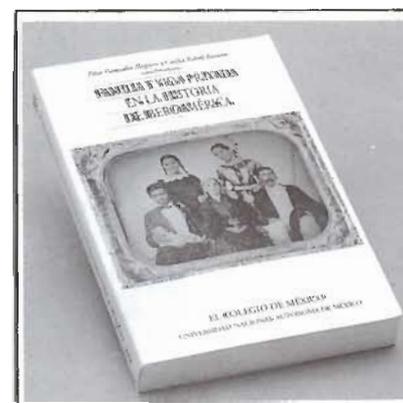
**Diccionario del español usual
en México**
Dirección *Luis Fernando Lara*
primera edición, 1996



**El desarrollo sustentable
y las metrópolis latinoamericanas**
Segundo Foro del Ajusco
Eduardo Neira Alva
primera edición, 1996



**Las rasgaduras
de la descolonización**
Españoles y mexicanos
a mediados del siglo XIX
Romana Falcón
primera edición, 1996



**Familia y vida privada
en la historia de Iberoamérica**
*Pilar Gonzalbo Aizpuru y Cecilia Rabell
Romero* (coordinadoras)
primera edición, 1996



*El Poder Legislativo del
Estado de Veracruz*

Historia Sucinta de la Potestad Legislativa en el Estado Libre y Soberano de Veracruz–Llave.

Pasado, presente y futuro inmediato

PERICLES NAMORADO URRUTIA

Explicación Preliminar

El presente trabajo es primordialmente, de naturaleza histórica. Tiene por objeto informar a los lectores de QUÓRUM, y a quienes interesados por el tema se asomen a sus páginas, cómo se ha ejercido la potestad legislativa desde 1824 hasta el presente, y cómo se pretende llevar al cabo en el futuro inmediato, en congruencia con el propósito de hacer de Veracruz un estado moderno, cada vez más democrático y de Derecho, de lo que al paso del tiempo ha querido conformar y de lo que ha logrado ser.

¿Por qué hablamos de “potestad legislativa” y no de “Poder Legislativo”? Porque a nuestro juicio la puridad conceptual debe reivindicarse y mantenerse en lo posible, aun cuando el peso de la costumbre haya contribuido al uso reiterado de más de alguna expresión infortunada.

En efecto, en los campos de la doctrina política, de la jurisprudencia y de la legislación, es bien conocida la confusión reiterada que ha llevado a identificar el concepto “Poder Legislativo” con el de “potestad o función legislativa” encomendada a uno de los tres órganos concurrentes en el desempeño del Poder Público. Tal confusión tiene su origen en una incorrecta interpretación del pensamiento de Montesquieu, pues si bien es cierto que él habló, en su obra “El Espíritu de las Leyes”, de “división” o “separación de Poderes”, en rigor su objetivo fue proclamar con precisión cuáles eran las funciones primordiales del Estado: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Sería absurdo suponer que Montesquieu ignoraba que el “Poder Público” es, ni más ni menos, la expresión objetiva

Pericles Namorado Urrutia

Presidente de la Gran Comisión de la H. Legislatura del estado de Veracruz.

de la Soberanía y que, por ende, es inalienable e indivisible.¹

En lo acabado de expresar nada hay novedoso y mucho menos original. La cuestión ha sido analizada y esclarecida, entre varios autores, por Ignacio Burgoa, especialmente en su libro rotulado Breve Estudio sobre el Poder Legislativo. Ahí dice: "El concepto de "Poder Legislativo" a que se refiere el citado artículo 49 Constitucional equivale al de "potestad legislativa", es decir a la facultad de elaboración de leyes y no al compromiso al que dicha facultad corresponde normalmente".²

Es así que, colocados en el ámbito del Derecho Constitucional Mexicano tenemos: tanto el artículo 50 de la Constitución Federal como el artículo 34 de la Constitución Política Local –nos referimos obviamente a la del Estado de Veracruz– disponen que el Poder Legislativo se deposita, según aquélla en el Congreso General que se divide en dos Cámaras, y según ésta en una Asamblea denominada Legislatura del Estado; esto es, la potestad legislativa se confía al Congreso bicameral en el primero y a la Asamblea, en el segundo caso; ambos organismos de carácter plural, pues las Leyes Fundamentales traídas a colación, prohíben el depósito del "Poder Legislativo" en un solo individuo, de donde se colige que tal "depósito" tiene como materia "la función, actividad o potestad legislativa y no el organismo en que dicha función, actividad o potestad se deposita".³

Existen y subsisten, en nuestros ordenamientos legales, errores conceptuales al parecer imposibles de erradicar no obstante su evidencia; por ejemplo, el artículo 40 de la Constitución Federal dice que nuestra República Mexicana se compone de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y esto no es correcto. El Estado Federal Mexicano sí es soberano; pero las entidades que lo componen no, pues ellas

son autónomas, lo que es distinto. Cualquiera iniciado en el estudio de la Teoría del Estado sabe que una de las características del Estado Federal es tener **una sola Soberanía**: "El poder supremo es el del Estado Federal. Los estados miembros participan del Poder, pero sólo dentro de los ámbitos y espacios de su circunscripción y en las materias y calidades que la Constitución les atribuye".⁴

Un ejemplo más: se habla de Municipio Libre, tanto en el artículo 115 de la Constitución Federal como en el artículo 110 de la Constitución local; mas si libre es lo que tiene facultad para obrar o no hacerlo, entonces dicha entidad, considerada como base de la división territorial y de la organización política del Estado Mexicano, sencillamente no lo es, pues su funcionamiento está fiscalizado y restringido de tal manera, que las Legislaturas locales pueden desaparecer cuando existe una causa reputada como grave por la ley aplicable.

Siendo esto así puede parecer superfluo, intrascendente, sacar a relucir espulgos gramaticales o jurídicos como los aquí expuestos. Sin embargo, creemos que no es ocioso ventilarlos en provecho de la precisión indispensable para comprender los conceptos elementales de la Teoría Política. En el caso concreto, lo expuesto clarifica el por qué del título de este trabajo, destinado a relatar, así sea brevemente, no los pormenores del Poder Legislativo, sino los de la "potestad o función legislativa" en el Estado de Veracruz, desde su creación como entidad de la República Federal Mexicana hasta los días que corren.

El Pasado

1. La Potestad Legislativa según la Constitución Política del 3 de junio de 1825

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, de 31 de enero de 1824, quedó jurada en la entonces Villa de Jalapa el 17 de febrero del mismo año y no en la ciudad de Veracruz, como debía haber sido; la razón es que ésta se hallaba convertida en un campo militar donde las fuerzas mexicanas combatían para expulsar del Fuerte de

¹ Montesquiu, El Espíritu de las Leyes. Libro II, Cap. VI

² Burgoa Ignacio, El Poder Legislativo, México 1966. Pág.12, Ibídem, Págs.14-16

³ Burgoa Ignacio, El Poder Legislativo, México 1966. Pág.12 Ibídem, Págs. 14-16

⁴ Porrúa Pérez F. Teoría del Estado. Porrúa. México, 1973, Pág.463

San Juan de Ulúa al último grupo de la resistencia española.

En los artículos 5º, 6º y 7º de aquel documento se dispuso: que la Nación Mexicana adoptara para su Gobierno la forma de República Representativa, Popular Federal; que sus partes integrantes serían Estados libres y soberanos en lo que exclusivamente tocara a su administración y gobierno interior, según se detallara en la propia Acta y en la inminente Constitución General, y que sus Estados serían diecisiete, por lo pronto, más los territorios de la Federación: las Californias y el

Partido de Colima, entre aquéllos, el de Veracruz.

Por el consiguiente, el Estado Libre y Soberano de Veracruz nació jurídica y políticamente en la primera de aquellas fechas. Su territorio fue el mismo que primero tuvo la Intendencia y después el Departamento de igual nombre, durante el período colonial y en el efímero Imperio de don Agustín de Iturbide.

En el artículo 25 del Acta de referencia se facultó a las Legislaturas de los Estados para organizar provisionalmente el gobierno interior. En su consecuencia, el 9 de mayo de 1824, mientras el Congreso General se avocaba al estudio y expedición de la Constitución Federal, el Congreso Local veracruzano se instalaba formalmente y disponía que sus funciones básicas eran desempeñar la función legislativa y organizar de manera provisional el Gobierno interior, en el entendimiento de que, una vez publicada la Ley Fundamental de la Nación, se procedería a formular la Constitución Política local.

El 4 de enero de 1825, los diputados Sebastián Camacho, Rafael Argüelles, Pedro José de Echeverri Migoni y el senador José



Patio Central del recinto oficial

de la Fuente presentaron al Congreso su proyecto de Constitución, el cual, examinado y debatido, fue aprobado solemnemente el 3 de junio de ese mismo año.

La primera Constitución Política del Estado de Veracruz constó de ochenta y cuatro artículos distribuidos en quince secciones; las cuales, de la tercera a la novena estaban dedicadas al "Poder Legislativo" que se hacía residir en un Congreso compuesto de Diputados elegidos popularmente y dividido en dos Cámaras, una de **Diputados** y la otra de **Senadores**.



Fachada lateral del edificio del Congreso

El Congreso debía reunirse el día primero de cada año, en el lugar que fijara la ley secundaria, la cual prescribiría la fecha del comienzo de sesiones ordinarias. Instalado el Congreso, sus miembros, por mayoría y en escrutinio secreto, elegían a quienes, de entre ellos, pasaban a formar parte de la Cámara de Senadores. El período de sesiones era único, terminaba el 31 de marzo, prorrogable hasta el 30 de abril, si el Gobernador lo solicitaba o el Congreso lo acordaba así.

El Congreso se renovaría en su totalidad cada dos años, y los diputados y los senadores no podrían ser reelectos hasta pasado un período igual al servido, "a menos que por el sufragio de las dos terceras partes de los miembros presentes de la junta electoral, se verificara la reelección de alguno o algunos individuos, en cuyo caso los reelectos para una Legislatura no podrían serlo para la subsecuente". La reelección de los miembros del Congreso, en tales condiciones, era lícita y a nadie se le ocurrió que tal práctica fuera antidemocrática.

En materia de funciones y prerrogativas del Congreso y de los Diputados, cabe destacar el derecho de juzgar a sus pares, la inviolabilidad por las manifestaciones emitidas en el desempeño de su encargo; mas este fuero estaba condicionado a que las opiniones no se opusieran al sistema representativo popular republicano.

En las facultades de los Diputados se hallaban, en primer lugar, la de "Dar, interpretar y derogar las leyes y decretos", establecer anualmente los gastos y las contribuciones públicas, proveer lo relativo a los empleos del Estado, promover la educación pública y estas tres muy importantes: "Nombrar los depositarios del Poder Ejecutivo y Judicial, ya sea propietaria o interinamente". "Aprobar el nombramiento que haga el Gobierno de los jefes de departamento" y "Exigir la responsabilidad del Gobernador y del Vicegobernador".

2. La Potestad Legislativa en la Reforma Constitucional de 28 de abril de 1831

El Gobernador del Estado don Sebastián Camacho, coautor de la primera Constitución como ya vimos, promulgó las reformas hechas a

ésta por el Congreso, en la fecha acabada de indicar. En lo relativo a la potestad legislativa, se dispuso que el Congreso se renovara por mitad y salieran al fin de cada bienio los diputados más antiguos; se depuraron algunas fracciones del precepto pertinente a las facultades del propio Congreso y le dio mayor sencillez al procedimiento que debía seguirse cuando se tratara de exigir responsabilidades al Gobernador, al Vicegobernador, al Ministro Superior de Justicia y a los demás funcionarios mencionados en la Ley. En lo referente al proceso de formación y publicación de las leyes, quedó precisado a quien correspondía el "derecho de iniciativa" y se previno que "ninguna iniciativa de ley podría discutirse sin que primero pase a una comisión"; así como lo relativo al caso de los proyectos o acuerdos desechados en todo o en parte por la Cámara revisora. Se previno también que: "las votaciones para elegir o presentar personas se harían siempre en el Congreso en escrutinio secreto por medio de cédulas", medida que se observa hasta el presente.

3. La Potestad Legislativa en la llamada Constitución de 1850

Hasta ahora, la historia de la estructura jurídico-política del Estado de Veracruz no ha merecido la atención escrupulosa que sería lógico y debido otorgarle. Sus fuentes son escasas. En 1968 dio a la estampa un trabajo sobre aquella Luis Antonio Córdova Cervantes (La evolución del Derecho Constitucional en el Estado de Veracruz-Llave);⁵ en 1975 salieron a la luz pública dos opúsculos editados por el Gobierno del Estado, en ocasión del sesquicentenario de la Constitución de 1825: el número 1 titulado Análisis de las Constituciones Políticas de Veracruz, con trabajos de David Ramírez Lavoignet, Ángel Cruz Velasco, José Luis Melgarejo Vivanco y Guillermo Enrique Loera,⁶ y el número 2 rotulado 150 años de Constitucionalismo Veracruzano donde se re-

⁵ Córdova Cervantes L.A. La Evolución del Derecho Constitucional Mexicano. Xalapa, 1968 2 Tomos

⁶ Ramírez Lavoignet, David y otros. 1825-1875 Análisis de las Constituciones Políticas de Veracruz (No.1) Edic. Gob. del Estado. 1975



Salón del Sesiones del Congreso de Veracruz - Llave

producen los textos de las Cartas Fundamentales que, se dice, han tenido vigencia en Veracruz y sus reformas desde 1825 hasta 1917.⁷

De estas fuentes se infiere que Veracruz ha tenido las siguientes Constituciones Políticas: la de 3 de junio de 1825, reformada el 28 de abril de 1831 y después el 3 de abril de 1850; la del 3 de enero de 1858 sancionada por la Legislatura en consonancia con la Ley Fundamental de 1857; la de 18 de febrero de 1871 reformada el 9 de octubre de 1873 y posteriormente el 29 de septiembre de 1902 y la de 24 de agosto de 1917 que aún está en vigor. Sin embargo en un trabajo breve pero acucioso titulado *Las Constituciones de Veracruz*,⁸ Emilio Gidi Villarreal y Luz del Carmen

Martí sostienen, a mi juicio con razón, que a algunos de los ordenamientos mencionados no cabe atribuirles el carácter de “constitucionales” y, por el contrario, cabe dárselo a algún otro que, debido a la insuficiencia de fuentes confiables, no se le ha permitido figurar en el lugar que le corresponde. Sobre el particular afirman: “estimamos que merece mención especial un texto legal que tal vez tenga pleno derecho a ingresar al Derecho Constitucional de Veracruz, aun cuando no se haya expedido con esa pretensión: nos referimos al Estatuto Orgánico del Estado de 1855”. Asimismo, sostienen que un examen comparativo entre el texto de la que se ha dado en llamar Constitución Política del Estado de 1850, con la editada en 1848 por el impresor jalapeño Florencio Aburto, cuyo texto se halla depositado en la Biblioteca Nacional –de la que no se habla en las versiones oficiales– revela una sola diferencia en el artículo 57, tal diferencia consiste “en que la integración

⁷ 1825-1975 No.2, 150 Años de Constitucionalismo Veracruzano. Edic. Gob. del Estado. 1975

⁸ Gidi Villarreal E. y Martí Luz del C. *Las Constituciones de Veracruz*. Textos Universitarios. 1991. Pág.5



Fachada del recinto oficial

del Tribunal Superior de Justicia para la de 1850 sería con seis magistrados y la Constitución de 1848 nos habla solo de cuatro magistrados y un Ministro Fiscal”.

El espacio señalado a este artículo no permite ahondar en la cuestión; sin embargo, cabe dejar establecido que entre 1831 y 1849 ocurrieron reformas importantes en el campo de la potestad legislativa, por ejemplo: en 1847 **desapareció el sistema bicamaria**; en 1848 se modificó el sistema para designar al depositario del Poder Ejecutivo y, desde entonces, la Legislatura sólo puede designar al Gobernador interino; asimismo se eliminó la figura del Vicegobernador.

4. El Estatuto Orgánico del Estado de Veracruz

Como consecuencia del Plan de Ayutla de 1º de marzo de 1854, secundado en Veracruz por los Generales Antonio Corona e Ignacio de la Llave, éste designó, el 13 de diciembre de 1855, una Junta Constituyente que habría de instalarse el 1º de Octubre siguiente en la ciudad de Veracruz con el objeto primordial de elaborar el llamado Estatuto Orgánico del Estado.

Tal documento, compuesto de 46 artículos repartidos en cinco secciones, sólo regula lo pertinente a los Poderes Ejecutivo y Judicial, en la inteligencia de que aquél tenía facultad para nombrar su Consejo de Gobierno, y conforme al artículo 27º fracción I, la atribución de **“dar, ejecutar, interpretar y derogar las leyes y los decretos”**, es decir, el Gobernador concentraba en su persona la potestad legislativa. En su consecuencia quedó

fulminada la disposición legal que facultaba al Poder Legislativo para designar al depositario del Poder Ejecutivo. El Estatuto de referencia, estuvo vigente durante los gobiernos de don Ignacio de la Llave, don Juan Soto y don Manuel Gutiérrez Zamora a quien correspondió convocar a elecciones para integrar el Congreso Constituyente que expediría la llamada Constitución Política Local de 1857, aunque promulgada como ya quedó precisado el 3 de abril de 1858.

5. La Potestad Legislativa en la llamada Constitución de 1857

En esta Ley Fundamental **se restableció la división del poder supremo**. Desde entonces, el Poder Legislativo se deposita en una Asamblea denominada en Veracruz, **Legislatura del Estado**. Aquí, dicho sea de paso, se incurrió en uno más de esos errores como los comentados al comienzo de este artículo, porque el cuerpo de representantes populares debe llamarse Cámara de Diputados o Asamblea de Representantes. El sustantivo femenino **Legislatura** refiere al tiempo durante el cual ejerce sus funciones aquel cuerpo.

El Poder Ejecutivo se depositó en una persona llamada Gobernador del Estado; el Poder Judicial, en un Tribunal Superior de Justicia y en los jueces establecidos o que se establecieron.

Concretándonos a la función legislativa, se introdujeron modalidades importantes: se dispuso que **la Legislatura se renovara cada dos años, cada año tendría dos períodos de sesiones ordinarias**, el primero prorrogable hasta por treinta días y el segundo improrrogable, amén de **Sesiones Extraordinarias**. Se precisó el alcance del fuero de los diputados, al expresar que su inviolabilidad comprendía las opiniones manifestadas en el ejercicio de su encargo y que no podrían ser encausados por delitos comunes si no precedía la declaración de la Legislatura de haber lugar a formación de causa; se amplió el “derecho de iniciativa” al Tribunal Superior de Justicia y a los Ayuntamientos Municipales en las materias de su ramo; se depuró el trámite de las iniciativas de ley o de decreto al ordenar que, tras el dictamen de la Comisión pertinen-

te, se llevarían al cabo una o dos discusiones, y se creó la **Diputación Permanente** para el tiempo del receso de la Legislatura.

6. La Potestad Legislativa en la Constitución Política de 13 de febrero de 1871

La llamada Constitución Política de 1871, en rigor, sólo presentó modificaciones a la de 1857. Las más importantes fueron las siguientes: por primera vez, en el ámbito local, se precisó que no podrían reunirse dos poderes en una misma persona; que todos los jueces del Estado, aun los de paz, fueran electos popular y directamente; que en toda clase de elecciones la mayoría simple prevalecería si representaba cuando menos una cuarta parte de los votos totales emitidos, de no ser así, tendría que llevarse al cabo una segunda vuelta electoral, entre las dos personas que hubieran obtenido la mayor preferencia en la primera ronda.

Para la integración de la Legislatura, la Entidad se dividió en distritos de 40 000 habitantes o fracción de 20 000; el Presidente de la Legislatura ya no sería designado entre los diputados, sino elegido específicamente por los sufragantes; se establecieron dos períodos de sesiones ordinarias; se dispuso que el Secretario de Gobierno acudiera a la Legislatura a presentar la memoria anual suscrita por el Gobernador, y que el Tesorero General informara sobre la situación de la hacienda pública. **El Tesorero sería designado por el Poder Legislativo tomando como base una terna que al efecto presentaría el Gobernador.**

7. La Potestad Legislativa conforme a las Reformas Constitucionales de 9 de octubre de 1873

La Quinta Legislatura Constitucional del Estado conoció de varias propuestas del Gobernador Francisco de Landero y Coss, a once preceptos más de la Constitución de 1857. Se mencionan los más destacados: el Presidente de la Legislatura sería designado por sus pares; el Gobernador no podría ser reelecto para el período siguiente inmediato al del desempeño de su encargo; la Diputación Permanente se integraría con seis legisladores propietarios y seis suplentes.

8. La Potestad Legislativa según las Reformas Constitucionales de 29 de septiembre de 1902

Las reformas de mérito tuvieron por objeto, en primer lugar, **permitir la reelección del depositario del Poder Ejecutivo.** En las faltas temporales de éste, el pleno de la Legislatura o la Diputación Permanente nombraría al sustituto escogiéndolo de una terna enviada por el Gobernador; se eliminó la posibilidad de que los extranjeros avecindados en el Estado tuvieran voto activo y pasivo; la Diputación Permanente perdió la facultad de poner en servicio al contingente de la Guardia Nacional; para la elección de diputados, cada distrito debía tener 60 000 habitantes o fracción que excediera de 30 000, y se aumentó a nueve Magistrados numerarios y nueve supernumerarios para suplir las faltas de aquéllos, los miembros del Tribunal Superior de Justicia.

El Presente

La Potestad Legislativa según la Constitución Política vigente, dada en la Ciudad de Córdoba el 24 de agosto de 1917.

Bajo la vigencia de la Constitución Política Federal de 1917, en cumplimiento del Decreto expedido por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, don Venustiano Carranza, el 22 de marzo del propio año, el C. Adalberto Palacios, Gobernador Interino del Estado de Veracruz, convocó al pueblo veracruzano a elecciones extraordinarias. Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, al igual que el Procurador General de Justicia, debían estar instalados formalmente, como resultado de tales elecciones, el siguiente 24 de junio.

El Poder Legislativo tendría carácter de Congreso Constituyente, para dar al Estado su nueva Constitución Política. El pueblo eligió diecinueve diputados el 13 de mayo y tomaron posesión de sus cargos el 11 de junio de 1917. El 25 del propio mes, la Legislatura recibió el Proyecto de Constitución. El examen y debate de ese documento se llevó al cabo durante los meses de julio y agosto, hasta dejarla firmada el día 24 de este último y promulgada el 16 de septiembre en la ciudad de Córdoba, Ver. Los diputados más sobresalientes en tan delicada tarea fueron: Miguel Limón Uriarte,

Delfino Victoria y Luis G. Carrión.

Desde la fecha de su promulgación, hasta antes de entrar en funciones la actual LVII Legislatura el 1º de octubre de 1995, la Constitución de referencia ha sido objeto de 212 reformas, 45 adiciones y 27 derogaciones en sus artículos. Sería imposible comentar cada una de estas modificaciones y constreñidos por el espacio de que disponemos, mencionaremos, tan sólo, que: del 9 de noviembre al 17 de diciembre de 1996, hemos reformado los artículos 130 y 131 (9–XI–96) para dar derecho de iniciativa, además de tenerlo ya el Gobernador y los diputados locales, a los Diputados y Senadores por Veracruz al Congreso de la Unión, al Tribunal Superior de Justicia y a los Ayuntamientos en lo referente a sus ramos, y para que todo proyecto de adiciones o reformas tendiente a formar parte de la Constitución sea aprobado por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura y por la mayoría de los Ayuntamientos Municipales; los artículos 68, 70 y 87 (26–XI–96) relativos a la autonomía de la Universidad Veracruzana; y los artículos 48, 60, 87 y 94 (17–XII–96), relativos al tiempo y forma en que el Gobernador debe presentar su informe anual a la Legislatura y, a la concurrencia de los Secretarios del Despacho, al Procurador General de Justicia, al Contralor General del Estado y al Coordinador General de Comunicación Social para informar sobre la Administración llevada a efecto en sus respectivos ramos.

En lo que va de este año, por la Ley 57 de 20 de marzo próximo pasado, se reformaron los artículos 7º, 36, 38 párrafos 2º y 3º, 45, 49, fracción II; 68, fracciones V, IX y XIV en su 3er. párrafo, XXVII, XXXI y LVI; 82, en sus fracciones III y IX y 87 en sus fracciones VIII y XVI, adicionándose un 5º párrafo al artículo 38; se reformaron los ocho primeros vocablos del 1er. párrafo del artículo 56; los artículos 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105 y 106; se adicionaron los Capítulos IX y X al Título Tercero; se reformaron los artículos 123, 1er. párrafo, 124 y 136 en su primer párrafo y se derogaron los artículos 50, 68 fracción IV, 82, fracciones V y VII, 137 y 138, a fin de modernizar la estructura del Poder Judicial del Estado.

El Futuro

El 1º de octubre de 1995, en la apertura del primer período de sesiones ordinarias de la Legislatura en funciones, el Gobernador Patricio Chirinos propuso una Agenda Democrática para fortalecer nuestro federalismo y llevar al cabo varias reformas a los Poderes Judicial y Legislativo, a la estructura y funciones del Municipio Libre, a la participación y libertades ciudadanas, a los Derechos de los Grupos Marginados y las Comunidades Indígenas y, en su consecuencia, a la Reforma del Poder Ejecutivo. Como se ha relatado, la Reforma al Poder Judicial ya está aprobada, así como la Reforma en materia Electoral. Conforme a ésta, la próxima Legislatura del Estado estará compuesta por 24 diputados designados por elección directa en los distritos que establece la ley y hasta con otros 21 diputados que serán elegidos por el principio de representación proporcional (art. 46 ref. Const. y 10 del Código de Elecciones).

Ahora bien, los diputados de la actual LVII Legislatura nos aprestamos a consumir la Reforma al Poder Legislativo. El año pasado, llevamos al cabo nueve foros de consulta pública en otras tantas ciudades importantes del Estado, donde recogimos 290 ponencias sobre diversos temas, todos los cuales serán ponderados con imparcialidad y buena fe. Entre algunas propuestas relevantes están las siguientes: que haya dos períodos de sesiones ordinarias, la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda, mayores obligaciones de los Diputados tanto frente a sus electores como ante el pueblo en general, etc. en suma, una serie de disposiciones legales que garanticen la auténtica autonomía del llamado Poder Legislativo.

Haremos todo cuanto esté en nuestras capacidades. Si lo posible está hecho, trataremos de lograr hasta aquello que por ahora parece imposible, para que Veracruz entre al nuevo milenio como un estado moderno, fortalecido en el federalismo y como ámbito de una democracia real y no teórica, donde imperen la libertad, la seguridad y sobre todo, la justicia social.

Historia, Organización y Conformación del Congreso del estado de Zacatecas.

URIEL MÁRQUEZ VALERIO

La Constitución de Cádiz fue jurada en Zacatecas en junio de 1813. Ella creó una nueva forma de ejercicio del poder mediante el establecimiento de los ayuntamientos constitucionales y las diputaciones provinciales¹.

A pesar de la denominación de la última de las instituciones mencionadas, ella no tenía funciones legislativas, *strictu sensu*, sino sólo gubernativas, previstas en el artículo 335 de la Carta de Cádiz: vigilar y aprobar la distribución entre los pueblos de las contribuciones que hubiesen correspondido a la provincia; velar por la buena inversión de los fondos públicos en los pueblos y examinar sus cuentas; vigilar la instalación de los ayuntamientos y establecer los distritos judiciales, entre otras².

De las seis diputaciones provinciales que se autorizaron a México, una fue para Nueva Galicia, con asiento en Guadalajara. La junta de ésta, el 19 de junio de 1813, expresó que siendo 7 los diputados correspondientes a esa diputación y sólo dos las provincias representadas, la de Zacatecas debía elegir tres diputados propietarios y un suplente. El 12 de septiembre del propio año, la de Zacatecas nombró como electores al Conde de Santa Rosa, a Jacinto Martínez y a Rafael Riestra como propietarios y a Felipe Chavarino como suplente³. Después, del 13 al 15 de marzo de 1814 eligió como diputados propietarios a Juan Fran-

¹ Vega, Mercedes de: «Manantial y Siembra: 1808–1867» en *Historia Mínima de Zacatecas. La Fragua de una Leyenda* (p.p. 85 a 132). Flores Olague Jesús, Director del Proyecto Histórico de Zacatecas. Editorial Limusa, S.A. de C.V. Grupo Noriega Editores. Primera Edición. México, 1995. p. 89.

² Benson, Nettie Lee: «La Diputación Provincial y El Federalismo Mexicano» traducción al español de Mario A. Zamudio Vega. Segunda Edición. México; El Colegio de México–Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, 1994. pp. 28 y 30.

³ Op. cit. p. 37.



Interior del recinto Legislativo

cisco Calera y a Juan Crisóstomo Dubal, y como suplente a Agustín Iriarte⁴.

Valentín Gómez Farías, Diputado por Zacatecas al Primer Congreso Constituyente Federal, el 19 de abril de 1823, emitió su Voto Particular en el que proponía la conversión de las diputaciones provinciales en verdaderos congresos estatales, e, indudablemente, por su influencia, la diputación provincial de Zacatecas, con asistencia de los miembros del ayuntamiento de tal capital, el 18 de junio de 1823 llegó a un acuerdo sobre un plan provisional de gobierno⁵ y el 12 de julio expidió

las órdenes para la convocatoria al Congreso Constituyente del Estado y para la constitución de un gobierno provincial del Estado Libre de Zacatecas, que actuaría hasta que se reuniera el Congreso Constituyente referido⁶.

Zacatecas fue el cuarto Estado en instalar su Congreso. Lo hizo el 19 de octubre de 1823. Los Diputados Propietarios fueron: Domingo Velásquez, el Doctor Juan José Román, el Licenciado Ignacio Gutiérrez de Velasco, José Miguel Díaz de León, Juan Bautista de la Torre, Juan Bautista Martínez, José María Herrera y el Licenciado Miguel Laureano Tobar. Y los suplentes: Domingo del Castillo, Eusebio Gutiérrez, José María García

⁴ *Ibíd.* p. 38

⁵ «La Aquila Mexicana», de 3 y 4 de julio de 1823, citada por Benson, *op. cit.* p.p. 184 y 185

⁶ Benson, *loc. cit.*

Rojas y Antonio Eugenio Gordo⁷.

Previamente, el 17 de junio de 1823, Zacatecas se había declarado como Estado Libre y federado⁸.

Durante 1824 el Congreso de Zacatecas elaboró la Constitución del Estado, teniendo como base el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. La primera Constitución de Zacatecas fue promulgada el 17 de enero de 1825. El propio Congreso, a principios de mayo de 1825, eligió al primer Gobernador Constitucional, Don José María García Rojas⁹.

Por decreto del 10 de diciembre de 1823, ejecutado el 13 de enero siguiente, se estableció el Supremo Tribunal de Justicia¹⁰.

Durante su vida independiente, Zacatecas ha tenido, además, las siguientes Constituciones políticas: la promulgada el 14 de diciembre de 1832; la de 31 de marzo de 1852; la de 5 de noviembre de 1857; la de 7 de enero de 1869; la de 9 de febrero de 1910; la de 12 de enero de 1918; la de 6 de agosto de 1921; la de 17 de noviembre de 1944; la de 11 de noviembre de 1964; la de 12 de septiembre de 1980 y la de 3 de febrero de 1984, con reformas de 1986, 1987, 1993, 1994, 1995, 1996 y de 15 de febrero de 1997, cuyo texto ese el vigente.

Desde su instalación hasta la Constitución de 1980, el órgano legislativo fue denominado «Congreso», a diferencia de tal Constitución y la vigente que le llaman «Legislatura». Durante la vigencia de las Constituciones Centralistas, se le llamó «Junta Departamental».

La integración del órgano legislativo ha variado al decurso de su historia. Por ejemplo, de 1825 hasta la Constitución de 1918 se elegía un diputado por cada partido, en el sentido actual de distrito o circunscripción territorial. Y los partidos, que comprendían varios municipios, fueron los que establecieron las Constituciones que se indican:

⁷ «La Águila Mexicana», de 17 de septiembre y de 8 de noviembre de 1823, citada por Benson, op. cit. p. 190, n.60.

⁸ Vega, op. cit. p. 92.

⁹ Op. cit. p. 95

¹⁰ Amador, Elías: «Bosquejo Histórico de Zacatecas»; T. II, Edición facsimilar, sin fecha, del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional, derivada de la reimpresión de 1943, de Talleres Tipográficos «Pedroza», de Aguascalientes. Pp. 291 y 395.

11, en las de 1825 y de 1832; 13, en la de 1852; 12 en las de 1857 y de 1869; y un número variable, según lo estableciera la ley secundaria, en la de 1910.

A partir de la vigencia de la Constitución Federal que nos rige, se suprimieron los partidos y jefes políticos y se adoptó un criterio demográfico para elegir a los Diputados, a razón de uno por cada 30,000 habitantes o fracción que excediera de 20,000 en las Constituciones de 1918 y de 1921; y de 60,000 ó fracción que excediese de 30,000 en la de 1944; de 75,000 ó fracción excedente de 50,000 en la de 1964.

La Constitución de 1980 dispuso 13 Diputados electos por votación mayoritaria en distritos uninominales y 4 por el principio de representación proporcional. Igual número de Diputados dispuso, en su texto original, la Constitución vigente, desde 1984; sin embargo, por reforma de 1987 la composición de la Legislatura se incremento a 15 Diputados por el principio de mayoría relativa y hasta 6 Diputados según el principio de representación proporcional. Por Decreto 131 publicado en el Periódico Oficial el día 11 de marzo de 1995, se aumentó hasta 18 el número de Diputados electos uninominalmente y a 12, según el principio de representación proporcional, pero el partido mayoritario, aún cuando triunfase en todos los distritos uninominales, tendría derecho a dos Diputados de representación proporcional, como máximo.

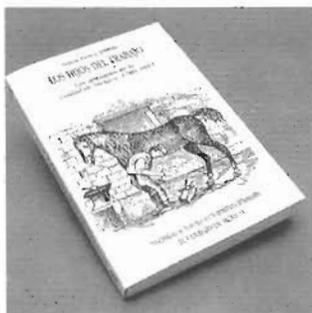
La actual LV Legislatura del Estado se constituye por 30 Diputados de los cuales 18 fueron electos por mayoría relativa en sendos distritos uninominales y por 12, mediante el principio de representación proporcional, por listas plurinominales en la única circunscripción del Estado.

Sin embargo, como consecuencia de la reforma política federal de 22 de agosto de 1996, el 22 de febrero del año en curso se modificaron la Constitución Política Local y el Código Electoral del Estado, para el efecto de que en la elección de julio de 1998, el Congreso se integre:

Por 18 Diputados electos en sendos distritos electorales, por votación mayoritaria relativa y por 12, según el principio de representación proporcional, conforme a listas votadas en una sola circunscripción.

EL COLEGIO DE MÉXICO

NOVEDADES EDITORIALES



Los hijos del trabajo
Los artesanos de la ciudad
de México, 1780-1853
Sonia Pérez Toledo



Para comprender la subjetividad
Investigación cualitativa en salud
reproductiva y sexualidad
Ivonne Szasz y Susana Lerner



México y Alemania
Dos países en transición
Carlos Alba Vega (comp.)



Las mujeres olvidadas
*Elena Azaola
y Cristina José Yacamán*

El Colegio de México pone a disposición del público el fondo editorial de la institución, así como el de los Colegios de la Frontera Norte, de Michoacán, Mexiquense, del Centro de Investigación y Docencia Económicas y del Instituto Mora, en su librería ubicada en Camino al Ajusco 20, Pedregal de Santa Teresa. Se atiende, además, a distribuidores y libreros. Para información y pedidos llamar al teléfono 645 59 55 extensiones 1001 y 1004.

Ningún partido político podrá tener más de 18 Diputados por ambos principios.

Para que a un partido político se le asignen Diputados por el principio de representación proporcional requerirá: participar, cuando menos, en 13 distritos electorales uninominales, así como en la totalidad de las fórmulas por listas plurinominales y que obtenga, por lo menos, el 2% de la votación total efectiva en el Estado.

En cuanto a la forma de elección de los integrantes del Congreso, ésta fue indirecta, de segundo grado, mediante juntas primarias municipales y secundarias o de partido, en las Constituciones de 1825 y de 1832; directa en la de 1852; indirecta, de primer grado, la de la Constitución de 1857 y directa en todas las posteriores.

Desde la primera Constitución hasta la de 1964

existió la autocalificación de la elección por los propios presuntos Diputados electos, aunque en la de 1980, la resolución de autocalificación era impugnabile ante el Supremo Tribunal de Justicia mediante el recurso de reclamación. El texto actual de la Constitución vigente dispone, desde la reforma de 1994, la decisión definitiva de la calificación electoral de los Diputados por el Tribunal Estatal Electoral.

En cuanto a la duración de los Diputados, desde la Constitución de 1825 hasta la de 1910, se estableció que aquella fuera de dos años. La de 1918 dispuso una permanencia de 4 años; las posteriores, hasta 1941, determinaron nuevamente dos años, pero, a partir de la elección de julio de 1941, se adoptó la duración de 3 años que, para los Diputados federales, había dispuesto la

reforma de 29 de abril de 1933 al artículo 51 de la Constitución General de la República.

Ignoro cómo haya ocurrido en otras entidades, pero en Zacatecas se empezaron a computar continuamente las Legislaturas a partir de la que empezó sus funciones el 19 de noviembre de 1867, que es así la primera, hasta la actual, Quincuagésima Quinta, que fue electa el 6 de agosto de 1995 y concluye su ejercicio el 7 de septiembre de 1998.

Las dos primeras Constituciones, de 1825 y 1832 dispusieron que las sesiones del Congreso duraran todo el año, a razón de 2 por semana. Consecuentemente durante la vigencia de ambas no hubo en Zacatecas Comisión o Diputación Permanente, que fue establecida, con 3 Diputados propietarios y 3 suplentes, hasta la Constitución de 1852. Conformación que subsistió hasta principios de la vigencia de la Constitución de ahora rige en Zacatecas. Sin embargo, por reformas de 1987 y 1995, se elevó a 7 y a 11, respectivamente el número de Diputados integrantes de tal Comisión Permanente.

En cuanto a períodos ordinarios de sesiones, a partir de la Constitución que instituyó la Comisión Permanente, la de 1852, se dispusieron: un período de sesiones diarias del 1º de noviembre al último de febrero, prorrogable por un mes, en dicha carta constitucional; un período ordinario, del 16 de septiembre al 16 de febrero del año siguiente, también prorrogable por un mes, en la Constitución de 1857; igual lapso, en la de 1869. La de 1910, dispuso dos períodos: del 16 de septiembre al 15 de diciembre, prorrogable por 30 días, el primero; y del inicial día de abril hasta el 31 de marzo, prorrogable por 15 días del segundo.

La de 1918 determinó tres períodos: el primero, del 16 de septiembre hasta el 1º de diciembre, prorrogable hasta el último de tal mes; el segundo, del 15 de marzo hasta el 31 de mayo, prorrogable por 15 días más; y el tercero, del 1º al 15 de septiembre, para el sólo efecto de erigirse en Colegio Electoral, revisar expedientes electorales y hacer las correspondientes declaratorias de Diputados y de Gobernador.

La de 1921 instituyó dos períodos de sesiones: el primero, del 16 de septiembre al 1º de diciem-

bre, prorrogable hasta el 31 de tal mes; y el segundo, del 15 de marzo al 31 de mayo, prorrogable por 15 días más.

La de 1944 dispuso un sólo período de sesiones ordinarias: del 16 de septiembre al 31 de diciembre, prorrogable al 31 de enero siguiente.

La Constitución de 1964 señaló también un sólo período de sesiones: del 15 de septiembre al 15 de enero siguiente.

La de 1980 determinó un sólo período: del 8 de septiembre al 15 de enero siguiente.

Finalmente, la Constitución vigente, en su origen, indicó un solo período de sesiones: del 8 de septiembre al 15 de enero siguiente, prorrogable hasta el 15 de febrero siguiente. Sin embargo, dicho texto fue modificado en 1995 y el vigente previene dos períodos de sesiones: el primero, del 8 de septiembre al 15 de diciembre, prorrogable hasta el 30 de dicho mes; y el segundo, del 15 de marzo al 15 de junio.

En lo que respecta al derecho de iniciativa de leyes y decretos, la Constitución de 1825 lo instauró en favor de los Diputados al Congreso del Estado, el Gobierno, los ayuntamientos, las corporaciones, los empleados y «todo ciudadano de la clase y condición que fuese»¹¹. Casi todas las subsiguientes Constituciones mantienen dicho esquema, con excepción de la de 1857 que extiende el derecho de iniciativa al Supremo Tribunal de Justicia; la de 1964 que amplía dicha facultad en favor de «los representantes del Estado ante el Congreso de la Unión»¹²; las de 1980 y 1984 que excluyen de la facultad de iniciativa a los ciudadanos.

En relación con el proceso legislativo es interesante destacar que la Constitución de 1825 dispuso que admitido a discusión un proyecto de ley, se repartirían copias de él al Gobernador y a los ayuntamientos del Estado¹³. Las dos subsiguientes, de 1832 y de 1852 incluyeron en el reparto de copias a los Jefes políticos, integrantes del Su-

¹¹ Artículo 79 de la Constitución Política de Zacatecas de 17 de enero de 1825.

¹² Artículo 44 de la Constitución Política de Zacatecas, de 11 de noviembre de 1964.

¹³ Artículo 82 de la Constitución Política de Zacatecas, de 17 de enero de 1825.

premo Tribunal y Jueces de Letras. Sin embargo, dicho trámite fue excluido desde la Constitución de 1857, por varios motivos: los ayuntamientos demoraban el envío de sus observaciones y, con ello, entorpecían el proceso legislativo y se originaron roces entre ayuntamientos y Congreso, primordialmente con motivo de la elaboración de ordenanzas municipales, planes



Vestíbulo de la Legislatura del Estado de Zacatecas

de recaudación, erogación de recursos y procedimientos electorales para elegir a los integrantes de ambas instituciones¹⁴.

El Congreso de Zacatecas se instaló, como ya se dijo, el 19 de octubre de 1823, en un edificio, frontero ahora del Palacio de Gobierno, que fue comprado por cuenta del estado a Don Manuel de Rétegui, el legendario minero vasco patrocinador de Santa Prisca, de Taxco. En aquel edificio, conocido, entonces, como «Casa del Estado», a raíz de su adquisición por éste, fijaron su residencia los tres órganos de la Entidad, habiendo sido abandonado dicho inmueble primero por el Ejecutivo y, en 1985, por el Legislativo, siendo ahora tan sólo la residencia del Tribunal Superior de Justicia, la cual se conoce como «Palacio de Mala Noche».

El 14 de marzo de 1985 fue inaugurado el actual edificio de la Legislatura del Estado de Zacatecas. La fachada principal de aquél es una

réplica de la del antiguo inmueble de la Real Caja, construido en 1763 y demolido por una explosión, el 23 de junio de 1914, con motivo de la toma de Zacatecas por las fuerzas revolucionarias.

En el vestíbulo de tal recinto se encuentra el esculpto-mural intitulado «Bajo la Piedra» que representa las etapas de la vida de Zacatecas y fue creado por el pintor y escultor zacatecano Ismael Guardado.

En los muros interiores de la Sala de Sesiones se encuentran inscritos, en letras de oro, los nombres de algunos de los hombres ilustres más destacados de Zacatecas, como Francisco García Salinas, Luis de la Rosa Oteiza, Jesús González Ortega, Víctor Rosales, Ramón López Velarde, y Enrique Estrada.

En el techo de la Sala referida se puede admirar la última obra del artista zacatecano Pedro Coronel, consistente en un hermosos vitral que contiene los colores característicos de tal creador. La obra se denomina "Vida" y, por la muerte de Coronel, fue concluida por Guardado.

¹⁴ Vega, Op. cit. p. 95.

Actualmente, la LV Legislatura del Estado está integrada por 30 Diputados, de los cuales 18 fueron electos por mayoría relativa en sendos distritos uninominales y 12, mediante el principio de representación proporcional, por listas plurinominales en la única circunscripción del Estado.

De los Diputados, 20 pertenecen al Partido Revolucionario Institucional; 6 al Partido Acción Nacional; 2 al Partido de la Revolución Democrática y 2, al Partido del Trabajo. Se encuentran organizados en cuatro fracciones legislativas cuyos coordinadores forman la Comisión de Régimen Interno y de Concertación Política.

En la Legislatura precedente sólo hubo 21 Diputados, de los cuales 15 eran del Partido Revolucionario Institucional; 3 del Partido Acción Nacional; originalmente, 2 del Partido de la Revolución Democrática, pero, al final, uno se declaró independiente, y 1, del Partido del Trabajo.

La anterior Legislatura expidió la Ley Orgánica y la presente el Reglamento Interior que la rigen. Conforme a dichas normas, el trabajo de aquella se realiza en sesiones de pleno y de comisiones. Estas son de 3 clases: legislativas, especiales, de protocolo y de cortesía.

Las legislativas se constituyeron, con carácter definitivo, al inicio de la Legislatura y funcionarán hasta el término de ésta. Se integran, por regla general, con 3 Diputados cada una, a excepción de: la de Fortalecimiento Municipal, que se compone de 6 Diputados; la de Participación Ciudadana, de 7; la de Régimen Interno y Concertación Política que se constituye con 4 Diputados, coordinadores de sus respectivas fracciones partidarias; y, obviamente, la Comisión Permanente que se forma con 11 Diputados. Todas las comisiones legislativas, a excepción de la Gran Comisión, y de las de Gobernación y de Asuntos Diversos, son pluripartidistas.

La Ley Orgánica de la Legislatura prevé la creación de 26 comisiones legislativas, incluidas la Gran Comisión y la Comisión Permanente; sin embargo, la primera admite la posibilidad de incrementarlas. Con base en tal facultad, se crearon 3 comisiones más de las legalmente previstas: la de Programación y Presupuesto, la de Fortalecimiento Municipal y la de Participación

Ciudadana. En consecuencia, en la actual Legislatura funcionan 29 comisiones legislativas.

El personal de apoyo de la LV Legislatura de Zacatecas se integra con 47 personas, de las cuales 6, es decir el 13%, son de confianza y 41, es decir el 87%, son sindicalizados, en comparación, respectivamente con 2,370 (63%) y 1,378 (37%) de sus homólogos en el ámbito nacional¹⁵.

La organización interna administrativa de la Legislatura es coordinada, conforme a la Ley Orgánica correspondiente, por la Gran Comisión y de ella dependen la Oficialía Mayor y las siguientes Direcciones: Recursos Humanos, Tesorería, Jurídica, de Apoyo para Factibilidad de Proyectos Productivos y Gestión Social.

De la Oficialía Mayor dependen los siguientes departamentos: Diario de Debates, Sonido y Grabación de las Sesiones, Fotocopiado, Biblioteca, Archivo, atención a Diputados, Vigilancia, Informática y Comunicación Social.

De la Legislatura, por conducto de la Comisión de Vigilancia, depende la Contaduría Mayor de Hacienda creada por decreto de 13 de febrero de 1987. Ella se integra con 65 servidores públicos, de los cuales 52 son de confianza y 13 sindicalizados. Dicho órgano técnico tiene la siguiente estructura: 1 Contador Mayor de Hacienda, 1 Sub-Contador de Ejecución y Control; 5 direcciones: Jurídica, de Auditoría, de Fiscalización, de Contabilidad y Administrativa.

El presupuesto de egresos de la LV Legislatura de Zacatecas, aprobado para el año en curso asciende a \$17'106,300 (diecisiete millones ciento seis mil trescientos pesos), distribuido en los siguientes rubros: Servicios personales, \$11'005,400 (64.33%); Materiales y Suministros, \$496,000 (2.8%); Servicios generales, \$5,372,000 (31.40%) y Bienes muebles e inmuebles, \$232,500 (1.3%).

El presupuesto de egresos de la Contaduría Mayor para el mismo período totaliza la suma de \$4'796,800.

¹⁵ Congreso del Estado de San Luis Potosí: «Análisis de la situación de los Congresos Estatales», Gráfica 12, realizado con motivo de la Reunión Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos Estatales, celebrada en la capital de dicho estado durante los días 1 a 3 de Agosto de 1996. Documento inédito.

Constitución Política
Mexicano:
Estados Unidos
ésta es tu
Constitución
Constitución

EMILIO O. RABASA
GLORIA CABALLERO†

Texto vigente 1997,
con el comentario a cada artículo



SEGUNDA PARTE: Documentos Internos

Presentación de la 11ª edición de Mexicanos:
ésta es tu constitución

EMILIO O. RABASA

Esta mañana tuve la gran satisfacción de dirigirme a ustedes en una conferencia mal llamada magistral, pero que sí fue dada con estudio y con mucho deseo de esclarecer las relaciones entre el Congreso de la Unión y los Congresos de los Estados.

Esta tarde hemos oído auténticas cátedras, el Diputado Arroyo, el Senador Lanz y de mi amigo, el Diputado Moreno Collado.

Creo que se ha colmado con mucho el deseo y la intención del Diputado Osorio Palacios y de un gran equipo de trabajo, para hacer este tipo de reuniones que significan otra vez un intento de respeto y del mantenimiento del federalismo en México.

En el año de 1968, hace ya casi tres décadas, tuve la oportunidad de cumplir con uno de mis más caros sueños, el que se dieran a conocer los principios fundamentales de la Constitución a nivel popular.

Las grandes decisiones del pueblo mexicano, la división de poderes, la república federal, el juicio de amparo, los derechos del hombre, son esfuerzos decantados con el sudor, la sangre de los mexicanos, a través de nuestra historia, que si no fuera tan trágica pareciera propia de la mitología griega.

Este documento que ahora se entrega, no es ni con mucho un trabajo académico, aspira a ser un elemento útil de consulta, de anotación capsular y de síntesis.

En aquel 1968 el entonces Subsecretario de Gobernación y luego Secretario de Gobernación, Luis Echeverría, recogió con entusiasmo la idea y se

Emilio O. Rabasa

Doctor en Derecho. Es coordinador y coautor de los comentarios a la Constitución Política en 'Mexicano: ésta es tu Constitución.



El Diputado Juan José Osorio Palacios

envió a la Cámara de Diputados, cuyo presidente de la Gran Comisión era entonces Luis M. Farías, que por cierto tuvo también la oportunidad de otra de las ediciones.

Sucesivamente, y me llena de enorme satisfacción como mexicano y como catedrático, todas y cada una de las sucesivas Legislaturas han tomado esta obra, la han editado y la han distribuido.

Para mí, mis queridos Senadores y Diputados, la Constitución mexicana es la única historia verdadera de México. Ahí están todos nuestros deseos, algunos frustrados, otros logrados, los empeños que con sangre y sacrificio se impusieron, como en el 24 se adopta la república federal, en el 57 viene la explosión de todas las libertades humanas, y en el 17 se añade además del capítulo liberal las libertades humanas y, por primera vez en la historia de la humanidad todo un proyecto de contenido social que el arrebató de los diputados llamados jacobinos introducen los artículos 5, 8, 27, y 28 y 123, y demostró, otra vez, que el esfuerzo de Zapata, de Villa, de Obregón y de Carranza, el arma o el esfuerzo armado había tenido un cumplimiento institucional. En México nuestras grandes constituciones han sido precedidas de grandes revoluciones: la de 1824 con la Constitución de Independencia, que nos dio patria y nación; la de 1857, fue la Revolución de Ayutla que nos dio libertad en todos sentidos; y la

de 1917 por el gran movimiento social de redención de las grandes masas, con lo cual la Constitución que es del pueblo mexicano es producto de su soberanía, rige por igual a todos los mexicanos.

Públicamente quiero agradecer al diputado Juan José Osorio Palacios que haya continuado con este esfuerzo que desde la altura y la dignidad de la representación popular más alta, esta Cámara de Diputados, se entregue al pueblo de México lo que es del pueblo de México, su

auténtica historia, su Constitución Política. Muchas gracias diputado Osorio; muchas gracias diputado Moreno Collado y todos los demás, por quienes hemos creído en la empresa más importante que son las instituciones, son las leyes las que gobiernan a los hombres no los hombres a las instituciones. Y, sobre todas ellas existe la máxima que todos estamos obligados a respetar, a venerar y a cumplir. Así pues reciban este modesto esfuerzo que en esta última edición colaboró mi hijo Emilio Rabasa Gamboa y el doctor Sergio García Ramírez, como otra manifestación más del deseo de lograr una patria mejor, más democrática y, sobre todo respetuosa de la ley de leyes: la Constitución, la única historia verdadera de nuestro país.



Diputados Jorge Moreno Collado, Augusto Gómez Villanueva y Juan José Osorio Palacios

Premiación del Concurso Nacional de Ensayo
sobre la Constitución Política de los Estados
Unidos Mexicanos.
Comisión Especial para la Conmemoración del LXXX
Aniversario de la Constitución Política
de los Estados Unidos Mexicanos.

FERNANDO ZERTUCHE MUÑOZ

En el marco de los trabajos del Foro: «México y sus Congresos: Hacia un Mejor Que hacer Legislativo», se realizó el evento de premiación del concurso Nacional de Ensayo sobre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, convocado por la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados a través de la Comisión Especial para la Conmemoración del LXXX Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presidida por el Dip. Jorge Moreno Collado, que contó con la participación como integrantes del jurado calificador a los destacados juristas y especialistas en la materia, doctor Emilio O. Rabasa, licenciado Fernando Zertuche Muñoz, licenciado José Francisco Peniche Bolio, diputado Arnoldo Martínez Verdugo y doctor Clemente Valdés. A todos ellos nuestro profundo agradecimiento y reconocimiento por su invaluable aportación jurídica.

El licenciado Fernando Zertuche Muñoz, a nombre de la Comisión Especial para la Conmemoración del LXXX Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la H. Cámara de Diputados y del Jurado Calificador comentó acerca del sentido del concurso nacional.

Lic. Fernando Zertuche Muñoz

Muy buenas tardes ciudadano diputado Juan José Osorio, presidente de la Gran Comisión de la Honorable Cámara de Diputados; ciudadanos miembros del presidium; señores diputados; señores senadores de la República; señoras y señores:

Fernando Zertuche Muñoz

Abogado, Investigador de la Enciclopedia Parlamentaria de México y miembro del Jurado Calificador del Concurso de Ensayo sobre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



1er. lugar, Señor Juan Antonio Ruibal Corella

A principio de este año la propia Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión y de una manera excepcional y original, unido a las Legislaturas de los estados de la República Mexicana y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, convocó a una serie de celebraciones, y entre ellas propuso el que se llevara a cabo un concurso de ensayos sobre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para todos nosotros es muy presente que se trataba de una celebración, de la evocación, de la conmemoración del 80 aniversario del establecimiento de la Carta Magna vigente.

Para todos nosotros es evidente no sólo la vigencia ni la materia viva que tiene ese pacto de unidad que en las sesiones de dos meses intensos, en los meses de diciembre de 1916 y 1917, nos otorgaron las decisiones políticas fundamentales que nos ri-



Lic. Fernando Zertuche Muñoz; miembro del jurado Calificador

gen, bajo el marco de unidad que es la Carta Magna y bajo el recuerdo de esas memorables sesiones y con el intenso, con la intensa aspiración de no permitir en ningún momento, ni en la vida cotidiana, ni en los hechos más importantes de nuestras conductas como seres humanos y como participantes de una comunidad que la vida, que la vigencia, que el cumplimiento de nuestra Constitución sea de alguna manera, equivocadamente, inusitadamente, materia de desmemoria. Por eso se propuso la creación de este concurso.

Y también quisiera recordar que tuvo una característica inusitada: no sólo que se pudiera adjudicar de concurso nacional, como tantas veces se hace, sino que aquí se encontrara una forma de filtros y cedazos para poder tener en la mano, los mejores trabajos.

Cada Legislatura de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, propusieron el establecimiento de concursos sobre este tema de Ensayo sobre la Constitución vigente. Y es entonces que se otorgaron dentro de cada entidad federativa, premios a los mejores ensayos que se habían dado bajo el amparo de este concurso nacional.

Así pues, a nosotros, al jurado nacional, lo que nos correspondió fue examinar, analizar, determinar, entre los mejores trabajos que se habían ya premiado en cada entidad federativa de la República, nos correspondió analizar 23 trabajos. Quisiera decirles que el jurado se constituyó de una manera que a mí me honró mucho ser compañero de ellos, que estuviera el diputado Arnoldo Martínez Verdugo, que estuviera el licenciado y diputado don Francisco José Peniche y Bolio, que nos acompañara el Maestro y doctor don Emilio O. Rabasa y el doctor y distinguidísimo también catedrático Clemente Valdez, otorgaba la posibilidad de que encontráramos coincidencias y no diferencias.

Creánme ustedes que en las cuatro sesiones que celebramos, estuvimos tratando de ser muy coherentes con los elementos que habían determinado los organizadores de este concurso. El poder encontrar la originalidad del ensayo, el poder hallar en los textos una estructura sólida y ade-

cuada y el que se pudieran demostrar en la palabra escrita, el conocimiento del autor.

Trabajamos sobre la sombra de los seudónimos. Ninguno conocía quiénes eran los autores, y entendamos que ya el reconocimiento originario cada uno de los trabajos ya lo tenía. Y después de esas sesiones, encontramos, afortunadamente y para mí, sobre todo, las coincidencias entre los miembros del jurado, de la manera que corresponde a ellos, maestros eméritos, distinguidísimos, hicimos la selección y la convención de otorgar a los tres primeros mejores ensayos, un orden. Ganó el que nos mandó su ensayo, que ya había sido premiado en el Estado de Sonora; quedó en segundo lugar el representante de Oaxaca y en tercer lugar el de Aguascalientes.

Créanme ustedes que siempre en las convenciones de un jurado queda de todas maneras aceptando de una forma generosísima la mayoría; puede quedar la idea de que por qué no era mejor darle al segundo lugar el primero. Pienso que son meramente, lo reitero, convenciones.

Hay un propósito en el concurso que es muy venturoso, que se podrá divulgar, que se deberán divulgar estos trabajos mediante una publicación. Y pienso cuando ya cumplimos nuestra tarea, que ahí está el próximo paso que seguramente será cumplido eficientemente.

Hay que compartir los análisis que hicieron estos concursantes; hay que divulgarlo; hay que extenderlo, porque sabemos que sin aquel memorable y hazñoso Congreso del 17 en el que se revolucionan las instituciones, en el que se dan las decisiones políticas fundamentales, México sería un país muy distinto. Por eso quisimos de la mejor manera, conmemorar con ustedes este gran aniversario.

Acto seguido se mencionó a los ganadores del Concurso Nacional de Ensayo Sobre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que correspondieron:

El tercer lugar, al señor José de Jesús González Hernández, del Estado de Aguascalientes, merecedor a un estímulo económico, así como un pergamino de reconocimiento, que le son entregados por el diputado Francisco José Peniche Bolio, integrante del Jurado Calificador.



2º lugar; Sr. Sergio Segreste, Oaxaca.

Segundo lugar, al señor Sergio Segreste Ríos, del Estado de Oaxaca; merecedor de un estímulo económico, así como un pergamino de reconocimiento que le son entregados por el senador Trinidad Lanz Cárdenas, Presidente de la Comisión de Gobernación Primera Sección, de la Honorable Cámara de Senadores.

Finalmente, el ganador del Concurso Nacional, el señor Juan Antonio Ruibal Corella, del Estado de Sonora, quien recibe de manos del diputado Juan José Osorio Palacios, Presidente de la Gran Comisión de la Honorable Cámara de Diputados, el cheque y pergamino de primer lugar al que se hizo acreedor por su valiosa participación.

El Presidente de la Comisión Especial para la Conmemoración del LXXX Aniversario es el Diputado Jorge Moreno Collado, Presidente del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Honorable Cámara de Diputados y del Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas.



3er lugar; Aguascalientes

Mensaje de *Quórum* a sus lectores

El Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, con el propósito de enriquecer el contenido de esta publicación, invita a diputados, senadores, investigadores y a todos los interesados en la vida parlamentaria y en los aspectos históricos, políticos, económicos, sociales y culturales de nuestro país, a colaborar con trabajos de análisis en estos temas.

Para tener un adecuado manejo de los trabajos, se deberán tomar en cuenta los lineamientos siguientes:

- 1) El envío de un trabajo a *Quórum* supone la obligación del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones en español. De igual manera, los autores conceden a la revista el permiso automático para que su material se difunda en diversas publicaciones que el Instituto considere de interés.
- 2) Los trabajos deben referirse a la cuestión parlamentaria, política y económica de nuestro país, así como a todo lo relativo a las ciencias sociales; éstas se sujetarán al dictamen del Comité Editorial. Son bienvenidas las colaboraciones sobre otras disciplinas siempre y cuando se vinculen a las mencionadas.
- 3) Cada colaboración debe incluir una hoja con la siguiente información: a) Título del trabajo, de preferencia breve, sin sacrificio de la claridad. b) Nombre del autor, cargo académico o profesión y un curriculum vitae breve. c) Fotografía tamaño credencial a color. d) Domicilio, teléfono u otros datos que permitan a *Quórum* comunicarse fácilmente con el autor.
- 4) Los trabajos han de ajustarse a las siguientes normas:
 - a) Su extensión será de 10 cuartillas como mínimo y de 15 como máximo.
 - b) Si el material se elaboró en computadora, enviar el disquete del texto, con dos impresiones en papel. Especificar el nombre del archivo y del procesador de palabras, de preferencia WORD versión 6.0 (Windows).
 - c) El formato de las cuartillas es a doble espacio y sin cortes de palabras (alrededor de 27 renglones de 64 caracteres).
 - d) Las referencias bibliográficas se deben disponer en la forma convencionalmente establecida en español. Es decir, en el cuerpo del texto se indican sólo con un número y al pie de página (o agrupadas al final) las fichas completas correspondientes. La bibliografía adicional se agrupa, sin numeración, al final del artículo.
- 5) *Quórum* se reserva el derecho de hacer los cambios editoriales (no de contenido) que considere convenientes. No se devuelven los originales.
- 6) Los trabajos deberán ser enviados al Instituto de Investigaciones Legislativas:

Av. Congreso de la Unión s/n, Edif. B, P.B., Col. El Parque
Deleg. Venustiano Carranza, 15969 México, D.F.
Tel. 628-14-21 , 628-13-00 ext. 3127.

NOTA: La Revista *Quórum* ha sido de distribución gratuita; sin embargo, debido a los altos costos de edición y para garantizar su oportuna publicación, ésta se mantiene de las aportaciones voluntarias de sus lectores. Usted podrá seguir apoyando a este medio de información parlamentaria, enviando su donativo (\$100.00 por un año) en forma de cheque certificado, de caja, giro postal o giro telegráfico en favor del Instituto de Investigaciones Legislativas al domicilio arriba citado.