

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, número 286

TÍTULO PRIMERO

DE LA NATURALEZA Y ATRIBUCIONES DEL CONGRESO DEL ESTADO

Capítulo I. De la Naturaleza del Congreso del Estado

Artículo 1º. La presente Ley tiene por objeto regular la organización y el funcionamiento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guerrero, conforme a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado; así como definir las normas y los criterios para el ejercicio de sus atribuciones mediante la planeación, conducción y control de la función legislativa.

La presente Ley, así como sus reformas, adiciones y derogaciones, no podrán ser objeto de veto alguno, ni requerirán para su vigencia de la promulgación del Titular del Poder Ejecutivo Estatal, el Congreso del Estado, en su caso, ordenará su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para el conocimiento general y efectos legales procedentes.

Artículo 2º. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una Cámara de Diputados denominada Honorable Congreso del Estado.

Artículo 3º. El Congreso del Estado tiene plena autonomía para el ejercicio de sus facultades y atribuciones, así como para el ejercicio de su presupuesto de egresos y para organizarse administrativamente con apego a lo previsto en la Constitución Política del Estado y a lo que disponga esta Ley. Cada año formulará y aprobará su presupuesto de egresos.

(Párrafo Segundo. Derogado)

Artículo 4º. El Congreso del Estado se compondrá por representantes populares denominados Diputados, electos en su totalidad cada 3 años, conforme al número, proceso y principios que establecen la Constitución Política Local y el Código Electoral del Estado.

Artículo 5º. Los Diputados tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

Artículo 6º. El ejercicio de las funciones del conjunto de Diputados durante el tiempo de su encargo, constituye una Legislatura del Congreso

del Estado, la que se identificará con el número ordinal sucesivo que le corresponda.

Comentario: Es de llamar la atención que ninguno de los seis artículos que integran este capítulo primero, hacen referencia a la naturaleza del Congreso del Estado; consideramos este hecho un ejemplo de falta de técnica legislativa; la incongruencia entre lo que representa o trata de transmitir el nombre de los títulos y capítulos, con el contenido de los mismos.

Miguel López Ruiz, en su obra *Redacción Legislativa*,¹ cita a Montesquieu: “Es esencial que las palabras de las leyes exciten las mismas ideas en todos los hombres”. Con relación a lo anterior, el mismo autor en la parte introductoria de su libro considera que: “De ahí la necesidad de que las normas jurídicas sean redactadas con toda claridad y precisión para no suscitar dudas e injusticias en su aplicación”. Que importante y urgente es la de establecer el servicio civil de carrera en el poder legislativo (en el caso de Guerrero, solo falta su respectiva reglamentación), para contar con personal humano preparado en la técnica de redacción legislativa y demás actividades; hoy al personal se le considera como capital humano. El gasto en su capacitación es visto como una inversión para cualquier organización o institución.

El presente capítulo no hace referencia a la naturaleza del Congreso del Estado, más bien, su contenido es con relación al objeto y a la naturaleza jurídica de la presente Ley Orgánica.

Tal vez el artículo 3 en forma indirecta hace referencia a la naturaleza del Congreso, cuando señala que: “El Congreso del Estado tiene plena autonomía para el ejercicio de sus facultades y atribuciones, así como el ejercicio de su presupuesto de egresos y para organizarse administrativamente con apego a lo previsto en la Constitución Política del Estado y a lo que disponga esta Ley. Cada año formulará y aprobará su presupuesto de egresos”.

Si hiciéramos una interpretación gramatical de este artículo tercero, entenderíamos que el Congreso del Estado es un “órgano autónomo”, por lo tanto, tendría las mismas características jurídicas que cualquier órgano autónomo: Consejo Estatal Electoral, Tribunal Estatal Electoral, Comisión Estatal de los Derechos Humanos, Órgano de Fiscalización Superior; lo cual no es así.

En cambio, el artículo 25 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero dispone que: “El poder del Estado reside en el pueblo y se ejerce por los órganos que lo representan en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución”.

Este artículo constitucional nos ilumina y nos lleva a la verdad jurídica para afirmar que la naturaleza del Congreso del Estado es la de un “Órgano Público Soberano” u “Órgano Constitucional Soberano; para el Doctor Elisur Arteaga Nava, la naturaleza del Congreso es la de un *Órgano Colegiado*.

André Hauriou, considera que el término soberanía ha transitado en tres momentos: Soberanía de la Nación-Persona, Soberanía Popular y la nueva Teoría de la Soberanía Parlamentaria: “En la combinación de las dos concepciones de la soberanía, que han desembocado en la formación de la amalgama cuyos contornos generales

¹ Véase López Ruiz, Miguel, *Redacción legislativa*, México: Senado de la República, 2002.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

acabamos de citar, existe un elemento que ha sobrevivido con mucha fuerza, el de la transmisión de la soberanía (sea la de la nación-persona o la del conjunto de los ciudadanos) a la Asamblea de representantes"... por otra parte, las dos traducciones revolucionarias del principio de la soberanía nacional (soberanía de la nación-persona o soberanía popular) consideran la delegación a la Asamblea representativa como la más importante, por razón de que es la Asamblea la que vota la ley.²

Proponemos la siguiente redacción para determinar la naturaleza del Congreso, para una eventual reforma a la Ley en comento; el contenido que proponemos fue tomado del Reglamento del Congreso de la República del Perú:

Art. *El Congreso del Estado es el órgano colegiado constitucional representativo del pueblo, encargado de realizar las funciones legislativas, de control político y las demás que establece la Constitución del Estado. Es unicameral y está integrado por 28 Diputados de mayoría relativa y hasta por 18 Diputados de representación proporcional.*

En los documentos oficiales, el Congreso será denominado H. Congreso del Estado.

Art. *El Congreso es soberano en sus funciones. Tiene autonomía normativa, económica, administrativa y política.*

Art. *La función legislativa comprende el debate y la aprobación de reformas de la Constitución, de leyes y resoluciones legislativas, así como su interpretación, modificación y derogación, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución Política y la presente ley.*

Comprende, asimismo, el debate y la aprobación de las modificaciones de esta ley, las cuales no podrán ser objeto de veto alguno, ni requerirán para su vigencia de la promulgación del titular del Poder Ejecutivo Estatal; independientemente de publicarla en la Gaceta Legislativa, ordenará su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para el conocimiento general y efectos legales procedentes.

Art. *La función de control político comprende... (Juicio político, revocación y suspensión del cargo público entre otros).*

Art. *Son funciones especiales del Congreso designar al titular del Órgano de Fiscalización Superior, Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, a los miembros del Tribunal Superior de Justicia, a los integrantes del Consejo Estatal Electoral y Tribunal Estatal Electoral; miembros del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, así como el Procurador General de Justicia de conformidad al procedimiento establecido en la Constitución Local.*

Decíamos líneas arriba, que propiamente el articulado de este capítulo hacen referencia al objeto de la ley. Según el artículo primero, el objeto de la ley comprende fundamentalmente dos aspectos: a) Regular la organización y regular el funcionamiento del poder legislativo; y b) Definir las normas y los criterios para sus atribuciones mediante la planeación, conducción y control de la función legislativa.

El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, con relación a la voz Ley Orgánica, nos dice: "Los tratadistas denominan leyes orgánicas a aquellas cuyo objeto es, precisar las bases de organización y funcionamiento de una institución determinada.

² Véase Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, España: Ariel, 1960, p. 355.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

Otros son más específicos y dicen: son leyes orgánicas las que organizan, no a cualquier órgano del Estado, sino a los tres poderes que ejercen la soberanía y a los que legitima democráticamente” (pág. 587)

Orgánica, se escribe en otros idiomas: Portugués **orgânico**; Inglés **organic**; francés **organique**; Alemán **organisch**, e Italiano, **orgánico**.

El segundo párrafo del artículo primero, es interesante porque resalta los actos soberanos del poder legislativo, como es el hecho de darse su propia ley orgánica la cual no puede ser vetada por el Poder Ejecutivo; su fundamento lo encontramos en la Constitución en su título séptimo “Del poder Legislativo”, Capítulo V: “De las Atribuciones del Congreso”, art. 47. Son atribuciones del Congreso del Estado:

Fracción I...

Fracción II...

Fracción III...

Fracción XLII. Expedir su Ley Orgánica, misma que determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los Diputados, según su afiliación del partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en el Congreso, la cual no podrá ser objeto de veto ni requerirá para su vigencia de la promulgación del titular del Poder Ejecutivo Estatal, así como también éste tendrá la facultad de aprobar y ejercer su presupuesto en forma autónoma”.

Espíritu igual lo encontramos en esta misma Ley Orgánica, en su artículo 7 fracción XLIII, referente “De las atribuciones del Congreso del Estado: “Expedir su Ley orgánica, en la que se establecerá su forma de organización y los procedimientos para la agrupación de los Diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados”.

El artículo 2º de la Ley en comento, hace referencia al monopolio del ejercicio del poder legislativo, depositándose en un órgano colegiado denominado Honorable Congreso del Estado, el cual, según el artículo 3º, tiene plena autonomía para el ejercicio de sus facultades y atribuciones: “*El ejercicio del poder legislativo se deposita en una Cámara de Diputados denominada Honorable Congreso del Estado*”.

Es importante recordar lo que dispone el artículo 26 de nuestra Carta Magna local: “El poder público del Estado se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo”. Montesquieu, consideraba que: “cuando se reúnen en una misma persona o en el mismo cuerpo de la magistratura la potestad legislativa y la potestad ejecutiva, no existe libertad, ya que cabe temor de que el mismo monarca o el mismo senado pueden hacer leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente”.

Con el constitucionalismo moderno se entierra: “La voluntad del Rey es ley”; “El Rey es Emperador en su reino”, el Rey no recibe su reino más que de Dios”; con el advenimiento del parlamento, el pueblo juega un papel fundamental en el ejercicio de la división de poderes; a Rousseau, la soberanía reside en el pueblo, tal y como lo dispone el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por ello, André Hauriou, propone la siguiente definición del Derecho constitucional: “su misión es la de organizar, en el marco del Estado-Nación, una coexistencia pacífica del poder y de la libertad”... “El objeto del Derecho Constitucional

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

es el encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos”; el Estado moderno gira en torno al hombre: es su principio y fin.

El artículo 4º de esta ley nos dice quienes integran el Congreso del Estado: “representantes populares denominados Diputados electos en su totalidad cada tres años.

Es importante la forma en como realiza la personalidad o representatividad de los congresistas en el Perú: “Los Congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo” (Reglamento del Congreso de la República del Perú, art. 14).

Sería importante agregar en la Ley en comento un artículo con el siguiente texto: “*Los Diputados representan al pueblo de Guerrero. No están sujetos a mandato imperativo*”.

Los doctores Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, consideran que: “Puede afirmarse que las características en la Teoría clásica del sistema representativo son las siguientes:

- a) El representante lo es de todo el pueblo, de toda la nación y no sólo del Distrito Electoral que lo eligió;
- b) El representante en su actuación es independiente de sus electores, estos no le pueden indicar en qué sentido debe votar en el parlamento;
- c) El representante es pagado por el Estado y no por los votantes;
- d) Los votantes no pueden hacer renunciar al representante mediante la concepción de que revocan el mandato;
- e) El representante no tiene por qué rendir informes o cuentas a los ciudadanos que lo eligieron; y
- f) La elección del representante se basa en el principio del voto individual, logrando la curul quien obtuvo la mayoría de los votos en ese determinado distrito”.³

Contradictorias de verdad resultan las anteriores características de la representación política con lo dispuesto en esta Ley Orgánica en su artículo 181, que dispone entre otras cosas: “es obligación de los diputados visitar su respectivo distrito en los períodos de receso del Congreso... Es obligación de los diputados rendir anualmente un informe escrito del ejercicio de sus funciones”. Lo anterior tiene su fundamento en el artículo 46 de la Constitución Local, que señala: “Cada diputado será gestor y promotor del pueblo. Visitará su respectivo distrito en los períodos de receso del Congreso”.

Existen estudios que demuestran que un ochenta por ciento del tiempo del representante político lo dedica como gestor y tan sólo un veinte por ciento como legislador, que es su función trascendental; por este fenómeno, también existen estudios que demuestran que el ochenta o noventa por ciento de los legisladores carecen de los conocimientos y por ende, del perfil para ser verdaderos representantes políticos en el área legislativa.⁴

Pero volviendo con la idea de que los diputados no están sujetos a mandato imperativo alguno, sí debemos de reconocer que hay un fenómeno mundial y nacional, que bien podría llamarse “mandato imperativo partidista”, que es el hecho de que los representantes políticos en sus funciones se ven “maniatados por la disciplina

³ Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo, *Derecho constitucional*, México: IFE, 1993, pp. 86-87.

⁴ Ver Bidart Campos, Germán José, *Doctrina del estado democrático*, Buenos Aires, Argentina: Ediciones Jurídicas Europa-América, pp. 191-200.

partidista” en detrimento de los intereses colectivos; la partidocracia a que hace mención Giovanni Sartori o la Ley de Hierro de Robert Michels.

Germán José Bidart Campos, en su citada obra se pregunta: “¿hay verdadera representación en el parlamento? toda la mística democrática representativa lo sostiene. Toda la realidad social y política lo desmiente”.

En la misma obra, Bidart Campos cita a Roger Lacombe: “Lo absurdo del trabajo parlamentario radica en que una numerosísima asamblea, compuesta de miembros mediocrementemente competentes y a los cuales les falta hasta el tiempo necesario para informarse, debe resolver problemas numerosos, difíciles, técnicos y variados”. Termina Bidart Campos diciendo: “Las más de las veces es desgraciadamente, un afán electoral proyectado hacia futuros comicios el que preside los proyectos, las deliberaciones y las leyes; se busca más la popularidad del partido que la justicia y el bienestar común”.

En el año 600 de nuestra era, el pensador enciclopédico, San Isidoro de Sevilla, sentenció que “la Ley deberá ser honesta, justa, conforme a la naturaleza, conforme a las costumbres patrias, conveniente al lugar y tiempo, necesaria, útil, manifiesta, para que no caiga alguien en engaño por su oscuridad, no acomodada a ningún interés privado, sino limitada a la común utilidad de la ciudad”.

Al existir falta de credibilidad de la institución representación política y por ende, la de los partidos políticos, -como lo sostiene Karl Loewenstein en su obra: *Teoría de la Constitución*-, el contenido de la Constitución se traduce en la suma de los factores reales de poder de una nación.⁵

Al perderse la identidad entre representante y representado, las ideas críticas de Lenin acerca de la filosofía política occidental cobran vigencia; consideraba que la democracia occidental era una democracia gobernada (por los opresores); en cambio, en la Rusia socialista, la democracia era gobernante (el pueblo representado a través de la dictadura del proletariado).

En julio de 1997, el expresidente español Felipe González, fue invitado como conferencista magistral a la cátedra Julio Cortázar en la Universidad de Guadalajara; la conferencia la intituló: “Siete asedios al mundo”, y en una de sus partes de esta conferencia, argumentó: “La aproximación del poder al pueblo, del representante al representado es un signo de nuestro tiempo que hace más complejo el ejercicio del poder”.

Por otra parte, el artículo 5º hace referencia al principio de igualdad entre todos los diputados: uninominales, plurinominales e independientemente de su afiliación partidista o ideológica; recordemos que representan al pueblo de guerrero, no a sus institutos políticos.

Por último, el artículo 6º, dispone lo que es una legislatura. Denominándose así, al ejercicio de las funciones del conjunto de diputados durante su encargo; además, dispone que cada legislatura se debe de identificar con el número ordinal sucesivo que le corresponda; lo anterior es con la finalidad de identificar o personalizar a los diputados que pertenecieron al Congreso Local durante tres años, permitiendo así, conocer o identificar más fácilmente su trabajo legislativo durante su respectivo período.

José Gilberto GARZA GRIMALDO

⁵ Ver Lasalle, Fernando, ¿Qué es una Constitución?.

Capítulo II. De las atribuciones del Congreso del Estado

Artículo 7º. Al Congreso del Estado le corresponde el ejercicio de las facultades que le confieran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, la presente Ley y las demás disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 8º. Son atribuciones del Congreso del Estado:

- I. Expedir Leyes y Decretos en todas aquellas materias que no sean de la competencia exclusiva de la Federación, en términos del artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Ejercer ante el Congreso de la Unión el derecho de iniciativa de Leyes o Decretos, conforme al artículo 71, Fracción III de la Constitución General de la República;
- III. Elaborar las Leyes Locales cuya expedición haga obligatoria la Constitución Federal;
- IV. Expedir anualmente la Ley de Ingresos del Estado, señalando las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto;
- V. Legislar sobre el Municipio Libre sujetándose a lo establecido por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- VI. Dictar las disposiciones relativas a la seguridad pública del Estado;
- VII. Legislar en todo lo relativo al sistema penitenciario del Estado teniendo como bases la educación y el trabajo para lograr la readaptación social de los sentenciados;
- VIII. Expedir Leyes por las cuales se establezcan instituciones para el tratamiento de menores infractores;
- IX. Legislar en materia de expropiación por causa de utilidad pública;
- X. Legislar en materia de organismos descentralizados por servicio mediante la iniciativa del Jefe del Ejecutivo;
- XI. Instituir por medio de Leyes, Tribunales de lo Contencioso Administrativo para dirimir controversias entre la Administración Pública, Estatal o Municipal y los particulares;
- XII. Dictar Leyes para combatir enfermedades y vicios que puedan traer como consecuencia la degeneración de la especie humana, la disminución o pérdida de las facultades mentales u otro daño físico irreversible, conforme a lo dispuesto por las Leyes Federales de la Materia;
- XIII. Legislar en materia de división territorial del Estado a fin de crear, suprimir o fusionar municipalidades o distritos, aumentar o disminuir sus respectivos territorios, anexándoles o segregándoles pueblos o localidades, para una mejor administración general, mediante iniciativa del Titular del Poder Ejecutivo;
- XIV. Establecer las bases respecto de la administración, conservación o inversión de los bienes del Estado y la enajenación de aquellos que no sean susceptibles de aplicarse a un servicio público u otro uso;

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

XV. Aprobar las Leyes de Ingresos de los Ayuntamientos y revisar sus cuentas públicas, en términos de Ley;

XVI. Dictar las Leyes necesarias en el ramo de educación pública que no sean de la competencia de la Federación;

XVII. Excitar a los Poderes de la Unión a que protejan al Estado en los casos a que hace referencia el artículo 119 de la Constitución General de la República;

XVIII. Examinar, discutir y aprobar, a más tardar en el mes de diciembre de cada año, el Presupuesto de Egresos del Estado y expedir su Ley relativa. El Congreso no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la Ley. En caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se tendrá por señalada la que hubiese sido fijada en el presupuesto del año anterior o al de la Ley que estableció el empleo.

En el caso de que el Presupuesto de Egresos propuesto por el Ejecutivo no fuese aprobado, a más tardar el día 31 de diciembre de cada año, seguirá vigente el aprobado el año inmediato anterior;

XIX. Revisar los ingresos y egresos públicos estatales del cuatrimestre correspondiente, otorgando constancia definitiva de aprobación, en su caso, o exigiendo las responsabilidades a que haya lugar;

XX. Convocar a elecciones extraordinarias para Diputados cuando no se hubieren realizado en el periodo respectivo o hubiesen sido declaradas nulas las efectuadas, y proveer lo conducente;

XXI. Convocar a elecciones extraordinarias para Ayuntamientos, cuando por cualquier circunstancia:

a) No se hubiese podido verificar la elección en el periodo correspondiente.

b) Que la elección hubiere sido declarada nula.

c) Cuando sin causa justificada, no concurrieren los miembros necesarios para su instalación;

XXII. Elegir por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a los magistrados del Tribunal Electoral del Estado y a los Consejeros Electorales del Consejo Estatal Electoral, de conformidad con lo previsto en la Ley de la materia y, recibirles la protesta de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado y las Leyes que de una u otra emanen.

Aprobar el nombramiento de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en los términos de la ley respectiva;

XXIII. Discutir y aprobar en su caso, en el improrrogable término de diez días a partir de que son recibidos, los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de los Consejeros de la Judicatura hechos por el Gobernador. Si el Congreso no resuelve dentro del término antes citado, se tendrán por aprobados los nombramientos. Toda negativa de aprobación deberá ser fundada y motivada por el Congreso. En el caso de

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

dos rechazos consecutivos de las personas propuestas, el Gobernador hará el nombramiento a favor de persona distinta a las rechazadas;

XXIV. Recibir de los Diputados, del Gobernador electo, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, de los Consejeros de la Judicatura y de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la protesta de guardar y hacer guardar la Constitución General de la República, la particular del Estado y las Leyes que de una u otra emanen.

XXV. Elegir en los términos que establece la Constitución Política del Estado al Procurador General de Justicia del Estado y en términos de la Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia del Estado al Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales y recibirles la protesta de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado y las Leyes que de una u otra emanen.

XXVI. Suspender Ayuntamientos o declarar que éstos han desaparecido, y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, conforme a las hipótesis previstas y al procedimiento de la Ley correspondiente.

El acuerdo deberá ser tomado por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, oyendo al Ejecutivo del Estado, siempre y cuando los miembros del Ayuntamiento respectivo hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas, así como hacer los alegatos que a su juicio convengan;

XXVII. En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento por las causas que la Ley prevenga, si conforme a ésta no procediere que entraren en funciones los suplentes, el Congreso del Estado designará de entre los vecinos al Consejo Municipal, que concluirá el periodo respectivo;

XXVIII. En el supuesto caso de tenerse que realizar nuevas elecciones, se nombrará un Consejo Municipal provisional que fungirá hasta en tanto toma posesión el nuevo Ayuntamiento. Si no se verificaran las nuevas elecciones por causas no imputables al Congreso, éste podrá ratificar el nombramiento del Consejo Municipal que se hubiere designado provisionalmente, para que con carácter definitivo, cubra el término legal que correspondería al Ayuntamiento que debió ser electo;

XXIX. Resolver las licencias o renunciaciones por causas graves de sus propios miembros, de los integrantes de los Ayuntamientos, del Gobernador y de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia. En el caso de las licencias que se concedan a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, sólo conocerá cuando éstas excedan de dos meses;

XXX. Hacer comparecer a los Presidentes Municipales a efecto de informar sobre la marcha general de la administración y sobre cualquier asunto relacionado con ésta;

XXXI. Constituirse en Colegio Electoral para nombrar al Gobernador Interino, cuando la falta temporal del Gobernador Constitucional sea mayor de treinta días; asimismo, para designar al ciudadano que deba

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

reemplazarlo, de conformidad con lo establecido en los artículos 69 al 73 de la Constitución Política del Estado;

XXXII. Autorizar al Jefe del Ejecutivo para celebrar convenios sobre los límites del territorio del Estado, quedando sujetos a la aprobación del Congreso Local, y a la ratificación del Congreso de la Unión;

XXXIII. Ejercer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la representación del Estado en todos aquellos juicios originados por diferencias existentes con otros Estados sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, promoviendo demandas o contestándolas;

XXXIV. Autorizar al Ejecutivo para negociar empréstitos sobre el crédito del Estado, aprobarlos y decretar la manera de pagar la deuda;

XXXV. Nombrar y remover al Oficial Mayor del Congreso, al Auditor General del Estado, a los Directores de Administración y Comunicación Social del H. Congreso del Estado y al Director del Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”, en los términos que marque la Ley respectiva;

XXXVI. Cambiar la residencia de los Poderes del Estado;

XXXVII. Informar al Congreso de la Unión en los casos a que se refiere el artículo 73, fracción III inciso 3º, de la Constitución General de la República y ratificar, previos los estudios y observaciones, la resolución que dicte el propio Congreso Federal, de acuerdo con los incisos 6º y 7º de la misma fracción III;

XXXVIII. Recibir las denuncias en contra de sus miembros, del Gobernador del Estado, Magistrados, miembros de los Ayuntamientos y funcionarios que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, procediendo en los términos de los artículos 110 al 114 de la Constitución Política del Estado;

XXXIX. Autorizar al Ejecutivo Estatal y a los Ayuntamientos para enajenar, donar o permutar inmuebles que formen parte del patrimonio del Estado o del Municipio;

XL. Determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos religiosos;

XLI. Expedir las Leyes que rijan las relaciones laborales del Estado, los Municipios y los organismos públicos coordinados y descentralizados del Estado de Guerrero con sus trabajadores, conforme a lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias;

XLII. Legislar en materia del Patrimonio Familiar;

XLIII. Expedir su Ley Orgánica, en la que se establecerá su forma de organización y los procedimientos para la agrupación de los Diputados, según su afiliación de Partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados;

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

- XLIV. Establecer en favor de los Municipios las contribuciones, rendimientos de los bienes que les pertenezcan y otros ingresos que a su juicio deban incorporar a su patrimonio;
- XLV. Autorizar, en su caso, lo previsto en el artículo 28 párrafo sexto de la Constitución Federal de la República;
- XLVI. Expedir la Ley de Planeación del Estado;
- XLVII. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía financiera, técnica y de gestión el desempeño de las funciones de la Auditoría General del Estado, en los términos que disponga la Ley;
- XLVIII. Expedir Leyes en materia de fomento al turismo y de regulación de sistemas de tiempo compartido y multipropiedad, y
- XLIX. Expedir las Leyes que sean necesarias, a fin de hacer efectivas las facultades anteriores, así como cualesquiera otras concedidas por la Constitución Política Local a los Poderes del Estado y a los Municipios.

Comentario: *En relación al artículo 7.* En términos de la Constitución General de la República, la legislatura del Estado de Guerrero, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá suspender ayuntamientos, declarar que han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas, y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En este tenor, en caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, la legislatura del Estado designará de entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán el periodo respectivo; este Consejo estará integrado por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán rendir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente a lo dispuesto por su artículo 115, fracción II, la legislatura del Estado deberá expedir las leyes en materia municipal, que establecerán las facultades de los ayuntamientos, para aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la Administración Pública Municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Adicionalmente, también corresponde a la legislatura del Estado de Guerrero, en términos de la Constitución General de la República, emitir las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el Gobierno del Estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de las normas de aplicación general para celebrar los convenios celebrados entre municipios del propio Estado de Guerrero, o bien, los que se celebren con municipios de otros estados, caso en el cual deberán contar con la aprobación de las legislaturas respectivas de esos estados.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

Asimismo, la legislatura estatal deberá emitir las normas que regulen los convenios que celebren los municipios con el Gobierno del Estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones que forman parte de la hacienda municipal.

Las atribuciones que corresponden al Congreso del Estado conforme a la Constitución Política del Estado de Guerrero, se contienen en el capítulo V de este cuerpo normativo, las cuales en los preceptos siguientes se desglosan, motivo por el cual no se hace mayor comentario a efecto de no incurrir en reiteraciones innecesarias.

Tomando en consideración la vertiginosa evolución que caracteriza a los diversos ordenamientos existentes en la actualidad, la Ley Orgánica que se comenta deja abierta la posibilidad para que en diversas disposiciones jurídicas puedan también figurar facultades del Congreso del Estado.

En relación a la fracción I, del artículo 8º. Si bien es cierto que el contenido de esta fracción remite al artículo 124 de la Constitución General, lo cierto es que dicho precepto hace mención únicamente a que las facultades que no están expresamente concedidas por la propia Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados. Sin embargo, es el artículo 73 de la Carta Magna el que enumera las facultades exclusivas del Congreso de la Unión; por lo tanto, para efecto de determinar las materias que no sean de competencia exclusiva de la Federación y por ende, susceptibles de ser materia de atribución del Congreso del Estado, es preciso hacer una revisión conjunta de los dos preceptos constitucionales referidos.

En relación a la fracción II, del artículo 8º. La fracción III del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hace mención lisa y llana a que el derecho de iniciar leyes o decretos compete, entre otros, a las legislaturas de los estados; al respecto, habrá de considerarse que esta facultad que corresponde a la legislatura del Estado, consistirá en que la iniciativa de ley que presente pasará necesariamente a la comisión respectiva, en términos de la propia norma fundamental.

En relación a la fracción III, del artículo 8º. En párrafos precedentes se indicó que dentro de estas leyes cuya expedición es obligatoria se encuentran las leyes en materia municipal, base para la expedición de los ayuntamientos de todas las disposiciones de carácter administrativo que posibiliten el cumplimiento de las funciones de gobierno.

Complemento de lo anterior es la obligación de la legislatura estatal de emitir las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resuelvan los conflictos suscitados entre los municipios del Gobierno del Estado, o entre los propios municipios, con motivo de los convenios de colaboración que se generen.

Una obligación adicional para el Congreso del Estado lo es también la expedición de su propia Ley Orgánica, materia del presente análisis.

En relación a la fracción IV, del artículo 8º. Esta obligación encuentra su fundamento en la Constitución Política del Estado, específicamente en el artículo 47, fracción IV, que establece de manera específica la obligación de expedir anualmente la Ley de Ingresos del Estado, que constituye la primera parte de esta obligación, pues existe una segunda, consistente en que también la legislatura del Estado deberá señalar las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, las cuales habrán de tener las características de las disposiciones fiscales, sobre todo las relativas a su vigencia.

En relación a la fracción V, del artículo 8º. La base de la división territorial y organización política y administrativa de las entidades federativas es el Municipio Libre, en términos del artículo 115 de la Constitución General de la República. A partir del año

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

de 1983 entró en vigor la reforma constitucional federal, que modificó a esta célula de organización administrativa, otorgándole una nueva dimensión dentro de la estructura del Estado Mexicano, que tiene como sustrato una serie de nuevas facultades y atribuciones para sus órganos de gobierno.

En aras de mantener la autonomía municipal y asimismo, de que la soberanía de las entidades federativas no vulnere aquélla, es que la Constitución Política Federal tiene la atinencia de establecer los límites a los que debe sujetarse la legislatura del estado al momento de emitir nuevos cuerpos normativos que rijan la vida del Municipio Libre.

De esta manera, las bases constitucionales federales determinan la integración de los municipios estableciendo que serán gobernados por un ayuntamiento de elección popular directa; prohíbe expresamente la reelección para el periodo inmediato de sus integrantes; asimismo concede a las legislaturas locales la posibilidad que mediante el acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la Ley Local prevenga, previa oportunidad otorgada a sus integrantes para rendir pruebas y formular alegatos.

Este mismo precepto constitucional precisa el objeto de las leyes que emitan las legislaturas de los estados y que necesariamente habrán de referirse a las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo a los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares, sujetándose a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

También será objeto de esas leyes el establecer aquellos casos en los cuales se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos, para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio, por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento.

El objeto de esas leyes también será establecer las normas de aplicación general para celebrar los convenios relativos a la colaboración entre municipios así como a la administración hacendaria, estos últimos celebrados con el Gobierno del Estado; también con este último los convenios para la prestación de servicios públicos.

Forman parte de las leyes cuya expedición corresponde a las legislaturas de los estados, las relativas al procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal, cuando al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos, en cuyo caso es necesario que exista previa solicitud del ayuntamiento, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes.

También es facultad de la legislatura de los estados expedir las leyes aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

En relación a la fracción VI, del artículo 8º. A partir de la reforma de 1994, vigente a partir del año siguiente, se modificó a nivel constitucional federal la naturaleza jurídica de la seguridad pública en nuestro país. Hasta antes de esta reforma tal naturaleza jurídica se ceñía a determinarla como un servicio público a cargo de los municipios.

Sin embargo, se adicionó en la época señalada un párrafo al artículo 21 de la Carta Magna para definir a partir de entonces a la seguridad pública como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

competencias constitucionales que les atañen; esto es, la seguridad pública pasó a ser una función estatal.

En esta tesitura se tiene entonces a la seguridad pública como una función a cargo de las propias entidades federativas, que encuentra su fundamento en la Constitución Política Federal y por supuesto, en la Constitución del Estado, la cual establece en el artículo 47, fracción VI, que dentro de las atribuciones del Congreso Estatal, está la relativa a dictar las disposiciones sobre seguridad pública en el Estado de Guerrero.

No existe, por lo tanto, contraposición constitucional en relación a la naturaleza jurídica de la seguridad pública, pues es incuestionable que se trata de una función estatal, la cual en todo caso puede ser ejercida a través de los propios municipios, siendo por lo tanto inconcuso el que la legislación aplicable en esta materia es facultad exclusiva de la legislatura del Estado.

En relación a la fracción VII, del artículo 8º. La disposición contenida en el presente apartado, se refiere al sistema penitenciario estatal, es decir, implica al mismo tiempo una taxativa para la legislatura del Estado por cuanto al ámbito Federal, pues como sabemos la cuestión relativa al sistema penitenciario a nivel federal, corresponde a la Secretaría de Gobernación.

Precisa que las bases para la readaptación social de los sentenciados serán la educación y el trabajo; en este sentido, toda disposición normativa que se emita al respecto, de ninguna manera deberá exceder los límites que la propia Constitución del Estado establece.

En relación a la fracción VIII, del artículo 8º. Existe mandamiento legal para evitar que se recluyan en los mismos centros a los procesados y sentenciados, en virtud de que su situación jurídica es completamente diferente; con mayor razón se cuida esta circunstancia tratándose de menores infractores.

De ahí que se señale como atribución exclusiva del Congreso del Estado la facultad para expedir leyes tendentes al establecimiento de instituciones para el tratamiento de menores infractores, pues es evidente que lo que se busca no es la mera compurgación de la pena, sino hacer lo posible por reinsertarlos en el grupo social al que pertenecen.

En relación a la fracción IX, del artículo 8º. En concordancia con la legislación federal, la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Guerrero, faculta a este órgano de representación popular a legislar en materia de expropiación, únicamente cuando exista de por medio una causa de utilidad pública, y los detalles de este procedimiento se contienen en la ley correspondiente, tales como la expedición de los decretos respectivos, así como el plazo para liquidar los montos de la indemnización.

En relación a la fracción X, del artículo 8º. Esta fracción otorga la iniciativa para proponer creación, modificación o extinción de organismos descentralizados por servicio, al titular del Poder Ejecutivo en el Estado, en este sentido, el Gobernador es quien cuenta de manera exclusiva con ese atributo en tanto que corresponde al Congreso del Estado la creación de los cuerpos normativos correspondientes, que entre otras disposiciones deben contener las relativas a las facultades que tendrán los organismos de tal manera que jurídicamente cuenten con una personalidad y un patrimonio propios.

En relación a la fracción XI, del artículo 8º. Existen procedimientos que sin que se tramiten ante un órgano jurisdiccional, implican la controversia de derechos del gobernado o de facultades de los órganos o autoridades de la Administración Pública; derivan ordinariamente de cuestiones relativas a la prestación y pago de servicios públicos; al trámite de permisos o autorizaciones para el funcionamiento de giros

mercantiles; a la venta de productos en la vía pública; al funcionamiento de mercados públicos; asuntos relativos al tránsito de vehículos automotores, entre otros.

De esta manera, como una instancia previa para buscar una pronta solución a estas diferencias entre órganos y autoridades estatales o municipales con los gobernados; se prevé el otorgamiento de la facultad a los representantes populares, para mediante la legislación respectiva, crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo, de suerte tal que los gobernados no tienen el desgaste que implicaría acudir ante un tribunal ordinario; y por otro lado, constituyen para las autoridades una oportunidad para que de manera inmediata procedan a corregir su actuación o a proveer en aquello que hayan omitido en la petición del gobernado.

En relación a la fracción XII, del artículo 8º. Se trata de una facultad legislativa que cada vez cobra relevancia en la vida cotidiana. En efecto, la época actual, quizá más que en otras, se ha caracterizado por la aparición de una serie de enfermedades y padecimientos físicos que afectan a la especie humana, que van todavía un tramo adelante de los avances científicos y tecnológicos, algunos incluso han sido clasificados como pandemia.

Estas son razones suficientes para que se contemple en este ordenamiento, la posibilidad de otorgar amplias facultades a la Legislatura del Estado para dictar los ordenamientos legales, que coadyuven al combate no sólo de enfermedades, sino también de vicios, estos últimos otro flagelo que se ha incrementado en épocas recientes.

Se trata entonces de dictar medidas, en el rango de sus facultades constitucionales, que tengan todos los atributos de una ley, sobre todo generalidad y coercitividad, para contener el avance de estos lastres sociales.

La propia Constitución General de la República establece como una taxativa a la libertad de tránsito de todo individuo en nuestro país, la consistente en que para combatir enfermedades que amenacen el conglomerado social, puede proceder la suspensión de dicha garantía del gobernado, hasta en tanto las autoridades sanitarias consideren que los riesgos de ello han desaparecido; pues como es sabido, cuentan las autoridades, con facultades para establecer cercos sanitarios, en cuestiones de salubridad general de la República, cuya finalidad es preservar las condiciones de salud de la población en general.

Debe tenerse presente que en caso de la existencia de epidemias graves o peligrosas, la autoridad sanitaria federal se convierte en ejecutiva y sus disposiciones deben ser obedecidas por las autoridades administrativas del país, según preceptúa la Constitución Federal.

Estas facultades legislativas cobran relevancia, con la reaparición de enfermedades que se consideraban controladas o de plano extinguidas. Ni qué decir de vicios y adicciones, que de suyo traen aparejada la disminución y degeneración de la especie humana; sin embargo, debe tomarse en consideración que la Constitución General establece la facultad en estas materias para el Congreso de la Unión, por ello la participación en estos rubros de la Legislatura del Estado, habrá de darse en observancia de tales disposiciones, en cumplimiento o colaboración a su mandato.

En relación a la fracción XIII, del artículo 8º. El crecimiento en el número de sus integrantes, es un suceso inherente a los grupos sociales, y este ha sido el elemento que se ha tomado como base, para determinar lo que hace algunas décadas era conocida como geopolítica, es decir, la división territorial para fines de gobierno y políticos.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

Corresponde al Congreso del Estado, crear los ordenamientos legales que determinen la división del territorio del Estado; así como para crear, suprimir o fusionar municipalidades o distritos, y modificar sus respectivos territorios, contando también con facultades para segregarlos pueblos o localidades.

Si bien es cierto que la base para lo anterior es principalmente el elemento demográfico o de densidad de población, no debe soslayarse la posibilidad de que sean elementos de otro tipo los que se consideren para ello, tal es el caso de elementos de carácter social como serían las condiciones de extrema pobreza, o bien, de naturaleza política, como en el caso de conflictos entre grupos sociales por razones de tenencia de la tierra e incluso, accidentes naturales que orillarán a asumir estas decisiones.

En relación a la fracción XIV, del artículo 8º. Corresponde también al Congreso Estatal legislar en materia de administración de bienes del Estado, y esta facultad se endereza sobre todo a los bienes inmuebles. Tiene particular importancia esta atribución, pues su amplitud puede ser al grado de abarcar incluso la enajenación de los mismos, a condición de que no sean susceptibles de utilizarse para la prestación de un servicio público. Esta fracción hace referencia además a que tal enajenación procederá si el bien de que se trate tampoco es susceptible de otorgarle otro uso, expresión que sin duda se refiere a algún otro destino que guarde estrecha relación con las tareas de gobierno y que reditúe algún beneficio para la población.

En relación a la fracción XV, del artículo 8º. Esta facultad se ha convertido en un elemento de carácter político, pues ante el panorama actual de la composición de los órganos de gobierno de los ayuntamientos, que pueden ser de diversa filiación política a la que pertenezca el gobierno del Estado y la mayoría que prevalezca en el propio Congreso.

Lo cual implica una mayor responsabilidad para los integrantes de la legislatura, pues la aprobación y revisión a que hace referencia esta fracción, habrán de desempeñarse con total imparcialidad a fin de que el manejo de los recursos públicos se haga con transparencia y legalidad.

En relación a la fracción XVI, del artículo 8º. El gobierno federal tomó la determinación en años recientes, de implementar la descentralización educativa, esto implicó la transferencia de los recursos correspondientes a los Ejecutivos locales; por lo tanto, la administración de los recursos financieros y la toma de algunas decisiones relativas a trámites, son ahora llevados a cabo por las autoridades locales.

Lo anterior sin menoscabo de las facultades a las que se refiere esta fracción, que tienen que ver con el ámbito estatal de la educación pública; luego entonces tales atribuciones de la legislatura local se refieren a la educación pública estatal.

En relación a la fracción XVII, del artículo 8º. La facultad expresa que esta fracción otorga a la legislatura del Estado, es concordante con lo dispuesto por el artículo 119 de la Constitución General, relativo a la protección de los Poderes de la Unión a los Estados contra toda invasión, violencia exterior, sublevación o violencia interior.

Para ello se requiere que medie petición de la Legislatura del Estado, o si ésta no estuviera en periodo de sesiones, tal petición corresponderá al Ejecutivo Estatal.

La protección aludida tiene que ver con las medidas que los poderes federales habrán de asumir, dentro de la esfera de su competencia tales como la movilización de tropas de las fuerzas armadas nacionales; la declaración de suspensión de garantías constitucionales; la desaparición de los poderes constitucionales; entre otros.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

Si bien la fracción se refiere a una excitativa, ésta se traduce en una petición expresa, que habrá de ser examinada, discutida y en su caso aprobada por la propia legislatura estatal, sea que ella misma haya tomado la resolución o en su caso, el titular del Ejecutivo estatal.

En relación a la fracción XVIII, del artículo 8º. La composición heterogénea de los órganos de representación popular, aunado al hecho de que el gobernador puede no pertenecer al partido de la mayoría que prevalezca en las fracciones parlamentarias, podría dar lugar a una parálisis legislativa que afectara la oportuna aprobación del Presupuesto de Egresos del Estado y la expedición de su ley.

Lo anterior se salva mediante la medida dispuesta por esta fracción, en el sentido de mantener la vigencia del presupuesto aprobado en el año inmediato anterior, misma regla que se aplicará cuando se haya omitido señalar la retribución que corresponda a un empleo establecido por la ley.

En relación a la fracción XIX, del artículo 8º. La hacienda pública en la actualidad se encuentra sujeta a la revisión de la población con mayor énfasis que antaño, se ha considerado que arroja mejores resultados la realización de auscultaciones periódicas debido a que se ofrecen con mayor inmediatez. En efecto, la revisión por anualidades implica una serie de complejidades que algunas ocasiones son irresolubles, que incluso permiten que las probables responsabilidades que pudieran existir se diluyan.

La llamada glosa de los informes de la administración pública tiene características de estadística y técnicas, que requieren el análisis de expertos contables, financieros, entre otros; en razón de la actividad que en su vida profesional o cotidiana efectúan los legisladores, no necesariamente cuentan con tales conocimientos, cuestión que se complica aún más cuando el período sujeto a revisión es anual.

De ahí la conveniencia de que en este cuerpo normativo orgánico se prevea la revisión cuatrimestral de los ingresos y egresos públicos estatales, y adicionalmente el otorgamiento de una constancia definitiva de aprobación.

Es preciso puntualizar que tal constancia habrá de otorgarse al titular del poder ejecutivo estatal, en su carácter de responsable de la actuación de la administración pública local, pues en las tareas de gobierno es donde primordialmente se aplica el presupuesto estatal; no debe soslayarse el hecho de que tal responsabilidad de comprobación de aplicación de recursos públicos también es inherente a los titulares de organismos descentralizados o de cualquier otro entre público que disponga de un patrimonio propio constituido por presupuesto de carácter público.

Queda a cargo de la legislatura estatal determinar si también es causa de responsabilidad el llamado subejercicio del presupuesto asignado, esto es, el que órganos o autoridades estatales no dispongan con oportunidad del monto del presupuesto que se les asignó para el cumplimiento de las tareas de gobierno que legalmente les correspondan, a sabiendas de que la aplicación de los recursos en diversas ocasiones se realiza según lo marquen los tiempos electorales.

Sin embargo, la redacción de esta fracción no permite distinguir con claridad la consecuencia que acarrearía la no obtención de una constancia cuatrimestral de aprobación; lo que en todo caso correspondería sería exigir las responsabilidades a que hubiera lugar, y todo lo actuado con posterioridad al período cuatrimestral no aprobado, debe considerarse como válido, en aras de no afectar la función pública.

Por otra parte, dependiendo del servicio público de que se trate, la responsabilidad correspondiente puede originar desde un procedimiento administrativo, hasta la

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

instauración de un juicio político, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales a que haya lugar.

En relación a la fracción XX, del artículo 8º. El contenido de esta fracción reproduce literalmente el texto del artículo 47, fracción XX de la Constitución Política del Estado, que estipula como atribución del Congreso del Estado, precisamente el poder convocar a elecciones extraordinarias para Diputados, en los casos indicados.

Las elecciones ordinarias de diputados al Congreso del Estado deben celebrarse cada 3 años, precisamente el primer domingo del mes de octubre del año de la elección, y en términos de la legislación electoral, el día de celebración de las elecciones ordinarias, será considerado como no laborable en todo el territorio del Estado.

Por otra parte, para el caso de la declaración de nulidad de una elección o la situación análoga de que la fórmula o planilla triunfadora hayan resultado inelegibles por causas supervenientes, la convocatoria a elecciones extraordinarias a que esta fracción se refiere deberá emitirse por el Congreso dentro de los ciento ochenta días siguientes al término del proceso electoral correspondiente.

En relación a la fracción XXI, del artículo 8º. Al igual que en el caso de la fracción anterior, el contenido de esta fracción guarda estrecha relación con el contenido del precepto de la Constitución del Estado relativo a las facultades del Congreso, en este caso el artículo 47 en su fracción XXI.

Las elecciones ordinarias para Ayuntamientos serán también cada 3 años, el primer domingo del mes de octubre del año de la elección, día que se tendrá por no laborable; la convocatoria para la elección extraordinaria debe emitirla el Congreso dentro de los ciento ochenta días siguientes a aquél en que concluya el proceso electoral correspondiente.

Debe precisarse que tanto en el caso de elecciones extraordinarias de Diputados como de Ayuntamientos debe ajustarse la convocatoria a lo establecido por el Código Electoral del Estado, por lo que no podrán restringirse los derechos de los ciudadanos, partidos políticos o coaliciones, ni alterar los procedimientos y formalidades que establece; asimismo no podrán participar los partidos que hubiesen perdido su registro con anterioridad a la fecha de la elección ordinaria, aunque podrán participar en una extraordinaria si hubieran participado con candidato en la elección ordinaria que fue anulada.

En relación a la fracción XXII, del artículo 8º. Esta fracción establece el requisito de que sea una mayoría calificada de los integrantes del Congreso del Estado, la que elija a los magistrados del Tribunal Electoral del Estado, así como a los consejeros electorales del Consejo Estatal Electoral; es decir, el Congreso tiene facultades para intervenir en la designación tanto de la autoridad administrativa, como de la jurisdiccional en materia electoral.

Este tipo de designación garantiza una mayor imparcialidad en estas designaciones y de alguna manera, que el desempeño de magistrados y consejeros electorales estatales se llevará a cabo con apego al mandato de la ley.

En relación a la fracción XXIII, del artículo 8º. Una asignatura pendiente de acuerdo en nuestro país, es el relativo a la forma de elección de los integrantes del Poder Judicial; existe una corriente en la doctrina, cada vez más fortalecida, en el sentido que también deben ser elegidos los integrantes de este poder mediante sufragio universal, secreto y directo; sin embargo, aún falta para concretar esta posibilidad.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

Entre tanto, este ordenamiento preceptúa que la aprobación de estos nombramientos corresponde a la legislatura local, a propuesta del Gobernador, contando para tal aprobación con el improrrogable término de diez días, una vez que han sido recibidos.

Debe hacerse hincapié en que este ordenamiento contempla la posibilidad de discutir las propuestas, lo cual entraña necesariamente que el Congreso tiene la facultad de no aceptar los nombramientos hechos por el Gobernador; pero también prevé la posibilidad de una aprobación tácita a estos, si el propio Congreso nada manifiesta dentro del plazo que tiene para expresar su aprobación.

El contenido de esta fracción también permite deducir que si la negativa de aceptación del Congreso no está fundada y motivada, podrá no ser atendida y en consecuencia, tendrán plena eficacia los referidos nombramientos. Por supuesto que se establece la posibilidad para el Gobernador de sustituir las propuestas rechazadas.

Se trata entonces de la participación de los poderes ejecutivo y legislativo en la integración del tercer poder estatal: el judicial, en su instancia superior.

En relación a la fracción XXIV, del artículo 8º. La legislatura del Estado, en su carácter de depositaria de la soberanía popular y por lo tanto, de representante de la población guerrerense, es a quien corresponde recibir la protesta de ley tanto de quienes habrán de integrar al Congreso; del propio Gobernador electo, así como de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

La doctrina se ha pronunciado en el sentido que este es el origen de toda responsabilidad que guarde relación con el incumplimiento de tareas relativas al servicio público; esto es, si todo servidor público protesta guardar la Constitución Federal, la del Estado y las leyes que de estas emanen, luego entonces cualquier falta que cometa en su ejercicio, implica violentar tal protesta de ley.

En relación a la fracción XXV, del artículo 8º. Esta fracción guarda estrecha relación con la anterior, sólo que en relación a la facultad de la legislatura del Estado para que ante ella, los magistrados de los Tribunales Electoral del Estado y de la Contencioso Administrativo, rindan la protesta de guardar y hacer guardar las normas fundamentales federal y local, así como las leyes emanadas de éstas

Nuevamente cobra relevancia el hecho de que sea ante los representantes populares, donde se cumple con esta obligación legal, pues como se ha señalado en párrafos precedentes, se trata ni más ni menos de los representantes de la soberanía popular.

En relación a la fracción XXVI, del artículo 8º. Esta fracción prevé un procedimiento paraprocesal, pues preceptúa que para efecto de emitir acuerdo de suspensión o desaparición de ayuntamientos, así como para la suspensión o revocación al mandato de alguno de ellos, se deberá escuchar al Ejecutivo o del Estado, y además deberá estarse en el supuesto de que los integrantes del ayuntamiento involucrado, hayan tenido la oportunidad para rendir pruebas y formular alegatos.

Se trata entonces del otorgamiento de una garantía de audiencia, cuya existencia se justifica plenamente por la trascendencia de las medidas a tomarse en dichos acuerdos, al grado de que igualmente se exige que aquél se tome por una mayoría calificada: las dos terceras partes de los integrantes del Congreso.

Esta disposición además tiene sustento en la propia Constitución Política del Estado, pues se encuentra prevista en el apartado correspondiente a las atribuciones del Congreso.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

En relación a la fracción XXVII, del artículo 8º. Lo previsto en esta fracción está referido a que si bien es cierto que el Congreso del Estado tiene facultades para designar a los vecinos que integrarán en Consejo Municipal de carácter provisional, estas personas deberán cumplir con los requisitos que exige la Constitución Política del Estado: ser ciudadano guerrerense en ejercicio de sus derechos (por supuesto que la referencia es a los derechos políticos); originario del municipio que lo elija o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

Es decir, se puede cumplir encontrándose dentro de uno u otro supuesto; no tener empleo o cargo federal, estatal o municipal, 45 días antes de la fecha de su elección (en realidad este requisito se refiere a que en caso de desempeñar alguno de los empleos o cargos señalados, deberá renunciar al mismo en el término precisado); no haber sido sentenciado ni estar procesado por delito doloso que merezca pena corporal, es decir, si alguno se encuentra en el supuesto de haber sido procesado por delito culposo, esto no lo limita para integrar el órgano colegiado municipal; y finalmente no ser ministro de algún culto religioso.

También se aplicarán a los vecinos las limitantes que establece la Constitución Política del Estado para integrar los ayuntamientos de manera ordinaria, y que consisten en que son inelegibles los miembros en servicio activo del ejército y de la armada nacionales, de las fuerzas públicas del Estado y los servidores públicos del Estado o la federación, salvo que se separen del servicio público en los términos precisados anteriormente.

En relación a la fracción XXVIII, del artículo 8º. Ya con anterioridad se indicó que los supuestos para la realización de nuevas elecciones, es que no se haya podido verificar la misma en el periodo correspondiente; que se haya declarado nula, o bien, que sin causa justificada, no concurrieren los miembros necesarios para su instalación.

En este caso, esta fracción prevé la atribución de la legislatura del Estado para nombrar un Consejo Municipal, que tendrá carácter provisional; sin embargo, puede suceder que por diversas razones, no fuera posible llevar cabo las nuevas selecciones; en este caso, también se faculta al Congreso del Estado, para ratificar el nombramiento del Consejo Municipal, que de provisional, se convertirá en definitivo, siempre y cuando sus integrantes cumplan con los requisitos de elegibilidad.

En relación a la fracción XXIX, del artículo 8º. La responsabilidad que entraña la prestación de un servicio público, implica que la ley prevea los procedimientos a seguir para el caso de que sus titulares, los servidores públicos se vean en la necesidad de solicitar licencias o bien renunciar a dichos cargos.

Si corresponde al Congreso del Estado intervenir en los procedimientos de elección de los integrantes de los ayuntamientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, es explicable que sea el propio órgano colegiado de representación popular quien resuelva sobre las licencias o renunciaciones por causas graves de los señalados, así como de los propios miembros del Congreso, con la salvedad de que tratándose de los Magistrados referidos, solo conocerá cuando exceda de dos meses.

Llama la atención que esta fracción haga referencia por renunciaciones por causa grave de los propios integrantes de la legislatura, pues aun en la doctrina se debate sobre si los cargos de elección popular son o no renunciables, con independencia de los argumentos que para ellos se esgriman; en este mismo supuesto encontramos la posible licencia o renuncia del Gobernador.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

En relación a la fracción XXX, del artículo 8º. En relación con esta fracción debe tenerse presente que todos los miembros del Ayuntamiento y el Tesorero Municipal, serán responsables solidariamente de los actos y hechos ilícitos que se cometan con la administración de los fondos municipales, pues tienen la obligación de su vigilancia.

Las cuentas públicas municipales deberán remitirse a la Contaduría Mayor de Glosa de la Cámara de Diputados, a más tardar el día 15 de marzo, y es este órgano quien revisará la exacta aplicación de los fondos públicos y en su caso, determinará las responsabilidades a que haya lugar.

Esta fracción no solamente se refiere a las cuestiones presupuestales, sino en general a los diversos aspectos de la administración municipal, sin embargo, es indudable que las cuestiones relativas al presupuesto son las que cobran mayor relevancia.

En relación a la fracción XXXI, del artículo 8º. En caso de que la falta temporal del gobernador no exceda de 30 días, se encargará del Estado el funcionario que el Ejecutivo Estatal designe. Puede darse entonces el caso de que la falta del Gobernador exceda del plazo señalado, y entonces la Legislatura del Estado se constituye en Colegio Electoral para efectos de nombrar al Gobernador Interino, el que fungirá en el tiempo que dure dicha ausencia.

Ahora bien, si esa falta originalmente temporal se convierte con posterioridad en absoluta, y ocurre en los dos primeros años del periodo constitucional, el Congreso se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y con la presencia de la mayoría del número total de sus miembros, cuando menos, nombrarán en escrutinio secreto y por mayoría de votos, al Gobernador Interino.

En este caso, por la premura del asunto, la Constitución del Estado exige mayoría simple para sesionar y la misma votación para la elección del interino, pues es evidente que es carácter urgente dicha designación.

Si lo anterior ocurriera fuera de los periodos de sesiones del Congreso, entonces la Comisión Permanente deberá citar a los miembros ausentes a una sesión extraordinaria que se llevara a efecto dentro de las 24 horas siguientes, para designar al Gobernador Interino.

En estos dos primeros años del ejercicio constitucional y una vez agotado en anterior procedimiento, el Congreso convocará, dentro de los 10 días siguientes, a elecciones extraordinarias de Gobernador para concluir el periodo respectivo; para tal efecto entre la fecha de la convocatoria y la que se señala para elecciones, deberá existir un plazo no menor de tres meses ni mayor de seis. Y el nuevo Gobernador tomará posesión dentro de los 30 días siguientes a la declaratoria que haga el Congreso constituido en Colegio Electoral.

Sin embargo, puede suceder que la falta absoluta del Gobernador ocurra en los cuatro últimos años del ejercicio constitucional; en este caso el Congreso del Estado, o en su caso la Comisión Permanente, procederán a efectuar los procedimientos reseñados con anterioridad para elegir al Gobernador Sustituto que deba concluir el periodo constitucional.

También se puede actualizar el supuesto de que al iniciar un periodo constitucional no se presente el Gobernador Electo, o bien que la elección no estuviese hecha y declarada el día 1º de abril; en este caso el Gobernador cuyo periodo haya concluido deberá retirarse del cargo, y aquí también tiene facultad el Congreso del Estado para nombrar Gobernador Interino.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

En relación a la fracción XXXII, del artículo 8º. La Constitución Política del Estado establece dentro de las atribuciones del Gobernador la de poder celebrar convenios sobre límites del territorio del Estado, a condición de someterlos para su aprobación al Congreso Local, antes de remitirlos al Congreso de la Unión para su ratificación; esto nos permite aclarar que la autorización a que se refiere esta fracción, habrá de emitirla la legislatura local al momento de que someta al Gobernador, el convenio respectivo para su aprobación; es decir, la autorización se dará sobre un convenio ya realizado, pues justamente la materia de la revisión es el contenido del convenio, por lo que esta fracción no debe entenderse en el sentido de autorizar al Jefe del Ejecutivo Estatal, con antelación a la celebración de los convenios respectivos.

En relación a la fracción XXXIII, del artículo 8º. La representación a que se refiere esta fracción, abarca la totalidad del ente jurídico-político denominado Estado, es decir, al comparecer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la legislatura del Estado lo hace no solo con ese carácter, sino con la representación de todos los integrantes del Estado de Guerrero, pues dicha facultad tiene que ver sobre la necesidad de aclarar conflictos, diferencias o litis que surjan con motivo de la demarcación territorial con otros Estados.

Ahora bien, el texto de la fracción señala expresamente que podrá promover demandas o contestarlas, esta redacción debe interpretarse como de carácter enunciativa, más no limitativa, pues es evidente que el Congreso del Estado no solo estará facultado para ello, sino para realizar cualquier otra gestión jurídico-procesal, relativa al ejercicio de esta facultad ante el máximo tribunal del país.

En relación a la fracción XXXIV, del artículo 8º. Se trata de una facultad del Congreso del Estado que entraña una delicada responsabilidad, pues las experiencias vividas en esta materia permiten concluir que al paso del tiempo se generan complicaciones no previstas al momento de contraer las deudas.

Es preciso entonces que esta facultad se ejerza en la medida de lo posible buscando que los empréstitos contraídos tengan como fechas de pago aquellas que queden contraídas dentro del ejercicio constitucional de que se trate, pues se ha convertido en práctica inveterada que los gobiernos salientes, entreguen administraciones que se encuentran endeudadas durante varios años, lo que de suyo hace difícil la gestión del nuevo gobierno en turno; esto constituye entonces una oportunidad para la Legislatura del Estado para vigilar la temporalidad de dichos empréstitos.

En relación a la fracción XXXV, del artículo 8º. Esta es una natural atribución que corresponde al Congreso del Estado relativa a la designación y remoción de los Servidores Públicos que se enuncian, ya que resulta claro que las funciones a desempeñar en esas instancias, tienen que ver con el adecuado funcionamiento y posturas que sobre diversos asuntos de la vida política y social adopta la propia Legislatura Estatal, de ahí que sea imprescindible una concordancia entre el órgano colegiado de representación popular y las diversas instancias administrativas que lo integran, pues en caso contrario, ello acarrearía desgastes innecesarios.

En relación a la fracción XXXVI, del artículo 8º. La Constitución Política del Estado de Guerrero actualmente establece que se declara Ciudad Capital del Estado y asiento de los Poderes a Chilpancingo de los Bravo, por lo tanto, allí deben residir el Congreso, el Gobernador y el Tribunal Superior de Justicia, salvo los casos en que por circunstancias graves o extraordinarias acuerde el Congreso del Estado trasladar la Capital a otro lugar, a iniciativa del Jefe del Ejecutivo.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

Se tiene entonces que la Ciudad Capital y asiento de los Poderes no tiene el carácter de residencia definitiva, pues conforme a lo señalado esto puede ser modificado, la única discrepancia existente es que mientras que la Constitución Política establece como facultad del Congreso del Estado el traslado de la Capital a otro lugar a iniciativa del Jefe del Ejecutivo, esta ley orgánica lo preceptúa lisa y llanamente como una facultad de la Legislatura Estatal.

Queda claro que para el caso de traslado de la Capital, la ciudad de Chilpancingo de los Bravo conservaría su denominación, en tanto que la ciudad nueva residencia de los Poderes Estatales agregaría a su actual nombre: “Capital del Estado”.

En relación a la fracción XXXVII, del artículo 8º. El artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refiere a las facultades del Congreso, en su fracción III enumera las relativas a la formación de nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, en su inciso 3º establece como requisito para lo anterior el que sean oídas las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

Este informe es al que se refiere la fracción que se comenta, luego entonces la legislatura del Estado tiene la obligación de informar al Congreso de la Unión sobre si resulta conveniente o no el surgimiento del nuevo Estado propuesto en una primera instancia, ya que posteriormente deberá ratificar la resolución del Congreso de la Unión que al respecto emita, siempre y cuando haya sido ratificadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, y siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

Ahora bien, si las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate no hubieran dado su consentimiento, la ratificación deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de las legislaturas de los demás Estados.

En relación a la fracción XXXVIII, del artículo 8º. La recepción de las denuncias a que hace referencia esta fracción, son para el efecto del inicio de los procedimientos de juicio político y responsabilidad administrativa, los cuales pueden concluir en sanciones de carácter penal, dependiendo de los casos y circunstancias en que se sancione a los servidores públicos, ya que puede darse el supuesto de causas de enriquecimiento ilícito, ello sin perjuicio de las demás penas que pudieran corresponder de acuerdo a la legislación aplicable.

Todo lo anterior se encuentra debidamente establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos cuya expedición es también facultad del Congreso del Estado. Los preceptos constitucionales que se mencionan en el texto de esta fracción, tiene que ver con el título décimo tercero de la Constitución Local, bajo el rubro “De la Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado”.

Para el caso de juicio político, se integrará una Comisión Instructora que procederá a la acusación respectiva ante el Pleno del Congreso, previa declaración de la mayoría absoluta del número de sus miembros presentes en sesión después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Para proceder penalmente en contra de los servidores públicos referidos, por la comisión de delitos durante tiempo de su encargo, el Congreso del Estado declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha o no lugar a proceder contra el inculpado; si la resolución es negativa se suspenderá todo procedimiento

ulterior, sin que ello sea obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si el Congreso declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará separado del cargo, en tanto esté sujeto a proceso penal y a disposición de la autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley; si el proceso penal culmina en sentencia absolutoria, el inculpado podrá reasumir su función; pero si fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

Debe señalarse que las declaraciones y resoluciones del Congreso del Estado, son inatacables, es decir, no procede en contra de ella recurso o medio de defensa alguno.

Tratándose de demandas del orden civil entabladas contra servidores públicos no se requerirá declaración de procedencia.

En relación a la fracción XXXIX, del artículo 8º. La enajenación, donación o permuta de inmuebles del patrimonio público, no es de ninguna manera una facultad discrecional de los titulares del Ejecutivo Estatal y Municipal, ya que requieren necesariamente que la legislatura del Estado autorice el cambio de situación jurídica de esos inmuebles, en este sentido, si tales actos jurídicos se llevan a cabo sin esta autorización carecen de eficacia jurídica y por lo tanto, quienes resulten beneficiarios de dichos actos, estarán obligados a la devolución de los bienes hasta en tanto se acredite debidamente la procedencia del cambio y medie la referida autorización.

En relación a la fracción XL, del artículo 8º. La facultad establecida por esta fracción no implica de ninguna manera intromisión a la vida de las asociaciones religiosas; sabido es que actualmente la legislación federal exige que todo grupo que pretenda ostentarse como tal deberá obtener su registro ante la dependencia federal encargada de las tareas de gobierno.

Existen otros rubros que para su determinación se toma como base la densidad de población, entre ellos tenemos la ubicación de los distritos electorales, con sus correspondientes subdivisiones. En este sentido, debe entenderse que cuando esta fracción se refiere a las “necesidades locales” lo hace precisamente en relación, entre otros factores, a la concentración de grupos sociales en determinado territorio.

Adicionalmente es preciso indicar que la proliferación de grupos o sectas religiosas en determinados estratos o grupos sociales, ha sido en algunos casos factor de inducción y en otros incluso determinante para la generación de conflictos entre esos asentamientos humanos, con independencia de factores adicionales que confluyen en ello como es el caso de la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

Esta facultad del Congreso del Estado resulta entonces oportuna y acertada, ya que se trata de una medida preventiva y reguladora, que se traduce en la probabilidad de que al menos por razones religiosas no surjan conflictos sociales.

En relación a la fracción XLI, del artículo 8º. Como parte integrante de los poderes públicos, que con base en la teoría clásica de división de la función pública han adoptado en su diseño gran número de Estados contemporáneos, corresponde al Congreso Local expedir las leyes laborales que regulen las relaciones entre los diversos órganos y autoridades del Estado y sus trabajadores. En efecto, la teoría clásica enseña que al poder legislativo corresponde justamente el hacer las leyes, aun cuando las múltiples actividades del Estado moderno han obligado a que su quehacer se analice desde los puntos de vista formal y material, y en este sentido, resulta que materialmente

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

el Poder Legislativo no solo realiza funciones de ese carácter, sino también ejecutivas e incluso, afirman algunos teóricos, hasta jurisdiccionales.

El ejercicio de esta facultad debe ceñirse obligadamente a las disposiciones contenidas en la Constitución Federal en su artículo 123, así como a lo establecido en la Ley Federal del Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En relación a la fracción XLII, del artículo 8º. Las cuestiones relativas a la convivencia familiar, han requerido que el legislador acelere su actuar pues para desgracia de la sociedad mexicana los conflictos en este ámbito se han acentuado. Tratándose del patrimonio familiar la legislación en algunas ocasiones ha sido vaga e imprecisa y se ha llegado incluso a rebasar a la institución de representación social en estas controversias; de ahí la imperiosa necesidad de que esta cuestión se recoja en esta Ley Orgánica como una facultad indispensable para el Congreso del Estado.

Aun cuando en estricto sentido no es indispensable que esta facultad se establezca en forma expresa, pues es inconcuso que el legislador estatal cuenta con facultades para ello, sin embargo, haberlo instaurado de esta manera permite que sea más visible esta atribución y por ende, que la legislación relativa al patrimonio familiar alcance una permanente vigencia y actualización, con el consabido bienestar y seguridad jurídica para aquellos que en este tipo de controversias resultaban más perjudicados, como lo son las esposas y los hijos.

En relación a la fracción XLIII, del artículo 8º. La heterogénea composición de los órganos de representación popular hace indispensable la existencia de facultades como la que en esta fracción se otorga a la legislatura del Estado, pues es imperativo que a nivel legal queden establecidos los procedimientos de agrupación de los diputados, se sabe que se procede en estos órganos en la integración de las Comisiones de Trabajo respectivas, que incluye representantes populares de los diversos partidos y corrientes ideológicas, lo cual se traduce en un verdadero ejercicio democrático y una auténtica representación de los propios diputados.

En relación a la fracción XLIV, del artículo 8º. Estas contribuciones incluyen las tasas adicionales, que establezca el propio Congreso del Estado sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación o mejora, así como las que tenga como base en cambio de valor de los bienes inmuebles; las participaciones federales que le cubrirá la Federación con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por la legislatura local; y los ingresos derivados de la prestación los servicios públicos a su cargo.

Estas facultades para determinar las contribuciones, no podrán ser limitadas por las leyes federales, ni se concederán exenciones o subsidios respecto de estas contribuciones, a favor de persona o institución alguna.

En relación a la fracción XLV, del artículo 8º. Debemos mencionar que el párrafo sexto del artículo 28 de la constitución federal de la república establece: “El estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. De ello únicamente podemos decir que no encontramos relación alguna entre ambos textos

En relación a la fracción XLVI, del artículo 8º. De acuerdo al texto de la Constitución Política del Estado, el Poder Ejecutivo someterá a consulta de la

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

ciudadanía, dentro del proceso de planeación democrática del desarrollo, en los términos de ley, sobre las prioridades y estrategias estatales, lo cual viene a constituir la materia de trabajo del propio gobierno, que habrá de tener su marco jurídico en la Ley de Planeación, cuya expedición de acuerdo a esta fracción es facultad de la legislatura del Estado.

Este ordenamiento de planeación constituye la base para la elaboración de los planes y programas de gobierno, cuyo principal objetivo será la satisfacción de las necesidades de la población en general.

En relación a la fracción XLVII, del artículo 8º. La ley que regula lo relativo a estas funciones de auditoría es la Ley de Fiscalización Superior del Estado, que establece los plazos en los que se deben entregar las Cuentas de la Hacienda Pública Estatal, y la información comprobatoria se conserva en depósito del Ejecutivo Estatal y a disposición del Órgano de Fiscalización Superior, que cuenta con autonomía financiera, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y emisión de sus resoluciones.

La relación con el Congreso del Estado es que el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado entrega a la legislatura los informes de los resultados de la revisión de las cuentas de las haciendas públicas estatal y municipales; además corresponde al Congreso designar al titular de aquel órgano por el voto de la mayoría de sus integrantes, quien dura en su encargo 8 años y puede reelegirse por otro periodo.

En relación a la fracción XXII, del artículo 8º. El Estado de Guerrero como ningún otro en nuestro país, es pionero y sólido promotor del turismo, tanto en México como en el extranjero, de ahí la importancia de otorgar facultades al Congreso del Estado para expedir leyes relativas al fomento al turismo.

Los sistemas para vacacionar bajo la modalidad de tiempo compartido y multipropiedad, generaron diversos conflictos, que en algunos casos rebasaron incluso a las instituciones que tienen como finalidad avenir a las partes a través de la amigable composición, además de los actos jurídicos irregulares que se dieron con motivo de transacciones realizadas sobre esta materia; ello justifica entonces el otorgamiento de la facultad a la legislatura estatal para regular este tipo de convenios, a sabiendas de que la ausencia del Estado en estas actividades puede redundar en desaliento al propio turismo.

En relación a la fracción XLIX, del artículo 8º. Esta facultad es genérica y permite al Congreso del Estado mantener en todo momento la posibilidad de expedir cualquier ley que sea necesaria para el ejercicio de las prerrogativas que este precepto le otorga.

Ángel ZARAZÚA MARTÍNEZ

TÍTULO SEGUNDO

DE LA RESIDENCIA Y DEL RECINTO DEL CONGRESO DEL ESTADO

Capítulo Único

Artículo 9º. El Congreso del Estado tiene su residencia en la Ciudad de Chilpancingo de los Bravo, Capital del Estado, salvo los casos en que, por circunstancias graves o extraordinarias, acuerde trasladarse a otro lugar.

Artículo 10. El Congreso del Estado sesionará en su recinto, excepto:

I. Por causa mayor, y

II. Cuando por causas especiales lo acuerden las dos terceras partes de sus miembros, en cuyo caso sesionará en el recinto o lugar que se elija para el efecto. En este caso sólo habrán de desahogarse los asuntos previstos en el decreto correspondiente.

En los periodos de receso del Congreso, la Diputación Permanente acordará lo conducente, sujetándose a lo estipulado en el párrafo anterior.

Artículo 11. El recinto del Congreso del Estado será inviolable. La fuerza pública estará impedida de tener acceso al mismo, salvo con la autorización del Presidente del Congreso del Estado o de la Comisión Permanente.

Artículo 12. El Presidente del Congreso del Estado o el de la Comisión Permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de los Diputados y la inviolabilidad del recinto del Congreso.

En el caso del supuesto anterior, el mando de la fuerza pública quedará a cargo del Presidente de la Mesa Directiva, quien determinará lo conducente.

Artículo 13. Cuando sin mediar autorización se hiciere presente la fuerza pública, el Presidente del Congreso del Estado o de la Comisión Permanente, en su caso, podrán decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza hubiese abandonado el recinto.

Artículo 14. Ninguna autoridad podrá ejecutar mandamientos judiciales o administrativos sobre los bienes del Congreso del Estado, ni sobre las personas o bienes de sus miembros en el interior del recinto, excepción hecha respecto de sus percepciones económicas en relación a sus obligaciones de carácter civil, mercantil y laboral.

Comentario: Abordar el tema de la residencia y, especialmente, el que corresponde a la inviolabilidad del recinto del Congreso es uno de los temas generalmente olvidados o, en su caso, analizados superficialmente en los manuales de Derecho Constitucional o Derecho Legislativo. Esta obviedad, puede deberse a la supuesta claridad de los términos, a la permanencia pacífica de los Poderes legislativos en sus lugares establecidos por la Constitución o por la Ley correspondientes y, claro está, a la relevancia que para el sistema jurídico-político tiene el fuero de los miembros del Poder legislativo⁶.

⁶ Por ejemplo, «INMUNIDAD LEGISLATIVA. OBJETO Y ALCANCES DE LA GARANTÍA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Según se desprende de la interpretación del artículo 61 constitucional, que dispone que: "Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.- El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.", el interés a cuyo servicio se encuentra

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

Sin embargo, el tema que aquí corresponde desarrollar tiene una gran importancia jurídica, ya que se trata de determinar las posibles opciones que tiene el Poder legislativo para cambiar de residencia, de forma temporal o permanente, pero sobre todo, de analizar los casos sobre la inviolabilidad del inmueble en el que reside.

No fue sino hasta finales del año 2002, cuando un suceso público actualizó el tema de la protección jurídica a favor de la inviolabilidad del recinto del Poder Legislativo. En ese año observamos con cierto asombro como una de las sedes del Poder Legislativo Federal era atacada violentamente por algunos grupos de personas, mientras en el interior del inmueble sesionaba la Cámara de Diputados, ante la pasividad de los cuerpos policiacos tanto federales como del Distrito Federal.

De este suceso surgen nuevas preguntas que debemos resolver en un contexto jurídico y que han de interrelacionarse con la problemática general de la inviolabilidad e inmunidad del Poder legislativo, ya sean sus miembros o su ubicación física. El desarrollo del tema debe empezar por la importancia que guarda el inmueble que alberga a los órganos del Poder Legislativo.

Evidentemente, la relevancia de este equipamiento urbano responde no sólo al posible valor histórico o artístico –que dicho sea de paso se encuentra legalmente protegida por el ordenamiento correspondiente sobre protección del patrimonio histórico-, sino al hecho de que en sus instalaciones actúa el Poder democrático por excelencia en nuestro sistema jurídico-político.

La institución de la inviolabilidad se crea para garantizar la protección en el efectivo y pacífico desempeño de las actividades que debe ejercer, en este caso, el órgano o los órganos que corresponden al Poder legislativo.

Desde el punto de vista positivo, en los diferentes ordenamientos constitucionales -federal y estatales-, se encuentran garantizadas la residencia y la inviolabilidad de los inmuebles destinados a funcionar como recintos legislativos. Así por ejemplo, los

establecida la inviolabilidad o inmunidad legislativa es el de la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias, decayendo tal protección cuando los actos -las manifestaciones- hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano, fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como legislador, por lo que puede afirmarse que el ámbito de esta protección se delimita por la suma de tres condiciones: a) sólo opera a favor de diputados y senadores; b) por las opiniones; y, c) que manifiesten en el desempeño de sus cargos. Así, la inviolabilidad dispensa al legislador una protección de fondo, absoluta, llevada al grado de irresponsabilidad, perpetua por cuanto que sus beneficios no están sujetos a periodo alguno; de tal suerte que prácticamente lo sitúa en una posición de excepción, en todas aquellas circunstancias en que éste ejercite su función de representante público, pues automáticamente opera una derogación, es decir, una pérdida de vigencia y eficacia de los preceptos constitucionales que imponen a los poderes públicos el deber de responder a sus propios actos y de los que garantizan a todos los ciudadanos una tutela efectiva de sus derechos e intereses legítimos, lo que obliga al gobierno y a los particulares a soportar las manifestaciones que viertan en su contra los legisladores, aun cuando subjetivamente puedan considerarlas difamatorias. En consecuencia, la protección a los legisladores sólo por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos refrenda el objetivo de la mencionada garantía, o sea, resguardar al ejercicio del Poder Legislativo, pues aquéllos lo realizan y hacen de la palabra -del discurso- el instrumento motriz y la forma privilegiada para ejercer su función pública. Precedentes. Amparo en revisión 2214/98. Ramón Sosamontes Herreramoro y otro. 24 de mayo de 2000. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel. Novena Época Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XII, Diciembre de 2000 Tesis: 1a. XXX/2000, pág. 245. Materia: Constitucional. Tesis aislada».

artículos 44 y 61 CF, 17 y 30 CVer, 27 y 34 CGro⁷. De ahí que sea preceptivo abordar el análisis sobre el significado y el alcance de estas determinaciones constitucionales.

La residencia del Poder Legislativo. Antes de adentrarse en la problemática de la inviolabilidad en sentido estricto, es necesario realizar una precisión relativa a la diferenciación entre la residencia y la inviolabilidad del recinto donde reside el Poder legislativo. Por lo que respecta a la residencia del Poder legislativo se trata del inmueble donde los órganos del Poder legislativo tienen su domicilio y, por ende, ejercen sus atribuciones.

En la totalidad de los casos, el lugar de residencia de los Poderes legislativo, ejecutivo y judicial, determina que el centro de población donde residen será la capital del Estado. Por ejemplo. En el caso del Estado de Guerrero, la capital va relacionada con el lugar de “asiento” de los Poderes del Estado, es decir, según el art. 27 CGro., la ciudad y capital del Estado es *Chilpancingo de los Bravo*. Mientras que en el caso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la capital y sede oficial de los Poderes del Estado es el *Municipio de Xalapa-Enríquez* (art. 17 CVer)⁸.

Cabe agregar que el art. 28 de la misma Constitución estatal, determina que el Congreso del Estado de Veracruz tiene la potestad para decidir el cambio de residencia provisional con el voto favorable de las dos terceras partes de los Diputados presentes. Además, tiene el deber constitucional de sesionar, al menos una vez al año, en alguna Cabecera de los Municipios en que se divide el Estado. En ambos casos, debe notificar su decisión a los Poderes ejecutivo y judicial.

En el caso de la Constitución Federal es necesario relacionar los artículos 68 y 44 para determinar que las Cámaras residirán en un mismo lugar y que, en caso de trasladarse a otro, deben acordar el tiempo y el modo de la traslación así como el nuevo lugar de reunión de ambas (art. 68). Este precepto constitucional debe ser relacionado con el art. 44 de la misma CF que establece que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, lo que impide que el Poder legislativo federal, de manera individual, pueda cambiar de residencia fuera del Distrito Federal de manera definitiva, ya que es necesario que resida permanentemente en el territorio de la Ciudad de México junto con el resto de Poderes federales y, en casos *extraordinarios y necesarios*, cambiar de residencia de forma temporal (temporalidad determinada).

⁷ Esta garantía también se encuentra garantizada en las respectivas leyes que regulan al Poder legislativo. Por ejemplo, Art. 12.1 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos: «Los recintos del Congreso y de sus Cámaras son *inviolables*». Ley No. 286, Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, art. 11: «El recinto del Congreso del Estado será *inviolable*» (*cursiva mía*).

⁸ Respecto a este artículo, debo exponer que la CVer propicia la confusión al igualar a la ciudad capital con el Municipio. Porque determina que la sede oficial y *capital* del Estado es el “Municipio de Xalapa-Enríquez”. En primer lugar, esta disposición constitucional confunde a la capital (centro de población) que es la Ciudad de *Xalapa de Enríquez* con el Municipio de *Xalapa* cuya cabecera municipal es la ciudad y al mismo tiempo la capital del Estado. Para sostener esta afirmación hay que acudir a la Ley N. 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz que, en su art. 9, determina que *Xalapa* es uno de los 210 *Municipios* del Estado y cuya cabecera municipal es la *ciudad y capital* del Estado, *Xalapa de Enríquez* (art. 10. *El territorio de los Municipios se constituirá por: I. Cabecera, que será el centro de población donde resida el Ayuntamiento...*).

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

Es decir, el artículo 44 CF se refiere al cambio de residencia definitivo de los tres Poderes federales. A falta de una determinación constitucional, desde mi perspectiva, para que, conjuntamente, los Poderes federales puedan cambiar de residencia, es necesaria una ley del Congreso de la Unión que determine el lugar, el tiempo y la forma en que la Ciudad de México dejará de ser el Distrito Federal y se convierta en el Estado del Valle de México. Consecuentemente, el lugar a donde se trasladen los Poderes federales se convertirá en el Distrito Federal y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.

En los tres modelos que se han descrito a modo de ejemplo, existe una determinación acerca de la posibilidad de que el Poder legislativo cambie su residencia, con la particularidad en el caso del Estado de Veracruz, de que el Congreso obligatoriamente debe sesionar al menos una vez al año en la cabecera de alguno de los Municipios veracruzanos.

En los casos específicos del modelo Federal y del Estado de Guerrero, la sede del Congreso de la Unión o Congreso del Estado podrá cambiar de residencia siempre que, a juicio de los órganos colegiados, existan situaciones excepcionales (graves o extraordinarias) que exijan que el Poder legislativo –federal o estatal- cambie su residencia a otro sitio. Ello implica que, una vez que la situación de peligro o falta de seguridad para desempeñar sus funciones haya pasado y el entorno sea de paz y seguridad, el Poder legislativo deberá volver a residir en la Ciudad de México o en Chilpancingo de los Bravo, respectivamente.

Consecuentemente, al igual que como sucede en el modelo federal, la Constitución del Estado de Guerrero no admite que el Congreso se traslade de forma definitiva a otro lugar dejando asentados en la capital a los otros dos Poderes. La CGro prevé que, en una posible alteración del orden y la paz pública que impidan al Congreso sesionar sin ninguna injerencia externa, puedan trasladarse a sesionar en otro centro de población del Estado. La primera posibilidad requiere necesariamente de una reforma constitucional.

Ahora bien, ello no quiere decir que cuando el Congreso del Estado, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales del art. 9 CGro, cambie de residencia temporal, implique un cambio de la capital del Estado, ya que, el mismo texto constitucional establece que la capital del Estado será el lugar donde residan o asienten los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Para que la capital del Estado deje de ser Chilpancingo de los Bravo, es necesario que existan circunstancias excepcionales, inusuales y que, a iniciativa del Jefe del Poder ejecutivo, el Congreso del Estado decida trasladar conjuntamente a todos los Poderes a otro lugar, como sucede en el modelo federal⁹.

Así pues, se observa que la regulación deja abierta la posibilidad de ponderar las circunstancias concretas en cada situación. Existen dos casos de apreciación de la realidad. El primero consiste en la valoración que hace el propio Congreso del Estado para determinar cuando está ante una situación “grave” o “extraordinaria”¹⁰ con el fin de trasladarse transitoriamente a otro lugar para sesionar.

⁹ La exigencia de que se trasladen los poderes públicos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) para considerar una nueva capital es expuesta para el caso federal por BURGO ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 10ª ed., Porrúa, México, pág. 719.

¹⁰ El contenido de estos conceptos jurídicos indeterminados implica: “Debe tratarse de un hecho *no ordinario*, esto es inusual o de producción infrecuente”; “debe tratarse de una necesidad acaecida de

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

En el segundo, la apreciación de estos conceptos jurídicos indeterminados (gravedad o situación excepcional) la realiza el Gobernador del Estado que, posteriormente, solicita al Congreso la aprobación del traslado de todos los Poderes al otro lugar y, por tanto, el cambio definitivo de la capital del Estado de Guerrero.

La inviolabilidad del recinto. Una vez aclarado el tema relativo a la residencia del Poder legislativo es preceptivo referirse a un aspecto consustancial al propio recinto: su inviolabilidad (*inviolabilità*)¹¹.

El punto central consiste en garantizar a los órganos del Poder legislativo su pleno funcionamiento. En el Poder legislativo se encuentran representados todos los sectores de la población y es parte fundamental del sistema democrático. En él se desarrollan diversas actividades de la vida jurídico-política de la Nación o de la Entidad federativa según corresponda, entre las que destaca, claro está, la aprobación de leyes.

Ésta y las demás actividades (recibir al Jefe del Poder ejecutivo, escuchar la comparecencia a los Secretarios de Estado, otorgar condecoraciones, etcétera.) exigen que los órganos legislativos puedan desenvolverse con total libertad y sin ninguna injerencia que pueda afectar su correcto funcionamiento. Por ello, las Constituciones han consagrado la *inviolabilidad* del recinto legislativo, como una garantía a favor del Poder legislativo propia del Estado democrático de Derecho.

Los recintos, bienes de dominio público. Los recintos legislativos federales como tales tienen la consideración de bienes de dominio público¹². Esto significa que, sobre ellos, el Estado ejerce su *imperium* (no en calidad de propietario) y, por tanto, se les considera inalienables e imprescriptibles, inembargables, etcétera. De ahí que «los bienes de dominio público -federales- estarán sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales» (art. 5 LGBN).

Esta calidad de los bienes demaniales que son utilizados como recinto de los órganos legislativos tiene como finalidad la afectación de los mismos al servicio de una actividad pública que justifique que la titularidad corresponde al Estado. En razón de esta afectación, se sujetan a unas reglas especiales de uso y con algunas técnicas específicas de protección jurídica como la imprescriptibilidad, la inalienabilidad y la potestad de policía demanial, entre otros.

Siguiendo la línea central de este trabajo, hay que destacar que los recintos legislativos no son de uso común (art. 29 LGBN), es decir, no pueden ser utilizados, de forma simple y espontánea por la generalidad de los ciudadanos (de acuerdo con la naturaleza del bien) como puede suceder con las calles, ya que su afectación se encuentra destinada como recinto del Poder legislativo federal y, por ende, con la garantía de la inviolabilidad.

modo *imprevisible* o difícilmente previsible" y, finalmente, "debe tratarse de una necesidad de *gravedad o importancia singulares*". SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo*, vol. I, 4ª ed., Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2002, pág. 279.

¹¹ «No se encuentran antecedentes constitucionales sobre la inviolabilidad del recinto parlamentario en México, hasta el 6 de diciembre de 1977, año en que se adicionó el párrafo segundo del artículo 61 de nuestra Constitución de 1917...». PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, UNAM, México, 1997, pág. 82.

¹² Art. 2 «Son bienes de dominio público: ... V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público». Art. 34 «Están destinados a un servicio público, y por tanto se hayan comprendidos en la fracción V del art. 2: I. Los inmuebles utilizados por los Poderes legislativo y judicial de la Federación, así como por el Ejecutivo... II. Los inmuebles destinados al servicio público de los Poderes legislativo y judicial». Ley General de Bienes Nacionales (LGBN).

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

La inviolabilidad frente al resto de poderes públicos. En su origen, la inviolabilidad del recinto consistía en una garantía a favor del Poder legislativo en contra de posibles injerencias del resto de Poderes, especialmente del Ejecutivo. Esto se debe a que el Poder legislativo, para hacer frente a posibles atentados contra su independencia funcional, carece de fuerza pública para protegerse, por lo que, para su protección, depende (como hemos verificado a finales del año 2002) de la policía competente (órgano administrativo). El Derecho positivo ofrece diversos ejemplos de esta protección frente al resto de poderes, así el art. 11 LOPLGro o el art.10 de la LOPLVer¹³.

Actualmente, la inviolabilidad protege al Poder legislativo no sólo frente a actos del Poder ejecutivo, sino también frente a los del Poder judicial. De modo que queda asegurada su independencia frente al resto de Poderes del Estado.

La inviolabilidad frente a los ciudadanos. Planteamiento. Si bien es cierto que la inviolabilidad del recinto legislativo se instauró como una garantía contra actos del resto de Poderes públicos, con la evolución del sistema democrático y de libertados individuales, esta garantía opera también frente a los actos de los particulares que pudieran poner en riesgo el funcionamiento “normal” de órganos legislativos en sus sedes.

La idea central consistía en que, difícilmente, en un sistema político en el que los miembros del Poder legislativo son elegidos conforme a las reglas democráticas, los ciudadanos iban a ser protagonistas ataques materiales en contra de los órganos en que están representados y, especialmente, contra el recinto que ocupan los Poderes legislativos. No obstante, como se ha podido observar a finales del año 2002, es posible que una mínima parte de los ciudadanos puedan llevar a cabo ataques contra el recinto legislativo provocando una alteración grave en su normal funcionamiento, en este caso de la sesión de la Cámara de Diputados Federal.

No hay que olvidar en cualquier caso que, en un sistema democrático, en el Poder legislativo federal o estatal, respectivamente, se encuentra representada la población de acuerdo al sistema de mayorías y minorías previamente establecido.

De ninguna manera, el sistema jurídico puede admitir que una minoría pueda poner en riesgo el funcionamiento de los órganos elegidos democráticamente (arts. 40 y 50 CF, o arts. 17, 18, 20 y 21 CVer) y obstaculizar de ninguna forma (pacífica o violenta) las trascendentes actividades que realizan dichos órganos para el conjunto del sistema tanto político como jurídico.

Además, los órganos legislativos (democráticamente elegidos) ejercen sus funciones de acuerdo a la Constitución y el Derecho, sus actos están sometidos a controles jurídicos y, claro está al control político que ejerce el ciudadano se renueva cada período de elecciones.

Consecuentemente, en el Estado democrático de Derecho en el que pretendemos desenvolvemos es inadmisibles la presión por medios violentos o pacíficos contra el recinto donde sesionan los Poderes legislativos –federal o estatal-. Para que los órganos legislativos celebren sus sesiones es indispensable que éstas se desarrollen en un lugar

¹³ Ley No. 72 Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Publicada en la Gaceta Oficial el 6 de octubre de 2000, téngase en consideración su reforma publicada en el mismo órgano oficial el 25 de abril de 2003 (LOPLVer).

que garantice un ambiente de tranquilidad y seguridad sin ninguna presión ni del resto de Poderes –como ya se ha apuntado- como de ningún particular o grupo de ellos.

Límites a la libertad de expresión y al derecho de reunión. Evidentemente, la imposibilidad jurídica del particular de manifestar su descontento o desagrado con las decisiones de los órganos legislativos (expresión de las ideas) y de acceder, sin autorización previa, al recinto legislativo forma parte de los límites a sus derechos fundamentales consagrados en los arts. 6 y 9 párrafo segundo de la CF.

Esta limitación a los derechos fundamentales encuentra plena justificación jurídica. En el caso de la libertad de expresión de las ideas, porque en este derecho no se incluyen aquéllas que perturben el *orden público*, por tanto, se activa la cláusula limitadora de derechos que prevé el mismo art. 6 CF. Además, se trata de un lugar determinado en el que, por las características especiales del propio recinto, el derecho a la libre expresión de las ideas tiene límites a su ejercicio ya que, la propia Constitución federal o estatal según sea el caso, garantiza la inviolabilidad del recinto legislativo.

En directa relación con el anterior se encuentra la limitación al derecho de reunión, ya que, a *contrario sensu*, la limitación prevista en el párrafo segundo del art. 9 CF establece claramente que una reunión será ilegal y, por tanto, *disuelta* si se profieren injurias o se hace *uso de violencia o amenaza* contra la autoridad (Poder legislativo) para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que desee. Claramente, la CF excluye del derecho de reunión los actos de los particulares que impliquen una amenaza o violencia contra las autoridades (cláusula delimitadora).

La protección del recinto por el Derecho Administrativo. Aunado a estas limitaciones de derechos constitucionalmente previstas, no hay que olvidar que el recinto legislativo cuenta con una protección constitucional a su favor (inviolabilidad) que impide los actos de amenaza o violencia en sus instalaciones.

Desde el punto de vista del Derecho Administrativo, el recinto destinado al Poder legislativo federal –como se ha expuesto- tiene una especial *afectación destinado a un servicio público* (LGBN). Es decir, no está sometido al régimen de *uso común* en el que los ciudadanos tienen la posibilidad de utilizar ya sea de manera general o especial¹⁴.

Según la propia LGBN, los recintos legislativos –en este caso federales- tienen una especial protección que responde a su afectación. Ahora bien, en el caso concreto de los recintos legislativos, a las técnicas de protección previstas para estos bienes demaniales, se suma la inviolabilidad del recinto que se configura así como un *plus* a la protección de este inmueble.

Articulación de la inviolabilidad del recinto. Una parte esencial acerca de este tema consiste en la articulación de la inviolabilidad del recinto. El Derecho Positivo establece, con menor o mayor fortuna, una serie de técnicas al servicio de este fin. En primer lugar, desde el punto de vista constitucional, el recinto legislativo adquiere su *extra* de protección en el párrafo segundo del art. 61 CF –para el caso federal-, art. 30 segundo párrafo CVer –para el caso veracruzano- y párrafo segundo del art. 34 CGro –para el caso del guerrerense-.

Estas disposiciones constitucionales imponen al legislador la obligación de regular en sus leyes respectivas los mecanismos para hacer efectiva la garantía a favor del recinto legislativo. De esta forma, la Ley 286 Orgánica del Poder Legislativo de Guerrero

¹⁴ Ver, art. 29 LGBN.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

reafirma en su art. 11 la disposición constitucional, al igual que lo hace el modelo federal¹⁵ y el modelo del Estado de Veracruz¹⁶.

Una vez identificada la protección especial a favor del lugar donde residen los órganos del Poder legislativo, es preceptivo describir su articulación. Me referiré, especialmente, al modelo federal que sirve como ejemplo de lo que sucede para los Poderes legislativos de cada Entidad federativa.

En caso de que exista una situación de violencia en el interior y, también, al exterior del recinto legislativo, el Presidente del Congreso, de la Comisión Permanente o de cada una de las Cámaras (Diputados o Senadores) es el responsable de solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar la inviolabilidad del recinto legislativo (art. 12.2 LOCG)¹⁷.

Ahora bien, la violencia en contra del recinto puede producirse de dos maneras. Hay que distinguir entre la violencia dentro de la sala de sesiones como la violencia fuera del recinto.

En el primero de los casos, es decir, la alteración o violencia de la sesión provocado por invitados a la sesión o algunos que hayan podido acceder al recinto de forma irregular –que no sean Diputados o Senadores–, el responsable de velar por la inviolabilidad del recinto debe solicitar el auxilio de la fuerza pública, en este caso, la Policía Federal Preventiva¹⁸.

En el segundo de los casos, la alteración del orden o el ejercicio de la violencia se lleva a cabo desde fuera del recinto legislativo por parte del ciudadano en forma individual o colectivamente.

Al igual que sucede en el primero de los casos, el encargado de velar por la inviolabilidad del recinto debe solicitar el auxilio de la fuerza pública para que proteja el recinto contra la violencia que sufre. Cabe precisar que, en ambos casos, las fuerzas de seguridad (PFP para el caso federal) quedan bajo el mando del Presidente del Congreso, el de cada una de las Cámaras o el de la Comisión Permanente. Esta previsión evita que el recinto legislativo quede bajo el mando de una parte importante del Poder ejecutivo (la PFP).

Hay que resaltar que, en ningún caso, la PFP (para el caso federal) debe presentarse por iniciativa propia en el recinto sin que exista previamente la petición expresa del encargado de velar por la inviolabilidad del recinto legislativo¹⁹.

¹⁵ Art. 12.1 «Los recintos del Congreso y de sus Cámaras son inviolables... » Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG).

¹⁶ Art. 10. «...inviolabilidad del recinto donde se reúnen a sesionar... » LOPLVer.

¹⁷ En el caso del Estado de Veracruz ver art. 10 párrafo segundo LOPLVer. Para el Estado de Guerrero ver el art. 11 LOPLGro. En ambos casos el responsable de velar por la inviolabilidad del recinto legislativo recae en el *Presidente del Congreso* o, en su caso, el de la *Comisión Permanente*.

¹⁸ Entre las atribuciones de la Policía Federal Preventiva (PFP), se encuentra la de: «Garantizar, mantener y *restablecer el orden y la paz públicos*, salvaguardar la integridad de las personas, así como prevenir la comisión de delitos, en: [...] c) los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los *inmuebles*, instalaciones y servicios dependientes de la *Federación*» (art. 4 fracc: III Ley de la Policía Federal Preventiva (LPFP). Como se ha expuesto, los recintos legislativos Federales son bienes de dominio público «*sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales*» (art. 5 LGBN).

¹⁹ Art. 12.2 LOCG, arts. 10 párrafo segundo y 11 LOPLVer, y arts. 12, 13 y 14 LOPLGro.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

Además, cabe mencionar que en el Distrito Federal existe otra organización jurídico-pública de carácter territorial que cuenta con un cuerpo de policía encargado, en este caso, de prestar auxilio a la Asamblea del Distrito Federal y vigilar el exterior de los inmuebles destinados a los recintos oficiales de los Poderes federales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial)²⁰. No obstante, la Policía del Distrito Federal se encarga de vigilar y no *garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos [...] en los inmuebles, instalaciones y servicios dependientes de la Federación*, que corresponde a la PFP.

Esta precisión implica que la Policía del D.F. se encarga de vigilar el demanio afecto al uso público (calles, parques, puentes peatonales, etcétera) que rodea el recinto legislativo y, por tanto, no es el órgano competente para garantizar, proteger y reestablecer el orden dentro y fuera (explanada) del recinto legislativo que corresponde en definitiva a la Policía Federal Preventiva (PFP) bajo la petición y el mando del Presidente del Congreso, de la Cámara correspondiente o el Presidente de la Comisión Permanente.

Por último, la inviolabilidad del recinto también opera contra los actos del Poder judicial lo que refuerza la garantía constitucional del recinto legislativo.

Manuel JIMÉNEZ DORANTES

TÍTULO TERCERO DEL REGISTRO DE LOS DIPUTADOS ELECTOS Y LA INSTALACIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO

Capítulo I. Del Registro de los Diputados Electos

Artículo 15. El registro de las constancias de mayoría y las de asignación se hará ante la Oficialía Mayor del Congreso del Estado, mediante la presentación y entrega de las mismas por los Diputados electos.

Artículo 16. La calificación de la elección de los Diputados se efectuará por el Órgano Electoral competente en los términos del artículo 25 de la Constitución Política del Estado, del Código Electoral del Estado y demás disposiciones jurídicas aplicables en la materia.

Comentario: En términos de la legislación electoral del Estado de Guerrero, corresponde a los Consejeros Distritales Electorales realizar el cómputo distrital de la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa, mediante sesión que celebrarán el domingo siguiente al día de la jornada electoral.

Concluido el cómputo y emitida la declaración de validez para la elección de Diputados de mayoría relativa, el Presidente del Consejo Distrital electoral, expedirá las

²⁰ Arts. 3 XXI y 32 I de la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (LOSSPDF).

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

constancias de mayoría y de validez de la elección a la fórmula que haya obtenido el mayor número de votos.

Por otra parte, corresponde al Consejo Estatal Electoral, en sesión que celebrará el domingo siguiente al día de la jornada electoral, realizar el cómputo estatal de Diputados por el principio de representación proporcional, resultado de las sumas de los resultados anotados en las actas de cómputo municipal respectivas, a fin de determinar la votación obtenida en la elección de Diputados por el principio de representación proporcional.

Una vez realizado este cómputo, el Consejo Estatal Electoral, procederá a la asignación de Diputados por el principio de representación proporcional. Y concluida la asignación de Diputados por este principio, el Presidente del Consejo Estatal, expedirá a cada Partido Político o Coalición, las constancias de asignación.

Las constancias de mayoría y de asignación anteriormente señaladas, son las que deberán presentar y entregar los Diputados electos ante la Oficialía Mayor del Congreso del Estado; se trata de una obligación personal de los representantes populares electos y no de los partidos políticos o coaliciones; por supuesto que la entrega de estas constancias deberá efectuarse antes de la instalación formal del Congreso.

Conforme al texto de la Constitución Política del Estado y del Código Electoral, la calificación de las elecciones de Diputados de Mayoría Relativa y Representación Proporcional, la realizarán diversas instancias, como son el Consejo Municipal Electoral, quien efectuará el cómputo municipal de una elección, que es la suma de los resultados anotados en los actos de escritorio y cómputo de las casillas en un municipio.

Los Consejos Distritales Electorales llevarán a cabo el cómputo distrital de una elección, que es la suma de los resultados que consten en cada una de las actas de cómputo municipal, en el caso de cómputo distrital de la elección de Diputados.

Estos Consejos Distritales Electorales, sesionarán el miércoles siguiente al día de la jornada electoral, para hacer el cómputo de Ayuntamiento del Municipio Cabecera de Distrito y Municipal de Diputados. En tanto que la sesión para llevar a cabo el cómputo distrital para Diputados de Mayoría Relativa se efectuará el domingo siguiente al día de la elección.

Corresponde al Consejo Estatal Electoral, efectuar el cómputo estatal de Diputados por el principio de representación proporcional, y consiste en la suma que realiza de los resultados anotados en las actas de cómputo municipal respectivas, a fin de determinar la votación obtenida en la elección de Diputados bajo este principio, la sesión correspondiente del Consejo Estatal Electoral se lleva a cabo el domingo siguiente al día de la jornada electoral.

Ángel ZARAZÚA MARTÍNEZ

Capítulo II. De la instalación de la Legislatura al Congreso del Estado

Artículo 17. El Congreso del Estado, antes de clausurar el último periodo ordinario de sesiones de cada Legislatura, nombrará, de entre sus

miembros, una Comisión Instaladora de la Legislatura que deba sucederla, cuya integración será de carácter plural.

La Comisión estará integrada por cinco miembros en el orden siguiente: un Presidente, dos Secretarios y dos suplentes primero y segundo, quienes entrarán en funciones sólo cuando falte cualquiera de los tres propietarios.

La Cámara de Diputados comunicará al Consejo Estatal Electoral y al Tribunal Electoral del Estado la designación de la Comisión a que se refiere este artículo.

Artículo 18. La Comisión Instaladora tendrá a su cargo las siguientes funciones:

I. Recibir de la Oficialía Mayor copias certificadas de las constancias de mayoría y las de asignación expedidas por los organismos electorales competentes, así como la documentación electoral que corresponda, en los términos de la legislación electoral del Estado y, en su caso, las resoluciones del Tribunal Electoral del Estado;

II. Reunirse a más tardar cinco días antes del 15 de noviembre del año de la renovación, para verificar la documentación a que se refiere la fracción anterior. Si a las doce horas del día diez de noviembre del año de la renovación, el Presidente no ha convocado a reunión, lo podrán hacer los diputados integrantes de la Comisión en el orden de prelación en que hayan sido designados;

III. Expedir las credenciales que acrediten a los Diputados electos, de conformidad con las constancias y, en su caso, las resoluciones a que se refiere la fracción I de este artículo. Las credenciales serán firmadas por el Presidente y Secretarios de la Comisión;

IV. Citar, por conducto de su Presidente, a los Diputados electos, tres días antes de la instalación de la Legislatura a junta preparatoria, con el único objeto de elegir a la Mesa Directiva que presidirá los trabajos correspondientes al primer mes del ejercicio constitucional, citando en el mismo acto a la sesión de instalación de la nueva Legislatura, para el día 15 de noviembre del año de la renovación.

En caso de que a la junta preparatoria no concurra la mayoría de los Diputados electos, se citará para el día siguiente, en términos de lo dispuesto por el artículo 40 de la Constitución Política del Estado;

V. Recibir de la Comisión de Gobierno, de la Oficialía Mayor, de la Dirección de Administración y de la Auditoría General del Estado los archivos, bienes muebles e inmuebles que formen el patrimonio y la memoria histórica del H. Congreso del Estado;

VI. Entregar, mediante el acta correspondiente, a la Mesa Directiva electa la totalidad de documentos a que se refiere la fracción I de éste artículo, así como, el archivo, los bienes muebles e inmuebles, que formen el patrimonio del Congreso, así como un informe de los trabajos de la Legislatura saliente, y

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

VII. Dar cumplimiento, en lo que corresponda, al procedimiento de instalación.

Artículo 19. En la fecha y hora en que hubieren sido convocados, conforme a lo previsto en la fracción IV del artículo anterior, la Comisión Instaladora y los Diputados Electos procederán a la instalación de la nueva Legislatura, en los términos siguientes:

I. La Comisión Instaladora, por conducto de sus Secretarios, dará cuenta del ejercicio de las atribuciones establecidas en el artículo anterior;

II. En seguida, se pasará lista a los Diputados Electos y comprobada que se tenga la concurrencia de la mayoría, se otorgará la palabra al Presidente de la Comisión, a efecto de que invite a los integrantes de la Mesa Directiva electos en la junta preparatoria, a que ocupen el lugar que les corresponde, concluyendo en ese momento las funciones de la Comisión Instaladora. Los Diputados Electos ausentes serán llamados en los términos del artículo 40 de la Constitución Política del Estado;

III. El Presidente de la Mesa Directiva de la Legislatura entrante protestará su cargo solicitando a los Ciudadanos Diputados y público asistentes que se pongan de pie y dirá: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado, las Leyes, Reglamentos y Acuerdos que de una y otra emanan, así como desempeñar leal, eficaz y patrióticamente el cargo de Diputado que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad del Estado, y si así no lo hiciere, que el pueblo del Estado Libre y Soberano de Guerrero me lo demande”;

IV. El Presidente tomará la protesta de Ley a los Diputados Electos, en los siguientes términos:

“¿Protestan guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado, las Leyes, Reglamentos y Acuerdos que de una y otra emanan, así como desempeñar leal, eficaz y patrióticamente el cargo de Diputado que el pueblo les ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad del Estado?”

Los Diputados Electos responderán: “Sí, protesto”.

El Presidente proseguirá: “Si así no lo hicieren, que el pueblo del Estado Libre y Soberano de Guerrero se los demande”;

V. Los Diputados electos que no hubieren asistido a la sesión, deberán rendir la protesta de Ley posteriormente, en la forma descrita en la fracción anterior;

VI. Una vez satisfecho el requisito de la protesta de Ley a que se refiere la fracción IV de este artículo, el Presidente de la Mesa Directiva hará la declaratoria de instalación de la Legislatura en los siguientes términos: “Se declara legítima y solemnemente instalada la (número ordinal sucesivo que le corresponda) Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero”, y

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

VII. La instalación de la nueva Legislatura se comunicará por oficio a los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado, a los Poderes de la Unión, a las Legislaturas de las demás Entidades Federativas y a los Ayuntamientos de la Entidad.

En el caso de los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado, se designarán sendas comisiones de cortesía para informar de la instalación de la Legislatura.

Artículo 20. Los acuerdos y resoluciones de la Cámara, en que hubiesen participado Diputados cuya elección se anule con posterioridad, tendrán plena validez.

Artículo 21. Cuando por falta de quórum requerido por la Ley no pudiese instalarse la Legislatura, se procederá de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 40 de la Constitución Política del Estado.

Comentario: *Respecto del artículo 17.* El carácter plural que este precepto otorga a la Comisión Instaladora de una legislatura, tiene visos de mandato legal y se refiere a que en ella habrán de figurar diputados de los diversos partidos y corrientes ideológicas que forman parte de la legislatura saliente. Dada la naturaleza de las funciones de esta Comisión, es indispensable que su nombramiento se dé con antelación a la clausura del último período ordinario de sesiones.

La razón de la comunicación del Congreso del Estado al Consejo Estatal y al Tribunal Electoral del Estado es para efectos de las atribuciones que corresponden a la Comisión Instaladora que se mencionan en el apartado siguiente.

Respecto del artículo 18. Con posterioridad al trámite de registro de las constancias de mayoría y las de asignación ante la Oficialía Mayor del Congreso del Estado, a que se refiere el Artículo 15 de este ordenamiento, corresponde a la Comisión Instaladora recibir de la Oficialía Mayor copias certificadas de dichas constancias.

Es preciso señalar que la declaración de validez y el otorgamiento de las constancias de mayoría, así como la asignación de Diputados, podrán ser impugnados ante el Tribunal Electoral del Estado, de ahí que se mencione también como una atribución de la Comisión Instaladora, el recibir las resoluciones del Tribunal Electoral que emita sobre las controversias que se sometan a su jurisdicción.

No obstante que la fracción II de este precepto menciona la reunión que debe efectuarse cinco días antes del 15 de noviembre del año de la renovación del Congreso por parte de la multicitada Comisión Instaladora, dicha reunión no guarda relación alguna con la calificación o validación de los diputados electos, sino tiene características esa reunión de índole administrativa, de ahí que se faculte a los propios integrantes de la Comisión, para que de manera individual puedan convocar a esa reunión, si tal cosa no ha sucedido a las doce horas del día diez de noviembre.

Por parte, las credenciales a que se refiere la fracción III son documentos de identificación, por lo tanto, el carecer de este documento, en nada modifica la personalidad jurídica de los diputados electos, se trata entonces de una función administrativa de la Comisión Instaladora.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

La elección de la Mesa Directiva a la cual hace referencia la fracción IV constituye un acto impostergable previo a la instalación de la Legislatura, pues con independencia de que por disposición legal presidirá los trabajos correspondientes al primer mes del ejercicio constitucional, tiene un destacado papel en la instalación del nuevo Congreso. De ahí que se precise que la convocatoria a junta preparatoria para los diputados electos se efectúe tres días antes de la instalación de la Legislatura y para el caso de que no concurra la mayoría, se les citará para el día siguiente.

A partir del año de 1988, a nivel federal se tomó la determinación de que toda la administración pública debía elaborar entrega-recepción de su ejercicio, mediante la elaboración del acta respectiva. En este sentido, la facultad de la Comisión Instaladora establecida en la fracción V se apegaba al cumplimiento de estas disposiciones administrativas y además, es garante de la preservación del patrimonio y memoria histórica del Congreso del Estado.

La fracción VI por su parte, complementa el procedimiento de entrega, al establecer la obligación a cargo de la Comisión Instaladora de entregar el acervo documental, así como el informe de los trabajos realizados por el Congreso saliente, los cuales en un momento dado, permiten determinar las responsabilidades que pudieran surgir.

Respecto del artículo 19. Este precepto describe con detalle el protocolo que habrá de observarse en la sesión solemne de instalación de la nueva legislatura. Se trata de una cuestión de formalidad, pues realmente el nuevo Congreso debe considerarse como tal desde el inicio del 15 de noviembre, no obstante que la ceremonia de instalación se efectúe durante el transcurso de ese día.

Esta ceremonia solemne requiere de madurez política y amplio criterio de los legisladores tanto salientes como entrantes, ya que corresponde a la Comisión Instaladora invitar a la Mesa Directiva electa, (previa comprobación de que se encuentra presente la mayoría de los diputados electos), a que ocupe el lugar que les corresponde, y es éste justamente el último acto formal que habrá de realizar la Comisión Instaladora; se trata entonces de un acto en el cual participan dos órganos colegiados de carácter plural.

De acuerdo al orden establecido en este precepto, el Presidente de la Mesa Directiva protesta su cargo ante el pleno de los Diputados Electos e incluso ante el público asistente, es decir, su protesta la realiza ante la asamblea; en tanto que los Diputados Electos protestan su cargo ante el Presidente de la Mesa Directiva.

Este precepto señala también que la protesta de ley es una obligación de los diputados electos, aún cuando no hubieran asistido a la sesión solemne.

La ceremonia solemne de instalación del nuevo Congreso por su trascendencia se presume que es del conocimiento del dominio público; sin embargo, por razones de protocolo y diplomacia este precepto establece la obligación de que los diputados integren comisiones de cortesía para participar la instalación de la legislatura a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado.

Respecto del artículo 20. En virtud que la declaración de validez y el otorgamiento de constancias de representación proporcional son susceptibles de impugnación ante el órgano jurisdiccional electoral, ello de ninguna manera constituye un obstáculo para la instalación del nuevo Congreso, lo cual implica entonces que algún diputado electo, cuya elegibilidad se encuentre en controversia, haya participado en actos propios de la nueva legislatura, como sería el caso de concurrir a la sesión previa de designación de Mesa

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

Directiva, e incluso como integrante de este órgano de gobierno de la legislatura; de ahí que este precepto señale con toda precisión que aún cuando la elección de estos Diputados se llegara a anular, serían válidos todos los actos en los que hubieran intervenido con el carácter de Diputado Electo.

Respecto del artículo 21. Si no existiese el quórum requerido para la instalación de la legislatura, que es de cuando menos la mayoría del número total de sus miembros (el Congreso del Estado se compone por 28 Diputados de Mayoría Relativa y 18 de representación proporcional), los cuales deberán reunirse el día 15 de noviembre del año de renovación del Poder Legislativo, se compelerá a los ausentes para que concurran de inmediato, apercibiéndolos que de no hacerlo se llamará al suplente respectivo, salvo los casos de impedimento justificado; si el suplente correspondiente tampoco se presentara a la brevedad requerida se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Ángel ZARAZÚA MARTÍNEZ

TÍTULO CUARTO DE LA ORGANIZACIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO

Capítulo I. De la Mesa Directiva

Artículo 22. La Mesa Directiva es el órgano encargado de dirigir las funciones del Pleno del Congreso y de la Comisión Permanente, en su caso, en las sesiones que se celebren durante su ejercicio constitucional.

Artículo 23. Corresponde a la Mesa Directiva, bajo la autoridad de su Presidente, preservar la libertad de las deliberaciones en el recinto de sesiones, cuidar de la efectividad del trabajo legislativo y aplicar con imparcialidad las disposiciones de esta Ley y los acuerdos del Pleno.

Artículo 24. La Mesa Directiva del Congreso del Estado estará integrada por un Presidente, dos Vicepresidentes, primero y segundo, dos Secretarios propietarios y dos Secretarios suplentes.

Artículo 25. La elección de la Mesa Directiva se llevará a cabo en la última sesión de cada mes y entrará en funciones en la primera sesión del mes siguiente.

La elección de la Mesa Directiva del primer mes de los periodos ordinarios y de los periodos extraordinarios de sesiones se hará en una junta preparatoria. Dicha junta será presidida por la Mesa Directiva de la Comisión Permanente en funciones.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

Artículo 26. La Mesa Directiva durará en su cargo un mes. El Presidente no podrá ser reelecto durante el mismo periodo de sesiones. La Comisión de Gobierno considerará en su propuesta la rotación de las fracciones parlamentarias en los cargos de la Mesa Directiva.

Artículo 27. El resultado de la elección de la Mesa Directiva se comunicará a los Titulares de los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado.

Artículo 28. Las faltas del Presidente serán suplidas por el Primer Vicepresidente y las de éste por el Segundo Vicepresidente, con todas las facultades y obligaciones correspondientes. En caso de ausencia de todos, fungirán, por única vez, quienes para tal efecto designe el Pleno del Congreso.

Artículo 29. Las faltas de los Secretarios propietarios serán cubiertas por los Secretarios suplentes, en caso de ausencia de éstos, por quienes designen los Diputados presentes.

Artículo 30. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva:

- I. Presidir y citar a las sesiones del Pleno del Congreso o de la Comisión Permanente;
- II. Previa declaratoria de quórum, iniciar y clausurar las sesiones del Congreso, así como prorrogarlas o suspenderlas por causa justificada y, en su caso, declararlas en sesión permanente;
- III. Presentar el orden del día de las sesiones para su aprobación respectiva, cuyo proyecto se acordará el día anterior de la sesión por la Comisión de Gobierno, procurando que éste sea acorde con la agenda legislativa;
- IV. Ordenar el trámite correspondiente a los asuntos que se presenten al Congreso, así como de aquellos que sean aprobados por el mismo;
- V. Someter a discusión los asuntos previstos para la sesión, manteniendo el orden en que hayan sido aprobados, dándose prioridad a los dictámenes, salvo acuerdo en contrario del Pleno;
- VI. Conceder la palabra a los Diputados, siguiendo el orden en que haya sido solicitada y registrada, así como dirigir los debates durante las sesiones, en términos de esta Ley;
- VII. Firmar conjuntamente con por lo menos un Secretario, las actas respectivas de los libros de las sesiones, así como las Leyes, Decretos y Acuerdos que se expidan y las que se remitan al Ejecutivo para su sanción y publicación, así como las iniciativas que se remitan al Congreso de la Unión;
- VIII. Exhortar a los Diputados que falten a las sesiones, para que concurran a las siguientes y notificarles, en su caso, la sanción a que se hayan hecho acreedores;
- IX. Informar sobre la justificación de las faltas de asistencia de los Diputados a las sesiones;

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

- X. Calificar las ausencias de los Diputados;
- XI. Conceder permiso a los Diputados para ausentarse por causa justificada;
- XII. Llamar por acuerdo del Pleno del Congreso a los suplentes en los casos que así proceda;
- XIII. Programar la presentación de dictámenes y señalar día para su discusión, así como de otros asuntos que deban resolverse;
- XIV. Exhortar a las Comisiones para que presenten sus dictámenes en el plazo que se les haya fijado y, en su caso, señalarles día para que los presenten. Si no fuesen presentados, propondrá al Pleno que se turnen a una Comisión especial para resolver el caso;
- XV. Representar al Congreso ante los Poderes Ejecutivo y Judicial de la Federación y del Estado, así como, ante los Ayuntamientos;
- XVI. Fungir como representante legal del Congreso en las controversias en las que éste sea parte, con facultades generales y especiales, pudiendo delegar dichas facultades, de acuerdo con lo que establecen las Leyes;
- XVII. Representar al Congreso en ceremonias y, en general, en todos los actos públicos;
- XVIII. Designar Comisiones de entre los Diputados para representar al Congreso en los actos públicos a los que él no pudiese asistir, así como para la observancia del ceremonial del Congreso; para visitar a Diputados que se encuentren enfermos o en caso de fallecimiento de algún pariente cercano de alguno de éstos y en otros casos análogos a los descritos;
- XIX. Citar a sesiones urgentes dentro del mismo periodo;
- XX. Llamar al orden a los miembros de la Cámara y al público asistente a las sesiones, así como dictar en su caso, las medidas necesarias para conservarlo;
- XXI. Velar por el respeto al fuero constitucional de los Diputados y preservar la inviolabilidad del recinto Legislativo;
- XXII. Solicitar el auxilio de la fuerza pública en los términos de lo previsto en el artículo 13 de esta Ley, y
- XXIII. Las demás que sean necesarias para el ejercicio de sus facultades en cumplimiento de sus obligaciones.

Artículo 31. Cuando el Presidente haga uso de la palabra en el ejercicio de sus atribuciones permanecerá sentado, pero si quisiere entrar en la discusión de algún asunto, hará uso de la tribuna como los demás Diputados, en el turno que le corresponda, en los términos que prevé esta Ley.

Artículo 32. Las resoluciones del Presidente podrán ser impugnadas por cualquiera de los Diputados, debiéndose tomar el acuerdo respectivo por mayoría de votos.

Artículo 33. Son atribuciones de los Vicepresidentes de la Mesa Directiva:

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

- I. Sustituir, en su orden, al Presidente cuando haga uso de la tribuna y en sus ausencias, y
- II. Las demás previstas en esta Ley y otras disposiciones que emita el Congreso, así como las que les encomiende el Presidente.

Artículo 34. Son atribuciones de los Secretarios de la Mesa Directiva:

- I. Asumir y desempeñar las funciones encomendadas a la Secretaría del Congreso;
- II. Pasar lista a los Diputados para constatar la existencia del quórum legal necesario para abrir las sesiones del Congreso y para la validez de las resoluciones adoptadas en ellas;
- III. Levantar acta de toda sesión a que se hubiere citado y no se lleve a cabo por falta de quórum, precisando el nombre de los Diputados que asistieron y el de los que hayan comunicado oportunamente al Presidente la causa de su inasistencia;
- IV. Distribuir, con el auxilio del personal administrativo, el orden del día entre los Diputados y leer ante el Pleno los documentos listados en el mismo, en la secuencia siguiente:
 - a) Lista de asistencia y declaración de quórum;
 - b) Acta de la sesión anterior para su discusión y aprobación, en su caso;
 - c) Comunicados provenientes del Gobierno Federal, del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial, de los Ayuntamientos de la Entidad y de los Poderes de otros Estados;
 - d) Correspondencia de particulares, que sea de interés general para la población;
 - e) Iniciativas de Ley del Ejecutivo, de los Diputados, del Tribunal Superior de Justicia y de los Ayuntamientos o Consejos Municipales, en su caso;
 - f) Los proyectos de Ley, y
 - g) Los proyectos de Decreto.
- V. Cuidar que las iniciativas y los dictámenes que vayan a ser discutidos en el Pleno se distribuyan y entreguen en copia simple a todos los Diputados, con un mínimo de veinticuatro horas anteriores a la sesión en que reciba primera lectura, salvo acuerdo de la Comisión de Gobierno;
- VI. Recabar y computar las votaciones y comunicar al Presidente los resultados;
- VII. Vigilar que las actas de las sesiones se redacten con toda veracidad e imparcialidad;
- VIII. Cuidar que, una vez aprobada el acta, se redacte la versión definitiva;
- IX. Firmar y rubricar, conjuntamente con el Presidente, las actas de las sesiones, Leyes y Decretos aprobados por el Congreso, así como las iniciativas que se remitan al Congreso de la Unión, los Acuerdos y correspondencia oficial;
- X. Enterarse de los asuntos con que haya de darse cuenta al Pleno o a la Comisión Permanente, en su caso, en la sesión siguiente;

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

- XI. Entregar a los Presidentes de las Comisiones Dictaminadoras la documentación que requieran para la emisión de los dictámenes, quienes deberán firmar de recibido en el libro de registro que se lleve para tal efecto;
- XII. Llevar el registro de asistencias y faltas de los Diputados, lo que comunicará al Presidente para los efectos legales a que haya lugar;
- XIII. Proporcionar a las Comisiones Especiales toda la información necesaria;
- XIV. Asentar en los expedientes los trámites que se dieren a las proposiciones o iniciativas, expresando la fecha de cada uno, cuidando que no se alteren las Leyes, Decretos y Acuerdos aprobados por el Pleno del Congreso;
- XV. Autorizar la apertura y cierre de libros foliados y verificar que la Oficialía Mayor los administre;
- XVI. Expedir, a quien acredite interés jurídico, certificación de los hechos que estén consignados en documentos o expedientes que obren en la Secretaría o en los archivos del Congreso.
Para extender copias certificadas de documentos que tengan el carácter de reservado, será necesario que lo acuerde el Pleno del Congreso, y
- XVII. Las demás que sean necesarias para el ejercicio de sus funciones.

Artículo 35. Las oficinas de la Secretaría del Congreso estarán a cargo de los Diputados Secretarios durante los periodos ordinarios de sesiones y de los Secretarios de la Comisión Permanente en los recesos del Congreso, teniendo estos últimos las facultades y obligaciones que establece el artículo anterior.

Artículo 36. Cuando de manera reiterada el Presidente no observe las prescripciones de esta Ley, podrá ser removido por el Pleno. Para ello, se requerirá que algún Diputado presente la moción y que ésta, después de ser sometida a discusión, en la que podrán hacer uso de la palabra hasta dos Diputados en contra y dos a favor de manera alternada, sea aprobada en votación nominal. En ese caso, se elegirá Presidente para concluir el periodo para el que fue electo el removido.

Comentario: Los artículos en comento regulan la naturaleza, integración, elección, duración y atribuciones de la Mesa Directiva del Congreso del Estado.

El *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios* establece que Mesa Directiva “es el órgano rector de la actividad del parlamento, en sesión plenaria o en comisión, encargada de vigilar la organización y desarrollo de los trabajos, conforme a la normatividad interna.”²¹ Nuestra legislación dispone que este órgano es el encargado de dirigir las funciones del Pleno del Congreso y de la Comisión Permanente, en su caso, en las sesiones que se celebren durante su ejercicio constitucional.

²¹ Orozco Gómez, Javier, Voz “Mesa directiva”, en *Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2ª ed., México: Cámara de Diputados al H. Congreso de la Unión, 1998, p. 616.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

Fundamentalmente, tiene a su cargo preservar la libertad de las deliberaciones, cuidar que sea efectivo el trabajo legislativo y aplicar las disposiciones de la Ley y los acuerdos del Pleno.

Se integra por un Presidente, dos vicepresidentes, primero y segundo, dos secretarios propietarios y dos secretarios suplentes, mismos que son electos en la última sesión de cada mes y entrarán en funciones en la primera sesión del mes siguiente. La elección de la mesa directiva del primer mes de los periodos ordinarios y de los extraordinarios se harán en una junta preparatoria, misma que será presidida por la Mesa Directiva de la Comisión Permanente en funciones, es decir, por el Presidente de ésta última. El primer periodo ordinario inicia el 15 de noviembre y termina el 15 de febrero, el segundo va del 1º de abril al 15 de junio; el tercero del 1º de septiembre al 15 de octubre.²²

La duración de los miembros de la Mesa Directiva en el cargo, es sumamente breve, un mes, y el presidente no puede ser reelecto durante el mismo periodo de sesiones. Este espacio de tiempo, ha sido criticado porque no permite construir cuerpos profesionales de legisladores²³. A nivel federal este plazo es de un año²⁴, en tanto que en algunos países se prolonga por el mismo tiempo de la Legislatura.

En este mismo sentido, vale la pena citar al maestro Alonso Lujambio cuando señala “La Mesa Directiva, anteriormente era la única instancia de gobierno interior, que empezó a compartir el poder de decisión interna con los actores centrales del proceso de decisión parlamentaria, es decir, con los partidos políticos y sus líderes” por lo que dos de sus atribuciones fueron trasladadas a la Comisión de Gobierno: en primer lugar, la de determinar (o proponer al pleno) la integración del poder al interior de una Asamblea; y en segundo lugar, la de determinar la agenda general del trabajo legislativo y como consecuencia, la de proponer al Pleno, casi siempre en coordinación con la Mesa Directiva, el orden del día inmediato; en ese sentido hoy en día debe haber un nuevo replanteamiento del papel de ésta, aun cuando Jeremy Bentham, en su libro *Tácticas de las Asambleas Legislativas*, de 1829; ya lo vislumbraba “El Presidente de la Asamblea (Mesa Directiva) ha de ser permanente. Así tendrá más experiencia, conocerá mejor la Asamblea, estará más enterado de los negocios y estará más interesado en dirigirlos bien que un Presidente pasajero” en este contexto, una de las reformas que se puede hacer a nuestra ley del Congreso, es que quien presida la Mesa Directiva sea por más tiempo y no sólo por un mes.

Por otra parte, las faltas del Presidente serán suplidas por el Primer Vicepresidente y las de éste por el segundo Vicepresidente, con todas las facultades y obligaciones correspondientes. En caso de ausencia de todos, fungirán, por única vez, quienes para tal efecto designe el Pleno del Congreso. Las faltas de los Secretarios propietarios serán cubiertas por los Secretarios suplentes, en caso de ausencia de éstos, por quienes designen los diputados presentes. Existe la posibilidad de remover al Presidente de la Mesa Directiva cuando reiteradamente incumpla las prescripciones de Ley. En ese caso, el electo sólo concluirá el período del removido.

²² Cfr. Artículos 39 y 41 de la Constitución Política del Estado de Guerrero.

²³ Lanz Cárdenas, José Trinidad, “El legislador profesional”, en *Primer Encuentro de los Congresos de México, La conducción Legislativa, Memoria, México D. F. Agosto 22 y 23 de 2002*, México: Senado de la República, 2002, p. 154.

²⁴ Cfr. Artículo 17 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

I. Atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva. En forma particular, sus atribuciones están contenidas en diversos artículos de la Ley, por ejemplo, en los numerales 11, 12, 13, 102, 106, 124 y 125, empero, sólo haremos referencia a las contenidas en los arábigos 30, 31 y 32, mismas que pueden ser agrupadas de la siguiente manera:

A) Respecto a las sesiones y al proceso legislativo. El Presidente de la Mesa Directiva debe presidir y citar a las sesiones del Pleno del Congreso o de la Comisión Permanente; iniciar y clausurar las sesiones del Congreso, prorrogarlas o suspenderlas por causa justificada y, en su caso, declararlas en sesión permanente; así como presentar el orden del día de las sesiones para su aprobación respectiva.

Igualmente, tiene la atribución de ordenar el trámite correspondiente a los asuntos que se presenten al Congreso, así como de aquellos que sean aprobados por el mismo; someter a discusión los asuntos previstos para la sesión, dándose prioridad a los dictámenes; conceder la palabra a los Diputados y dirigir los debates durante las sesiones.

Asimismo, le compete firmar conjuntamente con por lo menos un Secretario, las actas de los libros de las sesiones, así como las Leyes, Decretos y Acuerdos que se expidan y las que se remitan al Ejecutivo para su sanción y publicación; lo mismo con las iniciativas que se remitan al Congreso de la Unión, entre otras.

B) Por cuanto hace a las atribuciones sobre orden y vigilancia. Entre las atribuciones más importantes del Presidente de la Mesa Directiva, encontramos las siguientes: exhortar a las Comisiones para que presenten sus dictámenes en el plazo que se les haya fijado y, en su caso, señalarles día para que los presenten. Si no fuesen presentados, propondrá al Pleno que se turnen a una Comisión especial para resolver el caso; llamar al orden a los miembros de la Cámara y al público asistente a las sesiones, así como dictar en su caso, las medidas necesarias para conservarlo, esta última atribución debe relacionarse con las contenidas en los artículos 11 al 14 de la Ley.

El Presidente debe velar por el respeto al fuero constitucional de los Diputados y preservar la inviolabilidad del recinto Legislativo. Esta función es fundamental para la buena marcha de los trabajos legislativos, pues el fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos.

El fuero es un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional. Esta inmunidad de que están investidos los diputados está en relación directa con el ejercicio de la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales competentes, quienes tienen la obligación de respetarla, no a la facultad-deber que tiene la institución del Ministerio Público para investigar hechos probablemente criminosos.²⁵

C) Facultades de representación. La representación del Congreso frente a los Poderes Ejecutivo y Judicial de la Federación y del Estado, así como ante los

²⁵ Cfr. La Tesis bajo el rubro CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. FUERO, CONCEPTO DE. En Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, junio de 1996, página 388, Pleno, tesis P./J. 37/96. véase la ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, mayo de 1996, página 362.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

Ayuntamientos, es una de las atribuciones más destacadas del Presidente de la Mesa Directiva.

En el caso de las controversias en las que sea parte el Congreso, su representación es legal, cuenta con facultades generales y especiales, las que inclusive, puede delegar. Asimismo, es el representante del Congreso en ceremonias y, en general, en todos los actos públicos, pudiendo designar Comisiones para representar al Congreso en los actos públicos, entre otros.

La representación del Congreso debe constar fehacientemente en el cuerpo normativo que lo regula, con la finalidad de que el funcionario u órgano en quien recaiga esta representación pueda, válidamente, intervenir en cualquier procedimiento e interponer los recursos procedentes, pues en caso contrario seguramente será desechada la intervención por falta de legitimación.

Es conveniente precisar que la representación legal de las Legislaturas -Federal o de los Estados-, puede recaer en la mesa directiva o en alguno de sus integrantes, en la Comisión o Diputación Permanente, en alguno o algunos de sus miembros, o en cualquier otro órgano del mismo Congreso, pero siempre deben hacerse constar dichas facultades en un cuerpo normativo. Este criterio ha sido sostenido por el Poder Judicial Federal en la tesis bajo el rubro "Legislaturas. sus facultades de representación en el juicio de amparo, deben constar expresamente en un cuerpo normativo." Visible en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 437, Segunda Sala, tesis 2a. CL/98.

II. Atribuciones de los Vicepresidentes de la Mesa Directiva. La función principal, y prácticamente única, de estos integrantes del órgano rector del Congreso es la de sustituir, en su orden, al Presidente cuando haga uso de la tribuna y en sus ausencias.

III. Atribuciones de los Secretarios de la Mesa Directiva. Los Secretarios tradicionalmente han sido los encargados de escribir la correspondencia, levantar las actas, dar fe de los acuerdos y resguardar los documentos de la Institución. Sus atribuciones, principalmente, están contenidas en los Artículos 34, 35, 108 y 152 de la Ley, y se pueden agrupar de la siguiente manera:

A) En Sesiones y respecto al proceso legislativo. Corresponde a los Secretarios pasar lista a los Diputados para constatar la existencia del quórum legal para abrir las sesiones del Congreso y para la validez de las resoluciones adoptadas en ellas.

Dar lectura a los documentos que se hagan del conocimiento del Pleno; asimismo cuidar que las iniciativas y los dictámenes a discutir se distribuyan y entreguen a los Diputados, con oportunidad; recabar y computar las votaciones y comunicar al Presidente los resultados y asentar en los expedientes los trámites que se dieron a las proposiciones o iniciativas, cuidando que no se alteren las Leyes, Decretos y Acuerdos aprobados.

B) Respecto a las actas de las sesiones. Los secretarios deben vigilar que las actas de las sesiones se redacten con toda veracidad e imparcialidad, cuidando que, una vez aprobada el acta, se redacte la versión definitiva.

También deben firmar y rubricar, conjuntamente con el Presidente, las actas de las sesiones, Leyes y Decretos aprobados por el Congreso, así como las iniciativas que se remitan al Congreso de la Unión, los Acuerdos y la correspondencia oficial.

C) Atribuciones de auxilio. Deben entregar a los Presidentes de las Comisiones Dictaminadoras la documentación que requieran para la emisión de los dictámenes;

llevar el registro de asistencias y faltas de los Diputados y proporcionar a las Comisiones Especiales toda la información que les sea necesaria, entre otras.

César JULIÁN BERNAL y Benjamín GALLEGOS SEGURA

Capítulo II. De la Comisión Permanente

Artículo 37. En los periodos de receso del Congreso funcionará una Comisión Permanente que será electa en la penúltima sesión de cada periodo ordinario, misma que se integrará por doce miembros, que serán en su orden: un Presidente, dos Vicepresidentes, dos Secretarios y siete Vocales. Por cada Secretario y Vocal Propietario se elegirá un suplente.

Artículo 38. La Comisión Permanente se instalará una vez que el Congreso del Estado clausure el periodo ordinario de sesiones. Hecha por su Presidente la declaratoria respectiva, se comunicará oficialmente a los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado, así como a los Ayuntamientos, precisándose la forma en que dicha Comisión quedó integrada.

Artículo 39. Las faltas de los integrantes de la Comisión Permanente serán cubiertas en los siguientes términos: el Presidente será suplido por el Primer Vicepresidente, y éste por el Segundo Vicepresidente. Las faltas de los Secretarios propietarios serán cubiertas por los Secretarios suplentes y la de los Vocales, por los Vocales suplentes.

Artículo 40. Cuando alguno de los integrantes de la Comisión Permanente no pueda concurrir a las sesiones por enfermedad o cualquier otra causa justificada, lo hará saber con anticipación al Presidente de la misma, a fin de que se apliquen las fórmulas de suplencias previstas en el artículo anterior.

Tratándose del Presidente, éste lo hará del conocimiento de la Secretaría, a efecto de que se cite al Primer Vicepresidente o, en su caso, al Segundo Vicepresidente.

Artículo 41. La Comisión Permanente, para celebrar sus sesiones, requerirá la presencia de la mayoría de sus miembros y sesionará quincenalmente cuando menos.

Artículo 42. La Comisión Permanente no suspenderá sus trabajos durante los periodos extraordinarios de sesiones a que se convoque.

Artículo 43. La Comisión Permanente tendrá las facultades siguientes:

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

- I. Convocar y presidir las juntas preparatorias para la elección de Mesa Directiva de los periodos ordinarios y extraordinarios que se celebren;
- II. Despachar los asuntos económicos del Congreso, aún cuando éste celebre periodo extraordinario de sesiones;
- III. Elaborar un informe relativo a los asuntos que queden pendientes de resolución, a fin de que se continúe con sus trámites al abrirse los periodos ordinarios de sesiones;
- IV. Las que le confieran la Constitución Política del Estado y las Leyes que de ella emanen, y
- V. Cumplir con las obligaciones que le imponga el Congreso y las demás que sean necesarias para el ejercicio de sus atribuciones.

Artículo 44. Las resoluciones de la Comisión Permanente serán adoptadas por mayoría de votos de sus miembros presentes.

Artículo 45. La Comisión Permanente, el último día de su ejercicio, deberá tener formado un inventario que contenga las memorias, oficios, comunicaciones y otros documentos que hubiere recibido durante el receso del Congreso.

El día siguiente al de la apertura del periodo de sesiones ordinarias, la Comisión Permanente remitirá a los Diputados Secretarios de la Mesa Directiva un informe sobre todos los asuntos que se hallen en su poder pendientes de resolución, así como el inventario a que se refiere el párrafo anterior, a efecto de que el Congreso proceda a su conocimiento y desahogo.

Comentario: En el capítulo II de esta Ley, integrado por los artículos 37 al 45, se regula una institución parlamentaria denominada *comisión permanente*, también reconocida por la doctrina y en algunos ordenamientos jurídicos como *diputación permanente*, cuyos orígenes se remontan a las Cortes españolas y su existencia se preveía en el artículo 157 de la Constitución de Cádiz de 1812, texto que tuvo una gran influencia en nuestro sistema constitucional.

La magistrada electoral en el Distrito Federal, María del Pilar Hernández Martínez, explica que ese órgano colegiado se componía de siete individuos, tres de las provincias de Europa y tres de las de ultramar, siendo el séptimo aquel que sorteado entre una diputación de Europa y una de ultramar, resultase ganador. Se disponía, además, que las Cortes nombraran dos suplentes para la Diputación, uno del viejo continente y otro de ultramar. Funcionaba cuando las Cortes dejaban de sesionar, con la facultad de cuidar del cumplimiento tanto de la Constitución como de las leyes (fueros), al efecto de dar cuenta a las siguientes Cortes acerca de las infracciones que respecto de aquéllas se hubieren cometido; además, correspondía al organismo de referencia convocar a las Cortes a sesiones extraordinarias y vigilar la administración del tesoro general, entre otras.

De acuerdo con el doctor Jorge Carpizo, la diputación permanente se plasma en la Constitución Federal de 1824 bajo la denominación de Consejo de Gobierno y, desde entonces, aunque con diversos nombres y modalidades, la hemos conservado en nuestro

sistema, y ha generado posturas encontradas, pues para algunos rompe con el principio de división de poderes, debido a la supuesta preeminencia del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo y el Judicial, perdiendo de vista que la Comisión Permanente surge como un mecanismo de equilibrio entre los órganos constitucionales; en tanto que otro sector del derecho constitucional, avala mayoritariamente el funcionamiento de un órgano de tal naturaleza, dada la celeridad con que deben tomarse ciertas decisiones cuando el Congreso de la Unión no se encuentra sesionando ordinariamente, o por el hecho del tiempo que implicaría un llamado a sesiones extraordinarias.

De esta manera, debemos considerar que la Comisión Permanente es un órgano constitucional de colegiación parlamentaria que entra en funciones cuando el Poder Legislativo se encuentra en receso, con estricta observancia de las facultades esencialmente administrativas que le son atribuidas, a fin de mantener el equilibrio entre los órganos constitucionales constituidos y la gobernabilidad.

Al resolver la controversia constitucional 329/2001, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aprobó con el número 27/2002 una tesis de jurisprudencia en la que se abordó la *naturaleza jurídica* de la Comisión Permanente:

“De lo dispuesto en los artículos 78 de la Constitución Federal y 116 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que la Comisión Permanente es un órgano del Congreso de la Unión que únicamente se integra durante los recesos de éste, en los términos que señala la Norma Fundamental, y que su finalidad es la de desempeñar las funciones que este ordenamiento expresamente le señala, es decir, dicha comisión es un órgano transitorio, pues se integra para un periodo determinado y, por ende, transcurrido éste cesa en sus funciones.”

Bajo esa concepción, para la Suprema Corte la circunstancia de que en la controversia constitucional citada no se tenga como autoridad demandada a la referida Comisión Permanente del Congreso de la Unión cuando se impugna el proceso de reformas a la Ley Fundamental, no le ocasiona agravio alguno a la parte actora, pues, en todo caso, al ser un órgano del propio Congreso, éste asume los actos que aquélla emitió, por lo que es inexacto el argumento en el sentido de que al no tener como autoridad demandada a la citada Comisión Permanente, la parte actora se encuentra imposibilitada para impugnar los actos que ésta hubiera emitido, toda vez que el Congreso de la Unión, al cual pertenece, sí es parte demandada en el conflicto constitucional y, por tanto, al que corresponde la defensa de los actos de dicho órgano legislativo y el que, además, en caso de que la resolución que se dicte en aquella contienda declarara la invalidez de los actos impugnados, tendría la obligación de girar las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr ese cumplimiento, o bien, ejecutarlo por sí mismo si está entre sus atribuciones.

Ahora bien, de conformidad con la legislación guerrerense, en los periodos de receso del Congreso funcionará una Comisión Permanente que será electa en la penúltima sesión de cada periodo ordinario, misma que se integrará por doce miembros, que serán en su orden: un Presidente, dos Vicepresidentes, dos Secretarios y siete Vocales. Por cada Secretario y Vocal Propietario se elegirá un suplente.

Se instalará una vez que el Congreso del Estado clausure el periodo ordinario de sesiones. Hecha por su Presidente la declaratoria respectiva, se comunicará oficialmente a los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado, así como a los Ayuntamientos, precisándose la forma en que dicha Comisión quedó integrada.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

La parte medular de la institución en comento, son las facultades constitucionales y legales con las que cumple la función del cuerpo legislativo, que se extienden hacia diversos ámbitos de la vida política y social del Estado de Guerrero, entre las que se encuentran las siguientes:

Constitucionales

a) Aprobar, en su caso, el decreto fundado y motivado que expida el Jefe del Ejecutivo, mediante el cual se otorga la calidad de guerrerense a los mexicanos que se hayan distinguido o prestado servicios extraordinarios de evidente beneficio para la Entidad;

b) Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias;

c) Recibir de cada Diputado su informe acerca del estado que guardan los programas de desarrollo económico y de bienestar social, la eficaz prestación de los servicios públicos y cualquier anomalía que pueda afectar la seguridad y tranquilidad colectivas, proponiendo las medidas que considere adecuadas para la solución de los problemas planteados y la Comisión Permanente los haga llegar al Jefe del Ejecutivo, para que proceda si lo estima oportuno;

d) Convocar por sí, o a petición del Ejecutivo, a período extraordinario de sesiones del Congreso;

e) Ejercer en sus respectivos casos, las atribuciones que le confieren las fracciones XXII y XXX del artículo 47 de la Constitución Local;

f) Recibir la protesta de Ley de los funcionarios que deban otorgarla ante el Congreso, durante los recesos de éste;

g) Conceder licencia a esos funcionarios hasta por el tiempo que dure el receso;

h) Recibir y resolver las renunciaciones que por causas graves presenten los funcionarios que deban hacerlo ante el Congreso;

i) Nombrar provisionalmente a los Servidores Públicos del Congreso, que conforme a la Ley deban ser aprobados por el Pleno;

j) Llamar a los suplentes respectivos en casos de inhabilitación o suspensión temporal o permanente de los Diputados que la integren, y si aquellos también estuvieren imposibilitados, expedir los decretos respectivos para que se proceda a nueva elección;

k) Dictaminar sobre los asuntos pendientes para el siguiente período de sesiones;

l) Designar Gobernador Provisional si al comenzar un período constitucional no se presentare el Electo, o la elección no estuviese hecha y declarada el primero de abril, siempre y cuando el Congreso, por encontrarse en receso, no designe Gobernador Intervino. En todo caso cesará el Gobernador cuyo período haya concluido.

m) Recibir del Gobernador del Estado opinión respecto de quien sustituya la falta definitiva de algún miembro de los Ayuntamientos por causa grave o de fuerza mayor, en el caso de que el suplente no pueda entrar en funciones;

n) Atender la solicitud del Gobernador del Estado acerca de la destitución por mala conducta de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, teniendo en cuenta lo que establece el artículo 112 de la Constitución Local, y

o) Desahogar la solicitud del Gobernador del Estado para salir del territorio de la entidad por más de treinta días.

Legales

a) Convocar y presidir las juntas preparatorias para la elección de Mesa Directiva de los periodos ordinarios y extraordinarios que se celebren;

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

- b) Despachar los asuntos económicos del Congreso, aún cuando éste celebre periodo extraordinario de sesiones;
- c) Elaborar un informe relativo a los asuntos que queden pendientes de resolución, a fin de que se continúe con sus trámites al abrirse los periodos ordinarios de sesiones;
- d) Autorizar la fuerza pública para tener acceso al recinto del Congreso;
- e) Solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de los Diputados;
- f) Suspender la sesión, cuando sin mediar autorización se hiciere presente la fuerza pública, hasta que hubiese abandonado el recinto;
- g) Turnar a las comisiones ordinarias o especiales, los asuntos que deban ser conocidos por éstas;
- h) Designar comisiones especiales, en aquellos casos que se amerite;
- i) Recibir el informe de la disolución de una fracción parlamentaria o representación de un partido político, informando de ello al Pleno del Congreso;
- j) Convocar, durante los recesos del Congreso, periodos extraordinarios de sesiones, a solicitud de la mayoría de sus integrantes o del Gobernador del Estado. No debe pasar por alto que el Congreso del Estado se reunirá en tres periodos ordinarios de sesiones por año de ejercicio. El primero del 15 de noviembre al 15 de febrero; el segundo, del 1º de abril al 30 de junio, y el tercero del 1º de septiembre al 15 de octubre.
- k) Citar a sesiones urgentes del Congreso;
- l) Celebrar dentro o fuera del recinto oficial, reuniones de trabajo y audiencias públicas, para conocer directamente de la población cualquier criterio u opinión que juzgue conveniente recabar, para el mejor cumplimiento de sus funciones;
- m) Nombrar a los diputados que participen en eventos internacionales, nacionales o locales;
- n) Ratificar los nombramientos y someterlos al Pleno en el siguiente periodo ordinario de sesiones, para su aprobación definitiva;
- o) Apercibir a los legisladores que dejen de asistir sin causa justificada por tres veces consecutivas a sesiones, o que no guarde la reserva de los asuntos tratados en las sesiones secretas;
- p) Amonestar al legislador que sin justificación perturbe al Presidente de la Comisión Permanente, en su caso, en el desarrollo de alguna sesión;
- q) Encomendar a la Oficialía Mayor y a la Dirección de Administración del Congreso las actividades que considere necesarias, y
- r) Cumplir con las obligaciones que le imponga el Congreso y las demás que sean necesarias para el ejercicio de sus atribuciones.

En ese *ejercicio de atribuciones*, las resoluciones de la Comisión Permanente serán adoptadas por mayoría de votos de sus miembros presentes, el presidente de su Mesa Directiva debe presidir y citar a las sesiones, y los secretarios deben enterarse de los asuntos con que haya de darse cuenta a la propia Comisión la que, el último día de su ejercicio, deberá tener formado un inventario que contenga las memorias, oficios, comunicaciones y otros documentos que hubiere recibido durante el receso del Congreso.

Las faltas de los integrantes de la Comisión Permanente serán cubiertas en los siguientes términos: el Presidente será suplido por el Primer Vicepresidente, y éste por el Segundo Vicepresidente. Las de los Secretarios propietarios serán cubiertas por los Secretarios suplentes y la de los Vocales, por los Vocales suplentes.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

Cuando alguno de los integrantes de la Comisión Permanente no pueda concurrir a las sesiones por enfermedad o cualquier otra causa justificada, lo hará saber con anticipación al Presidente de la misma, a fin de que se apliquen las fórmulas de suplencias previstas. Tratándose del Presidente, éste lo hará del conocimiento de la Secretaría, a efecto de que se cite al Primer Vicepresidente o, en su caso, al Segundo Vicepresidente. La Comisión Permanente, para celebrar sus sesiones, requerirá la presencia de la mayoría de sus miembros y sesionará quincenalmente cuando menos.

Además, el día siguiente al de la apertura del periodo de sesiones ordinarias, remitirá a los Diputados Secretarios de la Mesa Directiva un informe sobre todos los asuntos que se hallen en su poder pendientes de resolución, así como el inventario arriba mencionado, a efecto de que el Congreso proceda a su conocimiento y desahogo.

Es importante destacar, que en los periodos siguientes al de la instalación de la Legislatura y antes de cada periodo ordinario de sesiones, el Presidente de la Comisión Permanente, citará a los Diputados a junta preparatoria que se llevará acabo dentro de los cinco días anteriores al de la apertura del periodo del que se trate, en la que se elegirá a la Mesa Directiva correspondiente.

Una vez instalada la Mesa Directiva se procederá a comunicarlo a los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado, a los Ayuntamientos de la Entidad, así como a los Poderes de la Unión.

Por último, es oportuno señalar que la Comisión Permanente no suspenderá sus trabajos durante los periodos extraordinarios de sesiones a que se convoque.

Jesús Boanerges GUINTO LÓPEZ

Comentario: I. Definición. La Comisión Permanente es el órgano regulador que suple temporalmente la actividad de la cámara cuando esta entra en periodo de receso. Cuenta con una Mesa Directiva, órgano que tiene a su cargo dirigir las funciones de esta en las sesiones que celebre durante su ejercicio constitucional.

De conformidad con los artículos 41 de la Constitución Política Local, el Congreso de Guerrero, celebra anualmente tres periodos ordinarios de sesiones. Estos tienen verificativo, el primero: del 15 de noviembre al 15 de febrero; el segundo, del 1º de abril al 15 de junio y el tercero del 1º de septiembre al 15 de octubre.

En consecuencia, tienen lugar anualmente tres periodos de receso y se eligen tres Comisiones Permanentes: la primera que funge durante el periodo comprendido del 16 de febrero al 31 de marzo; la segunda, del 16 de julio al 30 de agosto y la tercera del 16 de octubre al 14 de noviembre.

La Comisión Permanente tiene su origen en la división de poderes, entendida esta como mecanismo de colaboración y vigilancia entre poderes, y como medio para lograr el equilibrio del poder público. Para que exista este equilibrio, los tres poderes deben tener presencia y actividad permanente, para cumplir las funciones esenciales que la sociedad le encarga al Estado.

Los Poderes Ejecutivo y Judicial realizan funciones de carácter continuo e ininterrumpido, en tanto que la función del Poder Legislativo se cumple y desarrolla durante periodos específicos de actividad, razón por la que para subsanar la ausencia y prolongar la presencia del Poder Legislativo en la vida política del Estado, se estableció la Comisión Permanente que funciona durante los recesos del Congreso, como una Representación de este, que tiene a su cargo el despacho de los asuntos económicos competencia de la Soberanía Popular.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

Con la finalidad de cumplir con el objetivo de prolongar la presencia del Poder Legislativo, en el año 2002, la LVI Legislatura Local aprobó un decreto de reformas al artículo 41 de la Constitución Política Local, para establecer un tercer periodo ordinario de sesiones, a efecto de que el Pleno tenga una mayor actividad. Dicha reforma aún no se concreta, toda vez que el Decreto mencionado fue remitido a los Ayuntamientos para su aprobación, y una vez que se cuente con los votos aprobatorios de las dos terceras partes de los Ayuntamientos, el Congreso procederá a la expedición del acuerdo mediante el cual se declaren válidas las reformas citadas.

II. Integración. Conforme a los artículos 37 y 38 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, la Comisión Permanente es electa en la penúltima sesión de cada periodo ordinario y se integra por 12 miembros que son: Un Presidente, Dos Vicepresidentes; Dos Secretarios y Siete Vocales; eligiéndose por cada secretario y vocal propietario un suplente.

La Comisión Permanente sesiona por lo menos una vez cada quince días. Para poder sesionar requiere la asistencia del cincuenta por ciento más uno de sus integrantes; toma sus resoluciones por mayoría de votos de sus integrantes presentes en sesión y no suspende sus actividades durante los periodos extraordinarios a que sea convocado el Pleno del Congreso, en virtud de que las funciones que realizan son distintas. Sus facultades son limitadas y se encuentran establecidas en los artículos 49 de la Constitución Política Local y 43 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Si bien es cierto que las Comisiones Permanentes se integraban con Diputados de diversos partidos políticos con representación en la Cámara, a partir del año 1996, con la Quincuagésima Quinta Legislatura su integración fue más plural, adquiriendo su mayor auge durante el ejercicio constitucional de la Quincuagésima Sexta Legislatura; es decir, estaban conformadas por diputados representantes de todos los partidos políticos que integraban la Soberanía Popular.

En la LVI Legislatura, los dos partidos políticos con mayor representación en la Cámara (PRI y PRD) nivelaron prácticamente sus espacios en la conformación de la Comisión Permanente, no obstante que el primero contaba con mayor número de diputados.

Es importante mencionar, que los artículos 39 y 40 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, establecen la forma en como se cubrirán las faltas de los integrantes de la Comisión Permanente, estipulándose que el Presidente será suplido por el Primer Vicepresidente y éste por el Segundo Vicepresidente y los Secretarios y vocales por sus respectivos suplentes. Aquí surge una interrogante muy interesante, aunque hasta la fecha no se ha presentado este supuesto, pero en el momento menos esperado puede darse ¿Quién preside las sesiones de la Comisión Permanente en caso de falta del Presidente y de los Vicepresidentes? ¿Cuál sería el procedimiento a seguir en este supuesto?. No existe en la Ley Orgánica disposición legal conforme a la cual se pueda proceder, en tratándose de la Comisión Permanente.

Ahora bien, los artículos 28 y 29 de la Ley Orgánica del Congreso, en tratándose del Pleno, contemplan el procedimiento a seguir en caso de ausencia de Presidente, Vicepresidentes y Secretarios Propietarios y Suplentes, estipulando que en ausencia de todos los anteriormente mencionados, fungirán por única vez, los diputados que designe el Pleno del Congreso. Como puede constatarse, los preceptos citados se concretan únicamente para el caso de que el supuesto mencionado se presente en periodos de sesiones en donde esté fungiendo el Pleno del Congreso, no así en los periodos de receso

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

en que funge la Comisión Permanente, por lo que se requiere llevar a cabo una reforma a la Ley Orgánica del Poder Legislativo para subsanar esta laguna legal, en virtud de que el caso reviste singular importancia.

III. Facultades. Los artículos 49 de la Constitución Política Local y 43 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo en vigor, confieren a la Comisión Permanente, entre otras, las facultades siguientes: Convocar al Congreso a período extraordinario de sesiones; Convocar a elecciones extraordinarias para ayuntamientos; Recibir la protesta de Ley de los funcionarios que deban otorgarla ante el Congreso; Resolver sobre las licencias o renunciaciones de funcionarios que deban hacerlo ante el Congreso; Recibir la protesta de Ley de los funcionarios que deban otorgarla ante el Congreso; Llamar a los suplentes respectivos en casos de inhabilitación o suspensión temporal o permanente de los diputados que la integran, y si aquellos también estuvieren imposibilitados, expedir los decretos respectivos para que se proceda a nueva elección y, Dictaminar sobre los asuntos pendientes para el siguiente período de sesiones. De lo anterior se desprende que la Comisión Permanente esta facultada para despachar únicamente asuntos de carácter económico.

Por ello, se hace necesario e impostergable, llevar a cabo primeramente una reforma constitucional que tenga como objetivo dotar a la Comisión Permanente de mayores facultades, a efecto de que pueda resolver sobre asuntos de trascendencia, a saber: Ratificación de nombramientos de funcionarios de los otros poderes públicos del Estado, que le compete realizar al Congreso; Designación de Gobernador Provisional o Interino; Resolver sobre las ternas de ciudadanos que se presenten al Congreso por el Titular del Ejecutivo Local, en los casos de falta absoluta de los Presidentes, Síndicos Procuradores y Regidores, Propietarios y Suplentes de los Ayuntamientos de la Entidad; Realizar el computo de los votos de los Ayuntamientos y la declaratoria de aprobación, en cuanto a las reformas constitucionales locales; etc. Lo anterior, traerá como consecuencia inmediata, la reforma a la Ley Orgánica del Poder Legislativo. Cabe mencionar que a nivel federal, la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, cuenta actualmente con facultades amplias para conocer y resolver sobre asuntos de trascendencia para la vida política, económica y social de la Nación Mexicana.

Si bien es cierto que en materia de ratificación de nombramientos, el artículo 161 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, concede a la Comisión Permanente facultades para conocer y resolver sobre ratificación de nombramientos, dichas facultades son limitadas, en virtud de que su resolución es de carácter temporal, toda vez que en periodo ordinario el Pleno debe resolver en definitiva. Además, no obstante que dicha facultad está estipulada en la Ley, esta no está contemplada en el artículo 49 de la Constitución Local como facultad de la Diputación Permanente, con lo cual, nuestra Ley Orgánica va más allá de lo estipulado por el texto constitucional, pudiendo dar origen en determinado momento a un problema de constitucionalidad.

Por último, de conformidad con el artículo 45 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, la Comisión Permanente tiene la obligación de rendir al Pleno del Congreso, un informe escrito pormenorizado de las actividades desarrolladas durante el receso. Este informe se da a conocer en la segunda sesión del periodo ordinario, con base en el cual, el Pleno del Congreso procede a conocer y desahogar los asuntos que integran la agenda legislativa.

José Luis BARROSO MERLÍN

Capítulo III. De las Comisiones y de los Comités

Artículo 46. El Congreso del Estado contará con las Comisiones y Comités ordinarios y especiales que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones.

Artículo 47. Las Comisiones y Comités ordinarios tendrán el carácter de definitivos y sus integrantes fungirán por todo el periodo de la Legislatura, debiendo ser designados dentro de los primeros quince días del primer año de ejercicio, pudiendo, en su caso, ser modificada la integración de dichos órganos colegiados.

Sólo por causas graves o por inasistencia en más de tres ocasiones, con el voto de la mayoría de los Diputados asistentes a la sesión correspondiente, podrá suspenderse temporal o definitivamente o removerse del cargo a quien integre alguna Comisión o Comité, efectuándose por el Congreso el nombramiento del o de los Diputados sustitutos, con el carácter de temporal o definitivo, para completar el año para el que fue designado el removido.

Artículo 48. Cada Comisión y Comité se integrará por cinco Diputados, salvo lo que expresamente prevea esta Ley para determinadas Comisiones. Toda Comisión y Comité contará con un Presidente y un Secretario; procurando que en su integración se refleje la pluralidad del Congreso. La integración de Comisiones y Comités especiales se hará en la forma prevista en el párrafo anterior.

En los términos que acuerde la Comisión respectiva, cualquier miembro de la Legislatura podrá participar en los trabajos de las Comisiones de las que no forme parte, con derecho a voz pero sin voto.

Artículo 49. Las Comisiones ordinarias del Congreso del Estado, son las siguientes:

- I. De Gobierno;
- II. De Asuntos Políticos y Gobernación;
- III. De Estudios Constitucionales y Jurídicos;
- IV. De Presupuesto y Cuenta Pública;
- V. De Hacienda;
- VI. De Justicia;
- VII. De Seguridad Pública;
- VIII. De Protección Civil;
- IX. De Participación Ciudadana;
- X. De Derechos Humanos;

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

- XI. De Atención a Migrantes;
- XII. De Desarrollo Urbano y Obras Públicas;
- XIII. De Transporte;
- XIV. De Desarrollo Social;
- XV. De Salud;
- XVI. De Educación, Ciencia y Tecnología;
- XVII. De Desarrollo Económico y Trabajo;
- XVIII. De Artesanías;
- XIX. De Turismo;
- XX. De Desarrollo Agropecuario y Pesquero;
- XXI. De Asuntos Indígenas;
- XXII. De Equidad y Género;
- XXIII. De Asuntos de la Juventud;
- XXIV. De Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable;
- XXV. De Examen Previo;
- XXVI. Instructora; y
- XXVII. De Vigilancia y Evaluación de la Auditoría General del Estado.

Las Comisiones anteriormente enunciadas, podrán ser incrementadas a juicio del Congreso, y tendrán a su cargo el trámite y la resolución de los asuntos relacionados con su competencia, así como las que expresamente les delegue el Pleno.

Artículo 50. Los Comités ordinarios del Congreso del Estado tendrán a su cargo los asuntos relacionados al funcionamiento administrativo del propio Congreso. Dichos Comités serán los siguientes:

- I. De Administración;
- II. De Biblioteca e Informática;
- III. *(Derogada)*;
- IV. De Gestoría, Información y Quejas, y
- V. Del Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”.

Artículo 51. La Comisión de Gobierno la integrarán los Diputados Coordinadores de las fracciones parlamentarias y los de las representaciones de partido, todos con derecho a voz y voto.

El Coordinador de la fracción parlamentaria que constituya la mayoría en la Legislatura, será el Presidente de la Comisión. Los acuerdos que emita la Comisión se tomarán por mayoría; el voto de los Coordinadores de las fracciones parlamentarias y de las representaciones de partido equivaldrá al número de Diputados con que cuente cada una de ellas en la Legislatura.

La Comisión fungirá como órgano de coordinación a fin de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas, administrativas y en general de todas aquéllas que se estimen necesarias para la buena marcha del

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

Congreso del Estado y se reunirá cuantas veces se estime necesario, a convocatoria de su Presidente y tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Suscribir acuerdos relativos a los asuntos que se desahoguen en el Pleno, a la Agenda Legislativa, así como para presentar a éste proyectos de acuerdo para el funcionamiento de los órganos del Congreso;
- II. Proponer a los integrantes de las Comisiones Ordinarias y Especiales;
- III. Proponer al Pleno del H. Congreso los nombramientos del Oficial Mayor, del Auditor General del Estado, del Director de Administración, del Director de Comunicación Social y del Director del Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”;
- IV. Elaborar y presentar el anteproyecto de presupuesto de egresos del Congreso, así como establecer los criterios para otorgar apoyo a las fracciones parlamentarias, a las representaciones de partido, a las Comisiones y a los Comités;
- V. Proponer al Pleno una lista de candidatos para la designación de los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado;
- VI. Proponer al Pleno una lista de candidatos para la designación de los Consejeros Electorales que deban integrar el Consejo Estatal Electoral;
- VII. Formular la propuesta para la designación de Gobernador interino o sustituto, en los casos previstos por la Constitución Política del Estado;
- VIII. De las propuestas de los servidores públicos que deban ser nombrados o ratificados por el Congreso, y que su trámite no esté expresamente reservado a otras Comisiones legislativas;
- IX. Coordinarse con la Mesa Directiva para organizar y conducir los trabajos camarales;
- X. Conocer de las solicitudes de información hechas por las Comisiones o Comités, así como las de comparecencia ante dichos órganos de los servidores públicos estatales y municipales;
- XI. Impulsar la política editorial del Congreso y promover actividades de fomento a la cultura, y
- XII. Las demás que sean necesarias para el ejercicio de sus funciones.

Artículo 52. El Presidente de la Comisión de Gobierno, tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Firmar, en ausencia del Presidente y de los Secretarios de la Mesa Directiva, la correspondencia oficial;
- II. Designar al personal de los órganos técnicos, administrativos y de apoyo al servicio del Congreso del Estado y expedir los nombramientos respectivos, y
- III. Las demás que sean necesarias para el ejercicio de sus atribuciones.

Artículo 53. A la Comisión de Asuntos Políticos y Gobernación le corresponde conocer de los asuntos siguientes:

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

- I. De las iniciativas de Ley Orgánica de División Territorial del Estado, así como de las reformas a la misma;
- II. Los que se refieran a los límites del territorio estatal;
- III. De los conflictos políticos que surjan en los Ayuntamientos o en relación a éstos con las organizaciones políticas y sociales del Municipio;
- IV. De las propuestas de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo;
- V. Los relativos a las solicitudes de licencia del Gobernador, de los Diputados, de los integrantes de los Ayuntamientos y de los Magistrados de los Tribunales Superior de Justicia, de lo Contencioso Administrativo y Electoral del Estado, así como de los Consejeros Electorales Estatales y de aquellos otros casos en que así lo establezcan la Constitución Política del Estado y las Leyes que de ella emanen;
- VI. Los relativos al cambio de residencia de los Poderes del Estado;
- VII. Los referentes a la convocatoria para elecciones extraordinarias;
- VIII. Los referentes a la integración de Consejos Municipales y aquellos relativos a la designación de integrantes de los Ayuntamientos, en el caso de los supuestos a que se refiere la fracción anterior, y
- IX. Los demás análogos que a juicio del Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, le sean turnados.

Artículo 54. A la Comisión de Estudios Constitucionales y Jurídicos le corresponde conocer de los asuntos siguientes:

- I. De las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Constitución Política del Estado de Guerrero;
- II. De las iniciativas sobre Ley Orgánica de la Administración Pública y de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, así como las reformas a las mismas, y
- III. Los demás análogos que a juicio del Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, le sean turnados.

Artículo 55. A la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública le corresponde conocer de los asuntos siguientes:

- I. Los que se relacionen con la aprobación del Presupuesto de Egresos del Estado;
- II. Lo referente a la aprobación de la Cuenta Pública del Gobierno del Estado correspondiente al año inmediato anterior, debiendo presentar el dictamen respectivo al Pleno del Congreso en los plazos que determinen las disposiciones aplicables;
- III. Recibir de la Auditoria General del Estado, los informes sobre el ejercicio del gasto de la administración pública centralizada y paraestatal, así como los Informes de Resultados de la Revisión de las Cuentas Públicas Estatal y Municipales;
- IV. Gestionar la autorización para requerir a la Secretaría de Finanzas y Administración del Poder Ejecutivo del Estado la retención temporal de

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

recursos financieros que ingresen a la Hacienda Estatal y que corresponda a las dependencias y entidades de la administración pública estatal, cuando en el manejo de dichos recursos se hayan detectado desviaciones a los fines establecidos, con excepción de los recursos contemplados en la Ley de Coordinación Fiscal y los destinados al pago de sueldos y salarios; y
V. Los demás análogos que, a juicio del Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, le sean turnados.

Artículo 56. A la Comisión de Hacienda le corresponde conocer de los siguientes asuntos:

- I. Los que se relacionen con la expedición de Leyes Fiscales del Estado y de los Municipios, así como las reformas, adiciones o derogaciones a las Leyes vigentes en esa materia;
- II. Los correspondientes a las Leyes de Ingresos del Estado y de los Municipios;
- III. Los relacionados con la creación de impuestos extraordinarios o especiales, estatales o municipales;
- IV. Lo relativo a la autorización que se otorgue al Ejecutivo del Estado y a los Ayuntamientos para enajenar, ceder, donar, permutar o gravar sus bienes inmuebles;
- V. Los que se refieran a la desincorporación de los bienes del dominio público y de los municipios;
- VI. Los relativos a las autorizaciones que se otorguen al Ejecutivo Estatal y a los Ayuntamientos para contratar empréstitos o créditos, y
- VII. Los demás análogos que, a juicio del Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, le sean turnados.

Artículo 57. A la Comisión de Justicia le corresponde conocer de los asuntos siguientes:

- I. Los que se refieran a la creación de Leyes, o bien, reformas, adiciones o derogaciones a las ya existentes que no sean competencia de otras comisiones;
- II. Los relativos a la legislación civil, familiar, penal, de justicia administrativa, de tutela y asistencia social para menores infractores y del servicio de defensoría de oficio en el Estado;
- III. De las iniciativas de Leyes Orgánicas del Poder Judicial y de la Procuraduría General de Justicia en el Estado de Guerrero, así como de las reformas de las mismas;
- IV. Los que se refieran a la legislación del sistema penitenciario del Estado, y
- V. Los demás análogos que, a juicio del Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, le sean turnados.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

Artículo 58. A la Comisión de Seguridad Pública le corresponde conocer de los siguientes asuntos:

- I. Los relativos a la legislación en materia de seguridad pública del Estado;
- II. Solicitar a las dependencias estatales y municipales competentes, informes sobre los programas y acciones que se implementen en materia de seguridad pública;
- III. Establecer relaciones con el sistema estatal de Seguridad Pública, y
- IV. Los demás análogos que, a juicio del Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, le sean turnados.

Artículo 59. A la Comisión de Protección Civil le corresponde conocer de los asuntos siguientes:

- I. Los relativos a la legislación en materia de protección civil;
- II. Solicitar a las autoridades municipales y estatales competentes, informes sobre los programas y acciones que se implementen en materia de protección civil;
- III. Establecer relaciones con el Sistema Estatal de Protección Civil, y
- IV. Los demás análogos que, a juicio del Presidente del Congreso, o de la Comisión Permanente, en su caso, le sean turnados.

Artículo 60. A la Comisión de Participación Ciudadana, le corresponde conocer de los asuntos siguientes:

- I. Los relativos a la legislación en materia de participación ciudadana en el Estado;
- II. Propiciar el establecimiento de una cultura de participación ciudadana, y
- III. Los demás análogos, que a juicio del Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, le sean turnados.

Artículo 61. A la Comisión de Derechos Humanos le corresponde conocer de los asuntos siguientes:

- I. Los relativos a las reformas a la Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y establece el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas;
- II. Aquellos relacionados con la promoción y protección de los derechos humanos;
- III. Verificar que se satisfagan los requisitos previstos en la Ley para la designación de los integrantes de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos, así como de su titular;
- IV. Establecer relaciones con las Comisiones de Defensa de los Derechos Humanos y con las organizaciones no gubernamentales de la materia;
- V. Emitir opinión en relación al informe anual que presente, en términos del artículo 76 Bis de la Constitución Política Local, el Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado, y

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

VI. Los demás que a juicio del Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, le sean turnados.

Artículo 61-Bis. A la Comisión de Atención a Migrantes le corresponde conocer de los asuntos siguientes:

- I. Los relativos en materia de Migración;
- II. Aquellos relacionados con los movimientos migratorios y la procuración de beneficios para el Estado, derivados de los Tratados Internacionales suscritos por el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado;
- III. Coadyuvar en la defensa de los derechos humanos de los migrantes Guerrerenses; y
- IV. Los demás análogos que a juicio del Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, le sean turnados.

Artículo 62. A la Comisión de Desarrollo Urbano y Obras Públicas le corresponde conocer de los asuntos siguientes:

- I. De las iniciativas a la legislación en materia de desarrollo urbano y obras públicas;
- II. Los relativos a los programas de obra pública que ejecuten el Gobierno del Estado o los Ayuntamientos, en forma directa o a través de empresas públicas o privadas;
- III. Los que se refieren al desarrollo urbano, asentamientos humanos, viviendas y fraccionamientos populares;
- IV. Los que se relacionen con el Sistema Estatal de Agua Potable y Alcantarillado y los Sistemas Municipales de Agua Potable y Alcantarillado;
- V. Los relativos a la construcción de caminos;
- VI. Aquellos vinculados con los caminos y puentes de cuotas del Estado, y
- VII. Los demás análogos que, a juicio del Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, le sean turnados.

Artículo 63. A la Comisión de Transporte le corresponde conocer de los siguientes asuntos:

- I. De las iniciativas en materia de transporte y vialidad en el Estado;
- II. Los relativos a la estructura del transporte público de carga y de pasaje;
- III. Emitir opinión sobre los programas de expansión y mejoramiento de transporte público implementados por el Gobierno del Estado, y
- IV. Los demás análogos que, a juicio del Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, le sean turnados.

Artículo 64. A la Comisión de Desarrollo Social le corresponde conocer de los siguientes asuntos:

- I. Los relativos al fomento y preservación de la cultura;
- II. Los que se refieran al fomento del deporte;
- III. Aquellos vinculados con la asistencia social;

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

- IV. Los que se relacionen con el patrimonio de la beneficencia pública;
- V. Los relativos a las radiodifusoras y televisoras del Estado;
- VI. Los vinculados con el fomento a la actividad de los periodistas, y
- VII. Los demás análogos que, a juicio del Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, le sean turnados.

Artículo 65. A la Comisión de Salud le corresponde conocer, los siguientes asuntos:

- I. Los relacionados con los casos que afecten o pudieren afectar la salud de la población;
- II. Los relativos con la prestación de los servicios de salud; en particular los programas implementados por el Estado y los Municipios, vigilando su eficacia;
- III. Las iniciativas de Ley o Decreto en materia de salud, y
- IV. Los demás análogos que, a juicio del Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, le sean turnados.

Artículo 66. A la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología le corresponde conocer de los siguientes asuntos:

- I. De las iniciativas en materia de educación pública en el Estado;
- II. Los relativos a los programas y acciones en materia de la educación que se imparte en el Estado, en todos sus niveles y modalidades;
- III. Las iniciativas de Ley o Decreto relativas a las instituciones de enseñanza media superior y superior, y
- IV. Las iniciativas en materia de ciencia y tecnología del Estado;
- V. Los relativos al desarrollo y fomento de la investigación científica y tecnológica en el Estado de Guerrero; y
- VI. Los demás análogos que, a juicio del Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso le sean turnados.

Artículo 67. A la Comisión de Desarrollo Económico y Trabajo le corresponde conocer de los asuntos siguientes:

- I. Los que se refieran al desarrollo económico en el Estado e iniciativas de Leyes en la materia;
- II. Los relativos a la legislación laboral de competencia estatal;
- III. Aquellos vinculados con las empresas del sector social en el Estado;
- IV. Los que se relacionen con el abasto y mercados;
- V. Los relativos a organismos públicos de participación social, y
- VI. Los demás análogos que, a juicio del Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, le sean turnados.

Artículo 68. A la Comisión de Artesanías le corresponde conocer de los asuntos que se refieran al desarrollo y fomento de la actividad artesanal y el apoyo a los artesanos, así como los demás análogos que, a juicio del

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, le sean turnados.

Artículo 69. A la Comisión de Turismo le corresponde conocer de los asuntos siguientes:

- I. Los relativos a la legislación en materia de turismo y del sistema de tiempo compartido;
- II. Los que se refieran a los programas y acciones encaminados al desarrollo de la actividad turística y del sistema de tiempo compartido;
- III. Los que se relacionen con la infraestructura de apoyo a la actividad turística, y
- IV. Los demás análogos que, a juicio del Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, le sean turnados.

Artículo 70. A la Comisión de Desarrollo Agropecuario y Pesquero le corresponde conocer de los asuntos siguientes:

- I. Los relativos a la legislación en la materia, que sean de competencia estatal;
- II. Los relacionados con los planes, programas y acciones de desarrollo rural que ejecuten el Gobierno del Estado y los Municipios en favor de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios agrícolas, ganaderos y forestales, de conformidad con las disposiciones de la Ley de la materia;
- III. Los relativos a los planes, programas y acciones que en materia de pesca y acuacultura ejecute el Gobierno del Estado en coordinación con el Gobierno Federal, y
- IV. Los demás análogos que, a juicio del Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, le sean turnados.

Artículo 71. A la Comisión de Asuntos Indígenas le corresponde conocer de los asuntos siguientes:

- I. Los relativos a la legislación en materia de procuración social a indígenas;
- II. Promover y procurar que los programas de las dependencias y entidades del sector público contengan acciones de integración social en beneficio de los indígenas;
- III. Los vinculados con el respeto a las culturas, usos y costumbres indígenas en el Estado;
- IV. Los relativos a la procuración, administración de justicia y respeto a los derechos humanos de los indígenas; y
- V. Los demás análogos que, a juicio del Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, le sean turnados.

Artículo 72. A la Comisión de Equidad y Género le corresponde conocer de los asuntos siguientes:

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

- I. De las iniciativas que tengan por objeto, propiciar la integración de la mujer en la vida social, política y económica del Estado, sobre la base de igualdad de derechos y obligaciones entre ambos sexos;
- II. Vigilar la aplicación de los programas implementados por los Gobiernos Estatal y Municipales, que se ejecuten en coordinación con el Gobierno Federal destinados al desarrollo integral de la mujer;
- III. Impulsar estudios y foros que versen sobre las condiciones de vida de la mujer, y
- IV. Los demás análogos que, a juicio del Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, le sean turnados.

Artículo 73. A la Comisión de Asuntos de la Juventud le corresponde conocer de los siguientes asuntos:

- I. Las iniciativas que tengan por objeto, propiciar la integración de los jóvenes en la vida social, política y económica del Estado;
- II. Promover y procurar que los programas y planes de las dependencias y entidades del sector público contengan acciones dirigidas al desarrollo de los jóvenes;
- III. Incentivar la participación de los jóvenes en todos los ámbitos de la vida estatal y promover la realización de estudios y foros que versen sobre las condiciones de vida de los jóvenes, y
- IV. Los demás análogos que a juicio del Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, le sean turnados.

Artículo 74. A la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable le corresponde conocer de los asuntos siguientes:

- I. Los relativos a la legislación en materia de recursos naturales, equilibrio ecológico y desarrollo sustentable;
- II. Los relacionados con la conservación y explotación de los recursos naturales;
- III. Conocer de los proyectos y programas del Estado relacionados con los recursos naturales y el desarrollo sustentable, vigilando la eficacia de los mismos;
- IV. Propiciar, con la participación ciudadana, el establecimiento de una cultura de protección al ambiente;
- V. Conocer y opinar sobre los casos relacionados con la afectación del entorno ambiental que puedan producir los establecimientos industriales, comerciales, desarrollos urbanos y aprovechamiento de recursos naturales, y
- VI. Los demás análogos que, a juicio del Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, le sean turnados.

Artículo 75. La Comisión de Examen Previo es competente para emitir el dictamen de valoración previa, en el que se determine la procedencia o

improcedencia de las denuncias presentadas en contra de los servidores públicos a que se refieren los artículos 112 y 113 de la Constitución Política del Estado.

Artículo 76. A la Comisión Instructora, le corresponde conocer de los asuntos siguientes:

- I. Incoar los procedimientos de juicio político o de procedencia, con base al dictamen que emita la Comisión de Examen Previo en el que se determine la admisión de la denuncia;
- II. Emitir y presentar al Pleno, las conclusiones acusatorias o inacusatorias derivadas de los procedimientos señalados en la fracción anterior, y
- III. En su caso, erigirse en Órgano de acusación ante el Pleno del Congreso.

Artículo 77. La Comisión de Vigilancia y Evaluación de la Auditoría General del Estado le corresponde conocer de los siguientes asuntos:

- I. De la vigilancia que las actividades de la Auditoría General del Estado se realicen conforme a lo que dispone la Ley;
- II. De la evaluación si la Auditoría General del Estado cumple con las funciones que tiene a su cargo, conforme a la Constitución Política del Estado y la Ley corresponden;
- III. Proponer las medidas necesarias para el buen funcionamiento de la Auditoría General del Estado;
- IV. Opinar sobre el nombramiento y remoción del personal técnico de la Auditoría General del Estado;
- V. Los que se refieran a las iniciativas de reformas, adiciones o derogaciones a la Ley de Fiscalización Superior del Estado;
- VI. Vigilar que los Ayuntamientos presenten en tiempo y forma sus cuentas públicas para su revisión ante la Auditoría General del Estado;
- VII. Ser el conducto de coordinación entre el Congreso y la Auditoría General del Estado;
- VIII. Recibir la comprobación del presupuesto ejercido por la Auditoría General del Estado;
- IX. Recibir el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría General del Estado para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del H. Congreso; y
- X. Las demás que establezca la ley de la materia y otras disposiciones legales aplicables.

Artículo 78. El Comité de Administración tendrá las siguientes facultades:

- I. Evaluar el gasto público del H. Congreso, apoyándose para el efecto en la Auditoría General del Estado;
- II. Elaborar los criterios a que se sujetarán los contratos y convenios en materia de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y prestación de

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

servicios relacionados con bienes muebles e inmuebles, que el H. Congreso del Estado celebre con terceros;

III. Rendir anualmente al Pleno un informe de las actividades desarrolladas, y

IV. Elaborar el programa para el ejercicio del gasto anual.

El Director de Administración será responsable de elaborar un informe anual del ejercicio del gasto del H. Congreso.

Artículo 79. Al Comité de Biblioteca e Informática le corresponden las siguientes facultades:

I. Administrar la biblioteca del H. Congreso del Estado;

II. Mantener actualizadas las colecciones bibliográficas del H. Congreso, facilitando a los Diputados, autoridades y público en general su consulta, debiendo elaborar el inventario respectivo;

III. Elaborar y mantener actualizadas las disposiciones relativas al funcionamiento de la biblioteca, y

IV. Establecer los criterios para la instrumentación y operación del sistema integral de informática del H. Congreso.

Artículo 80. El Comité de Gestoría, Información y Quejas tendrá las siguientes facultades:

I. La atención de las peticiones que los particulares formulen por escrito de manera pacífica y respetuosa, siempre que sean de la competencia del Congreso;

II. Turnar a las dependencias y entidades del Gobierno del Estado y de los Ayuntamientos competentes, las demandas y peticiones de los ciudadanos;

III. Orientar a los Diputados en sus acciones de gestión;

IV. Dar seguimiento a los asuntos que el Congreso, por medio de este Comité, remita a las dependencias y entidades mencionadas en la fracción II de este artículo, y

V. Proporcionar información que oriente a la ciudadanía sobre el funcionamiento del Poder Legislativo.

Artículo 81. El Comité del Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”, tendrá las siguientes facultades:

I. Aprobar las disposiciones relativas al funcionamiento interno del Instituto, que someta a su consideración el director del mismo;

II. Aprobar el programa anual de trabajo que presente el director del Instituto;

III. Conocer, opinar y evaluar el informe de actividades que rinda el director;

IV. Aprobar la integración del Consejo Consultivo del Instituto, y

V. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento del objeto del Instituto.

Artículo 82. Tendrán carácter de especiales las Comisiones y los Comités que se integren para tratar o atender asuntos que no sean competencia de alguna Comisión o Comité ordinario; su carácter será transitorio y conocerán sólo de los hechos que hayan motivado su integración.

Son Comisiones especiales, entre otras:

I. La investigadora;

II. Las previstas en el artículo 30 fracción XVIII;

III. Las de cortesía, y

IV. Aquellas que el Pleno del Congreso o la Comisión Permanente, en su caso, designen, en aquellos casos que revistan especial importancia.

Artículo 83. A la Comisión Especial Investigadora le corresponde dictaminar sobre los supuestos previstos en el artículo 169 de esta Ley. Sus integrantes se elegirán en sesión secreta, en la que se dé cuenta al Pleno de la existencia fundada de una denuncia de que algún Diputado desempeña otro cargo o comisión incompatible con su responsabilidad.

La Comisión se integrará por cinco diputados, quienes serán designados por insaculación; el primero será el Presidente y el último, el Secretario.

Artículo 84. El Presidente de cada Comisión y Comité será responsable de los documentos y expedientes relativos a los asuntos que se le turnen; al recibirlos deberá firmar el libro de registro, que para tal efecto lleve la Oficialía Mayor. Al finalizar el periodo de sesiones deberá devolver los que se encuentren sin despachar.

Si por razón de su competencia tuviera que turnarse un asunto a dos o más Comisiones, éstas actuarán unidas y dictaminarán conjuntamente.

Artículo 85. Las Comisiones y Comités sesionarán por lo menos una vez cada dos meses, previa convocatoria de su Presidente o de su Secretario, en su caso, de la Comisión de Gobierno o de la Mesa Directiva. Dichas sesiones podrán ser públicas o privadas.

A las sesiones de Comisiones o Comités asistirán sus miembros y cualquier Diputado que desee hacerlo. Las convocatorias deberán expedirse cuando menos con veinticuatro horas de anticipación, salvo los casos urgentes, cuando así lo considere quien convoque.

Artículo 86. Toda Comisión o Comité deberá presentar sus dictámenes en los asuntos de su competencia, dentro de los diez días, contados a partir de la fecha en que se le turnen. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funden y concluir con una parte resolutive, que contenga proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

Cuando una Comisión o Comité no pueda dictaminar dentro del plazo fijado, expondrá los motivos a la Mesa Directiva para que ésta consulte al Pleno y proceda a ampliarlo; en caso negativo, se procederá conforme a lo previsto en el artículo 30 fracción XIV de esta Ley.

Artículo 87. Los Dictámenes que emitan las Comisiones o Comités, deberán presentarse firmados por la mayoría de sus integrantes. Si alguno o algunos de ellos disintiesen del parecer de dicha mayoría podrán presentar voto particular por escrito.

Artículo 88. Las Comisiones y Comités, previo acuerdo de sus integrantes, podrán solicitar de la Administración Pública del Estado y de los Ayuntamientos la información que requieran para el desarrollo de sus trabajos.

Podrán igualmente solicitar la presencia, ante dichos órganos colegiados, de servidores públicos del Gobierno del Estado o de los Ayuntamientos, para que informen sobre los asuntos relacionados con sus respectivas competencias.

Las solicitudes de comparecencia se tramitarán por conducto de la Comisión de Gobierno, quien las remitirá al Gobernador del Estado, quien podrá otorgar su anuencia, o al Presidente Municipal de que se trate, según corresponda. La solicitud hará mención del motivo o asunto sobre el que la Comisión o Comité, en su caso, desee que se le informe.

Las Comisiones y Comités podrán invitar a estar presentes en sus sesiones de trabajo a personas que por razón de su ocupación o profesión, posean conocimientos útiles para el mejor cumplimiento de las tareas propias de la Comisión o Comité, según sea el caso. En dichos supuestos, el Presidente de la Comisión o Comité extenderá las invitaciones.

En las sesiones de los referidos órganos colegiados, a las que acudan servidores públicos o expertos, se formulará previamente una agenda y se establecerán las reglas conforme a las que se desarrollará la sesión.

Artículo 89. Cuando uno o más integrantes de una Comisión o Comité tuvieren interés personal en algún asunto que se remita a su examen, se abstendrán de votar y firmar el dictamen y lo comunicarán por escrito al Presidente de la Comisión o Comité, correspondiente, manifestando las razones del caso.

Artículo 90. Con el propósito de que las Comisiones y Comités desarrollen de manera más adecuada sus trabajos, sus Presidentes deberán reunirse durante la última semana de los periodos de sesiones ordinarias y de los periodos de recesos, con el objeto de evaluar el trabajo desarrollado en dichos periodos.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

En estas reuniones, que coordinará la Comisión de Gobierno, se presentarán los programas de actividades de las Comisiones o Comités para los periodos que comienzan, con el fin de que dichos órganos colegiados conozcan del trabajo que desarrollarán y se establezca la coordinación necesaria para cumplir con sus objetivos.

Las Comisiones y Comités programarán sus reuniones y de ello se levantará una minuta para ser distribuida a la totalidad de los Diputados y al Oficial Mayor.

Los asuntos a tratar en las reuniones de Comisiones y Comités se darán a conocer con veinticuatro horas de anticipación por lo menos.

Artículo 91. Las Comisiones y Comités seguirán funcionando durante los recesos del Congreso para el despacho de los asuntos a su cargo. El Presidente de cada Comisión o Comité coordinará el trabajo de los miembros del órgano colegiado que presida, pudiendo citarlos cuando sea necesario, para el despacho de los asuntos pendientes.

Los dictámenes que emitan las Comisiones y Comités en los recesos serán listados en el programa de trabajo del periodo ordinario de sesiones siguiente.

Dentro de la última semana de cada receso, las Comisiones y Comités deberán presentar un informe de las actividades desarrolladas durante el receso y un listado de los asuntos dictaminados.

Comentario: *Comisiones y Comités. Definición:* De acuerdo al Diccionario Universal de Términos Parlamentarios que coordino el Dr. Francisco Berlín Valenzuela, se refiere a “la integración de un grupo reducido de miembros pertenecientes a las Cámaras quienes, por especial encargo de la misma, estudian con amplitud y detalle los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base al pleno para resolver en definitiva”. Ahora bien, el investigador Miguel Angel Camposeco Cadena, señala que las palabras Comisión o Comité se usan en forma indistinta y su referencia se encuentra a la forma y uso parlamentario que cada país le ha dado ha este cuerpo de trabajo; sin embargo, nos dice el propio investigador, que algunos sistemas parlamentarios utilizan el nombre de Comités para referirse a los grupos de trabajo que por necesidades de la especialización de la autoridad legislativa se forman al interior de las Cámaras a fin de poder emitir resoluciones sobre asuntos que se ponen bajo su conocimiento. En los sistemas presidenciales, algunas legislaciones denominan a los grupos de trabajo con el nombre de Comisiones, dejando el nombre de Comités para grupos de Legisladores que se ocupan de cuestiones no legislativas, es decir que actúan como órganos de Gobierno en asuntos comprendidos en el régimen interior de la Cámara.

Clasificación. La doctrina parlamentaria al estudiar las Comisiones que funcionan en diversos sistemas las clasifica de acuerdo: a su duración en permanentes, ultrapermanentes y transitorias; por su naturaleza; de dictamen legislativo, de vigilancia del presupuesto, de investigación al Ejecutivo y jurisdiccionales para conocer de los juicios políticos y el de responsabilidades; por sus fines ordinario y extraordinario; por

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

su composición propias y mixtas y por su integración nacional e internacional; no obstante lo anterior, dentro del proceso para la formación de las leyes las Comisiones más importantes son las llamadas de dictamen legislativo, para la función política; las de control, vigilancia presupuestaria y las jurisdiccionales; en tanto, para la opinión pública, las de investigación.

Justificación. La razón de existencia de las Comisiones y Comités en los Congresos radica en la profesionalización y especialización en que se dividen y atribuyen el ejercicio de sus funciones, en virtud de que cada vez la compleja actividad parlamentaria así lo exige, por un lado la división del trabajo y por el otro, el procedimiento de control eficiente para preparar documentalmente la toma de decisiones.

A nivel federal. En la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, establece que las Comisiones son los órganos constituidos por el pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyan a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales, la Cámara de Diputados cuenta con comisiones ordinarias y las Comisiones de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Jurisdiccional y de Investigación, por su parte la propia ley antes señalada establece que la Cámara de Senadores contara con las Comisiones Ordinarias, jurisdiccionales y de investigación que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

En el ámbito local. En nuestro Estado, la *Ley Orgánica del Poder Legislativo*, que entró en vigor en junio de 1999, establece en su Título Cuarto, Capítulo III, que el Congreso del Estado contará con las Comisiones y Comités Ordinarios y Especiales que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones; que tienen el carácter de definitivo y sus integrantes fungirán por todo el periodo de la Legislatura, debiendo designarse dentro de los primeros 15 días del primer año de ejercicio, pudiendo en su caso, ser modificada la integración de dichos órganos colegiados, éstos se integran con 5 Diputados y cuenta con un Presidente y un Secretario; en su integración se procura que sea plural; el artículo 50 señala que los Comités Ordinarios del Congreso del Estado tendrán a su cargo los asuntos relacionados al funcionamiento administrativo del propio Congreso; que son cuatro, lo anterior después de la reforma llevada a cabo el día 29 de octubre del año 2002 y publicada en el Periódico Oficial. del gobierno del estado el 6 de noviembre del año citado, en dicha reforma se deroga la fracción tercera del artículo 50 que contemplaba al Comité de Vigilancia de la entonces Contaduría Mayor de Hacienda.

El martes 26 de noviembre del año pasado, por unanimidad quedaron conformadas las Comisiones y Comités del Congreso del Estado; el Partido Revolucionario Institucional preside 10 de las ahora 26 Comisiones, Comisión de Gobierno, Comisión de Asuntos Políticos y Gobernación, Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, Comisión de Hacienda, Comisión de Justicia, Comisión de Transportes, Comisión de Salud, Comisión de Examen Previo, Comisión Instructora, así como la recién creada Comisión de Vigilancia y Evaluación de la Auditoría General del Estado; y 2 de los 4 Comités; Comité de Administración y Comité de Biblioteca e informática, por su parte el Partido de la Revolución Democrática, preside 10 Comisiones, Comisión de Estudios Constitucionales y Jurídicos, Comisión de Seguridad Pública, Comisión de Protección Civil, Comisión de Derechos Humanos, Comisión de Participación Ciudadana, Comisión de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Comisión de Desarrollo Económico, Comisión de Artesanías, Comisión de Asuntos indígenas, Comisión de Asuntos de la Juventud, y los Comités de Gestoría, Información y quejas y el del

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

Instituto de Estudios Parlamentarios "Eduardo Neri"; En tanto que el Partido Acción Nacional preside las Comisiones de Turismo y la de Asuntos de la Mujer, y el resto de la Comisiones se distribuyo de la manera siguiente Partido Revolución del Sur Preside la Comisión de Desarrollo Social, el Partido de Convergencia por la Democracia encabeza la Comisión de Educación, al Partido del Trabajo le toca presidir la Comisión de Desarrollo Agropecuario y Pesquero y al Partido Verde Ecologista de México la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable.

Así también existen las Comisiones Investigadoras y de Cortesía, y aquéllas designadas por el Presidente del Congreso para representar la Legislatura en actos públicos y todos aquellas que el Pleno del Congreso o la Comisión Permanente, en su caso, designen, en todos aquellas situaciones que revistan especial importancia, mismas que serán integradas para tratar o atender asuntos que no sean competencia de alguna Comisión o Comité Ordinario; éstas tendrán carácter transitorio y sólo conocerán de los asuntos para los que fueron creadas.

Ahora bien, una de las Comisiones más importantes es la Comisión de Gobierno; conocida también en otras legislaciones como Gran Comisión, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y como Junta de Coordinación Política; la Comisión de Gobierno o cualquiera que sea su denominación, es el órgano rector de las actividades político-administrativas de los Diputados de los diferentes grupos parlamentarios y representaciones de partido, y como ya lo hemos visto anteriormente ésta le ha quitado importantes funciones a la Mesa Directiva. Hace algunos años la Gran Comisión de la Cámara de Diputados en nuestro país la conformaban los coordinadores de cada una de las diputaciones. Los Diputados de la mayoría que ocupaban los dos primeros lugares de la lista de cada una de las circunscripciones electorales plurinominales, y aquellos otros Diputados que en su caso consideraban el líder de la fracción mayoritaria; el líder del grupo mayoritario del parlamento fungía como Presidente de la Gran Comisión.

En nuestro estado, la Comisión de Gobierno es la mas importante Comisión, claro que esto no quiere decir que las restantes comisiones sean menos. Sin embargo, esta comisión funge como órgano de coordinación de las funciones legislativas, políticas y administrativas del Congreso, entre sus principales atribuciones están: 1) Suscribir acuerdos sobre asuntos que se desahoguen en el Pleno, la agenda administrativa y la presentación al plenario de proyectos de acuerdos para el funcionamiento de sus órganos; 2) Proponer a los integrantes de las Comisiones ordinarias y especiales; 3) Proponer al Pleno del Congreso los nombramientos de los responsables de los órganos administrativos y técnicos del mismo; 4) Elaborar y presentar el anteproyecto de presupuesto de egresos del Congreso; 5) Establecer los criterios para el apoyo a las fracciones parlamentarias, representaciones de partidos, Comisiones y Comités; 6) Proponer al Pleno la lista de candidatos para la designación de los Magistrados y Consejeros Electorales de los dos principales órganos electorales 7) Formular la propuesta para la designación de Gobernador interino o sustituto en su caso; 8) Nombrar o ratificar ciertos nombramientos de Servidores Públicos que así lo requieran, siempre que su trámite no este expresamente reservado a otras comisiones legislativas; 9) Organizar y conducir los trabajos camarales en coordinación con la Mesa Directiva, y 10) Conocer de las solicitudes de comparecencia ante dichos órganos de los servidores públicos Estatales y Municipales.

La Comisión de Gobierno se integra con los Diputados Coordinadores de las fracciones parlamentarias y las representaciones de partido, todos con derecho a voz y

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

voto; el coordinador de la fracción parlamentaria, que constituya la mayoría en la legislatura será el Presidente de la Comisión (Artículo 51 LOPLEG); en ese sentido el PRI en esta Legislatura, es el grupo mayoritario en el Congreso y por lo tanto le correspondió la muy peleada Comisión de Gobierno; porque el citado artículo no pide que tenga la mayoría en el Congreso (Por ejemplo 24 o 23 Diputados del PRI, contra 22 de toda la oposición si se uniera) sino que tan solo sea la fracción mayoritaria del mismo o (como algunos dicen) sea la primera minoría. Ahora bien donde es necesario contar con la mayoría simple es en los acuerdos que emita esta comisión; para ello el voto de quienes la integran equivaldrá al número de Diputados que cuente en cada una de ellas en la Legislatura, es decir el PRI como fracción parlamentaria para sacar a delante sus acuerdos y propuestas necesita negociar y formar coaliciones con los otro integrantes de la Comisión.

Por otra parte, es importante comentar dos Comisiones que a partir de la reforma a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado llevada a cabo el 29 de octubre pasado; tienen atribuciones fundamentales, dichas comisiones son: *Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública*, que entre algunas de sus nuevas facultades esta, la de recibir de la Auditoría General del Estado, los informes sobre el ejercicio del gasto de la administración pública centralizada y paraestatal en este aspecto es necesario destacar que su ámbito de competencia también abarca al Poder Judicial del Estado, a la Comisión de Derechos Humanos y los informes de los resultados de la Revisión de las Cuentas Públicas Estatal y Municipales, así como la de gestionar la autorización para requerir a la Secretaría de Finanzas y Administración del Poder Ejecutivo del Estado la retención temporal de recursos financieros que ingresen a la Hacienda Estatal y que corresponda a las dependencias y entidades de la administración pública estatal, cuando en el manejo de dichos recursos se hayan detectado desviaciones a los fines establecidos, con excepción de los recursos contemplados en la Ley de Coordinación Fiscal y los destinados al pago de sueldos y salarios. Por su parte, la reciente creada *Comisión de Vigilancia y Evaluación de la Auditoría General del Estado*, (que sustituyo al Comité de Evaluación de la entonces Contaduría Mayor de Hacienda), le corresponde entre otras funciones: Vigilar y evaluar que las actividades de la Auditoría General. del Estado (AGE) se realicen conforme a lo que dispone la Ley, y en su caso proponer las medidas necesarias para su buen funcionamiento; opinar sobre el nombramiento y remoción de su personal técnico; así como de las iniciativas de reformas, adiciones o derogaciones a la Ley de Fiscalización Superior del Estado; vigilar que los Ayuntamientos presenten en tiempo y forma sus cuentas públicas para su revisión por la (AGE), y ser el conducto de coordinación entre el Congreso y la Auditoría General del Estado; recibir la comprobación de su presupuesto ejercido, así como su presupuesto anual para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de egresos del Congreso. Además de estas dos comisiones también se reubican los artículos que establecen las atribuciones de los Comités de Administración y Biblioteca e Informática.

Ahora bien, el trabajo de las Comisiones en nuestro Congreso todavía es incipiente, toda vez que para la eficacia de las mismas tendría que tomarse en cuenta como mínimo, de acuerdo con Raúl Calvo Barrera -en su trabajo *Un acercamiento al Congreso guerrerense: Partidos, organización interna y función legislativa*-, los siguientes elementos: 1. El número y tamaño de las Comisiones, 2. La Permanencia , 3. La especialización y competencia exclusiva, 4. Revisión de iniciativas, 5. Dictaminación en Comisiones, 6. Convocatoria a los funcionarios estatales a comparecencias y recolección

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

de información y 7. Determinación de la agenda; sólo por mencionar lagunas, sin embargo, concluye Calvo Barrera "que una serie de factores políticos impide que dicho sistema pueda realmente constituirse en una estructura institucional consolidada; no obstante lo anterior, la practica de distribuir presidencias de Comisiones de manera proporcional a la fuerza de los partidos en el Congreso ha generado el aumento en las actividades de los legisladores de oposición en las actividades de las Comisiones". Por ejemplo en la LV Legislatura el PRI presidió 15 Comisiones, el PRD 7, PAN 1, PT 1, PC1; en la LVI Legislatura el PRI presidió 14 , PRD, 9, PAN 1, PRS1; en LVII Legislatura el PRI presidió 10, PRD 10, PAN 2, PVEM 1, PRS 1, PT 1 y CONVERGENCIA 1; por lo que podemos concluir que el trabajo de las Comisiones dentro de los Congresos cada vez toma mayor importancia, de ahí que el maestro italiano Silviano Tosi señale "el Parlamento en asamblea es el tipo de órgano característico de la dinámica constitucional del siglo XX, mientras que el Parlamento en Comisión es la figura organizativa prevaleciente en el Estado contemporáneo".

Conclusiones. Tomando en consideración el trabajo de Calvo Barrera y la gran cantidad de asuntos que atender por parte de los Congresos, es pertinente que se constituyan nuevas Comisiones para de este modo estar en condiciones para atender los reclamos sociales, políticos, económicos y culturales que la dinámica actual les impone. Por lo tanto era necesario que se atendieran los asuntos migratorios, en base a que nuestro Estado es un gran exportador de mano de obra a las distintas entidades de nuestro país y hacia el extranjero, y que en determinado momento no existen instancias que atienda sus reclamos, como es el caso de los braceros guerrerenses en el extranjero, de los indígenas de la montaña que emigran a los Estados del Norte de la Republica, en busca de oportunidades que les permita a acceder a otros niveles de vida, lo que hizo necesario la creación de la comisión de Atención al Migrante, así como la de Educación, Ciencia y Tecnología, ello con motivo de que la comisión de Educación contempla una amplia gama de aspectos que revisten gran relevancia y uno de ellos lo es la ciencia y la tecnología, cabe plantearnos la siguiente cuestión cual es el avance científico y tecnológico de nuestras instituciones de educación media superior y superior tanto publicas como privadas, quien las evalúa, como es que llevan a cabo proyectos de investigación y cuales son sus resultados, no dudamos que no lo haya, el problema es que no se conoce. En este rubro en el que nuestro Estado es uno de los mas atrasados a nivel nacional por falta de atención a este tipo de asuntos que nos permitirían elevar nuestro nivel de educación y por ende de vida. Con una Comisión ex profeso tendremos al menos conocimiento de lo que producen nuestras instituciones de educación media y superior.

De igual manera es correcto precisar y hacer notar a los distintos entes del Gobierno Estatal o Municipal sean estos de índole central, paraestatal y/o paramunicipales, que deben rendir cuentas, puesto que estos no solo no las rinden y mucho menos son revisados sus estados contables y financieros, todo ello en virtud de que en el ejercicio de sus funciones y atribuciones utilizan recursos públicos y que por su naturaleza deben rendir cuentas, dentro de estos supuestos encontramos a las Comisiones de Agua Potable a nivel municipal y a nivel Estatal tenemos los casos del Consejo Estatal Electoral y al Tribunal Estatal Electoral destacando este ultimo por no informar y menos ser auditado, en una situación parecida se encuentra el Poder Legislativo, por lo tanto es menester que las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Publica y la de Vigilancia y Evaluación de la Auditoria General del Estado sean quienes

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

ejercen sus atribuciones con mayor cabalidad y mas escrupulosas al momento de realizarlas, lo que permitirá en determinado momento señalar que los órganos de gobierno del Poder Legislativo cumplen a cabalidad con la encomienda que les marca la Ley que los rige, pero además le daría certeza a la ciudadanía que espera de sus representantes mayor responsabilidad, transparencia y honestidad en el desempeño de la función publica. Con ello nos debe de quedar claro que las Comisiones y Comités no solo son cuerpos colegiados dictaminadores sino entes responsables que llevan a cabo la investigación y la especialización como parte de su tarea, incluyendo en ello la revisión y la rendición de cuentas.

César JULIÁN BERNAL y Filemón TELLIZ BACILIO

Capítulo IV. De las Fracciones Parlamentarias

Artículo 92. Las fracciones parlamentarias se constituyen con un mínimo de tres Diputados que manifiesten su voluntad de pertenecer a la fracción parlamentaria de un partido político, con el objeto de coadyuvar al buen desarrollo de los trabajos del Congreso.

Cuando se trate de uno o dos Diputados que militen en un mismo partido político, se integrará una representación de partido.

Las fracciones parlamentarias tendrán las mismas prerrogativas, las que se distribuirán en forma proporcional al número de Diputados con que cuente cada una de ellas en la Legislatura.

Artículo 93. La constitución de las fracciones parlamentarias y las representaciones de partido, se hará dentro de los cinco días siguientes a la apertura del primer periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio constitucional de cada Legislatura, mediante escrito dirigido por los integrantes de cada grupo a la Mesa Directiva, en el que se señalarán los nombres de los Diputados integrantes y la designación del coordinador del grupo.

La Mesa Directiva hará del conocimiento del Pleno el número de fracciones parlamentarias y de representaciones de partido constituidas, los nombres de los Diputados que las integren, así como el de sus respectivos coordinadores.

Artículo 94. Los coordinadores de las fracciones parlamentarias y los de las representaciones de partido, para los efectos de lo dispuesto por el artículo 51 de esta Ley, se coordinarán con la Mesa Directiva, las Comisiones y los Comités y la Comisión Permanente del Congreso, en su caso.

Artículo 95. Cada fracción parlamentaria y representación de partido tendrá derecho a que sus miembros se ubiquen en el Salón de Sesiones en asientos contiguos. Dicha ubicación se determinará mediante acuerdo de la Comisión de Gobierno.

Artículo 96. El Congreso, dentro de sus posibilidades presupuestarias, pondrá a disposición de cada fracción parlamentaria y representación de partido, las prerrogativas y los apoyos necesarios para su funcionamiento, atendiendo al número de Diputados que la integren. Dichos apoyos consistirán en instalaciones adecuadas para sus oficinas, así como, de los recursos humanos y materiales indispensables para el desempeño de sus funciones.

Artículo 97. Los Diputados que dejen de pertenecer a una fracción parlamentaria o representación de partido, sin integrarse a otra existente, serán considerados como Diputados sin partido.

Artículo 98. Cuando un Partido Político cambie de denominación, la fracción parlamentaria o representación de partido, respectiva, podrá hacer lo propio, lo que habrá de comunicarse al Pleno.

En el caso de que una fracción parlamentaria o representación de partido se disuelva, se informará de ello a la Mesa Directiva del Congreso y en los recesos de éste, a la de la Comisión Permanente para que se informe de ello al Pleno.

Los integrantes de una fracción parlamentaria o representación de partido que se disuelva podrán incorporarse a otra, informando de ello a la Mesa Directiva.

En el caso de que un Partido Político que tenga una fracción parlamentaria o representación en el Congreso, se fusione con otro, se podrá integrar una nueva fracción o representación con los Diputados que sean miembros del nuevo partido.

Comentario: Esta expresión que algunos estudiosos denominan "Grupos Parlamentarios" se emplea en el Derecho Parlamentario para signar la integración de los miembros de una asamblea, Congreso o Parlamento, en un grupo que tiene en común el pertenecer a un mismo partido o asociación política. Su importancia radica de acuerdo con Fernando Santaolalla, en ser considerados como formas de organización que realizan tareas propias de la Cámara, coadyuvan al mejor desarrollo del proceso legislativo, garantizan la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas y facilitan la participación de los parlamentarios en sus diversas actividades.

El origen de los grupos parlamentarios no está definido, doctrinarios de diversos países y etapas muestran criterios no homogéneos respecto al nacimiento de esta figura, en tal razón, pueden encontrarse en el Parlamento inglés de XVIII o durante la Revolución Francesa, sin embargo conforme al criterio de otros autores, los grupos parlamentarios surgen en los Parlamentos del siglo XIX, no obstante lo anterior,

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

debemos considerar al siglo XX como la época en la que se le da mayor importancia así como reconocimiento jurídico a estos, toda vez que en esta época se concretan varios acontecimientos: el nacimiento del partido parlamentario laborista en Londres y el establecimiento de un Grupo en ese Parlamento, teniendo la facultad de decisión sobre su política; por su parte, en Francia con la expedición de los correspondientes reglamentos se reconoce formalmente la existencia de los Grupos Parlamentarios, en Italia con la entrada en vigor del sistema de representación proporcional los reglamentos mencionan formalmente por primera vez a los grupos parlamentarios.

No lo señalado anteriormente, no es sino entre el período de la III y IV República Francesa en donde a los Grupos Parlamentarios se les otorga el reconocimiento constitucional, derivándose de este ordenamiento la gran mayoría de las prácticas de organización que hoy en día se utilizan para el funcionamiento éstos. Por su parte la Dra. Susana Thalía Pedroza de la Llave en su libro "*El Congreso de la Unión Integración y regulación*" señala que "los Grupos Parlamentarios son, para algunos, el antecedente de los partidos políticos y antecesores del Partido Conservador y del Liberal británico"; sin embargo, enfatiza la propia Dra. Pedroza de la Llave, "que no los podemos comparar con los actuales partidos políticos, ya que los primeros durante el siglo XVII y hasta mediados del XIX simplemente fueron asociaciones esporádicas de parlamentarios con afinidad política. Los partidos políticos evolucionaron a partir de esta época debido a las reformas electorales".

Ahora bien, hay dos importantes condicionantes para la creación de los Grupos Parlamentarios, primero, la aparición del partido político en sentido moderno, que decide organizar a sus parlamentarios en las Cámaras, prevé su actuación conjunta y establece la disciplina de grupo obligándoles a seguir sus directrices; y la segunda, el Parlamento deja, progresivamente de estar compuesto por un solo órgano, (el Pleno), y se convierte en un conjunto pluriorgánico. Es por ello, que para facilitar la integración tanto de la Diputación Permanente como de las Comisiones de trabajo legislativo los legisladores se identificaron por la extracción partidista, formando así los grupos parlamentarios, generando al interior de la asamblea pluralidad y equidad en la integración de los órganos de trabajo.

Entre las funciones que tradicionalmente se les asignan a los Grupos Parlamentarios están: el orden del día; la manera en que se realizarán, las intervenciones en los debates; el horario de las actividades parlamentarias, y la designación de los miembros de las Comisiones, entre otras. Por otro lado; el Maestro Fernando Santaolalla, señala que existen cuatro hipótesis diferentes para la determinación de la naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios: como órganos de las cámaras, como órganos de partido, como órganos de Cámaras y órganos de partido, así como asociaciones privadas ejerciendo una función pública.

En cuanto a los tipos de Grupos Parlamentarios se dividen para su estudio en dos grandes ramas, la primera es la relativa a *los Grupos compuestos por miembros de un mismo partido*, considerada como la más común en los parlamentos (p.e Alemania y México); la segunda se refiere a los *Grupos Multipartidos*, este tipo de grupos son considerados una excepción a la regla, sin embargo tienen ya una presencia considerable en algunos parlamentos

En nuestro país, los Grupos parlamentarios son relativamente nuevos, surgen como consecuencia de las reformas constitucionales de 1977 en materia electoral, en donde se adicionó un tercer párrafo al artículo 70 de nuestra Carta Magna, por lo que

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

este artículo es su fundamento constitucional, ahora bien con la expedición de la Ley Orgánica del Congreso de 1979, se regulaba a los Grupos Parlamentarios, a quienes definía como las formas de organización que podrán adoptar los diputados con igual afiliación de partido para realizar tareas específicas en la Cámara. Por otro lado, con la expedición de la Ley Orgánica del Congreso en 1999, en su capítulo tercero, se reformula la función de los Grupos Parlamentarios, al establecer que: "Conforme a lo dispuesto por el artículo 70 constitucional, el grupo parlamentario es el conjunto de diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la cámara". Solo podrá existir un grupo parlamentario por cada partido político nacional que cuente con diputados en la cámara (cinco). Por su parte la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, señala que "los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los Senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones".

Por otro lado, para la presentación de la documentación para integrar un grupo parlamentario se realizará ante la Secretaría General, debiendo anexar: las normas acordadas por los miembros del grupo para su funcionamiento interior, de acuerdo con sus estatutos del partido político en que militen y una lista de los nombres de quienes desempeñen actividades directivas al interior de los Grupos. Por su parte será obligación del Secretario General de la Cámara mandar publicar los documentos constitutivos de los grupos parlamentarios, entre las funciones del coordinador del grupo están la de expresar la voluntad de los integrantes del grupo, realizar los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la mesa directiva y participar con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, con la finalidad de ayudar a la labor de los diputados, el Grupo parlamentario deberá proporcionar información, otorgar asesoría y proporcionar los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario. Los recursos y locales asignados a cada Grupo Parlamentario por la Junta de Coordinación Política, serán de conformidad con la representación de cada grupo parlamentario. Adicional a ello, la Junta de coordinación dispondrá una subvención mensual para cada grupo parlamentario, integrada por una suma fija de carácter general y otra variable, en función del número de diputados que lo conformen. La cuenta anual de las subvenciones que se asignen a los grupos parlamentarios se incorporará a la cuenta pública de la cámara de Diputados, para efectos de las facultades que le competen al órgano de fiscalización. La asignación de los espacios y los curules de los grupos serán a cargo de la Mesa de la Cámara. Para el caso de los diputados que no pertenezcan a un Grupo Parlamentario, por no inscribirse en el o dejen de pertenecer a un grupo parlamentario sin integrarse a otro existente, serán considerados como diputados sin partido, debiéndoseles guardar las mismas consideraciones que a todos los legisladores y apoyándolos, conforme a las posibilidades de la Cámara, para que puedan desempeñar sus atribuciones de representación popular.

En nuestro Estado de Guerrero, en la *Ley Orgánica del Poder Legislativo* se contempla en el Título Cuarto, Capítulo IV, denominado "*Las Fracciones Parlamentarias*" que se constituyen con un mínimo de tres Diputados que manifiesten su voluntad de pertenecer a la fracción parlamentaria de un partido político, con el objeto de coadyuvar al buen desarrollo de los trabajos del Congreso. En ese sentido en la

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

LVII Legislatura existieron tres fracciones parlamentarias la del PRI, PRD y PAN; entre los cambios que se pueden hacer a la Ley Orgánica del Poder Legislativo local están: cambiar la denominación de fracciones Parlamentarias por Grupos Parlamentarios, así como establecer reglamentación de estos dentro del Congreso.

César JULIÁN BERNAL

TÍTULO QUINTO DE LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA

Capítulo I. De la Apertura y Clausura de los Periodos de Sesiones

Artículo 99. En los periodos siguientes al de la instalación de la Legislatura y antes de cada periodo ordinario de sesiones, el Presidente de la Comisión Permanente, citará a los Diputados a junta preparatoria que se llevará acabo dentro de los cinco días anteriores al de la apertura del periodo del que se trate, en la que se elegirá a la Mesa Directiva correspondiente.

Una vez instalada la Mesa Directiva se procederá a comunicarlo a los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado, a los Ayuntamientos de la Entidad, así como a los Poderes de la Unión.

Artículo 100. El Congreso del Estado se reunirá en dos periodos ordinarios de sesiones por año de ejercicio. El primero iniciará el 15 de noviembre y terminará el 15 de febrero del año siguiente; el segundo, del 1º de abril al 30 de junio del mismo año.²⁶

Durante los recesos, el Congreso podrá celebrar periodos extraordinarios de sesiones, previa convocatoria formulada por la Comisión Permanente a solicitud de la mayoría de sus integrantes o del Gobernador del Estado. La convocatoria respectiva fijará la fecha de inicio del periodo y el o los asuntos a tratar durante el mismo.

Artículo 101. El día de la instalación de los periodos ordinarios de sesiones se reunirán los Diputados a la hora señalada para la apertura de los mismos, a cuyo acto se podrá invitar al Gobernador del Estado y al Presidente del Tribunal Superior de Justicia.

Una vez que Diputados e invitados hayan tomado sus respectivos lugares, el Presidente del Congreso, hará la siguiente declaración:

²⁶ Debe advertirse que aún no se ha reformado la *Ley orgánica del Poder Legislativo*, en este artículo, para estar acorde con la reforma al artículo 41 constitucional que establece tres periodos de sesiones: el primero del 15 de noviembre al 15 de febrero siguiente; el segundo del 1º de abril al 15 de junio, y el tercero del 1º de septiembre al 15 de octubre. Suponemos que en breve se hará tal adecuación.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

“La (número ordinal sucesivo que le corresponda) Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, hoy, siendo las _____ horas con _____ minutos del (día, mes y año), declara formalmente instalado y da por iniciados los trabajos del (primero o segundo) periodo ordinario de sesiones, correspondiente al (primero, segundo o tercer) año de su ejercicio constitucional”.

Artículo 102. En la sesión en que conforme al artículo 43 fracción I de la Constitución Política del Estado, el Gobernador rinda el informe anual de su gobierno, el Presidente del Congreso contestará el informe en términos concisos y generales, con las formalidades que correspondan al acto. El informe será analizado en sesiones posteriores.

El Gobernador deberá estar presente al momento en que los Coordinadores de las fracciones parlamentarias y de las representaciones de partido fijen postura, misma que se sujetará a tiempo máximo de 10 minutos. En tal caso, todos los integrantes de la Legislatura tienen la obligación de estar presentes en la sesión al momento en que el Gobernador dé lectura al mensaje relativo al informe de Gobierno.

Durante la sesión no procederán intervenciones o interrupciones, ni manifestación alguna contraria al protocolo por parte de los Diputados. La falta de observancia a estas disposiciones, será sancionada con la suspensión por un periodo ordinario de sesiones, en cuyo caso, el Pleno del Congreso llamará al suplente para cubrir la vacante respectiva.

Artículo 103. Si el periodo que se abra o clausure es de sesiones ordinarias o extraordinarias, el Presidente hará la declaratoria expresa en ese sentido.

Artículo 104. La apertura y clausura de los periodos de sesiones, se comunicarán al Ejecutivo del Estado, al Presidente del Tribunal Superior de Justicia y a los Ayuntamientos del Estado; al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación; a los Poderes Legislativos y Judicial de la Federación, y a las Legislaturas de los Estados.

Comentario: *Respecto del artículo 99.* Este numeral prevé la integración de la Mesa Directiva que va a dirigir los trabajos legislativos del primer mes de los Periodos Ordinarios de Sesiones, con excepción del de la Instalación de la Legislatura.

A diferencia de la elección de la Comisión Permanente que se realiza en la penúltima Sesión del Periodo Ordinario, la Mesa Directiva que dirigirá los trabajos legislativos del primer mes del Periodo Ordinario se elige dentro de los cinco días anteriores al de la apertura del periodo que se trata, es decir, para los trabajos del Periodo del 15 de noviembre al 15 de febrero del año siguiente, la Mesa Directiva se elige entre los días 10 al 14 de noviembre y de entre el 27 al 31 de marzo, tratándose del periodo del 1º de abril al 30 de junio.

Para la Junta Preparatoria se convoca a la totalidad de los Diputados que integran la Legislatura, en esta Junta cualquiera de los Legisladores puede solicitar el uso de la

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

palabra para proponer a los Diputados que desde su punto de vista son los adecuados para formar parte de la Mesa Directiva: Presidente, 2 Vicepresidentes, 2 Secretarios Propietarios y 2 Secretarios Suplentes.

La propuesta o propuestas son leídas por el Presidente de la Comisión Permanente y son sometidas a votación, la que se realiza por cédula, es decir, se les entrega a cada Diputado asistente, una cédula que contiene las propuestas para que éste elija por cual vota y la deposite en la urna que para el efecto se coloca junto a la Tribuna.

Realizado el recuento de los votos, el Presidente declara electa a la planilla ganadora y le toma la protesta de Ley, ordenando al Titular de la Oficialía Mayor realice el comunicado a los Poderes ejecutivo y Judicial del Estado, a los Ayuntamientos de la Entidad y a los Poderes de la Unión.

Respecto del artículo 100. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, se establecieron dos Períodos Ordinarios de Sesiones por Año de Ejercicio Constitucional, el primero del 15 de noviembre al 15 de febrero del año siguiente y el segundo, del 1º. de abril al 30 de junio del mismo año.

En Sesión de fecha 9 de abril del 2002, la LVI Legislatura aprobó el Decreto número 455 que Reforma el párrafo primero del artículo 41 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Este Decreto dispone que en cada año de Ejercicio de una Legislatura habrá tres Períodos de Sesiones Ordinarias, el primero iniciará el 15 de Noviembre y finalizará el 15 de Febrero, el segundo será del 1º. De Abril al 15 de Julio y el tercero del 1º. de Septiembre al 15 de Octubre, pudiendo prorrogarse estos periodos cuando así lo acuerde el Congreso y lo requiera la importancia de los asuntos en trámite.. Falta aún que los Ayuntamientos en uso de su facultad establecida en el artículo 125 fracción III de la Constitución Política Local, apruebe el Decreto de Reformas para que éstas entren en vigencia.

El Congreso durante el tiempo de receso puede llevar a cabo Períodos Extraordinarios de Sesiones a solicitud de la mayoría de los integrantes de la Comisión Permanente o del Gobernador del Estado; realizada la solicitud la Comisión Permanente expide la convocatoria correspondiente, la que contiene entre otros, la fecha de inicio del período, los días que durará el período, el número de sesiones y el o los asuntos a tratar durante el mismo.

Respecto del artículo 101. Para la instalación de los Períodos Ordinarios, reunidos los Diputados a la hora convocada, el Presidente del Congreso realiza la declaratoria formal de la instalación y del inicio de los trabajos del Período Ordinario correspondiente, conforme al protocolo que el mismo artículo señala.

Respecto del artículo 102. El artículo 43 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, establece que la Sesión en la que el Gobernador del Estado lea su mensaje sobre el informe pormenorizado del estado que guarda la Administración Pública de la Entidad, será de carácter solemne y se llevará a cabo en la segunda quincena del mes de abril, en la misma sesión el Presidente del Congreso lo contestará y se invitará a la ceremonia a un Representante del Jefe del Estado Mexicano, disposiciones constitucionales que retoma el presente artículo el que además establece que el informe será analizado por el Congreso en sesiones posteriores.

En un verdadero ejercicio democrático con la aprobación de la presente Ley, se dispone por primera ocasión que el Gobernador deberá estar presente para escuchar las posturas de las fracciones parlamentarias y representaciones de partido del Congreso

del Estado, posturas que duren un tiempo máximo de 10 minutos. En reciprocidad todos los Diputados integrantes de la Legislatura tienen la obligación de estar presentes en la lectura del mensaje, debiendo observar respeto y compostura de acuerdo al protocolo establecido, en caso contrario se les sancionará con la suspensión por un período ordinario de sesiones.

Aún cuando este artículo establece la sanción para el Diputado que actúe en forma contraria al protocolo, debe señalarse que la misma podrá ser aplicada una vez que se desarrolle el procedimiento administrativo que para el efecto se forme en el Congreso, procedimiento en el cual deberá escucharse al Diputado infractor.

Respecto del artículo 103. La declaratoria de apertura o clausura del Período, ya sea de sesión ordinaria o extraordinaria, sigue el mismo protocolo, diferenciándose solamente por la manifestación expresa de la clase de período de que se trate.

Existe desde nuestro parecer una imprecisión en el artículo en comento, toda vez que la clasificación de ordinario o extraordinario se realiza para los períodos, no así para las sesiones, ya que como se verá en artículos subsecuentes éstas se clasifican en ordinarias, urgentes, secretas, permanentes y solemnes, no obstante utilizando la interpretación lógica jurídica, si las sesiones ordinarias son aquellas que se realizan durante los períodos ordinarios, en consecuencia las sesiones extraordinarias, serán las celebradas en los períodos extraordinarios.

Respecto del artículo 104. Establece la obligación de comunicar a los Poderes Estatales y Federales, a los Ayuntamientos de la Entidad y a las Legislaturas de los Estados la apertura y clausura de los periodos de sesiones.

Este artículo se encuentra relacionado con sus similares 19 fracción VII, 27, 38, y 99 Segundo Párrafo de esta Ley, recuérdese que los comunicados tienen como objetivo dar a conocer a las autoridades municipales, estatales y federales la representatividad legal, administrativa y parlamentaria del Congreso del Estado.

Guadalupe PAVÍA MILLER y Alma EUGENIO ALCARAZ

Capítulo II. De las Sesiones

Artículo 105. Las sesiones podrán ser ordinarias, urgentes, secretas, permanentes y solemnes.

I. Son ordinarias las sesiones que se celebren durante los periodos ordinarios y serán públicas, salvo lo previsto en la fracción III de este artículo;

II. Tendrán el carácter de urgentes las sesiones a que cite el Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, y que no estén programadas dentro de un periodo de sesiones;

III. Serán materia de sesión secreta los asuntos siguientes:

- a) Los asuntos que con nota de “secretos” sean dirigidos al Congreso por el Gobernador del Estado; y
- b) Los asuntos que determine la Mesa Directiva, que requieran de reserva.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

IV. Cuando el Congreso lo determine se constituirá en sesión permanente que podrá ser pública o secreta para tratar sólo el asunto o asuntos que se hubieren señalado previamente por la Mesa Directiva. La duración de esta sesión será por todo el tiempo necesario para tratar los asuntos agendados, pudiendo el Presidente determinar los recesos que se estimen pertinentes.

V. Serán solemnes aquellas sesiones en las que el Gobernador del Estado acuda personalmente ante el Congreso para rendir la protesta de Ley o para informar sobre el estado que guarda la Administración Pública de la Entidad; la sesión para conmemorar la instalación del Primer Congreso de Anáhuac, en la que se hará entrega de la presea “Sentimientos de la Nación”; las que así se determinen para conmemorar sucesos históricos o celebrar actos en los que el Congreso otorgue reconocimiento a los méritos de alguna persona, así como los demás casos que acuerde el Congreso del Estado.

Las sesiones del Congreso no podrán abrirse si no concurre la mitad más uno del número total de diputados que la integran, y sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los diputados presentes.

Artículo 106. Las sesiones ordinarias de carácter público se verificarán, al menos, una vez por semana, en los días que acuerde el Presidente del Congreso.

El orden del día de cada sesión se entregará a los Diputados asistentes, conforme a lo previsto en el artículo 34 fracción IV de esta Ley.

Las sesiones tendrán una duración de cuatro horas, salvo acuerdo en contrario del Pleno.

Abierta la sesión, se dará cuenta de los asuntos previstos en el orden del día, en los términos del artículo 34 fracción IV de esta Ley.

Artículo 107. Si por falta de quórum no pudiera iniciarse una sesión una hora después de la señalada, el Presidente de la Mesa Directiva ordenará se pase lista a los Diputados presentes y se giren comunicaciones a los ausentes, previniéndoles para que acudan a la sesión siguiente y disolverá la reunión. Lo anterior, sin perjuicio de la sanción a que se hagan acreedores los ausentes.

Artículo 108. Mientras un Secretario esté dando cuenta de los asuntos, el otro anotará en los expedientes los trámites que sobre los mismos recaigan.

Artículo 109. Cuando el Congreso sesione en periodos extraordinarios, se ocupará exclusivamente del asunto o asuntos contenidos en la convocatoria y orden del día aprobadas para tal efecto.

Artículo 110. El Congreso se erigirá en jurado cuando se ocupe de los asuntos a que se refieren los artículos 112 y 113 de la Constitución Política

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

Local. En la apertura de la sesión correspondiente, el Presidente de la Mesa Directiva hará la declaratoria en ese sentido.

Artículo 111. En la sesión de clausura del periodo ordinario de sesiones, después de aprobada el acta de la sesión anterior, se dará cuenta de los asuntos que hubiere en cartera y se resolverán los que hayan sido dictaminados o se declaren de urgente y obvia resolución. Los demás se turnarán a la Comisión o Comité que correspondan, para su estudio o dictamen. El Presidente del Congreso rendirá el informe sobre los trabajos realizados en el periodo que se clausura.

Artículo 112. Lo acontecido en las sesiones a las que se refiere este capítulo, será consignado en una publicación oficial denominada “Diario de los Debates”, en el que se asentará la fecha y el lugar donde se hayan celebrado, el sumario, nombre de quien presida, versión estenográfica de las discusiones en el orden en que se desarrollen e inserción de todos los documentos a los que se dé lectura.

En el Diario de los Debates no se publicarán los asuntos tratados en las sesiones secretas.

Comentario: *Respecto del artículo 105.* La Ley clasifica a las sesiones en ordinarias, urgentes, secretas, permanentes y solemnes y especifica las características de cada una de ellas.

Dentro de las características generales de las sesiones, señaladas en el Segundo Párrafo de este artículo, el cual por cierto, creemos debería formar parte del siguiente artículo, son el establecimiento del quórum y las resoluciones por mayoría, es decir, las sesiones sólo podrán abrirse cuando concurra la mitad más uno del número total de Diputados que integra la Legislatura, en este caso de 24 como mínimo y sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los Diputados asistentes a la sesión de que se trate. Cabe aclarar que aún cuando este párrafo habla de la generalidad de los votos requeridos para las resoluciones del Congreso, existen en esta Ley y en otras disposiciones los casos de excepción donde la votación requerida para la aprobación de un asunto es específicamente señalada, verbigracia: los asuntos con tratamiento de urgente y obvia resolución (artículo 137 Segundo Párrafo de la Ley Orgánica del Poder Legislativo), revocación o suspensión de mandato de un Edil Municipal (artículo 47 fracción XXVI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero).

Respecto del artículo 105. Tratándose de sesiones ordinarias de carácter público, se celebrarán por lo menos una a la semana, en la práctica el Congreso sesiona en periodo ordinario dos veces a la semana. Lo mismo sucede con la Comisión Permanente la que aún cuando el artículo 41 de esta Ley establece que podrá sesionar cuando menos una vez cada 15 días, en realidad sesiona una vez a la semana.

La duración de las sesiones será de cuatro horas, salvo acuerdo en contrario del Pleno. En la práctica cuando en una sesión transcurren cuatro horas a partir de su inicio, el Presidente somete a la consideración de los Diputados asistentes la continuación de la misma, la votación es económica y sólo se requiere la mayoría simple para su aprobación.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

El orden del día (relación de puntos a tratar en las sesiones del Congreso) es acordado por la Comisión de Gobierno del Congreso del Estado el día anterior a la sesión y distribuido entre los Diputados asistentes a la misma, uno de los Secretarios de la Mesa Directiva a petición del Presidente le da lectura para conocimiento y terminada la lectura el Presidente lo somete a la consideración según sea el caso, de la Plenaria o de la Comisión Permanente para su aprobación.

De acuerdo al artículo 34 fracción IV de esta Ley, el orden del día, debe elaborarse según los documentos listados en la secuencia siguiente:

- a) Lista de asistencia y declaración de quórum;
- b) Acta de la sesión anterior para su discusión y aprobación, en su caso;
- c) Comunicados provenientes del Gobierno Federal, del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial, de los Ayuntamientos de la Entidad y de los Poderes de otros Estados;
- d) Correspondencia de particulares, que sea de interés general para la población;
- e) Iniciativas de Ley del Ejecutivo, de los Diputados, del Tribunal Superior de Justicia y de los Ayuntamientos o Consejos Municipales, en su caso;
- f) Los proyectos de Ley, y
- g) Los proyectos de Decreto.

Respecto del artículo 107. Este artículo contiene los supuestos a desarrollarse en el caso de que la sesión no pudiera iniciarse por falta de quórum. En este caso se establece también la aplicación de sanciones a los Diputados ausentes, sanción que se aplicará de conformidad al procedimiento establecido en el Capítulo V, del Título Noveno de la presente Ley.

Respecto del artículo 108. Para la sesión la Oficialía Mayor forma 5 carpetas: una para el Presidente, una para cada Vicepresidente y para cada Secretario Propietario. Las carpetas de los Secretarios, además del orden del día, contienen todos los documentos a tratar en la sesión, en ellos se realizan por éstos las anotaciones correspondientes que incluye el tratamiento que se le da al asunto.

Respecto del artículo 109. En la convocatoria formulada por la Comisión Permanente para el o los períodos extraordinarios de sesiones, se establecen específicamente los asuntos que se tratarán, mismos que se encuentran contenidos en el orden del día aprobado para tal efecto. En otras palabras, es la Comisión Permanente la que acuerda el orden del día del período extraordinario de sesiones, sin que sea posible modificarla.

Respecto del artículo 110. El Título Décimo Tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, establece los procedimientos respecto a las responsabilidades oficiales de los Servidores Públicos del Estado, entre ellos, el Juicio Político y el Penal para la Declaratoria de Procedencia, en ambos para resolver se requiere la instalación de un Jurado denominado de acuerdo al procedimiento “de sentencia o de procedencia”.

El Jurado de Sentencia o de Procedencia, se encuentra conformado por la totalidad de los Diputados integrantes de la Legislatura, salvo aquellos que no concurrieran a la sesión donde se realiza la declaratoria. Las sesiones del Jurado son permanentes y secretas con ciertas características que las hacen diferentes a cualquier otra, por ello, la disposición expresa de que en la apertura de la misma el Presidente de la Mesa Directiva haga la Declaratoria correspondiente.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

Respecto del artículo 111. La finalidad del contenido de este artículo, es no dejar asuntos con trámite legislativo inconcluso, de ahí que se establezca su resolución en la misma sesión de clausura ya sea aprobándolo como asunto de urgente y obvia resolución o turnándolo a Comisiones. De igual forma se señala la obligatoriedad de que el Presidente del Congreso rinda un informe de los trabajos realizados durante el periodo ordinario de sesiones que se clausura.

Respecto del artículo 112. La información recabada por esta Dirección debe publicarse con excepción de lo tratado en las sesiones declaradas como secretas.

Guadalupe PAVÍA MILLER y Alma EUGENIO ALCARAZ

Capítulo III. Del Ceremonial

Artículo 113. Los Diputados asistirán a las sesiones desde el principio y hasta su conclusión, ocupando las curules que les correspondan.

Artículo 114. Cuando asista a alguna sesión solemne el Presidente de la República o su representante, ocupará el lugar situado a la izquierda del Presidente del Congreso, y el Gobernador del Estado el lugar de la derecha. En caso de que no asista el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ni su representante, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia ocupará el lugar de la izquierda.

Artículo 115. Si se tratase de la sesión solemne en la que el Gobernador del Estado deba rendir la protesta constitucional para asumir el cargo, se situará a quien hubiese desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo hasta antes de la fecha de la protesta, en el lugar que corresponda al Gobernador, pero una vez rendida la protesta por el titular del Poder Ejecutivo, aquél deberá ceder a éste el lugar que ocupó y se ubicará en el lugar que al efecto se le haya asignado.

Artículo 116. En el momento de rendir protesta el Gobernador del Estado, los Diputados, incluyendo al Presidente del Congreso y demás asistentes a la sesión, deberán estar de pie.

Artículo 117. El Presidente de la Mesa Directiva designará una Comisión Especial de Diputados, para introducir al recinto y acompañar posteriormente a su lugar o fuera del mismo, a las personas en los supuestos que a continuación se mencionan:

- I. Al Gobernador del Estado cuando acuda a la sede del Congreso;
- II. Cuando se determine recibir con honores a altos funcionarios de la Federación o del Estado, a representantes diplomáticos y a altos funcionarios de otras Entidades Federativas, y

III. A quienes así lo determine el Presidente del Congreso.

Artículo 118. Tratándose de sesiones solemnes, los Secretarios deberán dejar vacantes los lugares que les correspondan y ocuparán los que al efecto se les habiliten para cumplir con sus funciones.

Artículo 119. En las sesiones a las que acudan gobernadores de otras Entidades, altos servidores públicos de la Federación, del Estado o de otras Entidades Federativas, de los Municipios, miembros del cuerpo diplomático y consular, o quien así lo determine el Presidente de la Mesa Directiva, se destinarán lugares preferentes para dichas personas.

Cuando se otorgue por el Presidente de la Mesa Directiva el uso de la palabra a quien no tenga calidad de Diputado, se le asignará un lugar específico.

Artículo 120. Es facultad del Congreso celebrar dentro o fuera del recinto oficial, reuniones de trabajo y audiencias públicas, para conocer directamente de la población cualquier criterio u opinión que juzgue conveniente recabar, para la mejor elaboración de los dictámenes de Ley, de Decreto o Acuerdo. Dichas reuniones podrá celebrarlas el Pleno o, en su caso, la Comisión Permanente, así como las Comisiones y Comités.

Artículo 121. Los Diputados que participen en eventos internacionales, nacionales o locales, serán nombrados por el Pleno o la Comisión Permanente y, en su caso, por el Presidente de la Comisión de Gobierno, quien informará lo correspondiente.

Comentario: La palabra ceremonial se deriva del latín *ceremonialis* y relacionada con el derecho parlamentario tiene las siguientes acepciones:

a) Es un conjunto de formalidades que han de cumplirse para llevar a acto cualquier acto público solemne;

b) se refiere al libro en que están escritas las ceremonias y descritos los procedimientos correspondientes a ciertos actos.

En sentido general, el ceremonial parlamentario o legislativo, establece la forma de cómo realizarse todos los actos jurídicos, políticos o protocolarios propios de la actividad que desempeñan los Congresos o Asambleas.²⁷

Tratándose de sesiones solemnes, la Ley contempla el ceremonial que deberá observarse por todos y cada uno de los asistentes, incluyendo a los Diputados integrantes del Congreso del Estado. El ceremonial contempla no sólo la manera de actuar, sino también el orden y el lugar que deberán ocupar el Presidente de la República o su representante, el Gobernador del Estado, el Presidente del Tribunal

²⁷ Berlín Valenzuela, Francisco, coord., *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México: Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri del H. Congreso del Estado, 1998, pp. 140-149.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

Superior de Justicia, los servidores públicos de la Federación o del Estado, los representantes diplomáticos o altos funcionarios de otras Entidades Federativas. Tres son los casos más conocidos por la opinión pública de sesiones solemnes: la toma de protesta al Gobernador Constitucional del Estado y el mensaje que pronuncia por la presentación del informe sobre el estado que guarda la Administración Pública Estatal; y, la conmemoración de la instalación del Primer Congreso de Anáhuac y entrega de la Presea “Sentimientos de la Nación”.

En este Capítulo se señala también la obligatoriedad de los Diputados de asistir a las sesiones de principio a fin y la facultad del Congreso de realizar reuniones de trabajo y audiencias públicas dentro o fuera del Recinto. Es común en la práctica parlamentaria que la Comisiones, órganos naturales de trabajo del Congreso, celebren reuniones de trabajo con personas que aportan sus conocimientos en la elaboración de dictámenes de ley, decreto o acuerdo, esta actividad ha permitido la obtención de disposiciones y normas jurídicas acordes a la realidad que se vive en nuestro Estado.

Guadalupe PAVÍA MILLER y Alma EUGENIO ALCARAZ

Capítulo IV. Del Orden en el Recinto Legislativo

Artículo 122. A las sesiones que no tengan el carácter de secretas, podrá acudir el público que tenga interés en ello, instalándose en las galerías del recinto legislativo. El Congreso se podrá reservar el derecho de acceso mediante invitaciones o pases que se distribuyan por la Oficialía Mayor, previo acuerdo de la Comisión de Gobierno.

No se permitirá el acceso a quienes se encuentren en estado de ebriedad, bajo los efectos de alguna droga o porten armas.

Artículo 123. Los asistentes al salón de sesiones observarán el mayor respeto, silencio y compostura y por ningún motivo podrán tomar parte en las discusiones, ni interrumpir los trabajos del Congreso, ni realizar manifestaciones de ningún género.

Artículo 124. La infracción a lo dispuesto por el artículo anterior, será sancionado por el Presidente del Congreso, ordenando abandonar el salón al o los responsables. Si la falta fuese mayor, mandará detener a quien o quienes la cometan y, bajo la custodia correspondiente, lo pondrá a disposición de la autoridad competente.

Artículo 125. Si las disposiciones ordenadas por el Presidente no bastaran para contener el desorden en el Recinto Legislativo, de inmediato levantará la sesión pública y podrá continuarla en secreto.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

Comentario: *Respecto del artículo 122.* El término orden en el recinto legislativo se refiere al conjunto de prácticas y reglas establecidas para preservar los procedimientos que llevan al cabo al interior de Congreso. De conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo corresponde al Presidente de la Mesa Directiva o de la Comisión Permanente llamar al orden y aplicar las medidas conducentes para preservarlo.

Todas las sesiones celebradas por el Congreso en Plenaria o Comisión Permanente, son públicas con excepción de las declaradas como secretas, en consecuencia cualquier persona puede asistir a las mismas, siempre y cuando no se encuentre en estado de ebriedad, bajo los efectos de alguna droga o porte armas.

El Recinto Legislativo se encuentra dividido en diversas áreas, entre ellas la denominada “galerías” que es el lugar que ocupa el público asistente a sesión.

Respecto del artículo 123. Así como los Diputados integrantes de la Legislatura observan el ceremonial y protocolo establecido en la Ley que les rige, el público que acude a las sesiones debe cumplir con ciertas normas de comportamiento: respeto, silencio y compostura.

Los únicos facultados para participar en sesión son los Diputados, en consecuencia el público solo asiste como observador, quedando estrictamente prohibido participar en las discusiones, interrumpir los trabajos o realizar manifestaciones, entre ellas, exclamaciones y aplausos.

Respecto del artículo 124. El Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente es el único facultado para sancionar a la persona que incumpla con lo dispuesto en el artículo 123, ya sea ordenándole abandonar el salón de sesiones o mandarlo a detener y ponerlo a disposición de autoridad competente si la falta lo amerita.

Respecto del artículo 125. En el caso de que exista desorden en el Recinto Legislativo, el Presidente puede ordenar cualquier disposición para contenerlo y si éstas no bastasen, puede hacer uso de su facultad de levantar la sesión pública y continuarla en secreto.

Conveniente es señalar que la sesión se continuará en secreto, bajo el orden del día ya aprobado, sin que exista posibilidad alguna de cambiar el mismo, asimismo de no existir las condiciones para sesionar en el mismo Recinto, el Congreso en uso de sus facultades establecidas en la propia Ley y en relación con este artículo, puede acordar la continuación de la sesión en lugar distinto.

Guadalupe PAVÍA MILLER y Alma EUGENIO ALCARAZ

TÍTULO SEXTO DEL PROCESO LEGISLATIVO

Capítulo I. De las Iniciativas

Artículo 126. El derecho de iniciar Leyes o Decretos corresponde:

I. Al Gobernador del Estado;

II. A los Diputados al (sic) Congreso del Estado;

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

III. Al Tribunal Superior de Justicia, en tratándose de la Ley Orgánica del Poder Judicial;

IV. A los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, y

V. A los Ciudadanos, en los términos que establezcan la Constitución Política del Estado y la Ley de la materia.

Quiénes presenten una iniciativa de Ley o Decreto, deberán acompañarla de una copia fotostática para cada uno de los diputados que integran la legislatura.

Artículo 127. Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de Leyes, Decretos y Acuerdos.

Tendrá el carácter de Ley toda resolución del Congreso que otorgue derechos e imponga obligaciones a la generalidad de las personas.

Por Decreto debe entenderse toda resolución que emita el Congreso, cuyos efectos sean relativos a determinadas disposiciones jurídicas, personas, cosas, tiempos y lugares.

Se entenderá por Acuerdo toda resolución del Congreso que por su naturaleza, no requiera de sanción ni promulgación.

Cuando se trate de propuestas de reformas a la Constitución Federal y Leyes Federales, en términos de lo dispuesto en la fracción III del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, éstas tendrán el carácter de iniciativas.

Las Leyes y Decretos se comunicarán al Ejecutivo, firmados por el Presidente y por lo menos un Secretario del Congreso, para los efectos de lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución Política Local.

Tratándose de iniciativas dirigidas al Congreso de la Unión, éstas serán suscritas por el Presidente y los Secretarios.

Artículo 128. Toda Ley o Decreto que se comunique al Ejecutivo para su sanción o promulgación, llevará el número ordinal que le corresponda, y se expedirá bajo la siguiente leyenda:

“La (número ordinal sucesivo que le corresponda) Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero decreta”, y concluirá con ésta otra.

“Dado en el Salón de Sesiones del Honorable Poder Legislativo a los _____ días del mes de _____ del año de _____”.

Enseguida las firmas del Presidente y los Secretarios del Congreso.

Artículo 129. Toda iniciativa se turnará a las Comisiones que correspondan para su estudio y dictamen.

Artículo 130. Desechada una iniciativa en lo general, no podrá presentarse nuevamente durante el mismo periodo de sesiones.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

Las iniciativas que no fueren dictaminadas durante el ejercicio constitucional de la Legislatura en la que se presentaron, serán objeto de archivo definitivo.

Artículo 131. Se reputará aprobado por el titular del Poder Ejecutivo, toda Ley o Decreto no devuelto con observaciones al Congreso, de conformidad con lo que establece la Constitución Política del Estado.

Comentario: *Respecto del artículo 126.* Iniciar quiere decir comenzar o dar principio algo, en este caso, el proceso legislativo, el conjunto de pasos o etapas mediante el cual "se busca el conocimiento de una materia para normarla" (Arteaga, 1999:191). La iniciativa legislativa es definida como la "facultad o el derecho que la constitución otorga y reconoce a ciertos servidores públicos, entes oficiales y particulares a proponer, denunciar o solicitar al órgano legislativo colegiado un asunto, hacer de su conocimiento hechos o formular una petición, en relación con materias que son de su competencia, de lo que puede derivar una ley o un decreto... En virtud del ejercicio de esa facultad o de ese derecho, su titular provoca la acción del órgano legislativo, de las partes que lo componen o entes que dependen de él y los conmina a adoptar una resolución en la materia objeto de la iniciativa" (Arteaga, 1999:173).

El derecho de iniciativa legislativa implica el derecho de proponer: a) la creación de una nueva ley, b) la reforma de una ley ya vigente, lo que a su vez implica b') la adición de disposiciones normativas a esa ley ya vigente, b'') la supresión o eliminación de algunas disposiciones normativas de esa ley ya vigente, b''') el cambio de una disposición normativa por otra disposición normativa en esa ley ya vigente; c) la pérdida de vigencia o abrogación o supresión o eliminación de toda una ley.

El proceso de creación normativa que da por resultado una ley puede ser comenzado, puede ser puesto en marcha tanto por los propios integrantes del órgano legislativo, de manera evidente, como por el titular del poder ejecutivo estatal, con lo que se da una primera intervención del gobernador en el proceso legislativo, ello en virtud del diseño de los pesos y contrapesos que existen en un Estado de Derecho en el cual subsiste el principio de separación y colaboración de poderes.

En nuestro sistema de gobierno el órgano competente para trazar la dirección política general, es decir, para indicar la orientación específica que se imprime, en primer lugar, a la actividad ejecutiva y de gobierno, y, en segundo término, también a la legislativa (Biscaretti, 1996:155) es el titular del poder ejecutivo, en este caso el gobernador del estado. Uno de los medios a través de los cuales el gobernador traza la dirección política general del estado es, precisamente, la iniciativa legislativa. Y esto, lejos de ser un vicio del sistema es, por el contrario, un rasgo de identidad del mismo. No es casual que el sistema de gobierno que sirvió de modelo, en sus inicios, al nuestro, es decir el norteamericano, se caracterice, también, por esa preponderancia del poder ejecutivo sobre el legislativo, a pesar de que el diseño institucional pudiera ser catalogado como "congresional".

Durante mucho tiempo el ejecutivo ha sido la principal fuente de iniciativas legislativas, y ello se explicaba en razón de la superioridad de recursos técnicos y financieros con que contaba, en detrimento del resto de órganos estatales. A ello se aunaba la existencia de "gobiernos unificados", es decir, aquellos en los cuales el gobernador y la mayoría (simple o calificada) de los miembros del congreso militaban en

un mismo partido, el cual, además, se regía por una férrea disciplina y reconocía como líder al gobernador. Sin embargo, existen evidencias de que no obstante la ausencia de gobiernos unificados, y la consecuente desfiguración del sistema político tradicional mexicano, el órgano ejecutivo continúa siendo, si bien ya no el principal presentador de iniciativas, si el iniciador legislativo más eficaz, es decir, casi todas las iniciativas presentadas por el ejecutivo se resuelven favorablemente, aunque ya no sea el que presente más.

Lo anterior no significa que las iniciativas presentadas por el ejecutivo sean aprobadas tal cual son presentadas; así, no obstante que por lo regular se aprueban las iniciativas legislativas presentadas por el ejecutivo, la pluralidad en los congresos conduce a una discusión más profunda y prolongada de las mismas, lo que deviene, por lo regular, en modificaciones a la iniciativa.

El hecho de que el ejecutivo sea el iniciador legislativo más eficaz no implica el declive del poder legislativo en el ejercicio de su función legislativa, debido a que el "papel del ejecutivo como líder de la acción legislativa no lastima la independencia del poder legislativo siempre y cuando aquél no pretenda invadir su esfera de acción hasta el punto de perturbar el derecho de los legisladores a deliberar libremente o impedir la introducción de las modificaciones que éstos estimen pertinentes a los programas o iniciativas del ejecutivo" (Orozco, 1985:32).

Por otro lado, corresponde también al Tribunal Superior de Justicia del estado este derecho de iniciativa legislativa, aunque sólo por lo que corresponda a la Ley Orgánica del Poder Judicial estatal, por lo que se debe entender que: a) el derecho de iniciativa corresponde, en este caso, al órgano colegiado, no a sus integrantes individualmente considerados, por lo que el competente para presentar una iniciativa legislativa, en este caso, será el presidente del Tribunal, al que corresponde la representación del órgano colegiado; b) el Tribunal Superior de Justicia puede proponer solamente i) la creación de una nueva ley orgánica del poder judicial estatal y ii) la reforma de la ley orgánica ya vigente.

Lo anterior se inscribe dentro de una tendencia generalizada en casi todos los estados de la unión, aunque aún no manifestada a nivel federal, de otorgar este derecho de iniciativa legislativa al órgano judicial únicamente por lo que toca a la ley que lo organiza y estructura. Mucho se ha discutido sobre la posibilidad de ampliar este derecho hasta permitir que el judicial pueda iniciar leyes de cualquier índole, ante lo cual se han esgrimido, sobre todo, argumentos en contra. El más contundente bien puede ser el que afirma que el judicial es un órgano que participa también en el ejercicio de la función normativa estatal, en el proceso de creación de normas (que no de leyes) mediante la resolución de los diferentes casos concretos que se le presentan a través de sentencias (normas jurídicas individualizadas) y en la fijación de criterios interpretativos de las normas vigentes de aplicación futura (jurisprudencia).

Por lo que toca a los ayuntamientos (órganos de gobierno de los municipios) como titulares de este derecho de iniciativa legislativa cabe señalar lo ambiguo que puede resultar que se mencione que tal derecho les corresponde "en el ámbito de su competencia", pues ésta, "su competencia" sería la que se desprendiera, en primer término del texto del título décimo de la constitución del estado y abarcaría desde el patrimonio municipal, los servicios públicos prestados por el municipio, el desarrollo urbano, la regularización de la tenencia de la tierra hasta la hacienda pública municipal, por ejemplo.

Finalmente, cabe hacer mención de que este artículo es casi igual al artículo 50 de la constitución local, sin embargo el artículo que se comenta contiene un par de párrafos más, lo que salva la posible redundancia normativa en la que pudo haber incurrido al crear dos normas iguales.

Respecto del artículo 127. Conforme al texto constitucional, al congreso del estado le corresponde expedir leyes o decretos (artículos 47-I y 51 a 54). Según Herrera y Lasso los decretos son las "resoluciones que dicta el Congreso en ejercicio de facultades ejecutivas" (1990:157), de forma tal que el decreto es "norma particular y concreta porque sus disposiciones resuelven un caso único o limitan la eficacia de su imperio a un órgano de autoridad o a una persona física o moral" (apud Arteaga, 1999:173). Los decretos han sido clasificados en a) declarativos, b) resolutivos y c) acuerdo. Un ejemplo del primero sería aquél por el cual el congreso declarara que ha lugar a proceder penalmente contra algún magistrado del Tribunal Superior de Justicia del estado o contra el consejero jurídico del poder ejecutivo o contra algún síndico o regidor de algún ayuntamiento, conforme al artículo 113 de la constitución local. Un decreto resolutivo sería aquél por el cual el congreso del estado destituye a algún servidor público sujeto de responsabilidad política al cabo del juicio respectivo. Estos dos ejemplos ayudan a mostrar que los decretos no son expresión, únicamente, de las facultades ejecutivas del congreso, sino también de las facultades jurisdiccionales. Así, será también por medio de un decreto que el congreso del estado convoque a elecciones extraordinarias para ayuntamientos en presencia de las hipótesis del artículo 47-XXI de la constitución.

Además, según el artículo 128 de esta Ley Orgánica, toda ley se expedirá bajo la siguiente leyenda: "La (número ordinal sucesivo que le corresponda) Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero decreta", por lo que se genera una confusión de términos, pues lo que se decreta no es la ley, sino la publicación de la misma; y como a quien corresponde la publicación de las leyes, conforme al artículo 53 constitucional, es al gobernador, quien decreta la publicación de la ley es el ejecutivo. Puede ocurrir que el ejecutivo decrete la publicación de un decreto del legislativo, como los señalados como ejemplos; pero la ley no se decreta por el legislativo, la ley es aprobada por el legislativo y el ejecutivo decreta su publicación. Sólo así se salvaría la contradicción entre los párrafos segundo y tercero de este artículo y el artículo 128 de la propia ley orgánica.

Por lo que hace al término ley, resulta evidente que el texto constitucional y legal le dan un sentido formal/material: cualquier texto normativo que emane del órgano legislativo creado conforme al procedimiento de creación legislativa. Pero lo anterior no dice nada en torno al contenido del texto normativo ni tampoco respecto de la legitimidad del órgano legislativo. Allí radica la diferencia entre el Estado de Derecho y el Estado democrático de Derecho, transición en marcha en nuestro país.

Cerroni (1992:134) propone introducir dos elementos, ahora fundamentales, a la definición de ley: a) la razonabilidad de la disposición normativa y b) la legitimidad del órgano legislativa, más allá de la legalidad de su origen y su proceder. Estos dos elementos novedosos conducen a conectar el tema de la creación de la ley con los de a) la elección (la representatividad) de los integrantes del órgano legislativo y b) las reglas para la toma racional de las decisiones vinculantes. De esta forma, ya no es suficiente con que un nuevo código de procedimientos penales sea aprobado por el congreso del estado conforme al procedimiento legislativo previsto en la constitución y en la ley; es necesario que las disposiciones normativas contenidas en ese código hayan sido

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

expuestas a una discusión racional en la que hubiesen participados todos aquellos sujetos que hubieran manifestado interés. Ahora la ley debe ser resultado de una práctica deliberativa de la democracia.

Por lo que hace, finalmente, quinto párrafo de este artículo, cabe decir que se considera inútil su existencia, puesto que no hace sino redundar en lo establecido por un artículo constitucional federal, además de pretender regular una materia que no le corresponde: la derecho de iniciar leyes o decretos ante el congreso de la unión.

Respecto del artículo 128. Es necesario iniciar este comentario abordando la cuestión de la "sanción o promulgación" de las leyes o decretos, sobre todo tomando en cuenta que el artículo 127 menciona que se entenderá por acuerdo "toda resolución del Congreso que por su naturaleza, no requiera de sanción ni promulgación".

La promulgación no forma parte del proceso legislativo, pues éste "concluye en el punto en que la ley emanan del Congreso ya no es objetable por el Ejecutivo, bien sea por haber transcurrido el término constitucional sin que éste hubiere formulado objeciones, o bien porque, habiéndolas presentado, el Congreso no las aceptó o, al contrario, modificó de acuerdo con ellas el proyecto original. El acto legislativo es entonces definitivo y perfecto, mas para que sea obligatorio, es menester que se inicie, mediante la promulgación la actividad del Poder ejecutivo" (Tena, 1998:461).

Así, la promulgación no se puede confundir con el no ejercicio de la facultad de veto por parte del ejecutivo. La promulgación viene después de la etapa en la cual el ejecutivo puede vetar la ley aprobada por el congreso. Por otra parte, Arteaga (1999:231) sostiene que la promulgación y la publicación de la ley son dos cosas distintas; en el contexto de la discusión de la constitución federal de 1857, afirma, se entiende por promulgación la certificación de la existencia regular de la ley y "la declaración implícita de que el ejecutivo no tiene objeción con ella".

"Por la promulgación el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir; en esa virtud, la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la zona del ejecutivo. No obstante, la ley promulgada no es obligatoria todavía para la generalidad mientras ésta no quede notificada de su existencia... La publicación es, pues, el acto del Poder Ejecutivo por la cual la ley votada y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes, mediante un acto que permite a cualquiera el conocimiento de la ley y establece para lo futuro la presunción de que la ley es conocida por todos" (Tena, 1998:461-462).

Si se conviene con lo anterior se estaría aceptando que el órgano legislativo no ejerce ninguna potestad, ningún *imperium*, y que, por tanto, la aprobación de una ley por ese órgano, no obstante ser el que se conforma por representantes populares, a través de los cuales se manifiesta la voluntad general,, la aprobación de una ley no basta para sea obedecida, sino que es necesario que el ejecutivo mande u ordene su observancia. Si así fuera, entonces se debería reconocer en el documento por medio del cual se publica la ley aprobada una cláusula de ejecutoriedad, en la cual se el ejecutivo ordenara a los individuos obedecer u observar puntualmente la ley aprobada por el congreso. Pero no se puede encontrar tal cláusula. Y los tribunales federales han insistido en la equivalencia entre promulgación y publicación. Por lo tanto, la promulgación no es un acto de autenticación de la ley, ni siquiera de que se ha seguido el debido proceso legislativo o de que la ley es constitucional, puesto que tal certificación no le corresponde al ejecutivo.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

La promulgación tampoco puede confundirse con la publicación, como lo han sostenido los criterios judiciales federales; la publicación se lleva a cabo mediante la colocación del texto de la ley aprobada en las páginas del periódico oficial del estado, y a partir del momento en que la propia ley establece, en sus artículos transitorios, su entrada en vigor, se establece la presunción de que la ley es conocida por todos los individuos, o al menos éstos tiene la obligación de conocerla.

Por lo anterior se puede afirmar que la promulgación es un "mero acto debido, que por si no certifica el cumplimiento del procedimiento legislativo, ni menos todavía la constitucionalidad" de las leyes (Viver, 1986:98).

Por lo que hace al nombre o título de las leyes, que es de lo que trata el primer párrafo de este artículo, se puede decir que se integra, jurídicamente, por tres partes: a) la indicación de la categoría normativa de la disposición (la palabra "Ley"), b) la indicación de objeto, materia o contenido de la ley ("Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero"), y c) su número ordinal, el que está referido al orden en que se aprueban las leyes (286, por ejemplo). "El título oficial de la ley tiene un significado específicamente jurídico: desde luego es parte de la propia ley (es votado por el Parlamento junto con el resto de la misma) y participa por tanto de la 'fuerza de la ley'. Dogmáticamente esto se traduce en que es utilizable para interpretar sus disposiciones como un elemento más que es de la ley" (Coderch, 1986:32).

Cabe mencionar que el sistema de numeración de las leyes vigente podría ser perfeccionado mediante algunos ajustes: por ejemplo se podría reiniciar la numeración de las leyes año con año y se podría agregar al número ordinal correspondiente el número de año en que se hubiere aprobado la ley, de forma tal que se pudiera ofrecer al público un elemento más específico que permita la localización tanto del texto legal aprobado como de los trabajos legislativos correspondientes. Se pueden considerar los sistemas vigentes en otras latitudes, por ejemplo:

- a) Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (España).
- b) L. 14 agosto 1993, n. 344, Istituzione e disciplina dei fondi comuni di investimento mobiliare chiusi (Italia).
- c) Loi n° 84-595 du 12 juill. 1984 (Francia).

Respecto del artículo 129. En virtud de una distribución racional del trabajo y de un principio de especialización, los integrantes de los congresos, parlamentos o asambleas, integran pequeños grupos o equipos de trabajo para conocer de todos los asuntos de los que son competentes, en virtud de que no es posibles, ni conveniente, que todos los diputados se aboquen al estudio de todas las iniciativas al mismo tiempo. Estos grupos o equipos de trabajo tiene la misión de estudiar, de analizar las iniciativas y proponer al pleno su aprobación o no aprobación, con base en los análisis, estudios y opiniones recabados. Estas comisiones normalmente se conforman con los diputados que tienen algún conocimiento o experiencia en la materia en la que es competente la comisión; así, a la comisión de salud acudirán a integrarla médicos o enfermeros o personas que hubieran laborado en ese sector, si los hubiera; la comisión de recursos naturales y desarrollo sustentable se integraría tanto por economistas como por químicos, agrónomos y biólogos, es caso de que los hubiera entre los diputados. Las comisiones a que hace referencia este artículo son las ordinarias señaladas en el artículo 49 de esta propia ley, ello en virtud de que se establece un sistema de distribución de competencias en el análisis de las iniciativas por el cual cada comisión ordinaria es competente para estudiar iniciativas sobre materias específicas y se le establece una

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

competencia residual ala comisión de justicia, pues ella conocerá de las iniciativas legislativas que no sean competencia de otras comisiones (artículo 57-I).

Completa lo anterior el dictado del artículo 82, que señala que tendrán el carácter de especiales las comisiones que se integren para tratar o atender asuntos que no sean competencia de alguna comisión ordinaria.

Para el análisis y estudio de las iniciativas legislativas es práctica común que trabajen dos o más comisiones de manera conjunta.

Respecto del artículo 130. Las iniciativas legislativas se discuten, en primer término, en su aspecto general, y se abordan cuestiones tales como la pertinencia de la iniciativa y de la ley, la necesidad de la misma, el contexto social, económico y político, entre otros puntos. Se puede decir, de manera un tanto cuanto simple, que en esta discusión se privilegian los argumentos políticos, aunque ello no quiera decir que la argumentación jurídica no se presente. El legislativo es un órgano político que se guía por una racionalidad política y una iniciativa desechada en lo general es una iniciativa que se rechazó por argumentos o razones fundamentalmente políticas. Y sería una necesidad que una iniciativa vencida por argumentos políticos se presentara nuevamente en le mismo periodo de sesiones. Es necesario esperar a que exista un reacomodo de las fuerzas políticas dentro del congreso o bien tratar de convencer a los diputados necesarios (le llaman cabildeo en otras partes) de la necesidad, la pertinencia o la bondad de la iniciativa.

Por otra parte, es necesario señalar que el segundo párrafo de este artículo establece una regla bastante desafortunada. Es algo así como un "borrón y cuenta nueva" en materia de iniciativas pendientes; se entiende que se pretende evitar que ciertas iniciativas, consideradas explosivas o de altos costos políticos, sean archivadas con la intención de otra legislatura asuma esos costos. Sin embargo tal regla menoscaba la continuidad del trabajo legislativo e incide en el detrimento de la legitimidad del órgano. Es tanto como si ante la llegada de un nuevo juez a un juzgado cuyo titular ha sido readscrito los procesos pendientes de ser sentenciados tuvieran que ser reiniciados y esperar a que el nuevo juez los tramite enteramente de nueva cuenta y los sentencie antes de ser readscrito a nuevo juzgado; o como si ante una nueva administración por cambio de gobernador todos los asuntos pendientes de resolverse tuvieran que ser tramitados nuevamente. A los diputados les debe quedar claro que la historia no inicia cada tres años, ni los problemas por resolver aparecen cada trienio.

Respecto del artículo 131. Como bien los indica al final este artículo, en materia de la facultad de veto hay que estar a lo que establece la constitución, por lo que la inclusión de este artículo en este ordenamiento se torna inútil. Remitámonos, pues, a los artículos 53 y 54 de la constitución del estado.

Si bien no se dice expresamente, no se le llama por su nombre, tales artículos establecen y regulan la facultad que tiene el ejecutivo local para vetar un proyecto de ley; no se veta una ley, sino que se veta un proyecto de ley, puesto que, como ya se anotó, el proceso legislativo se perfecciona, precisamente, en la etapa de la interposición del veto, y hasta entonces es posible hablar de una ley aprobada, antes sólo es un proyecto.

La constitución habla de la facultad del ejecutivo para "hacer observaciones que considere pertinentes" al proyecto legislativo. Esas observaciones pueden ser de varios tipos: a) jurídicas (enfocadas en la constitucionalidad de la ley en proyecto, la adecuación de la ley en proyecto al sistema jurídico, cuestiones de técnica legislativa, entre otros); b) económicas (costos monetarios de la implementación de la ley por parte

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

de los órganos estatales o de los particulares, impacto a corto, mediano y largo plazo en las inversiones privadas, aumentos en el costo de las transacciones comerciales, por ejemplo) o c) políticas (previsión de resistencias al acatamiento inmediato de la nueva normatividad, proximidad de procesos electorales, etcétera).

No obstante lo anterior, el ejercicio de la facultad de veto está orientado por consideraciones fundamentalmente políticas e implica la última herramienta de que dispone el ejecutivo, dentro del proceso legislativo, para evitar la aprobación de una ley. El veto es un instrumento claro del sistema de pesos y contrapesos que supone el principio de división de poderes y su ejercicio se potencia en situaciones de gobiernos divididos.

Carlos BÁEZ SILVA

Capítulo II. De los Dictámenes

Artículo 132. Las Comisiones a las que se turnen iniciativas, rendirán su dictamen al Congreso o a la Diputación Permanente, en su caso. Tanto para dictaminar como para obtener los datos necesarios para la buena diligencia de los asuntos, los Diputados podrán solicitar a los órganos de la administración pública por escrito, los informes que se estimen convenientes, conforme a lo previsto por el artículo 88 de ésta Ley. Los titulares o responsables de dichos órganos tienen la obligación de rendir lo más pronto posible la información solicitada. En caso de negativa, el Congreso acordará solicitar al superior jerárquico la aplicación de la sanción que proceda en términos de Ley.

En caso de desacato total, el Presidente del Congreso podrá solicitar se finque responsabilidad.

Artículo 133. Los dictámenes de las Comisiones constarán de dos partes: expositiva y resolutive. En la primera se expondrán los fundamentos de la resolución que se proponga, y en la segunda se presentará dicha resolución, reduciéndola a proposiciones claras y sencillas, siempre que se trate de Decreto o Acuerdo sobre los que recaerá la votación del Congreso.

Los resolutivos de los dictámenes sobre Leyes serán redactados con claridad y sencillez, procurando que su articulado se desarrolle lógica y ordenadamente y se podrán estructurar en Libros; los Libros en Títulos; los Títulos en Capítulos; los Capítulos en Secciones; las Secciones en Artículos; los Artículos en fracciones y las fracciones en incisos. La división en libros sólo se adoptará cuando se trate de Leyes muy extensas. Cada artículo podrá contener uno o más párrafos, independientemente de que se dividan en fracciones o incisos, y su numeración será progresiva.

Artículo 134. En la reforma, adición, derogación y abrogación a Leyes o Decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

Los dictámenes relativos a proyectos de Ley, Decreto o Acuerdo, así como las reformas o adiciones a la Constitución General de la República o a la Constitución Política del Estado, deberán recibir primera y segunda lectura.

Artículo 135. No podrá ser puesto a discusión ningún proyecto de Ley o Decreto, sin que previamente, se haya distribuido un ejemplar de la iniciativa de que se trate a cada Diputado, salvo los casos que expresamente prevea la Ley.

Artículo 136. La dispensa de trámites consistirá en la omisión de la lectura preceptuada por este ordenamiento, y sólo procederá cuando, a solicitud de la Comisión que haya dictaminado el asunto o del Presidente del Congreso, así lo decida el Pleno, por acuerdo de las dos terceras partes de los asistentes a la sesión y se les haya entregado a los integrantes del Congreso, un ejemplar del dictamen.

Comentario: *Respecto del artículo 132.* El dictamen es el juicio u opinión que emite el grupo o equipo de trabajo legislativo especializado en ciertas materias en relación con un asunto determinado. Como se precisó arriba, cada comisión ordinaria del congreso es competente para conocer de las iniciativas en determinadas materias, en virtud de que se presupone una especialización o pericia de sus integrantes en la materia en la que son competentes para resolver. Como lo precisa el artículo 133 de este ordenamiento, todo dictamen constara de dos partes: una expositiva y una resolutive.

Para la elaboración del dictamen, es decir, para "ilustrar el juicio" de los integrantes de la comisión legislativa, éstos cuentan con la facultad de solicitar a los órganos de la administración pública la información necesaria. En primer término la disposición debe ser vista como un apoyo a la labor de los diputados: pueden (alguien pudiera decir que deben) solicitar la información específica, técnica a los órganos que se supone que cuentan con ella. Esto supone que los órganos de la administración pública cuentan con información de la que carecen los diputados, y eso sí que es lamentable.

Se ha mencionado que una de las causas de la preponderancia de los ejecutivos sobre los legislativos en México ha radicado en la ausencia de cuerpos técnicos especializados de apoyo a los congresistas; es lamentable que nuestros diputados continúen dependiendo de la información que tengan a bien proporcionarles las oficinas del ejecutivo; por supuesto que éste siempre tendrá cierta ventaja técnica sobre el legislativo, pues a las instancias de la administración pública les corresponde manejar la problemática cotidiana, pero se pretendería reducir tal ventaja.

Así, no es suficiente con que los diputados puedan solicitar información a los órganos de la administración pública, sino que es necesario que el congreso cuente con sus propios órganos especializados que le puedan proporcionar información de primera mano; sobre todo tomando en cuenta que hay ciertas áreas o materias de las que constantemente se requiere información: económica y financiera por lo que hace al presupuesto de egresos y a la ley de ingresos, por ejemplo. Se requiere que el congreso

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

cuenta con un grupo de especialistas que puedan facilitarle informes precisos que auxilien al diputado para analizar, a su vez, la información que le proporciona el ejecutivo.

Por otra parte, los titulares o responsables de los órganos de la administración pública a los que se les solicita la información tiene la obligación de presentarla o facilitarla "lo más pronto posible", término que vuelve totalmente inoperante esta disposición. ¿Cuándo es "lo más pronto posible"? ¿Al día siguiente de la presentación de la solicitud? ¿Dos, tres o cuatro semanas después? Y sobre todo ¿quién decide cuándo es "lo más pronto posible": el solicitante o el responsable de rendir la información? Así las cosas, no será necesario que el responsable de rendir la información solicitada se niegue a hacerlo, bastará con comunicar por escrito al o los solicitantes que la información se proporcionará "en cuanto sea posible", y pasado un tiempo avisar que "aún no ha sido posible" reunir la información solicitada. Como se ve los diputados enfrentan serias trabas, al menos en el papel, para recabar la información necesaria para resolver eficientemente sobre las iniciativas analizadas.

Finalmente, en caso de que algún servidor público desacatara el requerimiento de información por parte de algún diputado, tal servidor público sería sujeto de responsabilidad administrativa, en primer término, y, en su caso, de responsabilidad política.

Respecto del artículo 133. Ya se anotó en el comentario anterior que el dictamen es el juicio u opinión que emite el grupo o equipo de trabajo legislativo especializado en ciertas materias en relación con un asunto determinado, en particular en relación con una iniciativa de ley.

Normalmente el presidente y/o el secretario de la comisión que conoce de la iniciativa elaboran un proyecto de dictamen que se somete a consideración del resto de integrantes, los cuales lo discuten en sesiones de la comisión a las que pueden asistir "personas que por razón de su ocupación o profesión, posean conocimiento útiles" para resolver sobre la iniciativa previa invitación del presidente de la comisión (párrafo cuarto del artículo 88 de esta ley orgánica). A estas sesiones también pueden asistir diputados que no formen parte de la comisión encargada del dictamen. Las sesiones deben ser públicas, por regla general, y se deben convocar al menos con 24 horas de anticipación.

Lo anterior reviste importancia, puesto que un especialista en la materia sobre la que verse la iniciativa cuyo proyecto de dictamen se discute sólo podrá tener derecho a voz en la sesión si ha sido invitado por escrito por el presidente de la comisión; en caso contrario, aunque puede asistir a la sesión, no puede participar en ella.

La comisión responsable debe presentar el dictamen de la iniciativa de ley en un plazo de diez días, contados a partir de la fecha en que se le haya turnado la iniciativa para su estudio. La ley no es precisa al indicar si los diez días con cuenta la comisión son hábiles o naturales, sin embargo es de suponerse, en razón del trabajo desempeñado, que son diez días hábiles; esto, se entiende, independientemente de que el congreso no se encuentre en periodo de sesiones, puesto que, tal como lo indica el último párrafo del artículo 90 de esta ley, la última semana de cada receso las comisiones deben presentar un informe de actividades desarrolladas durante el receso y un lista de los asuntos dictaminados.

En caso de imposibilidad para dictaminar dentro de los diez días hábiles (por ejemplo, que la información solicitada a los órganos de la administración pública no

haya sido proporcionada aún), se expondrán los motivos a la Mesa Directiva para que ésta, a su vez, consulte al Pleno la posibilidad de ampliar el plazo; pero ¿qué ocurre si el congreso se encuentra en receso? El plazo se ampliará en los hechos hasta que el Pleno resuelva una ampliación conforme a la ley; ello hará que el dictamen de la iniciativa se prolongue más allá de lo pertinente.

En el supuesto de que el Pleno decidiera no ampliar el plazo para presentar el dictamen, el presidente de la Mesa Directiva le señalará a la comisión una fecha específica para que lo presenten, y si eso no ocurriese el presidente de la Mesa le propondrá al Pleno se retorne la iniciativa a una comisión especial para su dictamen, conforme al artículo 82 de esta ley.

Los proyectos de dictamen de una iniciativa de ley deberán ser aprobados por la mayoría de los integrantes de la comisión respectiva y los integrantes que no estuviesen de acuerdo con el proyecto de dictamen podrán presentar, por escrito, su voto particular, el cual deberá acompañar al dictamen aprobado que sea sometido a consideración del Pleno. Los dictámenes aprobados deberán ser firmados por la mayoría de los integrantes de la comisión.

El dictamen debe constar de dos partes: a) una expositiva de las razones en que se funden los miembros de la comisión para proponer al pleno su aprobación o no aprobación, y b) una resolutive, donde se mencionen proposiciones "claras y sencillas que puedan sujetarse a votación"

(artículo 86 de esta ley).

El dictamen de la iniciativa, sobre todo en su parte expositiva, es la justificación de la introducción de una nueva norma en el sistema jurídico; la aprobación de una ley es, propiamente, una decisión jurídica, no únicamente política, y por lo tanto requiere una justificación, ya que las decisiones jurídicas ni son evidentes ni pueden ser arbitrarias. ¿Cómo justifica el legislador sus decisiones jurídicas consistentes en crear una nueva norma o modificar una existente? Wróblewski (2001:54) propone un "modelo de actividad racional productora de derecho":

a) determinación de una "finalidad del legislador de manera suficientemente precisa para la elección de medios en vista al logro de aquella", es decir, el legislador, en primer término debe definir claramente el objeto o la finalidad que pretender alcanzar, puesto que si la finalidad no está clara, si no se sabe exactamente qué se quiere lograr, los medios no pueden ser definidos;

b) determinación de "relaciones empíricas entre el tipo de situaciones, que pertenecen a la finalidad asumida, y el tipo de fenómenos que pueden contener esa situaciones y sus consecuencias", se trata, en otras palabras, de determinar los medios necesarios y pertinentes para alcanzar la finalidad claramente definida en el paso anterior; como el propio autor citado indica ésta "es un área de conocimiento empírico" y por lo tanto está más allá de la mera pericia normativa; aquí es donde los abogados no son suficientes para crear la ley, es necesario recurrir a conocimientos y especialistas más allá del derecho: economistas, administradores, químicos, biólogos, actuarios, ingenieros, arquitectos, contadores y demás;

c) "selección de medio potenciales para la finalidad, que pueda usarse como instrumentos jurídicos", o sea, la transformación de las opiniones y sugerencias derivadas del paso anterior en propuestas normativas, si es que acaso procede;

d) determinación de una "norma jurídica como instrumento para lograr la finalidad propuesta, esto es, la elección de una medios jurídicos concretos", y finalmente

e) "la promulgación de una regla jurídica general, como el resultado de la actividad legislativa".

Todo lo anterior da como resultado una "fórmula de la decisión legislativa justificada": "la norma jurídica N está promulgada en forma de disposiciones P1... Pn como medios para alcanzar la finalidad G escogidas de acuerdo con valoraciones instrumentales y no-instrumentales V1... Vn determinadas por el sistema axiológico AS, teniendo en cuenta los enunciados científicos S1... Sn que describen las regularidades de fenómenos empíricos relevantes" (Wróblewski, 2001:55). Por su parte Pérez Carrillo y Nettel (1982) han propuesto un modelo de política legislativa que bien pudiera ser utilidad a los diputados.

En el segundo párrafo del artículo comentado se establece el sistema de agrupamiento de las normas contenidas en una ley; se opta por seguir el sistema establecido en la constitución federal y el más común en nuestro país: Libros / Títulos / Capítulos / Secciones / Artículos / Fracciones / Incisos.

"El artículo es la unidad de estructura, el casillero menor a completar... es una unidad del texto normativo, y en lo posible debe contener una sola norma, [pues] []os artículos plurinormativos dificultan la lectura y comprensión del texto u pueden motivar el olvido de alguna disposición cuando le concedemos una lectura rápida" (Svetaz, 1998:31).

Respecto del artículo 134. Resulta evidente que la reforma de una norma jurídica, ya sea porque se la adiciona o elimina algún texto, o la eliminación total de una norma implica la modificación o alteración del sistema jurídico; el sistema jurídico sólo puede ser modificado mediante los procedimientos previstos expresamente, lo que se conoce como fuentes del derecho. Una de esas fuentes es el procedimiento legislativo, por medio del cual se crean, modifican, sustituyen o eliminan las normas jurídicas conocidas como leyes; el sistema jurídico se integra no sólo por leyes, sino por otros tipos de normas jurídicas: reglamentos, sentencias, jurisprudencia, tratados internacionales, etc. Cada tipo de norma en particular, para serlo, debe ser creada conforme al mecanismo previsto expresamente para ello, pues si no es así tal norma no puede existir dentro del sistema.

Para que la ley pueda ser modificada, sustituida o eliminada se debe seguir el mismo procedimiento previsto para su creación, no porque la norma que se modifica, sustituye o elimina sea ya una ley, sino porque la norma que modifica, sustituye o elimina a la ley es una ley.

Normalmente los legisladores mexicanos utilizan una frase con que pretenden conservar la coherencia del sistema: "quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan al presente decreto", o bien "se derogan todas las disposiciones jurídicas que se opongan a lo establecido por la presente ley". Mediante esta fórmula los legisladores derogan o abrogan normas jurídicas, con el carácter de ley, mediante el proceso legislativo, pues éste se siguió para, directamente, crear una nueva ley e, indirectamente mediante las frases señaladas, derogar o abrogar leyes previas.

Respecto del artículo 135. Si bien es cierto que las comisiones tienen como finalidad evitar que todos los diputados estudien y analicen todas las iniciativas legislativas al mismo tiempo, no lo es menos que toda iniciativa debe ser votada por el pleno, es decir por la totalidad de los diputados presentes en sesión plenaria; y como no todos los diputados conocieron y analizaron la iniciativa, es preciso que, conforme al calendario de asuntos o a la agenda legislativa, los dictámenes sobre iniciativas legislativas sean

proporcionados a todos los diputados con anticipación suficiente para que éstos lean el dictamen y puedan votar responsablemente en el pleno.

Aquí radica la trascendencia de la adecuada redacción del dictamen, pues a partir de éste el diputado que no intervino en la comisión dictaminadora se formará un juicio u opinión sobre la iniciativa y podrá apoyar su aprobación o no aprobación en tribuna a partir de la exposición de los razonamientos o justificaciones expuestas en el dictamen. De esta forma se puede sostener que un dictamen elaborado de manera deficiente puede evitar que se apruebe una iniciativa legislativa pertinente, necesaria y bondadosa.

Respecto del artículo 136. La lectura de la iniciativa de ley, del dictamen que a la misma le haya recaído y, en su caso, de los votos particulares, es un requisito indispensable para el comienzo de la discusión de los mismos; tradicionalmente esto era un paso indispensable dentro del proceso legislativo, puesto que, en épocas muy remotas, no había posibilidad de que se copiaran en suficientes tantos las iniciativas, los dictámenes y los votos particulares como para que cada diputado tuviera un ejemplar de los mismos; sin embargo, y sobre todo, en virtud del artículo anterior, la dispensa de las lecturas es ahora un suceso cotidiano, pues cada diputado debe contar con un ejemplar de la iniciativa y del dictamen y, en su caso, los votos particulares.

El objetivo de esta disposición es acelerar el proceso legislativo.

Carlos BÁEZ SILVA

Capítulo III. De las Discusiones

Artículo 137. Los dictámenes con proyecto de Ley o Decreto, se discutirán primero en lo general y después en lo particular, teniendo cada Diputado el derecho de reservarse determinados artículos. En caso de que no haya discusión alguna en lo particular, el Presidente del Congreso tendrá por aprobado el proyecto de Ley o Decreto.

Cualquier proposición, excepto proyectos de Ley, podrá ser declarada como asunto de urgente y obvia resolución, discutiéndose al momento de ser presentado, sin necesidad de pasar a Comisión, cuando así lo acuerden las dos terceras partes de los Diputados presentes en la sesión.

Artículo 138. En las sesiones en que se presenten a discusión los dictámenes que emitan las Comisiones, se observará el procedimiento siguiente:

- I. Intervención de uno de los integrantes de la Comisión Dictaminadora, fundando y motivando el dictamen;
- II. Lectura de votos particulares;
- III. Discusión en lo general, en la que se concederá el uso de la palabra de manera alternada hasta a tres oradores en contra y a tres oradores en pro. Siempre se iniciará el debate con los oradores inscritos en contra; de no haberse registrado ninguno, no harán uso de la palabra los oradores en pro.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

IV. Discusión en lo particular de los capítulos o artículos que al inicio del debate se hayan reservado.

La discusión en lo particular se ordenará de manera análoga a la establecida para la discusión en lo general.

Artículo 139. Cada Diputado, previa inscripción en la lista de oradores, podrá hacer uso de la palabra hasta dos veces para el mismo asunto, sin que sus disertaciones excedan en su primera intervención hasta veinte minutos y diez en la segunda, salvo acuerdo del Pleno.

Artículo 140. Ningún Diputado podrá ser interrumpido cuando se encuentre en uso de la palabra, salvo por el Presidente para advertirle que se ha agotado el tiempo; exhortarlo a que se atenga al tema de discusión; llamarlo al orden cuando ofenda al Congreso, a alguno de sus integrantes o al público, o para preguntarle si acepta alguna interpelación que desee formularle otro Diputado.

Artículo 141. Las interpelaciones que se formulen a los Diputados que estén en el uso de la palabra con el propósito de esclarecer la intervención o para pedir que se ilustre la discusión con la lectura de algún documento, deberán ser solicitadas al Presidente.

Quien solicite la interpelación lo hará desde su lugar y en forma que todos los asistentes puedan escucharle. Quedan absolutamente prohibidas las discusiones en forma de diálogo.

Artículo 142. En cualquier estado del debate, un Diputado podrá pedir la observancia de la ley formulando una moción de orden. Al efecto deberá citar el precepto o preceptos reguladores cuya aplicación reclama. Escuchada la moción, el Presidente resolverá lo conducente.

Artículo 143. Ninguna discusión se podrá suspender, sino por las siguientes causas:

I. Porque haya fenecido la hora que la Ley fija para hacerlo, a no ser que se prorrogue por acuerdo del Pleno;

II. Porque el Pleno acuerde dar preferencia a otro asunto de mayor urgencia o gravedad;

III. Por graves desórdenes en el Recinto Legislativo, a juicio del Presidente;

IV. Por moción suspensiva que presente alguno o algunos de los miembros del Congreso y que éste apruebe,

V. Por causas de fuerza mayor, y

VI. Por falta de quórum.

Artículo 144. En caso de presentarse una moción suspensiva, se le dará lectura y sin más requisito que oír a su autor, o al Diputado que deseara

objetar la moción, se preguntará al Pleno si se toma en consideración inmediatamente. En caso afirmativo se discutirá, pudiendo hablar al efecto hasta tres Diputados en pro y tres en contra; agotada la discusión, la moción se someterá a votación y en caso de que ésta fuese negativa, se tendrá por desechada.

No podrá presentarse más de una moción suspensiva en la discusión de un asunto.

Artículo 145. Si en el curso del debate alguno de los oradores hiciese alusiones sobre la persona o la conducta de un Diputado, éste podrá solicitar al Presidente hacer uso de la palabra, por un tiempo no superior a cinco minutos, para dar contestación a las alusiones formuladas.

En este caso el Presidente concederá el uso de la palabra inmediatamente después de que haya concluido el turno del Diputado que haya proferido las alusiones.

Artículo 146. En el curso de un debate cualquier Diputado podrá rectificar o aclarar hechos al concluir la lista de oradores, haciendo uso de la palabra por un tiempo máximo de cinco minutos.

Artículo 147. Cuando hubieren hablado todos los Diputados inscritos en la lista de oradores, el Presidente preguntará si el asunto está o no suficientemente discutido. En el primer caso, se procederá inmediatamente a la votación. En el segundo, continuará la discusión, pero bastará que hable uno en contra y otro en pro, para que se pueda repetir la pregunta.

Artículo 148. En el caso de que no exista quórum al momento de iniciar una votación, el Presidente podrá suspender la sesión y tomar las medidas que sean necesarias para cumplir dicho requisito. Si aún así no se logra el quórum, deberá clausurar la sesión y citar para la próxima.

En caso de que algún Diputado objetara la existencia de quórum necesario dentro de alguno de los supuestos establecidos en la presente Ley, podrá solicitar al Presidente que constate el mismo, quien ordenará a la Secretaría pasar lista para verificar el número de Diputados presentes.

Artículo 149. Toda proposición deberá discutirse ante el Pleno conforme al siguiente procedimiento:

I. Deberá presentarse al Presidente, por escrito y firmada por su o sus autores, y deberá ser leída ante el Pleno;

II. Su autor o alguno de ellos podrá hacer uso de la tribuna para exponer los fundamentos o razones de la proposición de que se trate, y

III. El Presidente, en su caso, turnará a la Comisión o Comisiones correspondientes la propuesta presentada, para su análisis y dictamen.

Artículo 150. Sólo podrán dispensarse del procedimiento a que se refiere el artículo anterior, aquellos asuntos que por acuerdo expreso del Congreso se califiquen de urgente y obvia resolución. En estos casos, la dispensa se decidirá inmediatamente después de que su autor la haya presentado.

De considerarse un asunto de urgente y obvia resolución, se pondrá a discusión inmediatamente pudiendo hacer uso de la palabra hasta dos Diputados en contra y dos en pro e inmediatamente se preguntará al Pleno si se aprueba o no la proposición.

Salvo este caso, ninguna proposición podrá votarse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas la hayan dictaminado.

Artículo 151. En el caso de que no sea aprobado en lo general un dictamen, se someterá a votación económica si se devuelve a la comisión respectiva. Si la votación fuere afirmativa, regresará a la comisión para un nuevo análisis, si fuere negativa se desechará de plano y el Presidente del Congreso ordenará se archive como asunto total y definitivamente concluido.

Cuando el titular del Poder Ejecutivo devuelva con observaciones algún proyecto de Ley o Decreto, el expediente volverá a la comisión del caso para que con vista a las observaciones de aquél, se examine nuevamente el asunto.

Comentario: Llegado el momento de la discusión se leerá la iniciativa de ley y posteriormente el dictamen de la comisión a cuyo análisis se remitió y la cual elaboró el dictamen respectivo, así como los votos particulares, si los hubiere; todo proyecto de ley debe ser discutido primero en lo general, es decir, en su conjunto, y después en lo particular cada uno de los artículos de que conste. Normalmente en el debate en lo particular se discuten artículos, fracciones o incisos que los miembros del congreso separaron o excluyeron de la totalidad del cuerpo legislativo con la intención de impugnarlos, después de haber debatido la iniciativa en su conjunto. Si algún artículo del proyecto de ley consta de varios párrafos o incisos, se deberán discutir, en lo particular, separadamente cada uno de ellos, sin que puedan dividirse a su vez en partes más pequeñas.

Por lo regular la discusión en lo general está guiada por una racionalidad política, sin excluir la argumentación jurídica del todo, la cual se manifiesta sobre todo en la discusión en lo particular, al momento de hacer encajar la nueva en el sistema jurídico.

Cuando se presenten casos urgentes, tales como la necesidad de hacer algún nombramiento repentino y extraordinario u otorgar alguna autorización inmediata, calificados por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del congreso que estén presentes en la sesión respectiva (es decir al menos 16 diputados) podrá éste, a petición de alguno de sus integrantes, omitir el trámite de remitir dicho asunto a la comisión que corresponda para su dictamen, discutiéndose inmediatamente después de ser presentado. Esto no puede suceder en el caso de las iniciativas legislativas.

Lo anterior indica que será sólo en el ejercicio de las facultades ejecutivas del congreso que éste puede omitir el dictamen del asunto a tratar, pues ello no es posible

en el ejercicio de facultades legislativas. Tras la lectura de la iniciativa, del dictamen y los votos particulares, si los hubiera, dará inicio la discusión, el debate, la deliberación.

El derecho es una manifestación del poder político, en tanto que el poder político requiere del derecho para estabilizar las expectativas de los individuos. El derecho sirve para legitimar y controlar al poder, en tanto que el poder sirve al derecho para hacerlo efectivo. El ejercicio del poder al margen del derecho deviene en despotismo, tiranía; la existencia de un derecho sin que detrás exista el poder político deviene en impotencia, o más bien, en múltiples potencias que chocan entre sí, lo que conduce a la anarquía, la guerra de todos contra todos.

Así, el derecho necesita de un poder político lo torne efectivo, de aplicación diaria y certeza, que vigile y castigue las faltas cometidas. El derecho mismo es producido por el poder político. Pero no todo designio del poder deviene en derecho; el sentido normativo, es decir, el sentimiento que nace en todos y cada uno de los integrantes de la sociedad de la obligatoriedad de las disposiciones jurídicas, nace de tres elementos básico del derecho: su forma, su contenido moral dado a priori y, sobre todo, por un procedimiento de producción normativa (legislativa) que genera legitimidad (Habermas, 1998:202).

Esto conduce a la idea del Estado de Derecho; hay que recordar que no todo Estado que produce normas jurídicas es un Estado de Derecho; será, muy seguramente, un Estado legislativo, pero no de Derecho. Para serlo se requiere que el mismo Estado que crea las normas jurídicas esté sujeto a las mismas y que existan mecanismos procesales que, dentro de un esquema de pesos y contrapesos, donde el poder detenga al poder, los derechos de los individuos resulten efectivos.

Las notas básicas de un Estado de Derecho pueden ser enunciadas así: a) imperio de la ley, b) división de poderes, c) fiscalización de la administración y d) protección de los derechos fundamentales del individuo.

Hay que centrarnos, para efectos del comentario, en el primer inciso: el imperio de la ley. Ya se mencionó arriba que, dentro del concepto de Estado de Derecho, es necesario avanzar y tomar en cuenta que hoy en día la única fuente del poder político aceptada como legítima es la derivada de las ideas del contrato social y la representación política con participación directa de los individuos en la toma de las decisiones fundamentales; esto es la democracia. Para arribar a un concepto de Estado de Derecho que incorpore la idea de democracia es preciso replantearse el concepto mismo de ley.

Ahora resulta que no cualquier ley es considerada racional y democrática. Será democrática una ley que sea aprobada por quien está legitimado de manera democrática para hacerlo, siguiendo cierto procedimiento democrático. Será racional una ley que sea plenamente justificada a partir de una discusión racional.

"No es la forma jurídica como tal la que legitima el ejercicio de la dominación política, sino sólo la vinculación al derecho legítimamente estatuido. Y... sólo puede tenerse por legítimo el derecho que pudiese ser racionalmente aceptado por todos los miembros de la comunidad jurídica en una formación discursiva de la opinión y la voluntad comunes" (Habermas, ídem).

Así democracia y racional se tocan: lo racional de la ley deriva del proceso discursivo que siguió su discusión, en el que participaron todos los miembros interesados esgrimiendo razones; en tanto lo democrático deriva, precisamente, de la posibilidad de que todos los interesados participen en la discusión en igualdad de condiciones, sin que se ejerza violencia y respetando los derechos fundamentales de los

individuos. De hecho lo democrático en la producción legislativa viene a completar lo racional: la discusión intersubjetiva ayuda a detectar errores de hecho y errores lógicos (Nino, 1997: 174). De esta forma se puede decir que la democracia tiene hasta un valor epistémico, es decir, es un buen mecanismo para reducir la probabilidad de que las decisiones tomadas resulten ser moral y/o fácticamente incorrectas; así, entre más personas participan en una discusión que tenga por objeto la toma de una decisión vinculante (una ley) atendiendo a las reglas básicas del discurso racional, la probabilidad de tomar las mejores decisiones correctas aumenta. Así es como el proceso legislativo, y en particular la fase de discusión, debe ser apreciado en un Estado de Derecho que se esfuerce por transitar a una forma democrática de gobierno.

Carlos BÁEZ SILVA

Capítulo IV. De las Votaciones

Artículo 152. Habrá tres clases de votación: económica, nominal y por cédula, las que tendrán las características que a continuación se señalan y se llevarán a cabo en la siguiente forma:

I. Los asuntos no comprendidos en las fracciones siguientes de este artículo, serán resueltos en votación económica. La votación económica se efectuará por el simple hecho de que los Diputados que aprueben se pongan de pie. Los Diputados podrán solicitar que conste en el acta el sentido en que votó.

II. La votación nominal se realizará en los casos siguientes:

- a) Cuando se requiera por la Ley, la mayoría calificada de los diputados presentes;
- b) Cuando se voten iniciativas que el Congreso del Estado dirija al Congreso de la Unión;
- c) Cuando lo pida algún integrante del Congreso y así lo apruebe el Pleno, y
- d) Cuando se voten en lo general iniciativas de Ley.

La votación nominal empezará por el lado derecho del Presidente, diciendo cada Diputado su apellido al votar y su nombre si puede confundirse con el de otro, expresando si su voto es en pro o en contra. Un Secretario apuntará a los que aprueben, otro a los que reprueben, dando a conocer el Presidente al concluir la votación, el resultado de la misma.

III. La votación por cédula tendrá lugar en los siguientes casos:

- a) Las que tengan por objeto elegir a la Mesa Directiva del Congreso;
- b) Las que tengan por objeto elegir al Gobernador del Estado, en los términos de los artículos 69 al 73 de la Constitución Política del Estado;
- c) Las que tengan por finalidad designar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado;
- d) Las que tengan por objeto designar a los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado;

e) Las que tengan por objeto designar a los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y

f) Las que tengan por objeto designar a los Consejeros Electorales ante el Consejo Estatal Electoral.

La votación por cédula se hará depositando cada Diputado su cédula en la urna correspondiente. Concluida la votación, los Secretarios realizarán el escrutinio y darán cuenta del resultado a la Presidencia.

Artículo 153. Los empates en las votaciones se decidirán repitiéndolas, y en caso de que éstos subsistieren, el Presidente tendrá voto de calidad.

Artículo 154. Los Diputados deberán excusarse y podrán ser recusados para votar estando en la sesión, cuando tengan interés personal en el asunto y así lo justifiquen ante el Pleno.

Comentario: La forma de votar, o sea la manera como las decisiones son tomadas en una asamblea, congreso o parlamento, es un elemento esencial para identificar reglas que puedan aumentar o disminuir la independencia de los congresistas. Como es bien sabido, la existencia de diferentes maneras de tomar las votaciones conlleva la posibilidad de ejercer cierto tipo de presión o de tomar en algunos casos represalias contra una personas en concreto, dependiendo del sentido de su voto. Sin embargo, por el otro lado, se presenta la necesidad de que los diputados sean controlados de manera más directa por sus electores, lo que de una u otra forma tienen o deberían tener el derecho y la posibilidad real de exigirles a sus representantes una rendición transparente de cuentas sobre su gestión.

Son dos, pues, los elementos a considerar en este caso de la votaciones, por un lado la necesidad de diluir la responsabilidad de los diputados (en el caso de las presiones, amenazas o represalias) y, por el otro lado, la necesidad imperiosa de hacer plenamente responsable a cada diputado frente a su electorado de las decisiones que, como diputado, tomó.

En el primer caso es obvio que ciertas decisiones deben ser tomadas por una mayoría que no necesariamente debe tener un rostro bien definido. Por ejemplo, la elección de los miembros de la Mesa Directiva o la designación de ciertos funcionarios requiere que la decisión sea considerada de la totalidad del cuerpo legislativo, y no de una fracción parlamentaria o un grupo político en particular... No obstante que, en no pocas ocasiones, acaban por saberse los nombres de quienes votaron por tal o cual persona, lo cual no siempre es benéfico.

En el caso de la *accountability* que los electores deben llevar a cabo sobre la labor de los diputados, se requiere de una fiscalización de cada caso concreto y una evaluación global de la gestión. Por supuesto que a cada elector le interesará saber el sentido del voto del diputado de su distrito sobre temas de capital importancia: leyes presupuestales, cuenta pública, régimen jurídico de la propiedad de tierras y agua, transporte y vialidad, educación pública, entre otros. Pero resulta evidente que no es suficiente con identificar el sentido del voto del diputado del distrito, es necesario contar con mecanismos que permitan a los electores incentivar ciertas conductas o influir en el sentido del voto del diputado. Hay que recordar que el sistema de representación política que nos rige no está inspirado en Hobbes, donde el representado elegía a sus representantes y luego se marchaba a casa sin la posibilidad de intervenir mayormente

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

en las decisiones que sus representantes tomaban; los mexicanos no elegimos diputados y nos marchamos a casa a esperar y confiar en haber hecho la mejor elección. Los mexicanos exigimos un mayor control sobre nuestros diputados, y en ese sentido se torna preciso saber exactamente cómo votó cada diputado en cada caso concreto; pero además requerimos premiar o castigar al diputado, según su gestión. Así que un complemento adecuado a la fiscalización de la votación de nuestros diputados es la posibilidad de reelección inmediata.

Carlos BÁEZ SILVA

TÍTULO SÉPTIMO DE LAS COMPARECENCIAS Y RATIFICACIÓN DE NOMBRAMIENTOS

Capítulo I. De las Comparecencias

Artículo 155. El Congreso podrá solicitar al Gobernador del Estado, en términos del artículo 45 de la Constitución Política Local, su anuencia para que comparezcan ante el Pleno o Comisiones, los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública del Estado, para que informen cuando se discuta una Ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos.

Asimismo, podrá hacer comparecer por el voto de la mayoría a los Presidentes Municipales a efecto de que informen sobre la marcha general de la administración a su cargo y sobre cualquier asunto relacionado con éstas.

La Comisión de Gobierno, tomando en consideración las circunstancias del caso, determinará si las comparecencias se realizan ante el Pleno o ante Comisiones.

Artículo 156. Cuando los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública estatal sean llamados a comparecer ante Comisiones, se les remitirá o solicitará, según sea el caso, la documentación relativa al asunto a examinarse en la comparecencia, así como, las preguntas que deberá contestar.

Las comparecencias ante Comisiones se sujetarán a las normas que para el efecto acuerde el Congreso a propuesta de la Comisión correspondiente.

Artículo 157. Los Servidores Públicos que comparezcan ante el Pleno, cuando se trate algún asunto relacionado con su ramo, o la administración municipal a su cargo, según corresponda, deberán presentar un informe por escrito con antelación de, al menos, setenta y dos horas antes a la celebración de la sesión de que se trate, para su distribución entre los Diputados. Quedarán exceptuados de lo anterior los Servidores Públicos que sean citados con extrema urgencia.

Artículo 158. Las comparecencias ante el Pleno se sujetarán a las siguientes reglas:

I. Las fracciones parlamentarias y representaciones de partido, acordarán el número y las preguntas que se formularán, las que serán remitidas al compareciente con antelación a la fecha que se fije para la comparecencia, por conducto del Presidente de la Comisión de Gobierno. El compareciente deberá remitir con 48 horas de anticipación a la sesión correspondiente, las respuestas relativas a las preguntas que le fueron remitidas;

II. Las preguntas que se formulen al compareciente serán distribuidas proporcionalmente, entre las fracciones parlamentarias y las representaciones de partido, tomando en consideración el número de Diputados con que cuente cada una en el Congreso;

III. El compareciente podrá optar por dar lectura al contenido de su informe o a una síntesis del mismo; concluida la lectura se procederá a la intervención de los Diputados;

IV. Para formular preguntas al compareciente, los Diputados tendrán un tiempo de cinco minutos. El compareciente contará con el tiempo necesario para dar respuesta a las preguntas formuladas. Los Diputados tendrán derecho a réplica por cinco minutos, de acuerdo a las respuestas proporcionadas; en su caso, el Presidente de la Mesa Directiva autorizará al Diputado para formular la contraréplica (sic), por un tiempo de tres minutos, y

V. Cada una de las fracciones parlamentarias y representaciones de partido contarán con un tiempo de quince minutos para fijar postura respecto de la comparecencia.

El Pleno del Congreso podrá emitir opinión respecto de las comparecencias.

Comentario: De acuerdo con la Real Academia Española, comparecer deriva del latín *comparescere*, de *comparere*, y significa "... Presentarse alguien en algún lugar, llamado o convocado por otra persona, o de acuerdo con ella..."²⁸, en tanto que el *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*²⁹ nos dice que "... la *comparecencia* puede ser definida, según la doctrina parlamentaria, como el período en el cual se formulan preguntas a los miembros del gobierno acerca de su gestión, pero puede tratarse también de una facultad que tiene el parlamento, el Congreso o la Asamblea, para citar a los altos funcionarios para que concurran a las Cámaras a rendir los informes verbales que éstas les soliciten o que los mismos estén obligados anualmente, e incluso, a petición propia, siempre con el propósito de realizar una exposición... (siendo) necesaria

²⁸ *Diccionario de la Lengua Española*, 21ª. ed., España, 1992.

²⁹ Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano*, 2ª ed., México, Porrúa-Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, 1998, p. 251. Para Francisco José de Andrea Sánchez, la comparecencia puede ser entendida como la "... presentación fundada legalmente de miembros del gobierno, ministros, secretarios de despacho, jefes de departamento, así como directores y administradores de organismos descentralizados ante las Cámaras de una asamblea para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades..."

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

la presencia de un miembro del gobierno ante la institución representativa, con la correspondiente exposición de las líneas de su gestión ante los parlamentarios (diputados y/o senadores), para ser considerada como *comparecencia*...”.

Desde una visión teórica, al Congreso o Poder Legislativo se le han atribuido una serie de facultades o funciones de vital importancia para el desenvolvimiento y desarrollo adecuado del Estado, tomando en cuenta que la Asamblea u Órgano Legislativo es, principalmente en tratándose de su integración en base a miembros denominados diputados, considerado representante popular y su intervención en los asuntos del gobierno debe desempeñar un papel fundamental para el bienestar del pueblo. En este sentido, y tomando en cuenta que dentro de las funciones que tiene encomendadas el Congreso se encuentra la de control,³⁰ la comparecencia es

³⁰ Respecto a las funciones del Parlamento, Congreso o Asamblea Legislativa, Francisco Berlín Valenzuela nos dice lo siguiente: “Desde el punto de vista teórico la enumeración y clasificación de las funciones parlamentarias es una tarea compleja, lo que se explica porque los parlamentos son considerados instrumentos políticos del principio de soberanía popular, misión que les confiere inevitablemente el derecho y deber de intervenir de diversas maneras, en la conducción de los asuntos públicos, según el régimen en que actúen y el grado de desarrollo político de cada pueblo.(...) Estas funciones pueden ser representativas, deliberativas, financieras, legislativas, de control, políticas (en sentido estricto, dado que todas las funciones del parlamento tienen este carácter), de inspección, jurisdiccionales, de indagación, de comunicación y educativas, entre otras.” Señalando más adelante, refiriéndose a la función de control, que “... Cuando se habla de esta función se hace referencia al significado del término en el sentido de inspección, fiscalización, comprobación, revisión o examen que lleva a cabo el parlamento sobre la actividad que realiza el ejecutivo, con la finalidad de verificar que ajusta sus actos a las disposiciones establecidas en la ley... (...) Es un control que debe ser oportuno, de manera que el pueblo, como titular de la soberanía, pueda conocer a través del parlamento las actividades del ejecutivo y la valorización que éstas merecen de los representantes populares... .. el control... visto en forma positiva implica el que otros órganos participen en forma directa en la función de gobierno, enriqueciéndola...” (*Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 129, 139 y 140) En este sentido es importante notar que en el considerando primero que acompañó a la expedición de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, número 286, se estableció la necesidad de que en esta entidad federativa exista un Poder Legislativo “...que sea vínculo entre gobernados y gobernantes, en el que se definan políticas públicas y deliberaciones políticas que se materialicen en leyes que contribuyan a alcanzar un estado de derecho más justo, que permita el desarrollo armónico de la sociedad guerrerense.” Así mismo, en el cuarto considerando de dicha ley se precisa que: “...en la actualidad la función del Poder Legislativo, no debe circunscribirse a expedir leyes que regulen al conglomerado humano y a los órganos de gobierno, sino que debe rescatar su importante función fiscalizadora respecto del ejercicio presupuestal y de la actuación de los órganos de la administración pública, es decir, el Poder Legislativo debe ejercer con mayor vigor su función de órgano de control en el que se analicen y discutan ampliamente, los planes y programas de gobierno.” En tanto que Miguel Carbonell asienta en un sentido similar: “Otro campo hacia el que puede ir evolucionando el parlamento, siempre dentro del área general del control del Ejecutivo, es hacia la supervisión de la *implementación y efectos* de las políticas públicas diseñadas por el propio parlamento a través de la legislación. Tradicionalmente, el parlamento ha limitado su actuación dentro del campo de las políticas públicas al dictar las normas relativas; hasta ahí llegaba – y llega hasta hoy en día, en buena medida – el papel de las cámaras legisladoras. Pues bien, lo que aquí se propone es que el legislador se interese no solamente por crear leyes, sino también por verificar cuáles son los efectos que esas leyes y las correspondientes políticas públicas desplegadas bajo su fundamento producen con el contexto social al que se destinan.” (*Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*. 2ª. edición, México, Porrúa-UNAM, 1999, pp. 52 y 53)

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

“...considerada actualmente como un control de la institución representativa sobre el gobierno o control parlamentario...”.³¹

Ahora bien, desde el punto de vista constitucional y legal, y asentando ya en el ámbito guerrerense, el Congreso del Estado de Guerrero tiene asignadas funciones de control y supervisión sobre el desempeño de la administración pública, estatal y municipal, de esta entidad federativa. En efecto, al señalar los artículos 43, 45 y 47 fracción XXIX Bis, que el Gobernador del Estado debe enviar a la Legislatura local un informe anual pormenorizado del estado que guarda la Administración Pública de la entidad (y en caso que el titular del ejecutivo local no acuda al Congreso del Estado a leer un mensaje sobre el informe, los Secretarios de Despacho se presentarán ante la representación popular para responder a los planteamientos que tengan los Diputados sobre el referido informe); que los funcionarios que se señalen en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero) deben dar cuenta por escrito, una vez que se encuentre en sesiones, al Congreso sobre el estado que guardan sus respectivos ramos (podrán comparecer también ante la Legislatura estatal, previa solicitud y anuencia del Gobernador, para que informen sobre los motivos de las iniciativas de Ley o asuntos que se refieran a los asuntos de su competencia), y que es una atribución del Congreso del Estado, hacer comparecer a los Presidentes Municipales para que éstos informen sobre el desempeño (“marcha general”) de la administración pública municipal y sobre cualquier aspecto que se relacione con ella. Por su parte la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, número 286, reproduce el texto de la fracción XXIX Bis del numeral 47 de la Constitución Política local, en la fracción XXX de su artículo 8º, señalando también que el Congreso del Estado de Guerrero tiene la atribución para hacer comparecer ante el Pleno de la Legislatura a los Presidentes Municipales y éstos informen cuál es el estado que guarda la administración municipal, o cualquier otro asunto relacionado con ella; en tanto que los artículos del capítulo que ahora se comenta retoman la posibilidad de que el Congreso local solicite al Gobernador de la entidad, su autorización a efecto de que comparezcan ante el Pleno o Comisiones, los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública del Estado de Guerrero, e informen cuando se discuta una ley o se analice algún asunto relacionado con sus ramos respectivos, retomando con esto el contenido del primer párrafo del artículo 45 de la Constitución local.³²

En esta tesitura, el Congreso del Estado de Guerrero está dotado de facultades constitucionales y legales para que comparezcan ante él, los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, así como los Presidentes Municipales de esta entidad federativa. En el primer caso, la comparecencia de los funcionarios o servidores públicos está condicionada a la autorización que emita el Gobernador del Estado, respecto a la solicitud que le haga el Congreso local para que se realicen las comparecencias; esto indudablemente puede tener su explicación en la tan

³¹ *Diccionario de la Lengua Española...* p. 251

³² Por su parte, el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero, número 433, retoma el señalamiento contemplado en la segunda parte del primer párrafo del artículo 45 de la Constitución Política local, en el sentido de que los titulares de las dependencias y entidades paraestatales que se señalen en dicha ley, previa petición del Congreso local y con autorización del ejecutivo estatal, comparezcan ante la representación popular e informen acerca de los motivos de las iniciativas de ley o bien, los asuntos que conciernan a sus competencias.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

llevada y traída división de poderes, según la cual ninguno de los cuerpos o partes en que se divide el poder público –legislativo, ejecutivo y judicial – puede estar por encima de los otros dos, de manera que un secretario de despacho o titular de alguna dependencia estatal, así como de entidad paraestatal, como miembro del Poder Ejecutivo estatal, dependiente de éste, no deba comparecer ante el Congreso local sin la autorización del titular del ejecutivo estatal.³³ En el caso de los Presidentes Municipales, las comparecencias de éstos únicamente dependen de que así lo acuerde la mayoría de los integrantes de la legislatura local. (En este sentido, nosotros entendemos que debe ser la mayoría de todos los Diputados que integran la Legislatura y no la mayoría de los Diputados que se encuentren presentes en la sesión correspondiente donde se trate lo relativo a hacer comparecer a algún Presidente Municipal)

Las comparecencias indudablemente representan una facultad constitucional y legal del Congreso del Estado, como representante popular, de trascendental importancia en sus funciones de supervisión y control sobre el desempeño de la administración pública estatal y municipal; sin embargo, dentro del capítulo que se comenta, debemos tener presente que las comparecencias únicamente se refieren a la facultad del Congreso, previa solicitud al Gobernador del Estado y aprobación de éste, de que a la Legislatura asistan, ante el Pleno o Comisiones, los titulares de las dependencias y entidades correspondientes, e informen cuando se discuta una Ley o se estudie un asunto que concierna a sus respectivos ramos, siendo dicha facultad similar a la que establece a nivel federal la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 93, segundo párrafo, con la salvedad que a ese nivel no se indica en el texto supremo la necesidad que se solicite al titular del ejecutivo la comparecencia de alguno de sus subordinados y dé su aprobación para que los secretarios de despacho y demás funcionarios públicos comparezcan ante cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión. Consideramos que sería conveniente que a nivel estatal se reformase el artículo 45 de la Constitución local, y en consecuencia esta ley en el articulado correspondiente, y se suprimiesen los requisitos de solicitud al Gobernador y anuencia de éste, para que se lleven a cabo comparecencias ante la Legislatura local, de manera que sólo sea necesario un citatorio al secretario o servidor público de que se trate y éste comparezca ante la representación popular.

De acuerdo al tercer párrafo del artículo 155 de esta ley, corresponde a la Comisión de Gobierno determinar, según las circunstancias del caso, si las comparecencias se llevarán ante el Pleno o ante las Comisiones.

Un aspecto importante que se desprende de la redacción de los párrafos primero y segundo del artículo 155 de esta ley, es que no se establecen los plazos para que el Gobernador del Estado dé su anuencia para que sus subordinados comparezcan ante la representación popular, ni para que los Presidentes Municipales informen respecto a la marcha de la administración a su cargo y demás asuntos relacionados con ella. En este sentido, si el Gobernador en un tiempo breve o razonable, o en su caso los Presidentes Municipales, no dan la anuencia referida o comparecen a informar, en tratándose de

³³ Situación similar sucede en tratándose del Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado, quien, de acuerdo al segundo y último párrafo del artículo 45 de la Constitución local, únicamente puede ser invitado al Congreso para que proporcione los elementos sobre aquellas iniciativas de Ley que se refieran a la organización y funcionamiento del Poder Judicial, así como asuntos graves en materia de impartición de justicia.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

estos últimos, qué debe pasar, ¿se citará directamente a los servidores públicos que se desea comparezcan? ¿Se amonestará al Presidente Municipal por su renuencia a comparecer? Considero que, en caso de no suprimirse el requisito de la solicitud al Gobernador y aprobación de éste para que se llevan a cabo comparecencias, deben establecerse plazos en la Constitución local, y consecuentemente en esta ley, para que no exista este vacío que comentamos y que puede ir en perjuicio de la colaboración de los poderes públicos del Estado de Guerrero, así como de las funciones de control que tiene la representación popular en el caso de la administración pública municipal, y de la estatal misma.

El artículo 156 establece que para que los servidores públicos estatales comparezcan ante comisiones, debe remitirse o solicitárseles con anticipación a la comparecencia, según corresponda, la documentación relativa al asunto que habrá de examinarse en dicho acto, así como las preguntas que deba responder; sujetándose dichas comparecencias a la normas que proponga la Comisión relativa y acuerde el Congreso. Sin duda que el espíritu de este numeral 156 es el de facilitar el desahogo de la información que interese conocer y analizar a la Legislatura local en el desarrollo de la comparecencia; naturalmente creemos que el hecho que se señale que se deben remitir previamente al servidor público las preguntas a contestar en la comparecencia, no debe limitar la facultad del Congreso de interrogar y obtener mayores datos sobre los asuntos competencia del compareciente.

A diferencia de la comparecencia ante Comisiones, cuando se trata de comparecencias ante el Pleno de la Legislatura, éstas deben estar precedidas por la presentación de un informe escrito, cuando menos con setenta y dos horas de anticipación, que será distribuido entre los Diputados; esta regla tiene una excepción: los casos en que se trate de extrema urgencia (aquí debemos preguntarnos si en este último supuesto también debe mediar solicitud al Gobernador y autorización de éste. Creemos que no, e incluso esta situación fortalece nuestra propuesta de que se supriman los requisitos de solicitud al Gobernador del Estado y anuencia de éste para que se efectúen comparecencias)

De conformidad con el artículo 158 de la ley que se comenta, existen reglas para el desahogo de las comparecencias ante el Pleno de la Legislatura local. Dichas reglas son las siguientes: debe existir acuerdo sobre el número y preguntas que habrán de formularse, mismas que se remitirán al compareciente con anticipación (no se señala cuánto tiempo) a la fecha de la sesión correspondiente, de manera que éste se encuentre en posibilidades de cumplir con la obligación de remitir las respuestas al Congreso con cuarenta y ocho horas de anticipación al día de la comparecencia. Debe haber una distribución proporcional entre las fracciones parlamentarias y representaciones de partido. El compareciente puede optar entre leer todo su informe y una síntesis de éste, terminado lo cual intervendrán los Diputados. Los Diputados tienen cinco minutos para preguntar, en tanto el compareciente dispone del tiempo necesario para responder, existiendo el derecho de réplica (otros cinco minutos), y en su caso, la contrarréplica (tres minutos) Al final, las fracciones parlamentarias y representaciones de partido cuentan con quince minutos para fijar su postura en relación a la comparecencia, en tanto que el Pleno puede emitir opinión respecto a dichas comparecencias.

En relación a la postura que adopten las fracciones parlamentarias y representaciones de partido, así como la opinión que en su caso emita el Pleno del Congreso, éstas únicamente pudieran tener efectos políticos, en su caso, ya que no

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

existen disposiciones constitucionales o legales que establezcan sanción o consecuencia legal alguna derivada de la posición que adopten las fracciones parlamentarias, representaciones partidistas y el Pleno de la Legislatura, a raíz de la comparecencia de los servidores públicos.

Eliseo René ALVARADO VILLALOBOS

Capítulo II. De la Ratificación de Nombramientos

Artículo 159. El Congreso del Estado, conforme lo disponga la Constitución Política Local, ratificará los nombramientos de los Servidores Públicos que le sean propuestos por el Gobernador.

Artículo 160. El procedimiento para la ratificación de los nombramientos de Servidores Públicos se regirá conforme a lo siguiente:

I. El Presidente de la Mesa Directiva turnará a la Comisión competente, la o las propuestas que haga el Gobernador y ordenará su publicación inmediata en por lo menos dos diarios de circulación estatal, a fin de que los interesados, dentro de los cinco días siguientes a la publicación, puedan aportar a la Comisión elementos de juicio.

Posteriormente, citará al Pleno del Congreso para la celebración de la sesión correspondiente, en donde se trate la ratificación de los servidores públicos propuestos, con base en los dictámenes que emita la Comisión.

La sesión a que se refiere el párrafo anterior, deberá celebrarse a más tardar al décimo día siguiente a aquél en que se hayan recibido los nombramientos por la Mesa Directiva.

II. La Comisión citará al día siguiente a aquel en que reciba el nombramiento, a los ciudadanos propuestos por el Gobernador del Estado, para los efectos de que éstos comparezcan dentro de los cinco días siguientes;

III. La Comisión deberá emitir un dictamen, por cada nombramiento, dentro de los cuatro días siguientes al de la comparecencia a que se refiere el inciso anterior, los cuales serán sometidos al Pleno del Congreso para los efectos de su ratificación;

IV. En la sesión se dará trámite, por el orden alfabético que corresponda al apellido paterno de los servidores públicos propuestos, debiendo ratificarse de uno en uno. El Secretario de la Mesa Directiva leerá al Pleno el dictamen emitido por la Comisión;

V. Podrán inscribirse para argumentar hasta seis Diputados, debiéndose cuidar que sea en igual número para los dos sentidos de argumentación, concediéndose el uso de la palabra de manera alternada a los oradores en contra y a los oradores en pro, de modo que pueda hacer uso de la palabra

por lo menos un Diputado miembro de cada una de las fracciones parlamentarias, y

VI. Terminadas las intervenciones de los Diputados inscritos, el Presidente de la Mesa Directiva someterá a votación el dictamen de la Comisión.

En caso de que un nombramiento no fuese ratificado, se deberá hacer del inmediato conocimiento del Gobernador, para los efectos de que formule el nuevo nombramiento.

Tratándose del nombramiento del Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales, en caso de ser rechazados los de la primera terna, deberá hacerse inmediatamente del conocimiento del Gobernador para que formule una nueva, en caso de no aprobarse ninguno de los que conforman dicha terna, se le comunicará para que realice el nombramiento de manera directa a favor de persona distinta a las rechazadas.

Artículo 161. Durante los periodos de receso, la Comisión Permanente, ratificará los nombramientos y los someterá al Pleno en el siguiente periodo ordinario de sesiones, para su aprobación definitiva.

Comentario: De conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española, el verbo ratificar proviene del latín *ratus*, confirmado y *facere*, hacer, y tiene la acepción de “... Aprobar o confirmar actos, palabras o escritos dándolos por valederos.” En un sentido similar, en el ámbito parlamentario “... Por ratificación de cargo se entiende... al acto que constituye la confirmación de una función o encargo, tanto en los órganos de administración del gobierno como en los propios cuerpos legislativos. La ratificación en los cargos públicos es un acto jurídico, administrativo, político y social que significa la confirmación a una ciudadana o ciudadano para la prestación de sus servicios en cualquiera de los órganos de gobierno.”³⁴

Ahora bien, de acuerdo al artículo 74, fracción IX, de la Constitución Política local, el Gobernador del Estado está facultado para nombrar de manera libre a los funcionarios y empleados del Poder Ejecutivo local, excepto que dicho nombramiento no esté determinado en otra forma en la Constitución o leyes correspondientes. Esta facultad de nombramiento de servidores públicos que posee el titular del ejecutivo estatal está supeditada, en el caso de algunos funcionarios estatales, a la aprobación o ratificación que de dichos nombramientos haga el Pleno del Congreso local. En esta tesitura, y de conformidad con la fracción XXVI del numeral 74, en relación con el artículo 47, fracción XXIII, ambos de la Constitución local, los nombramientos hechos por el Gobernador del Estado que requieren ratificación del Congreso local son los de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, de dos Consejeros de la Judicatura estatal, así como de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero.³⁵ Es importante hacer notar que esta facultad del Congreso local de

³⁴ BERLÍN Valenzuela, Francisco (Coordinador), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, 2ª. ed., México, Porrúa-Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, 1998, p. 807.

³⁵ El artículo 90 de la Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo establece: “El nombramiento de los Magistrados lo hará el Gobernador del Estado, de acuerdo al procedimiento constitucional respectivo, requiriéndose en toda caso, la aprobación del Congreso...”.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

ratificación o aprobación de nombramientos hechos por el Gobernador del Estado, debe ejercerla en el término de diez días a partir de que los recibe, ya que en caso de no resolver al respecto, dichos nombramientos se tendrán como aprobados, según dispone el último párrafo de la fracción 47 de la Constitución local. Sin embargo, en el caso de que exista negativa de aprobación, que debe ser fundada y motivada, el Gobernador del Estado hará nuevo nombramiento a favor de distinta persona, y si este nombramiento también es rechazado, el titular del ejecutivo estatal hará el nombramiento a favor de persona distinta a las anteriores; nombramiento que ya no estará sujeto a ratificación de la Legislatura local, según se colige del artículo 47, fracción XXIII, in fine, de la referida Carta Política. De esta manera, se entiende que la aludida facultad de aprobación o ratificación de nombramientos que posee el Congreso local es relativa, pues depende de dos condiciones: el primero, en manos del propio Congreso y por cuestiones de seguridad jurídica, que dichas ratificaciones se realicen en un término de diez días, y el segundo, que sólo puede la representación popular rechazar dos veces el nombramiento para los cargos públicos que requieren ratificación del Poder Legislativo.

Según dispone el artículo 160 de esta ley, el procedimiento para la ratificación de los nombramientos debe sujetarse a varios pasos, a saber: el Presidente de la Mesa Directiva turna a la Comisión competente la propuesta y ordena la publicación inmediata en al menos dos diarios de circulación estatal, de manera que los interesados, dentro de los siguientes cinco días a la publicación, aporten elementos de juicio a la Comisión de que se trate; se cita al Pleno para que se lleve a cabo la sesión donde se tratará la ratificación, de acuerdo al dictamen que emita la Comisión respectiva; dicha sesión se debe celebrar a más tardar en el décimo día, de los diez que dispone el Congreso para ratificar los nombramientos, una vez recibidos éstos. Los ciudadanos propuestos deben comparecer, dentro de los cinco días siguientes. La Comisión debe emitir un dictamen dentro de los cuatro días siguientes a la comparecencia, mismo que será sometido al Pleno para su ratificación. En la sesión de Pleno se lee el dictamen elaborado por la Comisión. Pueden inscribirse para hacer argumentaciones hasta seis Diputados (procurándose que sea igual número a favor y en contra, concediéndose el uso de la palabra de manera alternada y pueda hacer uso de la palabra por lo menos un Diputado miembro de cada una de las fracciones parlamentarias; terminadas las intervenciones de los Diputados, se somete a votación el dictamen emitido por la Comisión correspondiente, y en caso de que no se apruebe el nombramiento, se debe hacer de inmediato del conocimiento del Gobernador y éste formule nuevo nombramiento.

Finalmente, el artículo 161 establece la facultad de la Comisión Permanente de ratificar, provisionalmente, los nombramientos que se presenten ante ella, debiéndolos someter al Pleno en el siguiente periodo de sesiones para que éste los apruebe definitivamente.

Como podemos darnos cuenta, la facultad de ratificación de nombramientos, en tratándose de los hechos por el Gobernador del Estado, que tiene asignada el Congreso o Poder Legislativo representa una función de control de la representación popular sobre algunas determinaciones o actos (expedición de nombramientos) del ejecutivo local, e incluso, esto es reafirmado por el hecho de que las personas cuyo nombramiento deba ser ratificado por el Congreso de esta entidad federativa, tengan que comparecer ante la representación popular.

Eliseo René ALVARADO VILLALOBOS

TÍTULO OCTAVO
DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y DE LA
SUSPENSIÓN DE AYUNTAMIENTOS Y DE SUS INTEGRANTES

Capítulo I. De la Substanciación de la Responsabilidad de los
Servidores Públicos

Artículo 162. Para la substanciación de las denuncias o querellas que se presenten en contra de los servidores públicos a que se refieren los artículos 112 y 113 de la Constitución Política del Estado, se observarán estrictamente las reglas que se establecen en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, así como las disposiciones contenidas en el presente Capítulo.

Artículo 163. Recibida la denuncia por la Oficialía Mayor y ratificada dentro de los tres días hábiles siguientes, por oficio que incluirá en el orden del día, la hará del conocimiento del Pleno y se turnará por la Presidencia del Congreso a la Comisión de Examen Previo en un plazo no mayor de cinco días hábiles para los efectos procedentes.

Artículo 164. La Comisión Instructora incoará el procedimiento y lo substanciará hasta ponerlo en estado de declarar si ha o no lugar a formación de causa.

Artículo 165. Las conclusiones que sobre la denuncia emita la Comisión Instructora, deberán contener antecedentes, consideraciones y puntos resolutivos a los que se haya llegado. Las votaciones a que sean sometidas las conclusiones se realizarán en el seno de dicha Comisión y los acuerdos que recaigan a éstas se tomarán por mayoría de votos, teniendo voto de calidad su Presidente en caso de empate.

Artículo 166. Los dictámenes que la Comisión emita, se someterán a la consideración del Pleno.

Comentario: El título octavo de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, Número 286, establece reglas procedimentales para el acreditamiento de responsabilidad individual de servidores públicos, o de responsabilidad colectiva que podría dar origen a la suspensión o desaparición de ayuntamientos. En el caso de la responsabilidad disciplinaria, se trata de reglas de cierre que complementan la dinámica procedimental de la Ley 674 de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En el segundo tema, se trata de reglas de remisión, cuya función consiste básicamente en el envío a la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado, también lo es que permiten realizar un examen del marco normativo de la responsabilidad de los servidores públicos del Estado de Guerrero.

Tipología de responsabilidades. La responsabilidad de los servidores públicos encuentra su base constitucional en el Título Cuarto de la Carta Magna federal, el cual establece los lineamientos generales a que debe sujetarse el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, para expedir las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos. En el caso de la Constitución de Guerrero, las disposiciones se encuentran en el Título Undécimo de la Carta Magna local. Los referidos preceptos constitucionales estatuyen con claridad las diversas clases de responsabilidad que se pueden presentar como consecuencia del ejercicio del servicio público, tales como las derivadas de juicio político, penales o administrativas, asimismo, el artículo 111 de la Constitución alude a la responsabilidad civil de los servidores públicos, en tanto que el 79, fracción IV hace referencia en el ámbito federal al resarcimiento a la Hacienda Pública, lo que se conoce comúnmente como la responsabilidad resarcitoria, y que a su vez se desarrolla en el ámbito local en la Ley de Fiscalización Superior del Estado.

Los trabajadores al servicio del Estado, sujetos a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, al incumplir con las obligaciones que les impone la misma, generan el nacimiento de las responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, estas responsabilidades pueden presentar características diferentes que dependen del régimen legal de aplicación, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento, de tal suerte que la responsabilidad puede ser, como decimos, de orden civil, penal, político, administrativo resarcitorio o administrativo disciplinario.

1. *Responsabilidad Política.* Rentería define la responsabilidad política como el conjunto de posibilidades mediante las cuales un sujeto con funciones de naturaleza pública puede ser condicionado por la acción de otro sujeto público.³⁶ Esta definición puede implementarse igualmente para el ámbito de la responsabilidad administrativa e, incluso, la resarcitoria. En razón de lo anterior, los servidores públicos sujetos a juicio político son aquellos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración, cuya actuación es trascendental respecto de los intereses públicos fundamentales.³⁷ El juicio político es el procedimiento para remover a los servidores públicos de alta jerarquía, esto es, para imputar responsabilidad política u oficial a los sujetos mencionados en los artículos 110 de ambas constituciones, y cuyo procedimiento implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, instaurado por las Cámaras del Congreso de la Unión, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional.

La responsabilidad política se encuentra prevista en la fracción I del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 111, fracción I y 112 de la Constitución Guerrerense. Es aquella que puede atribuirse a los servidores públicos que desempeñan funciones públicas relevantes, y que con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, situaciones que de acuerdo con los artículos 7º de la LFRSP y 7º de la Ley 674 del Estado de Guerrero, se presentan cuando exista un ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno

³⁶ Rentería, Adrián, *Discrecionalidad judicial y responsabilidad*, México: Fontamara, 2001, p. 190.

³⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, 4ª. ed., México: Porrúa, 2001, p. 35.

republicano, representativo, federal, violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones así como cualquier otra infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la federación o a uno o varios estados de la misma o de la sociedad (en el caso de la Ley del Estado de Guerrero se refiere a los perjuicios graves al Estado, a uno o varios Municipios del mismo o de la Sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las Instituciones), y las omisiones de carácter grave y las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Estado.

Es importante destacar que, en todo supuesto, no procede el juicio político por la mera expresión de ideas, lo cual sugiere la idea de que la libertad de expresión se encuentra por encima del principio de responsabilidad política, por ser aquella uno de los pilares del estado democrático.

En ese orden de ideas, los artículos 112 y 113 del Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, establecen como servidores públicos sujetos a juicio político, declaración de procedencia, o a ambas, a los siguientes servidores públicos: Diputados al Congreso del Estado, Magistrados del Tribunal de Justicia, Jueces de Primera Instancia y de Paz, Consejeros de la Judicatura, Magistrados del Tribunal Electoral, Consejeros Electorales, Secretarios de Despacho, Consejero Jurídico, coordinadores, contralor general del Estado, Procurador General de Justicia, Presidentes Municipales, Síndicos Procuradores, Regidores, Directores generales de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos estatales. Se extraña al auditor superior entre los sujetos de responsabilidad, este hecho generaría una garantía importante para que el citado servidor público sólo pueda ser removido a través de un procedimiento disciplinario.

Las sanciones por responsabilidad política, de conformidad con los artículos 7º y 8º de la Ley número 674, pueden ser la *destitución* (separación definitiva del empleo, cargo o comisión); la *inhabilitación*, (incapacidad legal para desempeñar temporalmente un empleo, cargo o comisión); en caso de que la conducta del servidor público implique la comisión de algún delito, se requerirá que se sustancie ante los tribunales correspondientes la presunta responsabilidad penal del mismo, incluso, se podrá solicitar la *declaración de procedencia* por el Órgano Legislativo para separar al servidor público de su cargo e iniciarle un proceso penal.

2. Responsabilidad Penal. Se origina cuando los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, lesionan valores protegidos por leyes penales. La fracción II del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal. Dicha disposición es retomada por el artículo 111, fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Por su parte, los artículos 113 y 114 de la citada Constitución señalan el procedimiento de declaratoria de procedencia.

El Código Penal del Estado de Guerrero³⁸ establece en su Título II, relativo a los “Delitos cometidos contra el servicio público por servidores públicos”, específicamente en el artículo 239, que se considera servidor público a toda persona que desempeñe

³⁸ DOF del 29 de abril de 1999, se modifica la denominación del Código Penal para el Distrito Federal.

algún empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública del Estado o sus municipios, organismos descentralizados, empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, o en los Poderes Legislativo y Judicial del Estado de Guerrero.

Para el caso de los servidores públicos que se mencionan en el artículo 112 de la ley suprema guerrerense, es decir, aquellos que desempeñan una función pública relevante, de alta jerarquía, y que cometan delitos durante el tiempo de su encargo, estarán sujetos a un procedimiento de declaración de procedencia, (anteriormente conocida como fuero constitucional)³⁹, el cual encuentra su fundamento legal en la Ley Número 674, que debe seguirse para que pueda efectuarse el proceso penal en contra del servidor público de que se trate, es decir, estos servidores públicos a que se hace alusión, gozan de inmunidad procesal temporal⁴⁰ en materia penal, por lo que no pueden ser sujetos del procedimiento penal hasta que no haya sido declarada su procedencia por parte del Congreso del Estado. La declaración de procedencia a que se hace referencia, deriva de la necesidad política de impedir que cierta función pública de especial importancia (como la legislativa, ejecutiva o jurisdiccional), deje de prestarse debido a la intervención de una jurisdicción extraña que priva a un servidor público de desempeñarla, sin el consentimiento, autorización o control, al menos, del Congreso local⁴¹, y encuentra su justificación al salvaguardar la continuidad de la función constitucional que desempeñan determinados servidores públicos.

3. *Responsabilidad Administrativa.* De acuerdo con lo previsto por la fracción III del artículo 109 constitucional, es aquella en la que incurre un servidor público por realizar actos u omisiones que afecten la honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deba observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

En materia de responsabilidad administrativa, es importante destacar que para el ámbito federal, el 13 de marzo de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), la cual, de acuerdo con su artículo segundo Transitorio, se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), únicamente por lo que respecta al ámbito federal. Cabe mencionar que la LFRSP, hasta antes de dicha reforma, regulaba, en materia de responsabilidad administrativa, a los servidores públicos que desempeñaran un empleo, cargo o comisión en el Poder Legislativo y Ejecutivo Federal, y en los órganos de gobierno del Distrito Federal, sin embargo, y en atención a lo dispuesto por la reforma antes citada,

³⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, op. cit., p. 26.

⁴⁰ La inmunidad en general significa el privilegio de no estar sujeto al procedimiento ordinario vigente en un determinado país y que se concede a las personas, físicas o morales, en virtud de ciertas normas admitidas y aceptadas, nacional o internacionalmente. La inmunidad procesal es un privilegio procesal que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino al ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados (Declaración de Procedencia). Aún cuando la resolución de la Cámara de Diputados sea en el sentido de no proceder penalmente en contra del inculcado, la imputación podrá seguir su curso cuando el servidor público haya concluido el ejercicio de su encargo.

⁴¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 12^a. ed., Porrúa-IIIJ, México, 1998, t. II, pp. 1128-1129.

las disposiciones de la LFRSP sólo le serán aplicables a los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local en el Distrito Federal.

En el caso del Estado de Guerrero, la Ley Número 674, en su artículo 46 establece las obligaciones específicas de los servidores públicos; en caso de incumplimiento a dichos criterios de conducta, se dará lugar a la sujeción del procedimiento disciplinario y a la aplicación de las sanciones correspondientes. Adicionalmente, conforme a lo dispuesto por el artículo 3º de la Ley 674, son autoridades competentes para conocer de las irregularidades administrativas de los servidores públicos en el Congreso del Estado; la Contraloría de Gobierno; las dependencias del Ejecutivo Estatal; el Tribunal Superior de Justicia del Estado; y los demás órganos jurisdiccionales que determinen las Leyes. Se extraña en esta clasificación a los órganos autónomos, toda vez que en dichos ámbitos deben establecerse estructuras competentes para la aplicación de las responsabilidades de los servidores públicos.

Los artículos 109, fracción III de la Constitución General, 111, fracción III de la Constitución de Guerrero, y 52 de la Ley 674, establecen el concepto, las causas y sanciones derivadas de faltas administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en sus empleos, cargos o comisiones, para cuya aplicación, de acuerdo con el artículo 53 de la Ley 674 se tomará en cuenta: la gravedad de la responsabilidad en que se incurra, las circunstancias socioeconómicas del servidor público, el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor, las condiciones exteriores y los medios de ejecución, la antigüedad del servicio, la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y el monto del beneficio o del daño o perjuicio económico derivados del incumplimiento de obligaciones. Dichas sanciones consisten en el apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanciones económicas, inhabilitación temporal para desempeñar empleos o cargos o comisiones en los órganos de gobierno.

El artículo 55 de la Ley 674 establece las reglas que deben observar la Contraloría y las Contralorías Internas para la aplicación de sanciones, dichas reglas se refieren a la competencia de los órganos citados en atención al tipo de sanción y a la consideración de los procedimientos y leyes aplicables que protegen los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado.

4. *Responsabilidad Civil.* En el Título Cuarto de la Constitución Federal, específicamente en el artículo 111 constitucional se dispone que “En demandas del orden civil que se entablen en contra de cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”. Esta disposición se recoge igualmente en el artículo 113 de la Constitución de Guerrero. De lo anterior se desprende que dicha responsabilidad puede establecerse a cargo de cualquier servidor público y que deberá exigirse mediante demanda.

Entre los elementos de la responsabilidad civil, Fernández Ruiz menciona la actuación ilícita, la existencia de un daño y el vínculo de causalidad entre el hecho y el daño. El primero implica un obrar doloso (intencional) o culposos (negligente, ignorante o imprudente) del sujeto activo del ilícito.⁴² La existencia del daño se refiere tanto al

⁴² Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo*, México: McGraw Hill, 1997, pp. 168 y ss.

menoscabo que registra el perjudicado en su patrimonio como a los perjuicios que le impiden recibir utilidades. Finalmente, el vínculo causal implica el acto jurídico que da origen a la obligación, ya sea un contrato o extracontractual como la declaración unilateral de voluntad, un delito o un mandato legal.

Rentería menciona que la responsabilidad civil es el conjunto de actividades, reguladas por disposiciones jurídicas, mediante las cuales el juez queda sujeto a responder por el perjuicio causado por un acto suyo, mediante el pago de un resarcimiento pecuniario a las partes.⁴³

La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que nadie tiene derecho a dañar a otro”,⁴⁴ por lo que aquel servidor público que contravenga los ordenamientos legales que regulan su conducta como tal y causen un daño o perjuicio⁴⁵ a los particulares, deberán reparar el daño que, a elección del ofendido, consiste en el restablecimiento de la situación anterior, o cuando no fuera posible, en el pago de los daños y perjuicios causados, que implica una sanción económica⁴⁶ como elemento de la responsabilidad civil.

La responsabilidad civil del servidor público no se constriñe a sus actos como persona física, sino que cuando en el ejercicio de sus atribuciones causa un daño o perjuicio a un particular, en su persona o patrimonio, ya sea porque obre ilícitamente o en contra de las buenas costumbres, es responsable de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1910 del Código Civil⁴⁷, por lo que está obligado a asumir las consecuencias de su conducta ilícita, por excepción de la conducta ajena, debiendo restituir, reparar o indemnizar al particular afectado en sus bienes o derechos, la obligación del servidor público será el soportar la reacción del ordenamiento jurídico frente al hecho dañoso, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de la culpa o negligencia inexcusable de la víctima. Textualmente, el artículo describe lo siguiente: “*El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima*”.

En el Código Civil para el Estado de Guerrero, esta disposición se comprende en el artículo 1735 para referir que todo hecho del hombre, ejecutado con dolo o culpa, que cause un daño a otro, obligará a su autor a la reparación del daño y a la indemnización de los perjuicios, a menos que se demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa inexcusable de la víctima.

La responsabilidad civil de los servidores públicos tiene lugar cuando el daño sea causado por funcionarios o empleados, y en general por toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública, en ejercicio de sus funciones

⁴³ Rentería, Adrian, *Discrecionalidad judicial*, obra citada, p. 160.

⁴⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, obra citada, p. 29.

⁴⁵ De conformidad con lo dispuesto en el Código Civil, debe entenderse por *Daño*, la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación; y por *perjuicio*, la privación de cualquier ganancia lícita que debió haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

⁴⁶ La Constitución General Mexicana dispone en el último párrafo del artículo 111 que las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

⁴⁷ Artículo 1910 del Código Civil dispone que, el que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause un daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

públicas, ya que si el agente que actúa no está investido del cargo, la responsabilidad no le es imputable en su carácter de servidor público⁴⁸; asimismo, el daño causado debe ser producto de una actuación humana contraria u omisa a lo que la ley establece, independientemente de que haya sido dolosa o culposa, y que el daño se produzca como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público.

5. Responsabilidad resarcitoria

Cabe señalar que además de la responsabilidad administrativa descrita en párrafos anteriores, que los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones y como consecuencia de los actos u omisiones que les sean imputables, causen daños y perjuicios estimables en dinero al patrimonio del Estado, serán acreedores a una responsabilidad resarcitoria, misma que se exigirá en la vía administrativa. Se trata de una clasificación distinta de la responsabilidad administrativa, en virtud de que trasciende el ámbito de los servidores públicos y puede ser exigida tanto a éstos como a particulares que intervinieron en los procesos de ejercicio del gasto público.

Al respecto, los artículos 63 y 64 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado 564, señalan que la responsabilidad resarcitoria tiene por objeto resarcir al Estado, a los Municipios y a los Entes Públicos Estatales y Municipales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a sus haciendas públicas o a su patrimonio, y se constituye en primer término a los servidores públicos y personas físicas o morales que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado subsidiariamente y, en ese orden, al servidor público jerárquicamente inmediato que por índole de sus funciones haya omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia.

Otro problema que presenta la responsabilidad resarcitoria es que, al existir una sanción por parte de la Contraloría derivada de una responsabilidad administrativa, el sancionar por responsabilidad resarcitoria implementada por la Auditoría General del Estado, podría ocasionar la inconstitucionalidad de la segunda sanción, en virtud de que el artículo 109 de la Constitución General establece que no podrá sancionarse una misma conducta en dos ocasiones.

6. Responsabilidad laboral. Los servidores públicos del Estado de Guerrero también pueden ser sujetos de responsabilidad laboral por el incumplimiento de sus obligaciones como trabajadores.

Santiago NIETO CASTILLO y Yamile MEDINA PÉREZ

Comentario: El Capítulo en comento establece un sistema para sancionar a los servidores públicos, previo procedimiento desahogado ante órganos de carácter legislativo y no jurisdiccional; es decir, estamos frente a un procedimiento de excepción cuya finalidad es garantizar que quienes tienen en sus manos la delicada tarea de servir a la sociedad desde el poder público y se aparten del principio de legalidad, sean separados de su encargo y además, si existen elementos para ello, sometidos a procedimientos de carácter penal.

I. Fundamento constitucional. Sirve de sustento al contenido del Capítulo que nos ocupa, tanto el Título Décimo Tercero, Capítulo Único, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero; así como, el Título Cuarto de la Constitución

⁴⁸Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, p. 32.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

Política de los Estados Unidos Mexicanos, apartado que históricamente se ha regulado la responsabilidad de los servidores públicos (originariamente empleados públicos). Es de subrayar que a dicho Título de nuestra Carta Magna, el año pasado - 2002- el Constituyente Permanente incorporó la responsabilidad patrimonial del Estado, en un loable esfuerzo por remontar las décadas de atraso en lo que corresponde a responder por los daños y perjuicios que el Estado ocasione a particulares sin que estos tengan la obligación legal de resentir.

II. Visión general. El plantear y perfeccionar un régimen de responsabilidad de los servidores públicos, tiene estrecha relación con la construcción de un sistema democrático con plena sujeción al principio de legalidad; donde exista freno al ejercicio del poder, combatiendo las distorsiones y abusos de quienes son depositarios transitorios del mismo. Se trata de un elemento fundamental para que exista un verdadero Estado de derecho. En síntesis, estamos frente a un importante mecanismo que busca evitar el abuso de poder y facilitar el que aquellos servidores públicos que han “torcido” el camino sean destituidos e inhabilitados para ocupar cargos de naturaleza pública y/o castigados penalmente.

III. Sujetos. Como se deriva del texto del presente artículo, los destinatarios de la institución estudiada son aquellos servidores públicos señalados en los artículos 112 y 113 de la Constitución Política del Estado de Guerrero. Se trata, conforme al texto del artículo 112, de los Diputados al Congreso del Estado, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los Jueces de Primera Instancia y de Paz, los Consejeros de la Judicatura Estatal, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Consejeros Electorales del Consejo Estatal Electoral, los Secretarios de Despacho Auxiliares del Titular del Ejecutivo y el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo; los Coordinadores, el Contralor General del Estado, el Procurador General de Justicia, los Presidentes Municipales, los Síndicos Procuradores y los Regidores, así como los Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades o Asociaciones asimiladas a éstas y Fideicomisos Públicos Estatales.

El artículo 113 establece el camino a seguir para la declaración de procedencia, cuya finalidad es retirar la protección que la misma Constitución otorga para no ser sometido en términos ordinarios al proceso penal, señala a los mismos servidores públicos que se mencionan en el artículo 112, salvo a los jueces de primera instancia y los de paz; excluye también a Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades o Asociaciones asimiladas a éstas y Fideicomisos Públicos Estatales.

Por su parte el artículo 2º de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, considera como sujetos de aplicación de dicha Ley, a los servidores públicos mencionados en el primer párrafo del artículo 110 de la Constitución Política del Estado de Guerrero, así como a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos del estado y de los municipios.

La Constitución Política del Estado de Guerrero en su artículo 110, señala como servidores públicos: a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial, a los integrantes del Tribunal Electoral del Estado, a los Consejeros Electorales y demás servidores del Consejo Estatal Electoral; a los servidores y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal o Municipal.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

Por lo que corresponde al gobernador del Estado, el mismo precepto constitucional, establece que solo podrá ser acusado por delitos graves del orden común.

Como puede apreciarse del texto del artículo 110, se desprende que servidores públicos son **todos** aquellos que se desempeñen en la esfera del poder público, con independencia de la función que desarrollen. Al afirmar el constituyente "... a los servidores, empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal o Municipal" establece una categoría por demás genérica, aunque en este caso se refiere específicamente a la Administración Pública en sus dos niveles; si a ello agregamos que al inicio del citado artículo 110, se menciona a los servidores que se desempeñan tanto en el Poder Legislativo como en el Judicial, así como a los integrantes del los ahora reconocidos por la doctrina como órganos constitucionales autónomos, es indudable que el citado precepto es por demás incluyente.

IV. *Efectos jurídicos.* Es importante abordar el estudio de los distintos procedimientos contenidos en los preceptos constitucionales aludidos con anterioridad: el *juicio político* y la *declaración de procedencia*.

a) *Juicio Político.* Conforme al artículo 111 de la Constitución de la General del Estado de Guerrero, procede el juicio político cuando el servidor público incurre en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Sus efectos son la *destitución del cargo* y la *inhabilitación* para desempeñar cualquier otro durante el lapso de tiempo que se le imponga tal sanción a juicio del órgano legislativo. Es decir, se trata de una medida de carácter administrativa que nada tiene que ver con el ámbito penal; en todo caso, si de la indagatoria se presume que existen elementos para que se integre averiguación previa, el Congreso está obligado a solicitar la intervención de la autoridad competente en el ámbito penal.

El procedimiento de juicio político solo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro del año siguiente al que haya concluido su encargo (artículo 116).

Se concede facultad a los ciudadanos para que interpongan sus denuncias y con ello, el Congreso local inicie el procedimiento de juicio político. Sin embargo, se incorpora un elemento que poco o nada incentiva a los ciudadanos para recurrir a esta acción, más por el contrario los inhibe, al afirmar el constituyente "...Cualquier ciudadano, *bajo su más estricta responsabilidad* y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncias ante el Congreso del Estado...

b) *Declaración de Procedencia.* El artículo 113 de la Constitución local señala que corresponde al Congreso del Estado, declarar por mayoría absoluta, si da lugar o no a retirar la *inmunidad procesal*, -antes conocida como fuero constitucional- a los altos servidores públicos enlistados en el primer párrafo del artículo 113 constitucional, y así respondan ante la autoridad competente por los delitos cometidos en el desempeño de su cargo.

Como se aprecia, la declaración de procedencia supone la comisión de un delito cuyo presunto responsable se encuentra protegido por la constitución para ser sometido a los procedimientos ordinarios y se requiere el desahogo de un procedimiento especial, en el que interviene un órgano distinto al Ministerio Público, en este caso el Poder Legislativo, quien deberá recibir la petición de aquel para iniciar su propia indagatoria.; de encontrar procedente la petición, deberá retirar la protección constitucional, para que la autoridad competente pueda actuar en términos ordinarios.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

Es de subrayarse que la Constitución exige que solo se procederá a retirarse la inmunidad procesal al servidor público, si el acuerdo se toma por una mayoría absoluta de los diputados presentes en la sesión; es decir se requiere de la aprobación de al menos dos tercios de los diputados presentes, por lo que no basta la mayoría simple para que proceda la solicitud del Ministerio Público.

Si la declaración del Congreso es en el sentido afirmativo a lo solicitado, entonces el servidor público señalado es *separado* de su encargo, en tanto esté sujeto a proceso penal. Si la sentencia es absolutoria podrá reincorporarse a sus funciones recuperando plenamente su investidura.

El artículo 163 establece las formalidades que deben cubrirse para que se dé inicio al procedimiento tratándose de las acciones contenidas en el Título Décimo Tercero de la Constitución guerrerense.

Es claro y preciso por cuanto corresponde al término para la ratificación -tres días hábiles- más no así, por cuanto al tiempo que tiene la Oficialía Mayor para hacer del conocimiento del pleno la denuncia, ello contribuye a que este tipo de acciones de carácter constitucional, no gocen de gran aceptación, ya que más que ganar terreno en la pulcritud procesal, son llevadas a la famosa *congeladora*, mal, por cierto generalizado en todo el país, sobre todo en el Congreso Federal, y en última instancia llevadas al terreno del arreglo o negociación política.

Conforme al artículo 75 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero (LOPLEG) la Comisión de Examen Previo es competente para emitir el dictamen de valoración previa, en el que se determine la procedencia o improcedencia de las denuncias presentadas en contra de los servidores públicos a que se refieren los artículos 112 y 113 de la Constitución Política del Estado.

La Comisión de Examen Previo conoce de la denuncia, una vez que la Presidencia de la Mesa Directiva le turna el asunto, previo conocimiento que del mismo tenga el Pleno, que no entrará a debatir al asunto en tanto no sea dictaminado por la Comisión Instructora. La intervención de la Comisión de Examen Previo, se limita a declarar la procedencia o improcedencia de la denuncia, más no emite opinión sobre el fondo del asunto.

Conforme al contenido del artículo 164, es competencia exclusiva de la Comisión Instructora iniciar el procedimiento, desde luego, previo declaratoria de procedencia de la Comisión de Examen Previo. En el desempeño de su tarea procedimental le corresponde el desahogo de las indagatorias, para lo que tiene la facultad de citar a declarar a quién considere necesario, incluidos el querellante y el indiciado; así como, allegarse todo tipo de probanzas que considere de utilidad para la causa. Su trabajo, en términos de instancia indagatoria, concluye cuando a su juicio, existen elementos para que el Pleno tome una determinación.

Una vez agotado el procedimiento y no habiendo diligencia pendiente de su desahogo, la Comisión Instructora deberá presentar al Pleno sus conclusiones, estas podrán ser: acusatorias o inacusatorias. En caso de que sean acusatorias, se erigirá en Órgano de acusación ante el Pleno de la Cámara. Es importante subrayar la importancia de los trabajos de la Comisión Instructora, los que deberán realizarse con gran rigor metodológico y con apego a la legalidad. Para que sus acuerdos surtan efecto plenos, basta con que se aprueben por mayoría simple y corresponde al Presidente de la Comisión tomar la determinación, cuando sus integrantes no se pongan de acuerdo y ninguna de las posiciones tenga mayoría.

Los trabajos de la Comisión concluyen con la presentación de sus conclusiones ante el Pleno, con independencia del sentido de las mismas; corresponde al Pleno imponer la sanción a que haya lugar, en caso de encontrar elementos suficientes para determinar que el servidor público sometido a proceso, incurrió en responsabilidad; o bien, hacer la declaratoria de improcedencia de la acción constitucional intentada. Es pertinente dejar claro que contra la resolución del Pleno no procede recurso alguno, salvo que se haya violentado alguno de los preceptos constitucionales, lo que haría procedente el juicio de amparo, situación esta, por cierto todavía a debate en la doctrina.

Francisco HIGUERA CASTRO

Capítulo II. De la Substanciación del Trámite para Suspender Ayuntamientos, Declarar su Desaparición y Suspender o Revocar el Mandato de Alguno de sus Miembros

Artículo 167. Para los efectos de este Capítulo, se observarán estrictamente las reglas que se establecen en la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado.

Comentario: El tema de la suspensión y desaparición de Ayuntamientos es uno de los temas más álgidos del derecho constitucional local, sobre todo por los factores políticos que entrañan y que, en numerosas ocasiones, han sido determinantes a la hora de ofrecer soluciones en los casos concretos. Derivadas del contenido del artículo 115, fracción I, tercer párrafo, estas facultades llaman la atención por la forma en que son tratadas en el ordenamiento local guerrerense, en especial por la remisión que de manera expresa se hace hacia la legislación municipal local, y por ende, el nulo tratamiento que se le da en la ley que comentamos.

En la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero (en lo sucesivo LOML) encontramos que el título segundo, relativo al gobierno municipal, se ocupa de, entre otros, los siguientes tópicos: la instalación del ayuntamiento, el procedimiento de entrega-recepción, funcionamiento y atribuciones de los Ayuntamientos, de los diferentes funcionarios municipales: presidente municipal, síndicos procuradores y regidores, así como de la suspensión e instalación provisional de Ayuntamientos, de las licencias o faltas temporales o definitivas de los integrantes del Ayuntamiento y de la suspensión de Ayuntamientos y de sus miembros.

En el capítulo XI, denominado “De la suspensión de Ayuntamientos y de sus miembros”, integrado por los artículos 94, 95 y 95bis, se señala el procedimiento y los supuestos en los cuales el Congreso podrá suspender Ayuntamientos, así como suspender o revocar el cargo o el mandato a los miembros del Ayuntamiento.

La suspensión es, en el derecho municipal, para Rodríguez Lozano⁴⁹, “una medida constitutiva, sancionadora, opera como instrumento penal de la Constitución en contra de quien o de quienes incurrieron en violación de la norma; en este sentido, la

⁴⁹ Citado en HERNÁNDEZ-GAONA, ob. cit., p. 1548.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

suspensión individual o colectiva, constituyen un castigo que se aplica al trasgresor del orden jurídico”. Conforme a tal criterio la suspensión de ayuntamientos es una sanción o castigo al ayuntamiento por violaciones a la Constitución federal o local. Sin embargo, como veremos a continuación, no sólo por tales razones se aplica esta sanción.

El artículo 94 LOML señala los supuestos por los cuales podrán suspenderse Ayuntamientos, a saber: a) por violaciones graves y sistemáticas a los presupuestos, planes o programas que afecten los intereses de la Comunidad, del Municipio, del Estado o de la Federación; b) por violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales; c) por conductas que alteren el orden público y la paz social; d) por emitir disposiciones graves y sistemáticas contrarias a las Constituciones General de la República y Política del Estado de Guerrero y las Leyes que de ellas emanen; e) por violaciones intencionales y graves a los convenios o acuerdos de coordinación celebrados con otros Municipios, el Estado o la Federación, y f) por imposibilidad del Ayuntamiento para cumplir con sus obligaciones por causas imputables a sus integrantes.

Por su parte el artículo 95 LOML establece los supuestos en los cuales el Congreso podrá suspender o revocar el cargo o el mandato a los miembros del Ayuntamiento. Tales supuestos son: a) por asumir alguna de las conductas o incurrir en alguno de los supuestos a que se refiere el artículo anterior; b) por abandonar sus funciones sin causa justificada por un período de más de quince días; c) por inasistencia consecutiva a tres sesiones de Cabildo sin causa justificada; d) por delito doloso en el cual se haya dictado auto de formal prisión; e) por la omisión reiterada en el cumplimiento de sus obligaciones; f) por usurpación o uso indebido y sistemático de atribuciones; g) por incapacidad física o legal; h) por adoptar conductas sistemáticas y graves que afecten al buen gobierno y administración del Municipio; i) por incurrir en responsabilidad por infracciones administrativas reiteradas y graves; j) por llevar a cabo conductas ilícitas en contra del Ayuntamiento, y k) por existir un impedimento de hecho o de derecho que le obstaculice cumplir con su función.

En ambos casos, se menciona que la decisión se tomará por mayoría de los miembros del Congreso.

El procedimiento a que se sujeta la actuación del Congreso aparece establecido en el artículo 95bis, mismo que fue adicionado a la LOML por decreto publicado en el Periódico Oficial del 13 de septiembre de 1991.

El procedimiento establecido en la LOML, al que se sujetará el Congreso local es el siguiente:

- I. Cualquier ciudadano, incluidos los miembros de los respectivos ayuntamientos, podrá denunciar a un edil municipal cuando incurran en los supuestos mencionados en la LOML, relativos a la suspensión;
- II. Las denuncias deberán turnarse por el Congreso a la Comisión Instructora, ante la cual el denunciante deberá ratificar su denuncia en un plazo no mayor de tres días naturales;
- III. La Comisión Instructora en un plazo no mayor de 72 horas naturales, notificará personalmente al edil denunciado. Se prevé que en lo que fuere aplicables se utilizarán las “reglas generales del Código de Procedimientos Civiles del Estado”;
- IV. El denunciante tendrá un plazo de 5 días naturales para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su derecho convenga;
- V. La Comisión Instructora dispondrá de por lo menos un día natural para

presentar su dictamen al Congreso;

- VI. El Congreso resolverá en un plazo no mayor de tres días naturales si ha o no lugar a la suspensión o revocación, pudiendo desechar las pruebas que con motivo de su desahogo pudiesen propiciar una dilación que afecte el buen gobierno y la eficiente administración del Municipio.

El mismo artículo 95bis previene que la suspensión a que se alude, no podrá tener una duración de más de 180 días naturales y cesará en cuanto recaiga resolución inatacable en el juicio de procedencia o en el juicio político, en su caso. Señala González Oropeza⁵⁰ que la “suspensión procede en los mismo casos de desaparición por lo que, en este supuesto, aquélla debe entenderse que sólo afecta a parte del ayuntamiento, ya que si afectara a la totalidad, sería una verdadera desaparición”.

Ahora bien, debe hacerse notar que el capítulo que comentamos, además de ocuparse de los trámites de suspensión de Ayuntamientos y de la suspensión o revocación del mandato de alguno de los miembros del mismo, también alude a la substanciación del trámite para declarar la desaparición de un ayuntamiento. Dada la expresa remisión, *general* por cuanto hace a tales trámites y *específica* por cuanto señala que “se observarán estrictamente” las reglas establecidas en la LOML, es preciso aludir al trámite de desaparición de Ayuntamientos.

Desaparecer implica algo que va a dejar de tener existencia en el mundo jurídico o fáctico. Amador Rodríguez Lozano⁵¹ señala que la desaparición de ayuntamientos “tiene como propósito la reconstrucción del orden jurídico, en otras palabras, significa la fractura de la convivencia del orden municipal, la ruptura del orden jurídico”. Como veremos, por remisión expresa, los supuestos a considerar para este fenómeno jurídico son los que están establecidos en la LOML. Vale la pena mencionar que el acto de la legislatura local que declara que ha desaparecido un ayuntamiento, es una resolución de tipo declarativa, puesto que únicamente reconoce una circunstancia de hecho o de derecho, no pudiendo crear una nueva situación jurídica.⁵²

El rubro de la desaparición de los Ayuntamientos guerrerenses aparece contemplado, en el mismo título segundo, en el capítulo IX, denominado “De la suspensión e instalación provisional de Ayuntamientos”. Es precisamente el artículo 84 LOML donde se señala los supuestos en los cuales se podrá declarar que un Ayuntamiento ha desaparecido. El citado numeral establece tales supuestos, siempre y cuando la totalidad o la mayoría de sus integrantes incurran en ellos: Renuncien a sus cargos o abandonen el ejercicio de sus funciones; impidan la libre manifestación de las ideas a menos que se ataque a la moral, a los derechos de tercero, o provoque algún delito o perturbe el orden público; no respeten el derecho de petición siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; impidan de manera general el disfrute de las garantías que otorga la Constitución General de la República o la Constitución Política del Estado de Guerrero o bien las restrinjan o suspendan; estén imposibilitados física o legalmente para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos; hubieren propiciado situaciones o conflictos que afecten el orden público, la

⁵⁰ González Oropeza, Manuel, “La autonomía municipal”, *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, año I, núm. 2, mayo-agosto de 1986, p. 507.

⁵¹ Citado en Hernández Gaona, ob. cit., p. 1546.

⁵² Geraldo Venegas, Rubén, *Régimen constitucional de los municipios y examen del juicio político a los Ayuntamientos y a sus miembros*, México: Centro Nacional de Estudios Municipales, 1986, p. 115.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

plena vigencia del orden jurídico o la estabilidad del Municipio; inciten a la transgresión de las leyes o a la violencia física en contra de las personas, y prorroguen su permanencia en sus cargos después de concluido el período para el que fueron electos o nombrados.

Por cuanto hace al procedimiento para declarar la desaparición, debe señalarse que a diferencia del caso de suspensión de Ayuntamientos y miembros de los mismos, el artículo 85 LOML prevé que la petición para que el Congreso local conozca de las causas mencionadas con anterioridad podrá ser formulada por el Ejecutivo del Estado o por la mayoría de los Diputados locales.

Una vez que se reciba dicha solicitud o petición, si el Congreso la estima procedente, citará a los miembros del Ayuntamiento a una audiencia que se celebrará ante la Comisión correspondiente, dentro de los cinco días naturales a partir de la notificación que para tal efecto formule, en la que se rendirán las pruebas y comparecerán los integrantes del Ayuntamiento.

La resolución, en su caso, se rendirá dentro de los ocho días siguientes a la celebración de la audiencia. Se requerirá el acuerdo de la mayoría de los integrantes del Congreso del Estado para la validez de la resolución.

En el artículo 86 LOML se prevé que en los recesos del Congreso, la Comisión Permanente, por acuerdo de la mayoría de sus integrantes, convocará a sesión extraordinaria del Congreso, con el objeto de que se reúna dentro de los tres días siguientes para conocer la petición sobre la desaparición de uno o más Ayuntamientos.

En los supuestos en los cuales se declare la desaparición de un Ayuntamiento y si conforme a la Ley no procediere que entraran en funciones los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones, el Congreso designará entre los vecinos al Concejo Municipal, que concluirá el período respectivo. Se prevé que los suplentes no podrán entrar en funciones cuando el Congreso del Estado considere que éstos no cumplen con todos los requisitos que esta Ley señala para ocupar dichos cargos. El artículo 87 LOML señala expresamente que únicamente el Congreso local, y contando para ello con la mayoría de sus integrantes, podrá declarar la desaparición o suspensión de un Ayuntamiento o la suspensión del mandato a alguno de los miembros de cualquier Ayuntamiento guerrerense.

El análisis histórico de la institución de la desaparición y suspensión de los Ayuntamientos arroja luces interesantes: por ejemplo, ni la Constitución de 1824, ni en la de 1857, se estableció ninguna de estas figuras. El documento constitucional de 1836, estableció como facultad de los gobernadores, en su artículo 7º fracción VIII: *...Suspender a los ayuntamientos del Departamento, con acuerdo de la Junta Departamental*". Aunque tal facultad quedaba limitada por el hecho de que luego de su ejercicio debían dar *"inmediata cuenta al gobierno general, para que éste, según sus facultades, determine lo que crea conveniente respecto a la suspensión"*.⁵³

⁵³ Esta atribución pasaría a formar parte de un decreto, suscrito por J. M. Michelena, de marzo de 1837, en el cual se señalaría, en su artículo tercero, párrafo 2, puntos 9 y 10: "Toca a los gobernadores: 9. Suspender a los Ayuntamientos del Departamento con acuerdo de la Junta Departamental; 10. En caso de que se usen de alguna de las dos atribuciones anteriores, darán inmediatamente cuenta al Gobierno General, para que éste, según sus facultades, determine lo que crea conveniente con respecto a la suspensión". El instituto municipal era ampliamente abordado en este documento: los artículos 122 a 133 se ocupaban "De los Ayuntamientos", los numerales 134 al 165, "De las atribuciones de los Ayuntamientos", y los artículos 166 al 178 se encargaban "De los alcaldes". Decreto para el arreglo

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

La Constitución de 1917 no previó ninguna de estas figuras. Sería hasta la reforma de febrero de 1983, cuando se incorporaría a nivel constitucional tal institución.⁵⁴

Dentro del contexto del presente tema y con el objeto de poder identificar la problemática del asunto, es necesario resaltar lo que nos dice la norma jurídica en relación a este tópico, en tal virtud nos abocaremos primeramente a detallar el contenido que regulan las disposiciones legales de nuestra Constitución local:

La Constitución local, en su artículo 47, fracción XXVI, señala la atribución del Congreso local para “suspender ayuntamientos o declarar que éstos han desaparecido, y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, conforme a las hipótesis previstas y al procedimiento de la ley correspondiente”. Como hemos visto a pesar de que esta atribución debería ser desarrollada en la Ley o reglamento del Congreso, se hace una remisión a la LOML. Sin embargo cabe anotar que mientras en el texto legal, LOML, se señala que basta la mayoría de los miembros del Congreso para adoptar la decisión de suspensión o desaparición, el texto constitucional, en cambio, exige un requisito de votación más elevado, tal y como lo establece el artículo 47, fracción XXVI en su segundo párrafo: “El acuerdo deberá ser tomado por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, oyendo al Ejecutivo del Estado, siempre y cuando los miembros del ayuntamiento respectivo hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas, así como hacer los alegatos que a su juicio convengan”.

Para concluir debemos mencionar que el mismo texto constitucional, artículo 47, fracciones XXVII y XXVIII establece las atribuciones relativas al nombramiento del Concejo Municipal, tanto el de carácter provisional como el que concluirá el periodo respectivo. Estos supuestos son mencionados por la LOML en sus numerales 81 y 88.

David CIENFUEGOS SALGADO

TÍTULO NOVENO DE LOS DIPUTADOS

Capítulo I. De los Derechos de los Diputados

Artículo 168. Los Diputados entrarán en el ejercicio de su cargo inmediatamente después de rendir la protesta de Ley correspondiente, y quedarán investidos de todas y cada una de las facultades, derechos y obligaciones inherentes al mismo.

interior de los Departamentos, 20 de marzo de 1837, México: Imprenta de J. M. F. de Lara, 1837. Tomado de Morales Becerra, Alejandro, comp., *México: una forma republicana de Gobierno*, vol. II. La forma de gobierno en los Congresos constituyentes de México, tomo I, México: UNAM, 1995, pp. 643-661.

⁵⁴ La reforma de 3 de febrero de 1983, estableció una nueva redacción, adicionó tres párrafos finales a la fracción primera; modificó las fracciones II, III, IV y V; y adicionó las fracciones VI a X. En lo que interesa determinó que las legislaturas locales, podrían suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender, o revocar, el mandato a alguno de sus miembros, así como designar a los Concejos Municipales que concluirían los periodos respectivos.

Artículo 169. El fuero constitucional es inherente al cargo de Diputado, protege el ejercicio de sus atribuciones y salvaguarda la integración y buen funcionamiento del Congreso del Estado.

A los Diputados no podrá exigírseles responsabilidad legal alguna por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas.

Los Diputados serán responsables por los delitos, faltas u omisiones que cometan durante el tiempo de su encargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra acción penal, hasta que seguido el procedimiento Constitucional, se declare que ha lugar a la acusación y como consecuencia de ello, se proceda a la separación del cargo y a la acción de los tribunales.

En demandas del orden civil, mercantil y laboral no gozarán de fuero alguno.

Artículo 170. Son derechos de los Diputados, los siguientes:

I. Elegir y ser electos para integrar la Mesa Directiva del Congreso, la Comisión Permanente, las Comisiones y Comités del Congreso del Estado;

II. Asistir con voz pero sin voto a las sesiones de las Comisiones y Comités de las que no formen parte;

III. Participar en los trabajos, deliberaciones, debates, comparecencias y, en general, en los procedimientos previstos en esta Ley;

IV. Proponer al Pleno del Congreso iniciativas de Leyes y Decretos al Congreso de la Unión;

V. Presentar proposiciones y denuncias;

VI. Gestionar ante las autoridades la atención de las demandas de sus representados;

VII. Representar al Congreso en los foros, consultas y reuniones para los que sean designados por el Pleno o por la Mesa Directiva;

VIII. Contar con el documento e insignia que los acredite como Diputados, y

IX. Los demás que expresamente prevean la Constitución y esta Ley.

Artículo 171. De conformidad con el Presupuesto de Egresos del Poder Legislativo, los Diputados contarán con las dietas y asignaciones, que les permitan desempeñar con eficiencia y dignidad el cargo para el que fueron electos.

Las dietas serán personales y sólo podrán ser objeto de descuento por la Dirección de Administración, previa autorización o instrucción de la Comisión de Gobierno o por mandato judicial tendiente al cumplimiento coactivo de obligaciones personales en términos de Ley.

Comentario: *Respecto del artículo 168.* Dentro de las facultades que el Congreso estatal tiene, podemos clasificar a las mismas, teniendo en cuenta la naturaleza de sus actos, en legislativas, administrativas y jurisdiccionales. Entre las administrativas encontramos la establecida en la fracción XXIV del artículo 47 de la Constitución del

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

Estado, la cual consiste en “recibir de los Diputados, del gobernador electo y de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de los miembros del Consejo de la Judicatura Estatal que apruebe, la *protesta* de guardar y hacer guardar la Constitución General de la República, la particular del Estado y las leyes que de una u otra emanen.

A decir del maestro Ignacio Burgoa (1992:362), la *protesta* consiste en la “declaración que formula todo funcionario público, antes de tomar posesión de su encargo, en el sentido de asumir guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, sujetándolo a la responsabilidad inherente a todo servidor del Estado en caso de violar dichos ordenamientos”. Asimismo establece que, “la protesta equivale al juramento de que hablaba el artículo 121 de la Constitución de 1957”.⁵⁵

El artículo 128 de la Constitución vigente establece que, “todo funcionario público sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la *protesta* de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”.

La protesta ha venido a sustituir al juramento religioso que antes se practicaba y que estuvo previsto en distintas formas por las Constituciones mexicanas del siglo XIX; por ejemplo, el artículo 101 de la Constitución de 1824 establecía el siguiente juramento: “juro por Dios de los Santos Evangelios, que ejerceré fielmente el cargo que los mismos Estados Unidos me han confiado y que guardaré y haré guardar exactamente la Constitución y las leyes generales de la Federación”.

La protesta que deberán rendir los diputados se realizará de la siguiente forma: la Comisión Instaladora de la Legislatura citará, por conducto de su Presidente, a los Diputados electos a la sesión de instalación de la nueva Legislatura, para el día 15 de noviembre del año de la renovación. En la fecha y hora en que hubieren sido convocados, el Presidente tomará la protesta en los siguientes términos: “¿Protestan guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado, las Leyes, Reglamentos y Acuerdos que de una y otra emanen, así como desempeñar leal, eficaz y patrióticamente el cargo de Diputado que el pueblo les ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad del Estado?”

Los Diputados Electos responderán: “Sí, protesto”.

El Presidente proseguirá: “Si así no lo hicieren, que el pueblo del Estado Libre y Soberano de Guerrero se los demande”.

Los Diputados electos que no hubieren asistido a la sesión, deberán rendir la protesta posteriormente, en la forma que ha sido descrita.⁵⁶

Una vez que se haya realizado la protesta que establece el artículo 47 de la Constitución local, los diputados estarán investidos del fuero que la constitución les otorga en base al cargo público que asumen, debiendo cumplir con sus obligaciones y gozando de los derechos y facultades inherentes a la investidura de servidores públicos y representantes populares.

Respecto del artículo 169. La palabra “*fuero*” proviene del vocablo latino “*forum*, foro”, que significa lugar o sitio en que se hacía justicia.⁵⁷

⁵⁵ Dicho artículo señalaba que, “todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, *protestará* juramento de guardar esta Constitución y las leyes que de ella emanen”.

⁵⁶ Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, Número 286, artículos 18 y 19.

⁵⁷ En la Edad Media, se denominaron principalmente fueros: 1) las compilaciones o códigos generales de leyes, como el fuero juzgo, el fuero real, etcétera, los usos y costumbres que consagrados por una observancia general y constante, llegaron a adquirir con el tiempo la fuerza de ley no escrita; 2) las

En la práctica jurídica mexicana, el término (fuero) tiene diversos usos, por ejemplo se utiliza como sinónimo de competencia al distinguir entre fueros común y federal en el contexto de la actividad jurisdiccional, como sinónimo de jurisdicción cuando nos referimos al fuero del domicilio de una persona; se habla también del fuero militar para referirse a la actividad jurisdiccional castrense (Esparza Frausto, Abelardo; 2001:49).

A decir de Abelardo Esparza (2001:49), “el fuero constitucional se asocia con la inmunidad de que gozan determinados altos funcionarios de la Federación o de los Estados mientras duran en su encargo, para enfrentar responsabilidades penales, políticas o administrativas por actos indebidos cometidos durante su encargo).

Ahora bien, el *Fuero Constitucional* era el derecho que tenían los llamados altos funcionarios⁵⁸ de la Federación para que, antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resolviera sobre la procedencia del mencionado proceso penal. En las reformas constitucionales publicadas en el diario Oficial del 28 de diciembre de 1982 se le cambió el nombre por “declaración de procedencia”, aunque la institución subsiste.

El procedimiento que se seguía ante la cámara de Diputados para que ésta autorizará el mencionado proceso penal ordinario se llamaba “desafuero”, pues con el se privaba al alto funcionario de su fuero constitucional. Ahora se llama “declaración de procedencia”.

Los Diputados del Estado deben actuar –teniendo en consideración que son servidores públicos–, con toda la probidad del caso, de no ser así podrán incurrir en responsabilidad penal civil o administrativa, dependiendo de la falta que sea cometida. El maestro Gabino Fraga (1992:140) señala a éste respecto que “la responsabilidad penal de los funcionarios o empleados tiene lugar por los delitos que sólo con esa calidad se puedan cometer, o bien por actos en los que se considera como un agravante la circunstancia de que el autor desempeñe una función pública. La responsabilidad administrativa tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones pudiendo ser concomitante con la responsabilidad civil y la penal. La responsabilidad civil tiene lugar en los casos en que la falta de cumplimiento de las obligaciones impuestas al titular del cargo produce un menoscabo al patrimonio del Estado y es independiente de las sanciones que establezca la ley”, que en nuestro

cartas pueblas o los contratos de locación en que el dueño del terreno pactaba con los pobladores o colonos aquellas condiciones bajo las cuales había de cultivarlo y disfrutarlo, y que regularmente se reducían al pago de cierta contribución o al reconocimiento del vasallaje; 3) los instrumentos o escrituras de donación otorgadas por algún señor o propietario a favor de particulares, iglesias o monasterios cediéndoles tierras, posesiones, y 4) cartas expedidas por los reyes o por los señores, en virtud de privilegio dimanado de la soberanía, en que se contienen constituciones, ordenanzas y leyes civiles y criminales, dirigidas a establecer con solidez los comunes de villas y ciudades, erigidas en municipalidades, y asegurar en ellas un gobierno templado y justo, y acomodado a la constitución pública del reino y las circunstancias de los pueblos.

⁵⁸ Tales funcionarios son: el Presidente de la República, los secretarios del despacho, el Procurador General de la República, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los senadores, los diputados (tanto federales como locales), los gobernadores de los estados, los jefes de departamentos administrativos, el procurador general de justicia del Distrito Federal, jueces y magistrados del Poder Judicial federal y local y los directores generales o sus equivalentes de las entidades del sector paraestatal.

caso es la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, número 674.⁵⁹

El segundo párrafo del artículo que se comenta establece la más amplia libertad que poseen los Legisladores estatales para expresar sus ideas, sin que se les puedan fincar responsabilidad de ningún tipo. Éste derecho que poseen los diputados les concede inmunidad, y no impunidad, para poder emitir sus opiniones cuando se encuentren en el desempeño de sus funciones, en virtud de que la actividad de los parlamentarios debe ser protegida para no ser perseguidos por sus libres manifestaciones.

El privilegio de no ser arrestado o demandado por las opiniones de los diputados ha sido tradicionalmente una medida de protección contra posibles ataques del Poder Ejecutivo. Sus raíces provienen de los enfrentamientos entre el Parlamento y la Corona ingleses, sobre todo durante los siglos XVI y XVII. En este período, el privilegio legislativo se reduce a la inviolabilidad de los discursos y debates dentro del parlamento.

Los antecedentes constitucionales de la mencionada libertad de expresión que poseen los diputados, se encuentran en todas las constituciones del estado, con excepción de la “Ley Orgánica Provisional para el Arreglo Interior del estado de Guerrero”, en la cual no se hacía referencia a éste derecho.⁶⁰ Sin embargo, las Constituciones Generales de 1814 y de 1824, en sus artículos 59 y 42, respectivamente, ya contemplaban esa prerrogativa para los miembros del Congreso.⁶¹

El procedimiento constitucional a que hace referencia el tercer párrafo del artículo en comento es la mencionada “declaración de procedencia”,⁶² por medio de la cual para poder proceder penalmente en contra de los Diputados al Congreso del Estado, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, el Congreso del Estado debe declarar por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha o no lugar a proceder contra del inculpado.⁶³

⁵⁹ Ley publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero el viernes 3 de febrero de 1984.

⁶⁰ Véase González Oropeza, Manuel y Cienfuegos Salgado, David (Coords.). *Digesto Constitucional Mexicano. Las Constituciones de Guerrero*, t. III Constitución Comentada, México: Editora Laguna, Congreso del Estado de Guerrero, 2000. pp. 256–257.

⁶¹ Artículo 59. Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacérseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

Artículo 42. Los diputados y senadores serán inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvénidos por ellas.

⁶² El Procedimiento Penal para la Declaratoria de Procedencia se encuentra establecido en los artículos 24 al 28, y 29 al 44, siendo éstos últimos reglas comunes para el juicio político y la declaración de procedencia, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.

⁶³ El procedimiento iniciará cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público y cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal. Las reglas para substanciar el procedimiento serán las previstas por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, en materia de juicio político, las cuales se encuentran en los artículos 9 al 23. Para éste caso la Comisión Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y probable responsabilidad del diputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Una vez que se ha concluido con la averiguación, la Comisión dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

En caso de que la resolución del Congreso fuese negativa, será suspendido todo procedimiento ulterior, sin embargo, dicha negativa no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el diputado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.⁶⁴

Si el Congreso declara que ha lugar a proceder, el legislador quedará separado del cargo y a disposición de las autoridades competentes, para que actúen con arreglo a la Ley. Siendo inatacables las declaraciones y resoluciones del H. Congreso del Estado.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el parlamentario, será separarlo de su encargo, en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria, el congresista podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier Servidor Público no se requerirá declaración de procedencia. A éste respecto Jesús Orozco señala que “es claro que la responsabilidad civil (a la que podemos añadir la mercantil y laboral) de los servidores públicos no se contrae a sus actos en tanto particulares, sino también a todos aquellos que, en el desempeño de su cargo o con motivo del mismo, dolosa o culpablemente causen algún daño al propio Estado o a los particulares, con la obligación reparatoria o indemnizatoria correspondiente”.⁶⁵

Por lo que hace a la inmunidad por la comisión de delitos federales de los diputados del Estado, se reserva al Congreso Estatal la decisión sobre la conveniencia o no de satisfacer el requisito de procedibilidad en contra de los diputados por la probable responsabilidad de dichos ilícitos, previa declaración de procedencia hecha por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la cual sólo tiene como efecto el que sea comunicada al Congreso del Estado.

Es cotidiano que se presente confusión entre la declaración de procedencia y el juicio político, siendo usual que sean utilizados ambos conceptos como sinónimos, cuando en la realidad son dos figuras jurídicas distintas, aunque tienen disposiciones comunes a las dos.

El procedimiento de declaración de procedencia tiene por objetivo autorizar la procedencia de un proceso penal por la comisión de un delito, háblese de iniciación o prosecución, en tanto que, en el juicio político el objetivo consiste en la destitución del funcionario público y su inhabilitación por el tiempo correspondiente, motivada no por la comisión de un delito, sino por su responsabilidad política⁶⁶ en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.⁶⁷

⁶⁴ Artículo 113 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

⁶⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México: Departamento del Distrito Federal, 1990, p. 481.

⁶⁶ Las causales por las cuales se podrá iniciar Juicio Político son las siguientes: i) el ataque a las instituciones democráticas; ii) el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; iii) las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; iv) el ataque a la libertad de sufragio; v) la usurpación de atribuciones; vi) cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación o uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; vii) las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y viii) las violaciones sistemáticas o graves a

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

Por último, cabe señalar que los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.⁶⁸

Respecto del artículo 170. La Mesa Directiva es el órgano encargado de dirigir las funciones del Pleno del Congreso y de la Comisión Permanente, en su caso, en las sesiones que se celebren durante su ejercicio constitucional, y se integrará por un Presidente, dos Vicepresidentes, primero y segundo, dos Secretarios propietarios y dos Secretarios suplentes.

La Mesa Directiva, bajo la autoridad de su Presidente, debe cumplir los siguientes objetivos: a) Preservar la libertad de las deliberaciones en el recinto de sesiones; b) Cuidar de la efectividad del trabajo legislativo, y c) Aplicar con imparcialidad las disposiciones de esta Ley y los acuerdos del Pleno.

La Comisión Permanente –que funcionará en los periodos de receso del Congreso– será electa en la penúltima sesión de cada periodo ordinario, integrándose por doce miembros, que serán en su orden: un Presidente, dos Vicepresidentes, dos Secretarios y siete Vocales. Por cada Secretario y Vocal Propietario se elegirá un suplente.

Ahora bien, por lo que hace a las Comisiones y Comités ordinarios, éstos tendrán el carácter de definitivos y sus integrantes fungirán por todo el periodo de la Legislatura, debiendo ser designados dentro de los primeros quince días del primer año de ejercicio, pudiendo, en su caso, ser modificada la integración de dichos órganos colegiados.

Es un derecho de los diputados el formar parte de una comisión o comité, pero podrá suspenderse temporal o definitivamente o removerse del cargo a quien integre alguna Comisión o Comité, por causas graves o por inasistencia en más de tres ocasiones, en tal caso el Congreso realizará el nombramiento del o de los Diputados sustitutos, con el carácter de temporal o definitivo, para completar el año para el que fue designado el removido.

En cuanto a la integración de cada Comisión y Comité, ésta será de cinco Diputados, salvo lo que expresamente prevea la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero para determinadas Comisiones. Contando toda Comisión y Comité, ordinarios o especiales, con un Presidente y un Secretario; procurando que en su integración se refleje la pluralidad del Congreso. Asimismo, cualquier miembro de la Legislatura podrá participar en los trabajos de las Comisiones de las que no forme parte, con derecho a voz pero sin voto, teniendo en cuenta los términos que acuerde la Comisión respectiva.

Las Comisiones ordinarias del Congreso del Estado, son las siguientes: de Gobierno; de Asuntos Políticos y Gobernación; de Estudios Constitucionales y Jurídicos; de Presupuesto y Cuenta Pública; de Hacienda; de Justicia; de Seguridad Pública; de Protección Civil; de Participación Ciudadana; de Derechos Humanos; de Atención a

los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del distrito Federal.

⁶⁷ Para mayor profundidad acerca del tema de Juicio Político consúltese: Esparza Frausto, Abelardo, *El Juicio Político*, México: Tribunal Superior de Justicia de Zacatecas, 2001; y Mora Donatto, Cecilia, *Principales Procedimientos Parlamentarios*, México: LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, 2000.

⁶⁸ Artículo 5º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

Migrantes; de Desarrollo Urbano y Obras Públicas; de Transporte; de Desarrollo Social; de Salud; de Educación, Ciencia y Tecnología; de Desarrollo Económico y Trabajo; de Artesanías; de Turismo; de Desarrollo Agropecuario y Pesquero; de Asuntos Indígenas; de Equidad y Género; de Asuntos de la Juventud; de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable; de Examen Previo; Instructora, y de Vigilancia y Evaluación de la Auditoría General del Estado.

El listado de Comisiones enunciadas no es de carácter limitativo sino enunciativo, toda vez que se podrán incrementar a juicio del Congreso, teniendo a su cargo el trámite y la resolución de los asuntos relacionados con su competencia, así como las que expresamente les delegue el Pleno.

Los Comités ordinarios del Congreso del Estado tendrán a su cargo los asuntos relacionados al funcionamiento administrativo del propio Congreso. Los Comités son los que a continuación se enuncian: de Administración; de Biblioteca e Informática; de Gestoría, Información y Quejas, y del Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”.

Tienen el carácter de especiales aquellas Comisiones y los Comités que se integren para tratar o atender asuntos que no sean competencia de alguna Comisión o Comité ordinario; su carácter será transitorio y conocerán sólo de los hechos que hayan motivado su integración. Son Comisiones especiales, entre otras: la investigadora; las encargadas de representar al Congreso en los actos públicos a los que el Presidente de la Mesa Directiva no pudiese asistir, así como para la observancia del ceremonial del Congreso; para visitar a Diputados que se encuentren enfermos o en caso de fallecimiento de algún pariente cercano de alguno de éstos y en otros casos análogos a los descritos; las de cortesía, y aquellas que el Pleno del Congreso o la Comisión Permanente, en su caso, designen, en aquellos casos que revistan especial importancia.

El proceso legislativo en nuestro país se conforma de las siguientes etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de su vigencia. El derecho para iniciar leyes, en el Estado de Guerrero, no corresponde a cualquier persona, y aunque el artículo 126 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, establece la posibilidad de iniciar Leyes o Decretos a los Ciudadanos, en los términos que establezcan la Constitución Política del Estado y la Ley de la materia, mientras no se realice la reforma al artículo 50 de la Constitución del Estado, y no sea expedida la ley reglamentaria, el mencionado derecho sigue siendo exclusivo del Ejecutivo Estatal, de los Diputados del Estado, del Tribunal Superior de Justicia, cuando se trate de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y de los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia.

Respecto del artículo 171. En la presente disposición se establece que los diputados gozarán de las dietas y asignaciones que les permitan desarrollar sus funciones con eficiencia y dignidad, de acuerdo al presupuesto de egresos del Poder Legislativo. En término dieta es definido como el “estipendio que se da a quienes ejecutan algunas comisiones o encargos por cada día que se ocupen en ellos, o por el tiempo que ocupan en realizarlos”, o como la “retribución o indemnización fijada para los representantes en Cortes o Cámaras Legislativas”.⁶⁹

⁶⁹ Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª ed., t. I, Madrid, España: Espasa Calpe, 2001, p. 821.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

A decir de Rafael de Pina (1984: 32), la dieta consiste en la “cantidad que sin perjuicio del sueldo, a razón de tanto por día, percibe el funcionario o empleado durante el cumplimiento de una comisión o encargo especial, que, generalmente, tiene que ser atendido fuera de la población en que presta ordinariamente sus servicios, para cubrir los desembolsos que con tal motivo le ocasionan (gastos de viaje, hotel, etc.)”. Asimismo, enuncia que es la “cantidad que se asigna a los diputados y senadores, a los vocales de juntas o consejos de administración, a los sinodales de los tribunales de examen, etc., por el ejercicio de sus funciones”.

Elisur Arteaga y Laura Trigueros (1997: 27) señalan al respecto que “el sentido en que es usado el término (dieta) en el artículo 64 (de la Constitución General de la República)⁷⁰ es en el de retribución que se hace a un servidor público, o funcionario, concretamente a los legisladores, por los servicios que prestan y que se paga cada día”. De igual forma enuncian que “de conformidad con el art. 203 del reglamento para el gobierno interior del congreso, la dieta es la cantidad que el tesorero de cada cámara debe entregar a los legisladores por su asistencia a las sesiones”.

Ahora bien, el vocablo asignación es definido como aquella “cantidad señalada por sueldo o por otro concepto”.⁷¹ En el artículo en comento se estipulan que tanto las dietas como las asignaciones, forman parte del ingreso que permita a los legisladores locales el buen desempeño de sus actividades legislativas. Sin embargo tendríamos que diferenciar entre unas y otras. De lo enunciado líneas atrás podemos concluir que, las dietas son otorgadas a los diputados teniendo en cuenta su participación en alguna o algunas de las comisiones de que formen parte, en tanto que las asignaciones consisten en los ingresos permanentes de que gozan durante el ejercicio de sus funciones parlamentarias.

Los descuentos que se ejecuten a las dietas de los legisladores estatales, por parte de la Comisión de Gobierno –dándose cuenta de ello al Pleno o a la Comisión Permanente, se realizarán como una sanción disciplinaria, dependiendo de la falta en que incurran, las disminuciones serán por alguno de los supuestos que a continuación se enuncian: a) Se acumulen dos o más amonestaciones con constancia en el acta, en un periodo de sesiones, dicha disminución será de hasta un veinte por ciento; b) Se acumulen más de tres faltas consecutivas sin causa justificada, en un mismo periodo de sesiones, a las sesiones del Pleno, de la Comisión Permanente, de las Comisiones y Comités, en tal caso la reducción será de hasta un veinte por ciento, y c) Se viole lo previsto en el artículo 179 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, siendo en tal hipótesis, el descuento de hasta un treinta por ciento.

Gonzalo SANTIAGO CAMPOS

⁷⁰ Tal artículo constitucional establece que “los diputados y senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada y sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrá derecho a la dieta correspondiente al día en que falten”.

⁷¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Op. Cit. p. 228.

Capítulo II. De las Obligaciones de los Diputados

Artículo 172. La función de Diputado es incompatible con cualquier otro empleo o cargo, en términos de lo dispuesto por los artículos 33 y 120 de la Constitución Política Local.

La inobservancia de lo dispuesto en este artículo se sancionará con la pérdida del cargo de Diputado mediante declaratoria del Pleno, una vez verificada e informada dicha inobservancia por la Comisión Especial Investigadora.

Artículo 173. Es obligación de los Diputados asistir a todas las sesiones que celebre el Pleno, la Comisión Permanente y a las reuniones de trabajo de las Comisiones o Comités.

Se reputará como falta a una Sesión del Pleno o de la Comisión Permanente, cuando el Diputado se presente a ellas después de que se haya aprobado el orden del día.

Cuando algún Diputado falte a más de tres sesiones consecutivas, sin causa justificada o sin previo aviso a la Presidencia, previo acuerdo del Pleno, se establecerá que renuncia a concurrir a sesiones hasta el periodo inmediato y se llamará al suplente.

Artículo 174. Se justificará la ausencia de un Diputado, cuando previamente a la sesión a la que falte, haya avisado y expuesto el motivo de su inasistencia al Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, y éste último la haya calificado de justificada.

Si la falta es del Presidente, el aviso deberá darlo a alguno de los Vicepresidentes o a la Secretaría, en ausencia de aquellos. La falta sin previo aviso, sólo se justificará por caso fortuito o fuerza mayor que haya imposibilitado al Diputado dar dicho aviso.

Artículo 175. Cuando algún Diputado se reporte enfermo, el Presidente podrá designar una Comisión de Diputados para que le visiten periódicamente hasta el término de su enfermedad. Esa Comisión deberá rendir informe de su desempeño y de las necesidades del enfermo para que, en la medida de las posibilidades del presupuesto, se sufraguen los gastos médicos. A juicio del Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, dichas funciones podrán ser asumidas por el Director de Administración del Congreso.

En el caso de que fallezca algún Diputado, se publicarán condolencias en nombre del Congreso y el Presidente designará una Comisión que asista al funeral con la representación de la Legislatura. Los gastos del sepelio correrán a cargo del Congreso.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

Artículo 176. En los casos en que un Diputado solicite licencia por tiempo definido o indefinido, las dietas correspondientes no le serán cubiertas.

Artículo 177. En los casos en que los Diputados se ausenten en forma definitiva del recinto donde sesionen, sin previa autorización de la Presidencia, se considerará falta injustificada.

Artículo 178. Los Diputados estarán obligados a presentar ante la Auditoría General del Estado su declaración patrimonial, la que deberá contener la información de aquellas actividades que les proporcionen o puedan proporcionarles ingresos económicos.

Dicha declaración deberá formularse en el plazo de sesenta días naturales siguientes a la fecha en que rindan su protesta y asuman la condición de Diputado. Asimismo, deberán presentar su declaración en forma anual y final, en términos de lo previsto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.

En caso de incumplimiento a lo ordenado en el párrafo que antecede, les serán aplicables, en lo que corresponda, las sanciones previstas en la citada Ley.

Artículo 179. Los Diputados deberán guardar la reserva de todos aquellos asuntos tratados en las sesiones secretas y evitar obstaculizar el proceso legislativo.

Artículo 180. Los Diputados no podrán invocar o hacer uso de su condición de legisladores para el ejercicio de la actividad mercantil, industrial o profesional.

Artículo 181. Es obligación de los Diputados visitar su respectivo Distrito en los periodos de receso del Congreso, o en los periodos ordinarios cuando fuere necesario; además, cerciorarse del estado que guardan los programas de desarrollo económico y de bienestar social, así como vigilar que los servidores públicos presten un servicio eficaz y honesto a la ciudadanía.

Es obligación de los Diputados rendir anualmente un informe escrito del ejercicio de sus funciones. Documento que deberá ser remitido al Congreso.

Artículo 182. Los Diputados se abstendrán de intervenir en aquellos asuntos de competencia del Congreso, en los que tengan algún interés personal; que interesen a su cónyuge, concubina o concubinario, según sea el caso, o a sus parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados, a los colaterales y a los afines hasta el cuarto grado. El que contraviniese esta disposición, incurrirá en responsabilidad.

Comentario: *Respecto del artículo 172.* Este numeral determina lo que en la doctrina se ha denominado como incompatibilidades parlamentarias. Las cuales consisten en la prohibición en la prohibición a los diputados (y en el caso del H. Congreso de la Unión, de senadores), durante el período de su encargo, de desempeñar cualquier otra comisión o empleo del Estado o de la Federación por los que disfrute sueldo.

El fundamento Constitucional en el Estado de Guerrero, de la disposición en comento, lo encontramos expresado en el artículo 33, que a la letra señala: “Los Diputados, durante el período de ejercicio de sus funciones no podrán desempeñar ninguna comisión pública o empleo dependiente de la Federación, del Estado o de algún Municipio o de sus respectivas administraciones públicas paraestatales, por los cuales disfruten sueldo, sin licencia previa del Congreso, con excepción de la docencia y de la beneficencia pública o privada. Obtenida la licencia respectiva se suspenderá el ejercicio de las funciones representativas mientras dure el nuevo cargo. // La infracción de esta disposición será sancionada con la pérdida del carácter de Diputado, previa resolución del Congreso”.

Asimismo, el artículo 120 constitucional, enuncia que “ningún ciudadano podrá desempeñar a la vez dos o más cargos de elección popular del Estado o de la Federación, pero podrá optar por el que prefiera, entendiéndose renunciados los demás. Tampoco podrán reunirse en un individuo dos o más empleos del Estado, salvo que sean de los ramos de docencia o beneficencia pública y su desempeño no resulte incompatible”.

Los objetivos primordiales de la incompatibilidad parlamentaria son: garantizar el cumplimiento del principio de la división de poderes, asegurar y preservar la independencia y control político que el Poder Legislativo ejerce sobre el Ejecutivo y evitar que los representantes populares distraigan su atención en otras ocupaciones ajenas a su encargo.

Respecto del artículo 173. Sesión proviene del latín *sessio*, -onis, que entre sus diversas acepciones significa “cada una de las juntas de un concilio, congreso u otra corporación”, así como “conferencia o consulta entre varios para determinar algo”.⁷²

Sesión es la reunión formal de los componentes de cada una de las cámaras legislativas o de ambas conjuntamente para tratar, discutir y diligenciar los asuntos de su respectiva competencia.

Una sesión conlleva la reunión del cuerpo legislativo para deliberar y acordar los asuntos de su competencia.

La reunión de trabajo de legisladores que se puede presenciar, sin limitante alguna, por cualquier persona interesada en ella, se ha denominado *sesión pública*. El único requisito a cubrir, es el de acatar las reglas de orden y seguridad establecidas en los ordenamientos internos, para la estancia en el recinto, en el cual se destina un área especial para los espectadores, llamado galería y en algunas ocasiones tribunas.

La publicidad de las sesiones que llevan a cabo los parlamentos, es consecuencia indefectible e inmediata de la representación popular que los mismos ostentan, y que se origina en un acto democrático realizado también públicamente y debatido en campañas teóricamente competitivas, abiertas y sinceras. Dado que la función básica de los parlamentos es la elaboración de la ley, y según la doctrina ésta es la expresión de la voluntad general, cuando los legisladores la discuten deben hacerlo de cara a los

⁷² Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22ª ed., t. II, h–z, Madrid, España: Espasa Calpe, 2001, p. 2057.

titulares de la soberanía. En consecuencia, la celebración pública de las sesiones parlamentarias se constituye en una prerrogativa de los ciudadanos que los parlamentos están obligados a respetar.

La tendencia actual es dar a las sesiones legislativas una difusión moderna, que acerque a los parlamentos a los ámbitos reales de la comunidad y los convierta, al igual que a los gobernantes y jueces, en parte de la vida diaria, en órganos vivos que interactúan con los ciudadanos comunes y corrientes y que hablan un lenguaje entendible para todos los individuos de todos los sectores. Esto se ve favorecido, según la experiencia europea y norteamericana, por los avances tecnológicos en materia de comunicación. En la actualidad, no podemos reducir el carácter público de un acto parlamentario a la sola presencia física de espectadores diversos, pues la demanda social de información se tiene que satisfacer por los medios de comunicación modernos incluidos la prensa, radio, televisión y los más recientes métodos computarizados y electrónicos.

Por *asistencia a las sesiones*, en el contexto del Derecho Parlamentario, entendemos la obligación de los parlamentarios (diputados en nuestro caso), incluso de algunos altos funcionarios, para que se presenten a las reuniones de la institución representativa (Congreso, Parlamento o Asamblea) para tratar, de acuerdo con el orden del día previamente elaborado, los asuntos que son de su competencia. Asimismo, podrá tratarse del hecho relativo a que otras personas, distintas de las señaladas, asistan a las reuniones de la institución representativa.

La mayoría de las constituciones latinoamericanas o iberoamericanas establecen, como mínimo de quórum, para que una reunión se lleve a cabo, más de la mitad del número total de los miembros de la Cámara o la mitad más uno de sus miembros, pero existen excepciones; por ejemplo, en Chile con la concurrencia de una tercera parte del total de los miembros de las cámaras se puede sesionar; en Costa Rica el quórum para que se puedan efectuar sesiones es de dos tercios del total de la Asamblea; en Cuba, Perú y Paraguay es de más de la mitad del total de los miembros y; por último, en Argentina, Bolivia y Venezuela es el de mayoría absoluta. En Italia, respecto de la Cámara de Diputados, cuando se va a deliberar en el pleno o en comisiones, se exige un quórum de reunión de la mayoría de sus componentes; para las deliberaciones en Comisión, cuando no actúen en función legislativa, se requerirá la asistencia de una cuarta parte de los miembros que la integran.

Tanto en instituciones de derecho privado, como de derecho público, el término *orden del día* es utilizado en el mismo sentido, como una guía de cuestiones a conocer en asamblea o sesión. Para el derecho parlamentario, significa la relación de puntos a tratar en las sesiones (ordinarias o extraordinarias) de un Congreso o Cámara, o en su trabajo de comisiones; lo que le permite armonía y sincronización en sus labores a efecto de evitar excesos o perturbaciones, en el desarrollo de las sesiones. En la milicia, la orden que diariamente se da por escrito a los cuerpos, para señalar el servicio del día siguiente, informales acerca de distintos asuntos, dictar disposiciones especiales y acerca de otras situaciones que a la milicia le interesan.

Ahora bien, desde el punto de vista parlamentario, la *suplencia* difiere de las figuras jurídicas de sustitución, interinato o provisionalidad, en razón del carácter previsible del sujeto suplente, previsión que normalmente no ocurre en los sustitutos, interinos y provisionales.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

Los cuerpos legislativos que adoptan la institución de la suplencia ven en ella dos ventajas fundamentales: En primer término, pretenden no privar de voz y voto a los ciudadanos de la demarcación territorial que eligió al representante que por alguna razón ya no ejerce el cargo, evitando así que el escaño permanezca vacío en tanto se elige nuevo representante. Otra razón, se fundamenta en evitar las elecciones extraordinarias, las cuales conllevan a ebulliciones políticas, al agotamiento del electorado y de los propios partidos, así como a erogaciones económicas excesivas.

La práctica mexicana determina que los suplentes sólo pueden acceder al escaño o curul cuando son llamados por la respectiva Cámara, o sea, que la suplencia no implica un derecho de representación *ipso jure* ante la falta o ausencia del propietario, lo cual supone un reconocimiento de la supremacía soberana del órgano representativo sobre el cuerpo electoral. Igual regla se observa cuando el diputado goza de licencia para ocupar algún cargo administrativo o de carácter electoral, pues al cesar estos últimos sólo podría regresar al Congreso si su Cámara lo admite o lo solicita, debido fundamentalmente a razones de orden político de carácter coyuntural.

La suplencia de los miembros de las cámaras, por el contrario, implica la posibilidad de una sustitución inmediata del legislador en el momento en que ocurre la falta absoluta o temporal del propietario. En efecto, para que en México un suplente asuma el cargo, no basta con la ausencia del titular, sino que deben ocurrir las siguientes hipótesis:

- a. Que el suplente esté dispuesto a sustituir al propietario en el momento de la falta;
- b. Que el suplente no esté impedido para ejercer el cargo;
- c. Que la Cámara, por conducto de su directiva (lo que normalmente se acompaña de un acuerdo político de los grupos parlamentarios) llame al suplente, lo cual muestra la existencia de una “institución” que bien podríamos denominar de “llamamiento”, sin mediar la cual no se abren las puertas congresionales del suplente;
- d. Que el suplente rinda su protesta ante el Pleno de la Cámara respectiva.

El espíritu de las suplencias es el asegurar la función normal de la institución, cubriendo así las ausencias temporales o permanentes de los miembros de una Legislatura. Es por esta razón que en las elecciones los partidos registran a los candidatos por parejas (fórmulas), uno como propietario y otro como suplente. De esta manera los electores votan por dos personas determinadas y otorgan a ambas por igual el mandato representativo, el cual sólo se actualiza en quien asume tácticamente el cargo, lo que normalmente ocurre en la persona del propietario o titular.

Respecto del artículo 174. Ausencia en términos comunes se define como el “tiempo en que alguien está ausente”.⁷³ En el Derecho Parlamentario, por absentismo a las sesiones entendemos el hecho relativo a que uno o más parlamentarios u otros funcionarios o particulares no se presenten a las reuniones del Congreso, del Parlamento o de la Asamblea, a tratar, de acuerdo con el orden del día, los asuntos que son de su competencia. Al respecto, tanto en Iberoamérica como en Europa, la sanción por absentismo a las sesiones es regulada en los reglamentos parlamentarios y no en las constituciones.

⁷³ Ibidem, p. 250.

Es claro que, cuando se tiene una causa justa para dejar de asistir a las sesiones de Congreso, y el presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, según sea el caso, califique dicha causa como justificada, no se tiene que sancionar al diputado. Sin embargo, se debe ser muy cauteloso en canto al número de faltas, pues aunque sean causas muy justificables, salvo el caso de enfermedad, los legisladores locales deben estar presentes en las sesiones puesto que se les paga por la actividad que realizan, teniendo por ello una obligación jurídica, además de tener una obligación moral, con todas aquellas personas que los eligieron como sus representantes ante el Congreso del Estado, y al no asistir implica que no se encuentren representados en el congreso los intereses de esos ciudadanos.

Se justificará las faltas de los diputados sólo por caso fortuito o fuerza mayor, por lo cual le haya sido imposible dar aviso de la causa de su ausencia. A decir del maestro Gutiérrez y González, podemos definir el caso fortuito o fuerza mayor como “un acontecimiento futura cuya realización está fuera del dominio de la voluntad humana, pues no se le puede prever o aún previéndolo no se le puede evitar. Su efecto es que se impide a una personas cumplir con la conducta que debió observar conforme a la ley, o a una obligación *lato sensu*, originando con ello un detrimento patrimonial a otra persona”.⁷⁴

Además señala que un concepto menos técnico pero sí más descriptivo, pues une la noción de caso fortuito o fuerza mayor con su efecto, es el siguiente: “es un fenómeno de la naturaleza, o un hecho de persona con autoridad pública, temporal o definitivo, general –salvo caso excepcional–, insuperable, imprevisible, o que previéndose no se puede evitar, y que origina que una persona realice una conducta que produce a otra persona, un detrimento patrimonial, contraría a un deber jurídico *stricto sensu* o a una obligación *lato sensu*”.⁷⁵

Respecto del artículo 175. Este numeral, más que una obligación es un deber, pero no individual sino colectivo, puesto que independientemente de la corriente ideológica o partidista, en los grupos de trabajo, en nuestro caso de legisladores que en su conjunto forman el Congreso Estatal, deben existir lasos de amistad, fraternidad, hermandad o solidaridad, pues, si bien es cierto que no todos los grupos deben amarse en el estricto sentido de la palabra, sí deben guardar respeto y respaldo para con sus colegas, porque si no son ellos mismos quienes se brinden apoyo y ayuda entonces ¿quién se los dará?

Es así como se establece la posibilidad de que se cree una comisión especial para visitar a todo aquel legislador que se encuentre enfermo, si el Presidente del Congreso lo considera necesario, estando obligados los diputados de dicha comisión emitir un informe de su función, además, se establece la posibilidad de que las necesidades médicas del enfermo sean cubiertas por el presupuesto.

Cuando las circunstancias sean tan graves como es el caso del fallecimiento de un diputado, será designada una comisión para que, en representación de la Legislatura, acuda al funeral, y los gastos serán cubiertos por el Congreso. Además de que publicarán las condolencias en nombre del Congreso.

Respecto del artículo 176. El vocablo licencia es un documento en el que consta un permiso o autorización; su etimología proviene del latín licencia que significa permiso;

⁷⁴ Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, 11ª ed., México: Porrúa, 1996, p. 606.

⁷⁵ Ídem.

libertad de *licens*, participio activo, estar permitido, ser lícito. En términos generales, la licencia otorga, cede o faculta a un individuo, para realizar determinado acto.

En el ámbito del derecho, el término licencia suele emplearse como una autorización por parte de la autoridad que permite al gobernado obtener, después de cumplir con determinados requisitos, la facultad de obrar conforme a las normas jurídicas. Asimismo, se emplea el término referido, para hacer alusión a la falta temporal de asistencia al trabajo por tiempo determinado, por parte de un empleado público o privado, previa autorización del jefe o superior jerárquico.

En ese sentido, en el derecho parlamentario, la licencia es la autorización que otorga el Presidente del órgano legislativo a los miembros del mismo, para ausentarse de sus labores por un tiempo, ya sea por enfermedad o para desempeñar alguna otra función pública; dicho permiso puede ser con o sin goce de sueldo.

La licencia parlamentaria impide el desempeño de dos o más funciones públicas y que el legislador se distraiga de sus tareas o no les dedique el tiempo necesario; o bien, que alguna enfermedad le impida asistir a sesiones, que de ser grave, lo sustituye el suplente.

La parte final del artículo en comento establece una regla por demás común, ya que la actividad parlamentaria, como toda tarea humana que es remunerada, al igual que la de los diputados locales, cuando no realicen su labor cotidiana no deben recibir los emolumentos (llamados “dietas”) respectivos.

Respecto del artículo 177. El artículo que se comenta es bastante coherente, sin embargo, en la actualidad los parlamentarios, de los Congresos Estatales y del Congreso de la Unión, siguen ausentándose de las sesiones, y a pesar de ello cobran sus dietas completas, lo cual trae como resultado que el erario nacional gaste fondos que podrían invertirse en otras necesidades.

Ahora bien, cuando se incumple un deber, como es el de asistir a las sesiones del congreso, debe existir una penalidad, a este respecto encontramos un primer antecedente en el artículo 36 de la Constitución de 1824, que dispone: “... y compeler, respectivamente, a los ausentes bajo las penas que designe la ley”. El anteproyecto de Constitución de Venustiano Carranza buscaba erradicar el ausentismo de los parlamentarios que residían fuera del Distrito Federal, con lo cual formalmente la Constitución de 1824 y la de 1917 lo han regulado, así como las constituciones estatales.

Respecto del artículo 178. Para tener control de las actividades remunerativas que desempeñen los legisladores locales, se establece la obligación de presentar ante la Auditoría General del Estado, su declaración patrimonial.

La Ley de responsabilidades de servidores públicos, en su artículo 46, obliga a todo servidor público a presentar con oportunidad y veracidad la declaración de su situación patrimonial ante la Contraloría de Gobierno, debiendo cumplir con tal obligación, dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la toma de posesión (artículo 78). Asimismo, se establece por el artículo 77 de la citada ley, la obligación a los diputados para presentar declaración anual de su situación patrimonial ante el misma Contraloría.

Si transcurrido el plazo de sesenta días, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, quedará sin efecto el nombramiento respectivo previa declaración de la Contraloría, lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración anual.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

Por último, la Contraloría expedirá las normas y los formatos bajo los cuales los diputados deberá presentar la declaración de situación patrimonial, así como los manuales e instructivos que indicarán lo que es obligatorio declarar (artículo 79).

Respecto del artículo 179. Se denomina *sesión secreta* a la reunión en la que los legisladores tratan asuntos internos de la Cámara, o aquellos que sean calificados previamente como reservados. La razón de la existencia de este tipo especial de sesiones, consiste en que se debe dar a los parlamentos la oportunidad de tratar en privado los puntos internos que conciernen a su organización y vida administrativa, así como aquellos que por razones de seguridad nacional o de Estado, ameriten discreción en su trato y sigilo en su desarrollo. En ciertos parlamentos basta con que alguno o algunos de los miembros de la Cámara, o bien el Presidente de la Mesa Directiva, estimen que determinado negocio debe ventilarse con reserva, para que se acuerde la celebración de una sesión secreta, como ocurre en México y en Venezuela. Sin embargo, hay órganos legislativos en los que también se permite al representante del Poder Ejecutivo solicitar una sesión secreta, como ocurre en los casos argentino y francés. Generalmente, la sesión secreta se realiza a puerta cerrada, permaneciendo en la sala los miembros del Congreso y las personas que expresamente se autorice, aunque hay reglamentos que especifican, según el caso, quiénes pueden asistir a la misma. Las discusiones que tienen lugar en este tipo de sesiones no podrán ser transcritas ni reproducidas, únicamente se levanta el acta correspondiente, que es resguardada por la Mesa Directiva. De igual forma, los asistentes están obligados a guardar sigilo y discreción con respecto a los temas en ellas tratados.

La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero establece en su artículo 105 que “las sesiones podrán ser ordinarias, urgentes, secretas, permanentes y solemnes”, siendo la fracción III la que señala cuales serán los asuntos materia de sesión secreta, en las siguientes hipótesis: a) Los asuntos que con nota de “secretos” sean dirigidos al Congreso por el Gobernador del Estado; y b) Los asuntos que determine la Mesa Directiva, que requieran de reserva.

Respecto del artículo 180. Es obvio que la actividad de servidor público de los diputados no debe ser utilizada por los legisladores para ejercer alguna otra función de carácter particular, debido a que han sido electos por los ciudadanos para representar sus intereses ante el Congreso del Estado, teniendo la obligación de dedicarse íntegramente a la labor por la cual han sido elegidos.

Sin embargo, es por todos conocido que muchos legisladores, se valen de su puesto público para ejercer presión en asuntos de carácter privado en que tienen algún tipo de interés, así como para llevar a cabo el tan indeseable tráfico de influencias, pero mientras no existe una prohibición tajante para que se ejerza al mismo tiempo la actividad pública de legislador y alguna privada que le representen ganancias pecuniarias, seguirá presentándose ésta doble función que pueden tener los diputados.

Consideramos que la actividad pública no puede intercalarse con la privada, pues si se desea incursionar en los negocios, la industria o ejercer una profesión, se debe renunciar al servicio público, más aún si se es representante popular, puesto que si está desempeñando esta tarea deberían hacerlo de tiempo completo, porque como reza un dicho popular “no se puede servir al mismo tiempo a dos amos”, o bien, apliquemos uno más claro “no se puede silbar y comer pinole al mismo tiempo”.

Respecto del artículo 181. Como hemos afirmado, la función del legislador debe ser de tiempo completo, por tal razón los diputados tienen la obligación, en los recesos del

Congreso, de visitar el distrito en que fueron electos, para que puedan verificar el estado en que se encuentran los programas de desarrollo económico y de bienestar social, además de supervisar la eficacia y honestidad del servicio que presten a los ciudadanos los servidores públicos. También, deben asistir los diputados a su distrito, en los períodos ordinarios del Congreso, cuando su presencia se considere indispensable.

Cuando existe algún tipo de representación es lógico que se pida un reporte de cómo se ha ejercido dicho encargo, el caso de los diputados no es la excepción, pues éstos tienen la obligación de presentar ante el Congreso un informe del ejercicio de sus funciones.

Respecto del artículo 182. Los legisladores como todo servidor público tienen la obligación de desempeñar su encargo con lealtad, honradez, legalidad, imparcialidad y eficiencia, siendo para ello necesario, cumplir con la máxima diligencia al servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión, que cause la suspensión o deficiencia del servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.

Es por ello que, deberán excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tengan interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que los diputados formen o hayan formado parte.

La sanción a que se podrían hacer merecedores los diputados que incumplan con la disposición en comento, puede ser alguna de las siguientes: a. Apercibimiento privado o público; b. Amonestación privada o pública; c. Suspensión; d. Destitución del puesto; e. Sanción económica, y, f. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.⁷⁶

Gonzalo SANTIAGO CAMPOS

Capítulo III. De la Suspensión y Pérdida de la Condición de Diputado

Artículo 183. El Diputado quedará suspendido de sus derechos y deberes parlamentarios:

- I. Cuando solicite licencia para separarse del cargo;
- II. En los casos en que así proceda por la aplicación de las normas de disciplina parlamentaria establecidas en esta Ley;
- III. Cuando el Congreso acuerde la declaratoria de procedencia de causa, y
- IV. Por sentencia judicial firme que declare el estado de interdicción.

Artículo 184. Se perderá la condición de Diputado por muerte, renuncia, destitución o extinción del mandato.

⁷⁶ Artículo 52 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.

Comentario: *Respecto del artículo 183.* En el caso de la fracción I de este artículo, cuando la licencia solicitada por el Diputado, sea por tiempo definido o indefinido, la consecuencia inmediata de la suspensión por licencia será de conformidad con el artículo 176 de la citada ley, que las dietas correspondientes no le serán cubiertas.

Es dable precisar que, si un individuo es electo diputado local, y posteriormente solicita y obtiene licencia temporal para separarse de su cargo, y durante el período que dura esa separación, es aprehendido con motivo de la supuesta comisión de hechos delictivos acaecidos con anterioridad a la solicitud de dicha licencia, es lógico que se violaría la prerrogativa de inmunidad constitucional conocida como el fuero, porque con ese acto, el poder legislativo local, es privado de uno de sus miembros, como lo es su diputado, por intervención de una jurisdicción extraña, sin participación, consentimiento, autorización o control, al menos del órgano competente para declarar la procedencia de dicha responsabilidad penal, que lo es el cuerpo legislativo del Estado.

La fracción II, establece la hipótesis de suspensión de un Diputado cuando: a) Viole lo previsto en el artículo 179 de la Ley Orgánica cuyo contenido de este precepto es la obligación que tienen los diputados de guardar la reserva de todos aquellos asuntos tratados en las sesiones secretas y evitar obstaculizar el proceso legislativo; b) La abstención de portar algún arma dentro del Recinto, y, c) Contenerse de conducirse con violencia física en el desarrollo de cualquier sesión o acto oficial del Congreso.

Además de la suspensión por la violación al contenido del artículo 179 de la Ley Orgánica también podrá disminuirse su dieta hasta en un treinta por ciento, esto, en términos de los que preceptúa los artículos 194 y 195 de la propia ley.

La fracción III del artículo motivo del comentario (183), establece que se estará en presencia de la figura jurídico administrativa de la suspensión de un Diputado cuando el Congreso acuerde la declaratoria de procedencia de causa y sobrevenga ésta en términos de lo que establecen los artículos 112 y 113 de la Constitución Política del Estado.

En este contexto cuando un Diputado comete delito y la denuncia procede el Ministerio Público puede investigar; pero, antes de llegar a consignar, debe solicitarse el desafuero actualmente denominado requisito de procedencia.

La figura del desafuero no es un prerrogativa renunciable, sino parte de los derechos de los Diputados, cuya finalidad es la de eliminar las acusaciones sin fundamento y obvio de esta manera proteger la investidura de los servidores públicos en el ejercicio de la función legislativa.

Debe quedar precisado que el desafuero no prejuzga la responsabilidad penal de los servidores, ya que puede darse el caso que al término de todas las etapas e instancias del proceso penal, se decretará la absolución del desaforado legislador, circunstancia que permitiría que se reintegrara en sus funciones de Diputado.

En ese sentido lo dio a entender el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia P./J. 38/96, Novena Época, consultable en la página 387 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Junio de 1996, cuyo contenido es:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DESAFUERO, PROCEDIMIENTO DE. SUS NOTAS DISTINTIVAS. *La declaración de procedencia o de desafuero, como tradicionalmente se le conoce, es diferente al juicio político; constituye un requisito de procedibilidad sin el cual no se puede ejercitar la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales y, por tanto, es un*

procedimiento autónomo del proceso que no versa sobre la culpabilidad del servidor, es decir, no prejuzga acerca de la acusación. El resultado del primero no trasciende necesariamente al sentido del fallo en el proceso penal. Por eso, la Constitución Federal atinentemente prevé que una resolución adversa de la Cámara de Diputados para suprimir del fuero a determinado servidor público no impide que cuando éste haya concluido el ejercicio de su encargo, el procedimiento inicie o continúe su curso, si no ha prescrito la acción penal.

Sobre el tema es ilustrativa la tesis sostenida por la entonces Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consultable en la página 1469 del Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XCVII, cuyo rubro y texto son:

ACCIÓN PENAL, NO ES PRIVATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO. Las funciones persecutorias de los delitos no son privativas del Ministerio Público como erróneamente asegura la jurisprudencia en vigor de esta Suprema Corte, ya que, *verbi gratia*, en lo que atañe a los altos funcionarios de la Federación, *el ejercicio de la acción penal en cierta clase de delitos por ellos cometidos, se atribuye a la Cámara de Diputados, en el gran jurado que aplique a los precitados funcionarios delincuentes, las penas políticas del desafuero y la consiguiente pérdida del cargo de elección popular.*

Por último, la fracción IV del artículo 183 de la mencionada ley prevé como causal de suspensión del carácter de diputado la declaratoria por sentencia judicial firme de estado de interdicción, consistente en haber sido declarado con una incapacidad legal por concurrir alguna de las discapacidades ya sea de carácter físico, sensorial, intelectual, emocional, mental o varias de ellas a la vez, que no permita a la persona gobernarse, obligarse o manifestar su voluntad, por sí mismo.

En efecto para que proceda como causal de suspensión en el carácter de Diputado es necesario que quede firme la sentencia que dicte ese estado, porque la sentencia que declara la interdicción es declarativa y constitutiva, ya que, aparte de que proclama el estado de incapacidad, crea una relación jurídica y da nacimiento a un nuevo estado, motivo por el que, precisamente por su carácter de constitutiva sus efectos empiezan cuando ha alcanzado la autoridad de cosa juzgada, circunstancia requerida por la fracción IV del artículo 183 de la LOPLEG número 286.

Resulta ilustrativo al comentario respecto del estado de interdicción el criterio emitido por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito consultable la página 259 del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, instancia Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo: XI, Abril de 1993, cuyo rubro y texto son:

INCAPACIDAD DE EJERCICIO, SÓLO PUEDE TENERSE COMO EXISTENTE CUANDO HAYA SIDO DECLARADO EN ESTADO DE INTERDICCIÓN POR UNA SENTENCIA JUDICIAL QUE HAYA CAUSADO EJECUTORIA LA. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIAPAS). Por principio elemental de seguridad jurídica, la incapacidad de ejercicio legal sólo puede tenerse como existente cuando la persona haya sido declarada en estado de interdicción por una resolución judicial pronunciada por un juez competente y que haya causado ejecutoria, tal como se desprende del artículo 456 del Código Civil para el Estado de Chiapas en relación con el numeral 899 del Código de Procedimientos Civiles; por tanto, si no existe tal declaración, el quejoso se encuentra en aptitud de ejercer por sí mismo los derechos y obligaciones de los que es titular.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

Así como el emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, consultable en la página 301 del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo II, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1988, que establece:

INTERDICCIÓN, SENTENCIA QUE LA DECLARA. SU NATURALEZA. La sentencia que declara la interdicción es declarativa y constitutiva, en tanto que, aparte de que proclama el estado de incapacidad, crea una relación jurídica y da nacimiento a un nuevo estado, motivo por el que, precisamente por su carácter de constitutiva, como generalmente sucede con ese tipo de fallos, sus efectos empiezan cuando ha alcanzado la autoridad de cosa juzgada.

Luego, con motivo de la suspensión, no podrá ejercer las facultades que le confiere el artículo 170 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero número 226, que implican la imposibilidad de: a) Elegir y ser electos para integrar la Mesa Directiva del Congreso, la Comisión Permanente, las Comisiones y Comités del Congreso del Estado; b) Asistir con voz pero sin voto a las sesiones de las Comisiones y Comités de las que no formen parte; c) Participar en los trabajos, deliberaciones, debates, comparencias y, en general, en los procedimientos previstos en esta Ley; d) Proponer al Pleno del Congreso iniciativas de Leyes y Decretos al Congreso de la Unión; e) Presentar proposiciones y denuncias; f) Gestionar ante las autoridades la atención de las demandas de sus representados; g) Representar al Congreso en los foros, consultas y reuniones para los que sean designados por el Pleno o por la Mesa Directiva; h) Contar con el documento e insignia que los acredite como Diputados, y i) Los demás que expresamente prevean la Constitución y esta Ley.

Asimismo con motivo de la suspensión, los diputados no tendrán que cumplir con las obligaciones que prevén los artículos 172 a 182 de LOPLEG, es decir no tendrán la obligación de: a) Abstenerse de ejercer otro empleo; b) Asistir a todas las sesiones que celebre el Pleno, la comisión Permanente y a las reuniones de trabajo de la Comisiones o Comités; c) Acudir a las sesiones del Pleno o de la Comisión Permanente, antes de que se haya aprobado el orden del día; d) Guardar la reserva de todos aquellos asuntos tratados en las sesiones secretas y evitar obstaculizar el proceso legislativo; e) Invocar o hacer uso de su condición de legisladores para el ejercicio de la actividad mercantil, industrial o profesional; f) Visitar su respectivo Distrito en los períodos de receso del congreso, o en los períodos ordinarios cuando fuere necesario; g) Cerciorarse del estado que guardan los programas de desarrollo económico y de bienestar social, así como vigilar que los servidores o públicos presten un servicio eficaz y honesto a la ciudadanía; h) Rendir anualmente el informe escrito del ejercicio de sus funciones; i) La abstención de intervenir en aquellos asuntos de competencia del Congreso, en los que tengan un interés personal; que interesen a su cónyuge, concubina o concubinario, según sea el caso, o a sus parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados, a los colaterales y a los afines hasta el cuarto grado (art. 182).

Respecto del artículo 184. Este precepto prevé las causas por las cuales se pierde la condición de diputado entre las cuales se encuentra: a) la pérdida de la vida del nombrado Diputado. Con relación a este inciso, es loable el contenido del artículo 175 de la Ley Orgánica puesto que prevé en su párrafo segundo que “en el caso de que fallezca algún Diputado, se publicarán condolencias en nombre del Congreso y el Presidente designará una comisión que asista al funeral con la representación de la legislatura. Los gastos del sepelio correrán a cargo del Congreso”; b) Renuncia. Implica apartarse o dejar voluntariamente el cargo de Diputado y con ello los derechos y obligaciones que se tenía

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

por razón del nombramiento de legislador local y, por ende, sobreviene la pérdida de la condición de Diputado; c) Por destitución. Uno de los motivos por los cuales puede ser destituido un Diputado, cuando este infrinja lo dispuesto en el artículo 172 de LOPLEG, cuenta habida ya que la función de Diputado es incompatible con cualquier otro empleo de conformidad con lo establecido en los artículos 33 y 120 constitucionales locales, por lo que la inobservarse este aspecto, trae como consecuencia la pérdida del cargo; d) Extinción del mandato. Esta causal de pérdida de condición de diputado, sobreviene en el momento en que concluye el período legislativo por el cual fue electo el Diputado, al vencer el plazo en el ejercicio de sus funciones de Diputado.

Soyla Rosa CÁRDENAS BAHENA

Capítulo IV. De la Ética Parlamentaria

Artículo 185. Los Diputados guardarán el debido respeto y compostura en el interior del recinto oficial, en las sesiones y en todo acto de carácter oficial.

Artículo 186. Los Diputados observarán las normas de cortesía y el respeto parlamentario para con los integrantes del Congreso y funcionarios e invitados al recinto oficial o a todo acto del Congreso.

Artículo 187. Los Diputados en el ejercicio de sus funciones, tanto en el recinto oficial como fuera de él, observarán una conducta y comportamiento acorde con la responsabilidad de representantes del pueblo.

Artículo 188. Los Diputados durante sus intervenciones en la tribuna o en cualquier acto oficial, se abstendrán de afectar o lesionar la dignidad de cualquier compañero, servidor público o ciudadano.

Comentario: En cualquier ámbito del servicio público se exige un desempeño ético, entendiendo por éste la concordancia de la conducta con ciertos valores que en un momento dado son considerados como ideal por la sociedad.

Si atendemos al momento de independencia y consolidación nacional que vive nuestro país en el siglo antepasado, comprenderemos la exigencia de que fuera el patriotismo uno de tales valores. Así, los discursos parlamentarios del siglo XIX son ejemplo perenne de la ética parlamentaria. Hombres de su época, y para su época, los legisladores decimonónicos legaron en sus discursos la medida exacta del compromiso que exige el servicio público y la amorosa adhesión a la Patria. Si el héroe epónimo había advertido ya que primero estaba la patria, no era el primero en resaltar una visión nacionalista. Morelos, en los Sentimientos de la Nación, había sentado ya las bases de un nacionalismo férreo que luego sería trastocado en la segunda mitad del siglo XIX y del que el siglo XX vería un abuso a veces intolerable.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

En los inicios del siglo XX los discursos de Eduardo Neri y de Belisario Domínguez son ejemplo inigualable de una ética al servicio de la Patria, pero se advierte un compromiso social mucho más marcado que en el siglo precedente. El Constituyente de 1917 haría palpable esta nueva perspectiva.

Si buscáramos los valores que deben permear la conducta de los parlamentarios, seguramente encontraríamos una enorme variedad. Pero entre ellos se encontrarían de manera inequívoca la honradez, la imparcialidad, la independencia, el patriotismo, la solidaridad, entre otros valores a perseguir.

Debe distinguirse, además, que la conducta ética puede definirse a través de dos tipos de reglas: unas, de naturaleza jurídica que traen aparejada una consecuencia jurídica; otras, de carácter moral que sólo tienen como mecanismo de realización el actuar conciente del legislador.

En el caso particular, el capítulo en comento se denomina “De la ética parlamentaria”, y se trata de normas jurídicas imperfectas, por cuanto no traen aparejada consecuencias para el supuesto de incumplimiento.

Debe decirse que en el ámbito federal, se ha pretendido instaurar un reglamento de ética parlamentaria, que desgraciadamente no ha tenido éxito, y cuyo proyecto recogemos aquí, para conocimiento de los lectores:

*Iniciativa que contiene proyecto de decreto del Reglamento de Ética Parlamentaria:*⁷⁷

Art. 1º. El Reglamento de Ética Parlamentaria regula la conducta moral de las personas investidas con el cargo de Legislador o Legisladora de la República; y se rige por los principios democráticos que inspiran a nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Art. 2º. Este Reglamento tiene por finalidad orientar la función parlamentaria, a fin de que, los legisladores mantengan un comportamiento ejemplar, que contribuya a elevar su prestigio tanto profesional como el de la institución que representan, para así responder a la confianza depositada por los electores.

Art. 3º. Los legisladores deben adecuar su conducta pública a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de las leyes federales, de la Ley Orgánica del Congreso, de su Reglamento para su Gobierno interior y del presente Reglamento de Ética.

Art. 4º. Los legisladores cumplen funciones destinadas a satisfacer el interés público y bien común. El ejercicio de sus funciones constitucionales y legales deberá estar siempre revestido de una entrega honesta y leal en la que siempre prevalecerá el citado interés público y bien común sobre cualquier interés particular.

Art. 5º. Los legisladores deben desarrollar su función siempre con honradez, transparencia, justicia, responsabilidad, medida, discreción y seriedad, y su desempeño deberá admitir en todo caso el escrutinio de los ciudadanos. Los legisladores deben cuidar que su conducta pública dignifique el cargo que ejercen.

Art. 6º. Los valores éticos parlamentarios constituyen el conjunto de principios consignados en este código así como la lealtad y cooperación con todos los servidores públicos e instituciones de la República.

Art. 7º. Son deberes de los legisladores:

⁷⁷ Tomada de Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, *Ética del legislador*, México: Porrúa, 2004, pp. 80-82.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

- I. Conservar la dignidad y el decoro propios de su investidura.
 - II. Proceder con diligencia en el ejercicio de su cargo.
 - III. Asistir con puntualidad a las sesiones plenarias y las de comisiones a que estén asignados.
 - IV. Tratar a toda persona con respeto y sin ningún elemento de discriminación.
 - V. Todas las demás obligaciones contenidas en la Constitución General de la República, en las leyes federales, en la Ley Orgánica y en el Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General.
- Art. 8º. Son incompatibles con la función legislativa:
- I. Las causas a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos.
 - II. Solicitar o aceptar pago de honorarios en actividades a las que haya sido invitado en su calidad de legislador.
 - III. Solicitar o aceptar de gobiernos extranjeros, empresas públicas o privadas, viajes, becas u otro tipo de beneficios por el desempeño de su función legislativa.
 - IV. El ejercicio de la profesión a que estén autorizados.
 - V. Formar parte del consejo de administración, ser administrador único o representante legal de cualquier empresa privada.
 - VI. Ausentarse injustificadamente de las sesiones plenarias y de las comisiones del Congreso General.

Artículo transitorio. Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su aprobación por el Congreso de la Unión.

David CIENFUEGOS SALGADO

Capítulo V. De las Sanciones

Artículo 189. Las sanciones disciplinarias que podrán aplicarse a los Diputados, dependiendo de la falta en que incurran, serán las siguientes:

- I. Apercibimiento;
- II. Amonestación;
- III. Amonestación con constancia en el acta, y
- IV. Disminución de la dieta.

Artículo 190. Los Diputados, además de lo establecido en el artículo anterior, podrán ser suspendidos hasta por un periodo de sesiones, en los siguientes casos:

- I. Violar lo previsto en el artículo 179 de esta Ley;
- II. Portar algún arma dentro del Recinto, y
- III. Conducirse con violencia física en el desarrollo de cualquier sesión o acto oficial del Congreso.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

El Diputado contra quien se solicite la sanción disciplinaria, tendrá derecho a que se le oiga por sí o a través de otro diputado que para el caso designe. Para la aplicación de las sanciones previstas de este artículo, se aplicará el procedimiento dispuesto por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

Artículo 191. El Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, por sí mismo o a moción de cualquier Diputado, apercibirá al legislador que deje de asistir sin causa justificada por tres veces consecutivas a las sesiones del Pleno, o a las reuniones de las Comisiones o Comités a los que pertenezca, o no guarde la reserva de los asuntos tratados en las sesiones secretas.

Lo previsto en el párrafo anterior, se aplicará independientemente de su remoción de las Comisiones o Comités de los que forme parte, así como el descuento de la parte proporcional de sus percepciones mensuales parlamentarias.

Artículo 192. Los Diputados serán amonestados por el Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, cuando:

- I. Sin justificación perturbe al Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, en el desarrollo de alguna sesión;
- II. Altere, con interrupciones, el orden de las sesiones, y
- III. Agotados el tiempo y el número de sus intervenciones, pretendiere continuar haciendo uso indebido de la tribuna.

Artículo 193. Los Diputados serán amonestados con constancia en el acta por el Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, cuando:

- I. En la misma sesión en la que se aplicó una amonestación, incurra de nueva cuenta en alguno de los supuestos previstos en el artículo anterior;
- II. Provoque un tumulto en la sesión o en cualquier acto oficial del Congreso, y
- III. Profiera amenazas, injurias o calumnias a uno o varios Diputados o servidores públicos del Estado o de la Federación. En este supuesto, a solicitud del agraviado o de algún Diputado, el Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, requerirá al infractor para que se retracte de lo expresado. De acatarlo, el Presidente ordenará que sus declaraciones no consten en el acta ni en el diario de los debates. Asimismo, podrá retractarse a iniciativa propia y será autorizado a abandonar la sesión de que se trate.

Artículo 194. La dieta de los Diputados podrá ser disminuida cuando se presente alguno de los supuestos siguientes:

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

- I. Se acumulen dos o más amonestaciones con constancia en el acta, en un periodo de sesiones;
- II. Se acumulen más de tres faltas consecutivas sin causa justificada, en un mismo periodo de sesiones, a las sesiones del Pleno, de la Comisión Permanente, de las Comisiones y Comités, y
- III. Se viole lo previsto en el artículo 179 de esta Ley.

Artículo 195. La Comisión de Gobierno aplicará aquéllas sanciones que consistan en la disminución de la dieta, de lo cual dará cuenta al Pleno o a la Comisión Permanente, según sea el caso, bajo los siguientes rangos:

- I. En los casos de las fracciones I y II del artículo 194 de esta Ley, se disminuirá hasta en un veinte por ciento, y
- II. Se disminuirá la dieta hasta un treinta por ciento, en el caso previsto por la fracción III del artículo 194 de esta Ley.

Artículo 196. Si un Diputado cometiera un hecho que pudiese constituir un delito en el recinto oficial durante una sesión del Pleno o de la Comisión Permanente, en su caso, ésta podrá suspenderse, a juicio del Presidente.

Si el hecho que pudiese constituir un delito se cometiera durante un receso o después de levantada una sesión, el Presidente lo comunicará al Pleno al reanudarse la sesión o al comienzo de la siguiente.

El Presidente informará inmediatamente a las autoridades competentes, de la comisión del hecho que pudiese constituir un delito en el recinto.

Comentario: El capítulo de sanciones no merece mayor abundamiento, pues consideramos que se trata de un capítulo bien desarrollado: se señalan las diversas sanciones disciplinarias que podrán aplicarse a los diputados, los supuestos en que procede cada una de ellas y los sujetos encargados de aplicarlas.

A saber son cinco las sanciones mencionadas: suspensión, apercibimiento, amonestación, amonestación con constancia en el acta y disminución de la dieta.⁷⁸

El procedimiento a emplear es el dispuesto por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, mismo que en todo caso respetará el derecho a ser oído antes de ser sancionado.

El apercibimiento consiste en la acción de hacer saber a una persona, en este caso a los diputados, las consecuencias de determinados actos u omisiones suyas. Conforme al artículo 191 será el Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, quien realizará el apercibimiento. Tal proceder tendrá lugar respecto del diputado que falte sin causa justificada por tres veces consecutivas a las sesiones del Pleno, o a las reuniones de las Comisiones o Comités a los que pertenezca, o que no guarde la reserva de los asuntos tratados en las sesiones secretas.

⁷⁸ Conviene señalar que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, se ocupa en el artículo 52 de las sanciones por faltas administrativas, mismas que consisten en: a) Apercibimiento privado o público; b) Amonestación privada o pública; c) Suspensión; d) Destitución del puesto; e) Sanción económica, e f) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

La amonestación consiste en hacer presente alguna situación para que se considere. En el caso de la LOPL se establece que correrá a cargo del Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, y procederá cuando algún diputado sin justificación perturbe al Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente durante el desarrollo de alguna sesión, cuando altere con interrupciones el orden de las sesiones, y cuando, agotados el tiempo y el número de sus intervenciones, pretendiere hacer uso indebido de la tribuna.

La amonestación con constancia en el acta, también correrá a cargo del Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente. Procede en los supuestos de reincidencia de los supuestos previstos para la amonestación simple (siempre y cuando sea en la misma sesión), cuando se provoque un tumulto en la sesión o en cualquier acto oficial del Congreso, y cuando se profieran amenazas, injurias o calumnias a uno o varios diputados o servidores públicos estatales o federales.

La disminución de la dieta procede, conforme al tabulador expresado en el artículo 195, cuando se acumulen dos o más amonestaciones con constancia en el acta, en un periodo de sesiones; cuando se acumulen más de tres faltas consecutivas sin causa justificada, en un mismo periodo de sesiones, a las sesiones del Pleno, de la Comisión Permanente, de las Comisiones y Comités, y, cuando se viole lo previsto en el artículo 179 de la LOPL. Será la Comisión de Gobierno la que aplicará las sanciones consistentes en disminución de dieta, y siempre dará cuenta de ello al Pleno o a la Comisión Permanente.

Asimismo se prevé que cuando un diputado cometiere un hecho que pudiese constituir un delito y esto sucediera en el recinto oficial, durante una sesión del Pleno o de la Comisión Permanente, en su caso, la sesión podrá suspenderse, a juicio del Presidente. En el supuesto de que el hecho presuntamente delictivo se cometiera durante un receso o después de levantada una sesión, el Presidente lo comunicará al Pleno al reanudarse la sesión o al comienzo de la siguiente. En todo caso se señala que el Presidente informará inmediatamente a las autoridades competentes, de la comisión del hecho que pudiese constituir un delito en el recinto. Es evidente que ello deja fuera la posibilidad de dar a conocer la existencia de un probable hecho delictuoso cuando no se hubiese cometido en el recinto oficial, sin embargo este dispositivo no debe entenderse como prohibitivo.

David CIENFUEGOS SALGADO

TÍTULO DÉCIMO **DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DEL CONGRESO**

Capítulo I. Disposiciones Generales

Artículo 197. El Congreso del Estado, para el cumplimiento de sus atribuciones, dispondrá de los siguientes órganos administrativos y técnicos:

I. Oficialía Mayor;

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

- II. Auditoría General del Estado;
- III. Dirección de Administración, y
- IV. Dirección de Comunicación Social.

Artículo 198. Los titulares de los órganos administrativos y técnicos a que se refiere este Título, serán nombrados y removidos por el Congreso a propuesta de la Comisión de Gobierno.

Artículo 199. Para ser titular de alguno de los órganos a que se refieren las fracciones I, II y III del artículo 197, se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano, de preferencia guerrerense, y estar en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Poseer título profesional en una rama afín al órgano de que se trate, legalmente expedido y registrado, así como contar con experiencia profesional mínima de tres años;
- III. Ser de reconocida honradez y no haber sido condenado ejecutoriadamente por delito intencional que amerite pena privativa de libertad, ni en juicio de responsabilidad por delito de carácter oficial;
- IV. No ser ministro de culto religioso alguno, y
- V. No desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión pública por el que se disfrute salario, excepción hecha de las actividades docentes o de beneficencia pública.

Comentario: *De los órganos administrativos.* El Título Décimo de la LOPLEG, establece tres órganos, dos de carácter administrativo y dos técnicos, que coadyuvan con el Poder Legislativo local. En el primer caso, se trata de la Dirección de Administración y de la Oficialía Mayor.

De los requisitos de los titulares. El primero de los requisitos exigidos por la Ley Orgánica para los titulares de la Dirección de Administración, de la Auditoría General y de la Oficialía Mayor, obliga a reunir las características constitucionales de tener un modo honesto de vivir y más de dieciocho años. La Ley señala que preferentemente deberá ser guerrerense, y estar en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos. Es menester recordar que esos derechos pueden perderse por aceptar condecoraciones, títulos u subordinación a naciones extranjeras, o pueden suspenderse por incumplimiento de obligaciones, por estar sujetos a un proceso penal, por sentencia ejecutoriada, por vagancia en términos de las leyes, etcétera.

El segundo de los requisitos da cuenta de la necesidad de poseer título profesional, en el caso del Auditor General deberá ser Contaduría, Administración, Derecho o disciplinas afines, y se busca que sean personas que reúnan la experiencia debida para el desempeño del cargo. Con ese requisito, el bien jurídico buscado es la profesionalidad del servidor público.

En el tercer requisito se busca una trayectoria profesional limpia, y tutela la honradez y legalidad que son principios rectores de los servidores públicos en términos de las normas constitucionales. Por otra parte, cuando la Ley Orgánica prohíbe que los ministros de culto desempeñen los cargos en comento, se entiende como el

cumplimiento del artículo 130 de la Carta Magna federal que establece la prohibición de los ministros de culto de desempeñar cargos públicos, así como también busca privilegiar el principio de imparcialidad en su ejercicio, el cual ser vería mermado si alguna persona vinculada de una forma tan estrecha a un sector determinado de la sociedad lo desempeña.

Finalmente, el último requisito tiene que ver con la idoneidad primaria en el ejercicio de las funciones, esto es, que los servidores públicos atiendan de manera prioritaria su importante cargo, así como en forma imparcial, para lo cual no deben contar con líneas de subordinación con los sectores público o privado, que limiten su actuación.

Santiago NIETO CASTILLO

Capítulo II. Del Servicio Civil de Carrera

Artículo 200. El Congreso del Estado establecerá el servicio civil de carrera de sus servidores públicos, atendiendo a la capacidad, idoneidad, rectitud, probidad, constancia y profesionalismo. El servicio civil de carrera tendrá como propósito garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo, así como fomentar la vocación de servicio y promover la capacitación permanente del personal.

El Pleno, a propuesta del Comité de Administración, expedirá el Estatuto del personal del Congreso del Estado, que deberá contener por lo menos:

- I. El sistema de mérito para la selección, promoción y ascenso de los servidores públicos del Poder Legislativo;
- II. Los principios de estabilidad y permanencia en el trabajo;
- III. El sistema de clasificación y perfiles de puestos;
- IV. El sistema salarial, y
- V. Los programas para la capacitación, actualización y desarrollo de los servidores públicos.

Artículo 201. El Congreso del Estado podrá celebrar convenios de coordinación o colaboración con los demás poderes o con instituciones públicas o privadas, con el fin de cumplir con los objetivos del servicio civil de carrera y con el estatuto del personal.

Artículo 202. El personal técnico, administrativo y de apoyo de los órganos a que se refieren las fracciones I, III y IV del artículo 197 de esta Ley, será designado por el Presidente de la Comisión de Gobierno, mediante acuerdo en el que se definirán las respectivas estructuras y plazas. Dicho acuerdo será también suscrito por el Director de Administración y se hará del conocimiento de los integrantes de la Comisión de Gobierno.

Las relaciones laborales del Congreso del Estado con sus servidores públicos, se regirán por la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.

Comentario: 1. Antecedentes y concepto. El servicio civil de carrera (en adelante SCC) es hoy en día más que una moda administrativa, una necesidad inaplazable para erradicar vicios en la operación del *personal* público. El SCC tiene sus orígenes en la Francia posrevolucionaria y republicana del siglo XVIII, cuyo modelo fue difundido con matices en otros países de Europa y de la comunidad británica de naciones hasta alcanzar a los Estados Unidos de América en las postrimerías del siglo XIX.

El servicio civil o profesional de carrera puede entenderse como un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan la entrada y salida del personal burocrático en las organizaciones públicas, así como el precio del trabajo y la competencia de los funcionarios públicos por ascender en la escala jerárquica con base en sistemas de evaluación y calificación⁷⁹.

Si originalmente el servicio civil fue instaurado para reformar a los aparatos administrativos de los gobiernos ejecutivos, actualmente también puede observarse en los órganos de administración e impartición de justicia, así como en los de representación popular como son los parlamentos.

2. Ventajas y desventajas del SCC. Tradicionalmente al SCC se le han otorgado más ventajas que desventajas en su operación cotidiana. De ahí que en la actualidad el modelo de un servicio integral se haya diseminado en todos los continentes y los países desarrollados se encuentren en un proceso de reforma y transformación de sus SCC con el propósito de adecuarlos a los procesos de reestructuración económica y a los nuevos dictados del gerencialismo público.

Ventajas: Entre las ventajas más importantes que tiene este sistema de administración del personal burocrático se encuentran las siguientes:

a) Eliminación de la cultura del patronazgo. Hoy todavía en diversas instituciones públicas prevalece la anacrónica cultura de la lealtad individual de los funcionarios, lo que provoca prácticas reiteradas de patrimonialismo, corrupción, deslealtad institucional y formación de camarillas o grupos de poder dentro de las administraciones públicas que más que proteger los objetivos y metas de los organismos gubernamentales, propician la satisfacción de intereses particulares. De ahí que los SCC al promover valores como la lealtad institucional, la responsabilidad y la imparcialidad, generen motivaciones para el cambio en el comportamiento laboral.

b) Generación de seguridad laboral con base en el mérito. El servicio de carrera otorga estabilidad en el empleo y evita que la discrecionalidad del superior jerárquico sea la condición determinante para el despido. Al estar sometido el personal burocrático a constante evaluación con base en resultados, será exclusivamente el bajo rendimiento, la ineficacia o ineficiencia y el mal desempeño, lo que provoque su salida de la institución, sin que factores subjetivos contaminen el procedimiento de separación del servicio.

⁷⁹ Juan Pablo Guerrero Amparán. *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*, CIDE, México, 2000, p. 2.

c) Preservación de la memoria institucional. Un SCC eficiente permite que los buenos servidores públicos incrementen su experiencia acumulada, lo que contribuye a eficientar los procedimientos administrativos, elevar la productividad laboral y mejorar la calidad de los servicios gubernamentales, jurisdiccionales o parlamentarios.

d) Capacitación. El SCC propicia la capacitación, actualización y especialización permanente de los funcionarios para el mejor desempeño de sus actividades; además otorga incentivos cuasi económicos que les permite saber que las acciones realizadas por ellos son apreciadas y valoradas por los destinatarios de las políticas públicas.

Principales desventajas: a) Complejidad institucional. Se ha criticado con frecuencia que la instauración efectiva de un integral SCC requiere de esfuerzos institucionales mayores dada su complejidad por la serie de fases que lo componen; por lo que sentar las bases para desarrollar una carrera administrativa clara y formal, debe acompañarse de un esquema meritocrático bien definido y del desarrollo de sistemas de evaluación y capacitación eficientes.

b) Aislamiento y discrecionalidad de la agenda gubernamental. Un SCC consolidado puede provocar que sus funcionarios se especialicen a tal grado en sus respectivas áreas de conocimientos que se impida la colaboración y el entendimiento institucional para ejecutar políticas públicas coherentes y articuladas, lo que generaría problemas para el desarrollo adecuado de la función pública.

c) Inmovilidad. Un servicio de carrera que solamente proteja los derechos adquiridos del personal burocrático, pero que no exija corresponsabilidad y resultados tangibles, es el obstáculo más importante para un aparato administrativo que pretenda reflejar en su organización los cambios sucedidos en su entorno socioeconómico y jurídico⁸⁰.

Como puede apreciarse, el reto para las organizaciones públicas consiste en diseñar sus SCC con base en principios rectores y arreglos institucionales que eviten los defectos de los servicios públicos de carrera implantados hasta el momento y bajo los esquemas de lo que se desea para el funcionamiento de la administración pública.

3. Composición de un sistema integral de SCC. De conformidad con la experiencia internacional, el servicio de carrera se integra con las siguientes fases: proceso de reclutamiento y selección, capacitación, promoción y ascenso, evaluación, remuneración y separación.

1. Reclutamiento y selección. Esta es la fase en la que se entra a la unidad administrativa. Generalmente es mediante concursos de oposición que pueden estar dirigidos tanto a los trabajadores de base que se encuentran adentro de la institución pero que no forman parte del servicio civil, como a personal de otras dependencias públicas o privadas que no pertenecen a la unidad administrativa. De ahí que pueda haber procesos de selección cerrados o abiertos.

En países europeos con sistema jurídico romano-germánico, para el ingreso y la posterior contratación del personal impera el criterio del mérito, la preparación académica y la capacidad técnica, a través del sistema de convocatorias a concursos donde se aplican exámenes dirigidos fundamentalmente al área del derecho público. En naciones de tradición anglosajona como Gran Bretaña y Estados Unidos, el ingreso se da

⁸⁰ En este apartado se siguió a Esteban Moctezuma Barragán y Andrés Roemer. *Por un gobierno con resultados*, México: FCE, 1999, p. 53 y ss.

una vez analizados los resultados de pruebas, entrevistas y exámenes de conocimientos a candidatos con formación especializada para el puesto por el que concursan.

2. *Capacitación.* Un elemento esencial de los SCC es la capacitación, actualización y especialización de sus integrantes, lo que trae como resultado la profesionalización del personal. A través de la capacitación se pretende otorgar a los servidores de carrera una formación homogénea en distintas áreas del conocimiento, actualizar sus conocimientos con los nuevos avances en las ciencias sociales, ingenierías y procedimientos técnicos, y de esta manera elevar la productividad de las instituciones públicas; además de incentivar una cultura y ética de servicio, así como otorgar las herramientas metodológicas para la innovación, con el propósito de mejorar la operatividad de las unidades administrativas.

3. *Promoción y ascenso.* La movilidad interna para los integrantes del servicio de carrera, se basa generalmente en la antigüedad y el mérito. La movilidad puede ser de tipo vertical, es decir, escalar en la jerarquía administrativa desde los puestos más modestos hasta los de máxima responsabilidad que posibilite la estructura de cargos; u horizontal, lo que significa que aunque se permanezca en el mismo nivel jerárquico, se pueden realizar actividades distintas a las del puesto anterior.

En la actualidad existe una tendencia a privilegiar la vía del mérito, a través de concursos o reportes de evaluación para ascender en la escala burocrática, aunque todavía en países desarrollados como el Reino Unido, por citar un caso, persisten el espíritu de cuerpo y la formación de origen como factores que influyen a la hora de la aprobación del ascenso jerárquico o del asumir otro puesto con funciones diferentes pero que pertenezca al mismo nivel de jerarquía administrativa.

4. *Evaluación.* Uno de los ejes centrales de cualquier SCC es precisamente el de la evaluación, ya que permite medir y valorar el desempeño de los funcionarios y el resultado de sus actividades, con lo que se puede realizar un diagnóstico del cumplimiento de las metas de la institución y trazar nuevas estrategias para mejorar los rendimientos y la calidad profesional. La evaluación es un mecanismo de diálogo entre los miembros del servicio, con la finalidad de que sirva para que las organizaciones “muestren” a los funcionarios lo que esperan de ellos. También sirve para que la institución pueda corregir errores o deficiencias que van en perjuicio tanto del personal en lo individual como en detrimento de la organización, y fomenta la profesionalización de los integrantes, pues los obliga a la constante actualización y capacitación⁸¹.

5. *Remuneración.* La remuneración del personal administrativo incorporado al SCC se encuentra relacionada con su posición jerárquica más que con el trabajo que desempeña. El salario se basa en la estructura de rangos y puestos del escalafón y se complementa con incentivos económicos que se otorgan no con base en criterios subjetivos o discrecionales, sino como resultado de la consulta de la evaluación del desempeño de cada uno de los servidores públicos.

6. *Separación.* Consiste en las reglas y procedimientos de salida de la institución. La separación puede darse debido a una sanción administrativa derivada de una mala evaluación del desempeño o por conductas contrarias al marco legal del organismo, por

⁸¹ Ver José Luis Méndez Martínez y Uri Raich Portman (Coordinadores). *Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales*, México: INAP, IFE, 2000.

retiro voluntario, o jubilación, después de haber laborado el tiempo indicado en las disposiciones respectivas.

4. La instauración del SCC en México. Dadas las características del sistema político mexicano bajo la égida hegemónica de un partido y de la institución presidencial, prácticamente durante varias décadas del siglo XX no existieron incentivos para modificar las reglas del juego y los comportamientos de un personal burocrático acostumbrado al modelo corporativista y patrimonialista de la función pública.

No obstante, con motivo de la crisis económica de 1982 derivada del agotamiento del modelo intervencionista, en el gobierno del presidente Miguel de la Madrid se comenzaron a definir los nuevos rumbos de la política económica y se dieron los primeros pasos para intentar reformas en la operación de la administración pública federal. Uno de esos primeros logros fue la creación, en 1983, de la Dirección General del Servicio Civil y de la Comisión Intersecretarial en la materia, que tenían funciones de operar y asesorar al presidente en este aspecto. Si bien, en 1984 se formuló un programa de SCC, las inercias burocráticas y la oposición sindical acabaron por frenar la implementación paulatina del sistema.

Tuvieron que pasar algunos años para que el tema del servicio civil se reintrodujera en la agenda gubernamental. Fue durante el sexenio de Ernesto Zedillo cuando se reavivó el proyecto de implementar para el personal de la administración pública federal el SCC, pero debido a diferencias en la elaboración del programa entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), aunado a las presiones sindicales, no fue posible ni siquiera tener el marco legal, por lo que uno de los objetivos del Programa de Modernización Administrativa (PROMAP) finalmente no se cumplió⁸².

Bajo la administración del presidente Vicente Fox, producto de un intenso cabildeo entre los grupos parlamentarios del Congreso de la Unión, finalmente se ha aprobado la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, con lo que se han establecido las bases normativas para instaurar paulatinamente el servicio civil en toda la estructura burocrática federal. En este sentido, la Secretaría de la Función Pública (antes SECODAM) será la responsable de dirigir, organizar y operar el sistema, tal como lo establece la reformada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Hasta antes de este acontecimiento, las experiencias de SCC a nivel federal habían respondido a iniciativas de carácter particular y en instituciones especializadas o con cierta autonomía respecto al poder presidencial; destacan, por supuesto, los esfuerzos realizados en las fuerzas armadas y de seguridad pública, en el Servicio Exterior Mexicano, la Procuraduría Agraria, la PGR, el Poder Judicial Federal, el INEGI y el IFE.

En las entidades federativas con fuerte competencia política o con alto desarrollo urbano e industrial, han sido los gobiernos estatales y municipales los artífices de la creación de SCC que pretenden ser integrales.

5. El SCC en los poderes legislativos de las entidades federativas. Un común denominador se encuentra en los estados del país donde se han iniciado procesos para instaurar SCC en los recintos parlamentarios: preferentemente ha sido en

⁸² Para una revisión sobre los antecedentes del SCC en el país, ver el trabajo de Juan Pablo Guerrero Amparán. *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal*, México: CIDE, 1998.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

entidades que han logrado la alternancia en el poder ejecutivo o con gobiernos divididos, en los que se han registrado avances en la materia.

Actualmente sólo 12 estados tienen soportes normativos de SCC en sus congresos locales, lo que representa el 37.5 % del total. Esto significa un reto de enormes magnitudes, pues efficientar el trabajo legislativo con estándares de calidad y lealtad institucional en cada uno de los 32 órganos depositarios de la representación popular, requiere de una adecuada coordinación entre los grupos parlamentarios.

Por ser las bases normativas de los SCC de reciente creación, los sistemas de carrera se encuentran en la fase de construcción operativa en los órganos técnico-administrativos de los poderes legislativos, por lo que su consolidación tomará todavía varias décadas.

En este sentido, pueden observarse diferentes niveles de intensidad reguladora de los SCC atendiendo a las bases normativas que se ubican en distintas disposiciones de la legislación secundaria.

Por ejemplo, existen estados (como Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Puebla y Sonora) donde a nivel de las leyes orgánicas de los poderes legislativos o de sus reglamentos, se han establecido con claridad los objetivos de los SCC, sus principios rectores y las fases de que consta cada sistema, por lo que puede decirse que con fundamento en criterios exclusivamente normativos, es posible identificar y calificar a estos SCC legislativos como integrales. Hay casos, en cambio, como los del Distrito Federal, Estado de México, Michoacán, Nayarit y Zacatecas, en donde de los soportes normativos disponibles, no se concluye que haya un sistema integral y completo de SCC, sino que más bien se trata de servicios civiles incipientes, en transición desde el anacrónico *modelo de botín* al moderno SCC.

Esto no significa, por supuesto, que no existan poderes legislativos que regulen sus SCC con base en acuerdos parlamentarios que después se traducirán en disposiciones reglamentarias, pero que ya cuentan con la infraestructura y los recursos humanos necesarios, así como con la capacidad financiera suficiente para implantar con éxito sus SCC.

Del análisis del marco normativo que regula los SCC legislativos, puede observarse que en los estados de Aguascalientes, Estado de México, Jalisco, Morelos y Nayarit, existen órganos responsables de organizar y operar los SCC (generalmente son las direcciones de administración, las secretarías generales de administración y finanzas u órganos técnicos destinados para ese fin), con el auxilio de centros de capacitación permanente para la profesionalización de los funcionarios (son los casos de Nayarit y Morelos).

Otra de las variantes de los SCC es la posibilidad de que los trabajadores de base puedan ingresar o sea exclusivamente para los trabajadores de confianza. En el primer caso, se sitúan entidades federativas como Nayarit en la que la ley orgánica respectiva faculta a los empleados de base para que se incorporen al sistema. En el lado opuesto se encuentran estados como Sonora, cuya ley orgánica indica que el servicio civil opera para los trabajadores de confianza. De igual manera, puede decirse que existen SCC obligatorios, como los casos de Guanajuato y Guerrero; o facultativos, como en Michoacán, donde la ley orgánica y de procedimientos de su Congreso, plantea la posibilidad de que los servidores públicos de esa institución puedan incorporarse en el programa de servicio de carrera.

Asimismo, respecto a la amplitud de las unidades administrativas donde aplica el SCC, también hay diferencias significativas ya que en el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los titulares de los órganos técnico-administrativos de mayor importancia como son el Oficial Mayor, el Tesorero, el Contralor Interno, el Coordinador General de Comunicación Social, el Director del Instituto de Investigaciones Legislativas, el Director de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas y el Coordinador de Servicios Parlamentarios, son nombrados por el pleno de la Asamblea previo concurso de oposición en donde se selecciona al candidato con mejor perfil profesional. En la generalidad de los casos, sin embargo, el SCC no aplica para los altos funcionarios administrativos parlamentarios, pero sí para los subdirectores, jefes de departamento o enlaces de las diferentes unidades administrativas de los parlamentos locales.

6. El SCC en el poder legislativo del estado de Guerrero. El Congreso de Guerrero, al igual que la mayoría de los órganos parlamentarios de las entidades federativas que cuentan con sistemas de SCC, se encuentra en una etapa de construcción normativa, infraestructural y financiera para instaurar completamente el servicio de carrera de sus funcionarios públicos.

El primer paso se dio con la entrada en vigor del nuevo marco reglamentario de las disposiciones constitucionales del Congreso, al abrogarse la Ley Orgánica del Poder Legislativo de 1985. Uno de los aspectos novedosos de la nueva ley, consistió precisamente en establecer por primera vez en la historia del parlamento local, las bases legales para instaurar un completo SCC. No obstante, a casi cuatro años de su expedición, todavía falta que se termine de edificar el armazón institucional que dará viabilidad al sistema. En este sentido es importante señalar que actualmente se elabora el proyecto de Estatuto del Servicio Civil de Carrera del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, que vendrá a reglamentar las disposiciones legales en la materia que contiene el ordenamiento orgánico.

Como un ejercicio previo a la instauración de un integral SCC, la LVI Legislatura creó en el 2001, a iniciativa de la Comisión de Gobierno y mediante acuerdo parlamentario, la Coordinación de Apoyo y Estudios Técnicos a Comisiones y Comités Legislativos (CAYET) como órgano técnico dependiente de la Oficialía Mayor para proporcionar asesoría jurídica y legislativa a los órganos deliberantes del Congreso, apoyar a los diputados en los estudios técnicos que lleven a cabo con motivo de sus funciones, analizar y proponer modificaciones a las iniciativas de ley, apoyar en la elaboración de decretos y acuerdos parlamentarios, así como llevar el control y seguimiento de denuncias de juicio político y de recomendaciones de las comisiones nacional y estatal de los derechos humanos, además de otras actividades administrativas de importancia para el adecuado desempeño de las actividades parlamentarias. El número inicial de miembros del CAYET fue de 12 servidores públicos y actualmente es el único órgano del Congreso de Guerrero al que se le aplican algunos principios y disposiciones de un genuino SCC.

En este sentido, sería conveniente que en el estatuto que regulará las fases del SCC, se establecieran con claridad los siguientes aspectos:

- a) La posibilidad de que los trabajadores de base que desearan hacerlo, se incorporaran al sistema para continuar con su desarrollo profesional.
- b) La selección del personal con base en el criterio del mérito, a través de concursos de oposición abiertos para reclutar al mayor número de aspirantes.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

El concurso de oposición consistiría en exámenes de conocimientos específicos para los cargos o puestos vacantes, diseñados con base en las necesidades del servicio y las funciones a desarrollar (jurídicas, contables o propiamente administrativas); entrevistas para conocer la personalidad de los aspirantes y si se encuentran aptos para la función pública y ejercicios prácticos previos para calificar sus capacidades operativas.

c) Diseñar el sistema para que haya un periodo de prueba laboral, previo a la obtención de la titularidad en el puesto o cargo.

d) Que las bases para el ascenso en la estructura burocrática sean el mérito y la antigüedad (en ese orden), combinado con la evaluación del desempeño y los resultados obtenidos por el funcionario en los exámenes del programa de formación y desarrollo profesional.

e) Que en la evaluación del desempeño participen dos o más instancias para evitar la discrecionalidad.

f) Que exista un órgano especializado dentro de la estructura orgánica del Congreso que se dedique a la capacitación permanente del personal burocrático.

g) El programa de formación y desarrollo de los integrantes del servicio deberá consistir de al menos tres fases: básica, profesional y especializada.

h) Existencia de reglas claras para la permanencia del personal en sus cargos; además de un sistema objetivo de incentivos y sanciones para los mejores y peores servidores públicos.

i) La posibilidad de que los miembros del sistema puedan ascender tanto verticalmente como de manera horizontal en la estructura burocrática, inclusive que sin pasar a otro puesto jerárquico superior puedan obtener mayores ingresos por haber alcanzado un rango salarial más alto.

7. A manera de conclusión. Uno de los mecanismos para fortalecer al poder legislativo guerrerense, lo representa la instauración del SCC en los mandos medios y superiores de las oficinas administrativas, jurídicas y de apoyo técnico del Congreso local. Con su implantación total se lograría profesionalizar y especializar al personal en beneficio de una mayor calidad de los productos legislativos, sobre todo, en lo referente a la técnica y redacción legislativa ahora que comienza a asumir su papel de órgano con iniciativas de ley o reforma propias, que no provienen de la instancia ejecutiva como había sido tradición en el sistema político nacional y local.

Pero no solamente en el campo de la producción legislativa es importante el SCC, también existen mayores retos para el Congreso en el cumplimiento de una de sus funciones esenciales: la fiscalización del uso de los recursos públicos por parte de las dependencias del gobierno del estado, del poder judicial y de los ayuntamientos. De ahí la prioridad de que el servicio de carrera alcance también a la plantilla de personal del órgano de fiscalización superior para que con base en la estabilidad laboral, el mérito, la evaluación objetiva, la promoción y la capacitación permanente en las técnicas contables, mejore su capacidad productiva y la calidad de sus resoluciones.

Siempre será más benéfico para la sociedad contar con un cuerpo de funcionarios neutrales políticamente que se guíen por criterios de racionalidad administrativa, con eficacia y eficiencia, que servidores públicos acostumbrados al derroche de recursos, con una visión patrimonialista del ejercicio de la administración y que lleguen a aprender cada tres años, al término de cada legislatura.

Raúl CALVO BARRERA

Capítulo III. De la Oficialía Mayor

Artículo 203. La Oficialía Mayor es el órgano administrativo encargado de apoyar al Congreso, a través del Pleno, de sus Comisiones y Comités, así como de sus fracciones parlamentarias en el desarrollo sustantivo de sus responsabilidades. Para tal efecto le corresponde realizar las siguientes funciones:

- I. Auxiliar a la Mesa Directiva del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, y a los Diputados en el ejercicio de sus funciones durante todas las fases del proceso legislativo;
- II. Redactar las actas de las sesiones en términos de la presente Ley;
- III. Apoyar a las Comisiones y Comités en el adecuado cumplimiento de sus atribuciones;
- IV. Proponer al Congreso las medidas técnico-administrativas que estime convenientes para la mejor organización y funcionamiento del mismo;
- V. Apoyar al Congreso en la vinculación que se establezca con organismos públicos y privados para la realización de consultas públicas y la celebración de congresos interparlamentarios;
- VI. Apoyar a los Diputados en todo tipo de estudios técnicos referentes al cumplimiento de sus funciones;
- VII. Publicar el Diario de los Debates;
- VIII. Certificar documentos en ausencia de los Secretarios;
- IX. Fijar en lugar visible del Congreso la relación de asuntos que integren la Agenda Legislativa;
- X. Acordar los asuntos de trámite para su archivo, y
- XI. Las demás que le encomiende esta Ley, el Pleno o la Comisión Permanente, según corresponda.

Comentario: La Oficialía Mayor, en realidad concentra actividades de muy diversa cuña. Podemos clasificar sus atribuciones en los siguientes temas: regulación administrativa, asesoría, funciones de secretariado técnico y, finalmente, las de vinculación externa.

Las primeras funciones corresponden a la organización y funcionamiento del Congreso, en las cuales tiene un papel importante al ser el órgano encargado de proponer al Congreso las medidas pertinentes.

El segundo bloque corresponde a las facultades de asesoría, como las fracciones I (auxiliar a la Mesa Directiva del Congreso, de la Comisión y a los diputados), III (apoyar a las comisiones y comités) y VI (apoyar a los diputados en estudios técnicos).

El tercer tipo de atribuciones son de carácter de fedatario, ejerciendo funciones que corresponden a las Secretarías Técnicas, como lo son la redacción de las actas de las sesiones, la certificación de documentos en ausencia, el acordar los asuntos en trámite y

fijar en lugar visible del Congreso la relación de asuntos que integran la Agenda legislativa.

El último bloque de atribuciones corresponde a las relaciones al exterior, en el que se faculta a la Oficialía Mayor para apoyar al Congreso en la vinculación con instancias externas al Poder Legislativo local.

Santiago NIETO CASTILLO

Capítulo IV. De la Auditoría General del Estado

Artículo 204. La Auditoría General del Estado es el órgano técnico auxiliar del Poder Legislativo, que tiene por objeto el control y fiscalización superior de los ingresos, los egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Entes Públicos Estatales y Municipales; así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas estatales y municipales a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

La Auditoría General del Estado tendrá una Ley que establezca su competencia, organización interna, funcionamiento y procedimientos. El desempeño de sus atribuciones lo realizará bajo el control y supervisión de la Comisión de Vigilancia y Evaluación de la Auditoría General del Estado.

Comentario: El Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Guerrero sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda, a través del decreto 534, publicado en el Periódico Oficial de 8 de octubre de 2002, e inició sus funciones el 1º de enero de 2003. Su titular es Ignacio Rendón Romero⁸³. Con esta reforma, Guerrero queda comprendido dentro de las entidades federativas que han evolucionado sus esquemas de control externo de la responsabilidad pública.

1. *Concepto de control.* La palabra control procede del francés *contrôle*⁸⁴, y significa inspección, fiscalización, intervención; dominio, mando, preponderancia. A decir de José Luis Vázquez Alfaro, la palabra *control* (francés antiguo) es “un registro que se lleva por duplicado. En realidad la idea de control es la de confrontación y búsqueda de conformidad entre dos elementos”⁸⁵. Gramaticalmente hablando, podemos entender el término control con diferentes acepciones, como comprobación, inspección, examen, vigilar, verificar, crítica; dominio, supremacía, dirigir, guiar, limitar, colacionar, dispositivo para hacer funcionar o comprobar algo, de tal suerte que dependiendo del uso que se le confiera a la palabra, se puede hacer alusión a diferentes aspectos u objetos, por ello, y para los efectos de la presente investigación en el campo del ejercicio

⁸³ CIENFUEGOS, David, CALVO BARRERA, Raúl, La Constitución guerrerense, Una visión histórica y político institucional, Fundación Académica Guerrerense, Guerrero, 2003.

⁸⁴ *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1998, t. A-C, p. 876-883.

⁸⁵ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *El control de la administración pública en México*, UNAM, México, p. 11.

de las funciones públicas, es prudente precisar el sentido que el término *control* adopta como parte de la estructura fundamental del Estado.⁸⁶

El término *control* desde el punto de vista del ejercicio de las funciones públicas, se enfoca en las medidas de revisión, supervisión, vigilancia, prevención y corrección que el Estado mexicano ha dispuesto, a través de sus diversos ordenamientos legales, a fin de evitar abusos y fiscalizar la actividad de los gobernantes y de las instituciones de gobierno, así como las gestiones del gasto público. Aragón ha hecho hincapié en el factor de que la unidad del fin permite atribuirle al concepto de control, como un elemento indisoluble del concepto de Constitución y un carácter unívoco, la pluralidad de medios de control y la diversidad de objetos sujetos al mismo impiden sostener un concepto único.⁸⁷

Asimismo, Manuel M. Diez sostiene que “se entiende por control un nuevo examen de actos de una persona por otra expresamente autorizada, con objeto de establecer la conformidad de tales actos con determinadas normas o su correspondencia y proporción con determinados fines”.⁸⁸ Derivado de lo anterior, el vocablo *control* en el ejercicio de las actividades del orden administrativo, se considera, en forma simultánea, tanto medio como finalidad, y se concreta en los ordenamientos jurídicos que lo establecen y regulan con marcadas diferencias según las características y situación del medio de que se trate, “en la función pública debe entenderse por control el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la adecuación a la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos”.⁸⁹

Así, podemos decir que el control en el campo del ejercicio de las funciones públicas es alcanzar un funcionamiento regular y equilibrado del aparato administrativo. Se trata de garantizar la correcta utilización de los medios materiales y técnicos, de racionalizar los recursos humanos y financieros con que cuenta la administración pública para lograr el cumplimiento de sus tareas y de satisfacer las necesidades colectivas, evitando en la medida de lo posible conductas ilícitas de los servidores públicos y asegurar, también en la medida de lo posible, que los recursos públicos se apliquen de acuerdo a lo programado.

Por otra parte, la responsabilidad implica una relación jurídica de sujeción a una determinada consecuencia dictada por el ordenamiento. Su ámbito de acción es exclusiva en el ordenamiento jurídico. Por su parte, el concepto de rendición de cuentas implica la posición de los servidores públicos de encontrarse sujetos a explicar y justificar sus actos al público. Ha sido definida por la doctrina como la obligación permanente de los mandatorios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.⁹⁰ De acuerdo con Delmer, se trata de la obligación de los servidores

⁸⁶ MIJANGOS BORJA, María de la Luz, “Control del Gasto Público”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, UNAM, México, Año XXIX, núm. 87, septiembre-diciembre de 1996, p. 967.

⁸⁷ ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, IIJ-UNAM, 2002, p. 123

⁸⁸ Lánz Cardenas, José Trinidad, *La Contraloría y el control interno en México*, 2ª. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 471

⁸⁹ *Ibid.*, pp. 467-468.

⁹⁰ UGALDE, Luis Carlos, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación, 2002, p. 9. El mismo autor

públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, en tanto que éste es el último depositario de la soberanía en una democracia.⁹¹ Ha sido definido también como la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder.⁹² Aun cuando podrían parecer similares, la diferencia radica en que la responsabilidad es la parte que vincula a la obligación prevista por el ordenamiento jurídico con la sanción, se actualiza para determinar los procedimientos, causales, y demás circunstancias por las cuales puede ser sancionado el servidor público. Por su parte, la rendición de cuentas es la obligación de los servidores públicos de explicar su actuación, misma que se realiza mediante diversos supuestos como los informes públicos, la fiscalización, la protesta constitucional o el régimen de responsabilidades. Es la obligación en si misma, en tanto que la responsabilidad es el vínculo entre obligación y sanción.

La fiscalización es una de las partes que componen la rendición de cuentas. De lo anterior se desprende que el concepto de rendición de cuentas es el género global, y que la fiscalización resulta ser una de las diferencias específicas. De conformidad con lo dispuesto en párrafos anteriores, podemos inferir que el control de la Administración Pública es una actividad bilateral o multilateral que se ejerce considerando el acto de ejercer el control, así como el de someterse al mismo; lo cual sugiere el planteamiento de “quién controla” y “a quién” o “qué se controla”⁹³, sobre este particular, para ejercer y someterse al control, es preciso que existan entes que actúen como titulares de la función pública, sujetos con esferas limitadas de competencia creadas por mandatos legales dispuestos para tales efectos, dichos entes, son personas físicas, sujetos que ejercen la función pública, servidores públicos, lo anterior, se interpreta de la siguiente manera:

- A) **Sujeto Activo**, se trata del órgano u órganos controladores, es decir, de todos aquellos encargados de poner en funcionamiento los diversos instrumentos y mecanismos de control. Considerando la ubicación del órgano que lleva a cabo el control, podemos mencionar la existencia de tres hipótesis⁹⁴:
- i. Cuando el control es efectuado por el mismo agente o por su superior jerárquico, el órgano de control pertenece al servicio controlado (control interno).
 - ii. El controlador puede pertenecer a la misma estructura administrativa que el elemento sometido a control, es el caso de los cuerpos de inspección (en México esto se puede ilustrar a través de las contralorías internas de la administración federal centralizada, control interno).

sostiene que el término “Rendición de Cuentas” es un constreñimiento del concepto anglosajón “accountability”, mediante el cual se describe la sujeción a la obligación de responsable de dar cuentas y responder preguntas.

⁹¹ Ibidem

⁹² Crespo, José Antonio, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, México: Serie Cultura de la Rendición de Cuentas No. 1, ASF, 2001, p. 7. En esa ocasión Crespo menciona como fundamentos políticos de la rendición de cuentas la naturaleza humana y desconfianza política, la distribución del poder, la división de poderes, la alternancia y juego electoral, el papel político de la prensa, la elitización de la política y el sistema de vigilancia mutua.

⁹³ Mijangos Borja, María de la Luz, “Control del Gasto Público”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, obra citada, p. 967.

⁹⁴ Vázquez Alfaro, José Luis, obra citada, pp. 14-15.

- iii. El órgano de control se encuentra bajo la dirección de una autoridad distinta de aquella de la que depende la actividad controlada (control externo, como es el caso de la Auditoría General del Estado de Guerrero).

B) **Sujeto Pasivo**, se trata de los órganos, las autoridades, e inclusive las personas jurídicas de derecho público que se encuentran sometidas al control, así como los funcionarios encargados de la ejecución material y directa de las diversas atribuciones de los órganos de los cuales forma parte.

El objeto del control, atendiendo al uso que se le confiera, se pueden relacionar formalmente con las ramas del conocimiento que intervienen, puede ser de legalidad, fiscalización, oportunidad.

a) *Legalidad*, consiste en la intervención del órgano controlador para verificar que los actos de la administración correspondan a la normatividad que les es propia.⁹⁵

b) *Fiscalización*, se refiere a los actos de vigilancia e inspección en materia de control presupuestario y de Cuenta Pública que aseguren el uso honesto y eficiente de los recursos que la sociedad aporta para el sostenimiento del gobierno, y consecuentemente, la oportuna y clara rendición de cuentas de los servidores públicos, que a la postre pueden resultar en la conformidad o desacuerdo de los actos administrativos tanto con las normas como con los planes y programas establecidos.

c) *Oportunidad*, en su denominación se indica que depende del tiempo o período en que se ejerza el control, radica en procurar con medidas administrativas, de diversa índole, tanto preventivas como de orden posterior, que los actos de la administración se ajusten a los tiempos y situaciones previstos a fin de cumplir con los planes y programas establecidos.

2. *Criterios de Clasificación*. Como hemos mencionado, el control se va a ejercer por diversos órganos, ya sea que formen parte de la misma Administración Pública o por entes que vigilen la actuación de esta desde el exterior. Fernández Ruiz refiere que existen diversos niveles de control, en un primer escalón tenemos a las contralorías internas, en el segundo nivel a las Contralorías Generales, en un tercer nivel a los Órganos de Control externo. Conjugando ambos esquemas, es dable afirmar que subdividen para conseguir cuatro tipos de control: el interno general, el interno, el externo, y el externo legislativo. Sin embargo, para efectos de este artículo, la idea es referirnos al órgano que ejerce la revisión, de tal suerte que, hablando específicamente de los controles que se ejercen sobre la Administración Pública, podemos concebirlos de la siguiente manera:

A) El Control Interno. El control interno, también designado como autocontrol es el que se da al interior del aparato administrativo, y es ejercido por órganos o autoridades que forman parte de la misma administración, puede ser realizado por el superior jerárquico, por un cuerpo de inspección perteneciente a la administración o por el mismo autor del acto, dicho autocontrol se va a ejercer a través de auditorías internas, revisiones mediante las cuales se analizan y evalúan los procesos de administración, aprobación, contabilización, para la toma de decisiones sin tomar parte en la ejecución de ellos. El control interno lo realiza un órgano especializado encuadrado dentro del

⁹⁵ *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*, 5ª ed., México: IIJ-UNAM, 2000, p. 131.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

poder ejercido pero situado jerárquicamente en una posición no dependiente, técnica y administrativamente, de ninguna Secretaría.⁹⁶

El control interno tiene como finalidad el mejoramiento del funcionamiento del aparato administrativo, ya que al efectuarse al interior de la administración y por funcionarios y órganos que forman parte de la misma, se implementan mecanismos de autorregulación creados por la administración para disciplinar a su personal, mejorar su rendimiento, asegurar la coordinación de las operaciones, etc., por lo que cuando se detecten infracciones a la ley, los responsables se harán acreedores a las medidas coercitivas y sanciones que la misma establece.

i) A nivel federal. El control interno en México, en el ámbito federal, se va a ejercer por el poder Ejecutivo de la Nación, a través de la Secretaría de la Función Pública, creada como autoridad centralizada y especializada, que concentra el poder disciplinario para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias a que se hagan acreedores, encuentran su fundamento legal en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

ii) En el ámbito local. El control interno a nivel local, se desempeña por la Contraloría General del Estado que es la dependencia de la administración pública centralizada, La Contraloría General del Estado, es el órgano encargado de establecer y operar el Sistema Estatal de Control Gubernamental, aplicar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, realizar estudios y recomendaciones administrativas, vigilando su cumplimiento y observancia para una mejor funcionalidad estructural y operativa de la Administración Pública dicha dependencia encuentra su fundamento legal en el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.

Dado el tamaño del sector público, tanto en el ámbito federal como local, no sería concebible que el órgano coordinador ejecutara por sí mismo todas las actividades que prevé el sistema, de ahí que se apoye en los órganos de control interno que forman parte de la estructura organizacional de cada una de las dependencias de la Administración Pública, así como con los titulares de las áreas de auditoría, quejas, denuncias y responsabilidades, quienes tendrán el carácter de autoridad y contarán con las facultades en materia disciplinaria.

Las contralorías internas (control interno específico) son concebidas en el actual sistema de responsabilidades de los servidores públicos, como los órganos administrativos que, como parte de la estructura de las dependencias y entidades de la Administración Pública, a través de ellas cualquier interesado puede presentar quejas y denuncias⁹⁷ por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, deben llevar a cabo las funciones de vigilancia, control y aplicación de las sanciones por las responsabilidades en que incurran los servidores públicos que forman parte de las mismas.

⁹⁶ *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones, supra op. cit.*, p. 129.

⁹⁷ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, SISTA, México, 2000, p. 21. En el mismo sentido, Sergio Monserrit Ortiz Soltero, *Responsabilidades de los Servidores Públicos*, México: Porrúa, 1999, pp. 145-147.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

Las contralorías internas u órganos de vigilancia, consideradas como los medios de control interno, están provistas de autonomía funcional, gozan de una verdadera facultad de imposición de sanciones, lo cual les reconoce indudablemente su naturaleza de autoridad y no de unidad auxiliar, que anteriormente tenían.⁹⁸

B) Control Externo. El control externo es ejercitado por órganos que no pertenecen a la administración, exteriores a la misma, se realiza por otra dependencia o por encargo de ésta, este tipo de control puede ser de tipo político (legislativo y presupuestario), jurisdiccional o técnico (de constitucionalidad o de legalidad), administrativo, (llevado a cabo por órganos independientes dotados de facultades de supervisión y vigilancia). Los controles externos tienen como objetivo primordial, aunque no exclusivo, el obligar a la administración a respetar las normas jurídicas; constituyen, además un complemento a las técnicas de autorregulación. En el ámbito del control presupuestal, la doctrina ha mencionado que existen dos finalidades del mismo, una de carácter político que tiene que ver con la vigilancia al Ejecutivo, y otra de carácter financiero cuyo objetivo de cuidad la exacta observancia de la aplicación del gasto y evitar el dispendio.⁹⁹

El control externo del Gobierno Federal corresponde al Poder Legislativo, artículos 73, 74 y 79 de la Constitución mexicana, del cual depende la Auditoría Superior de la Federación; a nivel local, a la Auditoría General del Estado, órgano técnico auxiliar del Congreso en términos del artículo 204 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero. Asimismo, el control externo de la administración pública tiene una serie de coordinaciones con despachos contables que son los que hacen las auditorías externas y que dependen de los lineamientos que emita la autoridad máxima en materia disciplinaria.

i) Auditoría Superior de la Federación (ASF). Es la entidad de fiscalización de la Federación encargada de revisar la Cuenta Pública con objeto de conocer los resultados

⁹⁸ Sobre el particular, es menester señalar que las contralorías internas, órganos administrativos con funciones de vigilancia, control, aplicación de sanciones por las responsabilidades en que incurrieran los servidores públicos, fueron ubicadas inicialmente junto al mas alto nivel de las Dependencias, generalmente adscritas al titular de cada Secretaría o Departamento; posteriormente, estos órganos fueron ubicados en el ámbito del Oficial Mayor, con lo cual fueron relegados a órganos auxiliares en las dependencias y entidades, se encontraban sujetas a las determinaciones de los Oficiales Mayores o los Directores de Administración, de esto se deduce que dependían de aquellas áreas a las que debían controlar, lo que derivó en que sus actividades quedaran muy limitadas en los términos de Reglamentos Interiores de las dependencias. El carácter de autoridad se les otorgó en el año de 1996, momento en que se produjo un cambio muy importante en la estructura organizacional de las dependencias de la Administración Pública, esto se corrobora al verificar los artículos 37, fracciones III, VIII y XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Otro cambio trascendental respecto de la naturaleza de este órgano se dio con el Decreto por el que se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (publicado en el D.O.F. del 24 de diciembre de 1996), cuyo objetivo principal fue ampliar la facultad de la SECODAM respecto del control interno del Poder Ejecutivo, dotando a las contralorías internas de autonomía funcional, logrando perfeccionar los mecanismos de supervisión y vigilancia, a fin de garantizar el desempeño honesto, responsable y eficiente de los servidores públicos de la Administración Pública. Cabe señalar que hasta antes de la reforma se reconocía como autoridad competente para efectos de aplicar sanciones disciplinarias al superior jerárquico, al titular de la dependencia, por lo que las contralorías internas solo podían ejecutar sanciones, siempre que mediara el acuerdo con el superior jerárquico.

⁹⁹ Faya Viesca, Jacinto, *Finanzas públicas*, México: Porrúa, 2000, p. 255.

de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas (arts. 73, fr. XXIV, 74, fr. II, IV, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

ii) Auditoría General del Estado. Es el órgano técnico auxiliar del Congreso que tiene a su cargo el control y fiscalización de la Administración Hacendaria de los Sujetos de Fiscalización Superior. Gozará de autonomía financiera, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y emisión de sus resoluciones de conformidad con las facultades que le confiere la Ley de Fiscalización Superior del Estado.

El artículo 198 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero establece que los titulares de los órganos administrativos y técnicos a que se refiere el Título Décimo, entre los cuales se encuentra la Auditoría General del Estado, serán nombrados y removidos por el Congreso a propuesta de la Comisión de Gobierno.

Al respecto, la disposición del artículo 198 no contiene la mejor condición posible para el titular del Órgano Técnico Auxiliar del Congreso, toda vez que si bien es cierto que los artículos 13 a 16 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado establecen las prohibiciones y causales de remoción del Auditor General, el texto de la Ley Orgánica y el hecho de requerir una mayoría simple, ponen al citado funcionario en una posición difícil de negociación, pues un partido político con mayoría podría removerlo del cargo. En tal virtud, se considera conveniente sugerir que la remoción sea aprobada por una mayoría calificada y exclusivamente bajo el procedimiento de juicio político. Lo anterior redundaría en fortalecer el estatuto jurídico del titular, así como en la autonomía e imparcialidad en el cumplimiento de la importante función de fiscalizar a la Cuenta Pública.

Es importante destacar que, a diferencia de otros supuestos jurídicos en los que se plantea la idoneidad primaria en el ejercicio de las funciones (la prohibición de recibir ingresos por otras actividades), en el supuesto de los titulares de los órganos técnicos y administrativos del artículo 198, dicha prohibición es sólo parcial, pues la norma no prohíbe la recepción de ingresos con motivo de las actividades docentes o de beneficencia pública. Lo cual es importante, en virtud de la ausencia de garantías adecuadas para el desempeño de su cargo, por lo que, con la disposición en comento, no se deja a los servidores públicos en un estado de incertidumbre.

iii) Despachos contables. El control externo que realizan los despachos contables respecto de la Administración Pública está encaminado a dictaminar los estados financieros de las entidades y dependencias de la administración pública, propiciando que la calidad de la información se incremente al presentar opiniones limpias y sin salvedades, y si las hubiera, se les da el seguimiento necesario para que estos puntos no se descuiden en lo sucesivo. Estos despachos contables tienen la obligación de hacer todo tipo de pruebas a los documentos, estados financieros, presupuestales, programáticos, económicos a controles internos de la documentación y a estadísticas derivadas de la gestión administrativa correspondiente a su presupuesto.¹⁰⁰

A la documentación contable y presupuestal emanada de la gestión administrativa, que se refleja en estados financieros, presupuestales, programáticos y económicos, que es objeto de revisión por parte auditor de la firma del despacho afiliado, se le van a

¹⁰⁰Castro Vázquez, Raúl, *Contraloría gubernamental*, México: IMCP, 1996, pp. 142-143.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

aplicar las Normas emitidas por parte de la SHCP, y los procedimientos que se consideren necesarios para emitir una opinión.

A nivel local, los auditores externos son los despachos de contadores públicos que, en ejercicio libre de su profesión, dictaminan los estados financieros de las entidades para su inclusión en la Cuenta Pública.

Santiago NIETO CASTILLO y Yamile MEDINA PÉREZ

Capítulo V. De la Dirección de Administración

Artículo 205. La Dirección de Administración es el órgano que tiene a su cargo la atención de todo asunto administrativo que se relacione con los recursos humanos, materiales y financieros del Congreso del Estado.

Artículo 206. El Director de Administración tendrá las siguientes funciones:

- I. Elaborar, teniendo en cuenta los criterios del Comité de Administración, el proyecto de presupuesto anual de egresos del Poder Legislativo;
- II. Administrar el presupuesto de egresos de acuerdo a la estructura programática y calendarización correspondientes;
- III. Realizar, previa autorización del Comité de Administración, las transferencias presupuestales para el apoyo de otras áreas, informando de ello al Pleno en el informe correspondiente;
- IV. Brindar apoyo, previo acuerdo de la Comisión de Gobierno, a las Comisiones, Comités, fracciones parlamentarias y representaciones de partido;
- V. Informar al Comité de Administración del ejercicio presupuestal;
- VI. Solicitar al Pleno, por conducto del Comité de Administración, la autorización para la ampliación presupuestal que se requiera para el cumplimiento de las funciones y programas del Congreso;
- VII. Elaborar los estados financieros mensuales, y tener a su cargo la custodia de la documentación que los soporte;
- VIII. Promover acciones que contribuyan al desarrollo y superación profesional del personal administrativo y de apoyo del Poder Legislativo;
- IX. Mantener actualizados los sistemas administrativos que sirvan de base para la evaluación y control de los recursos;
- X. Apoyar a cada una de las áreas que conforman la estructura orgánica del Congreso en materia presupuestal y administrativa;
- XI. Coordinar actividades con otros organismos internos y externos, cuando así lo requiera el funcionamiento de la Legislatura;
- XII. Realizar las adquisiciones, proporcionar los servicios y suministrar los recursos materiales que requieran las diversas áreas del Congreso, de conformidad con lo previsto en la Ley de la materia;

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

XIII. Firmar, por delegación del Presidente de la Comisión de Gobierno, los títulos de crédito y toda documentación de carácter administrativo interno que emita el Congreso, y

XIV. Las demás que expresamente le confiera esta Ley y las que le encomiende el Pleno o la Comisión Permanente, según sea el caso, por conducto del Comité de Administración.

El Director de Administración, antes de asumir el cargo, depositará una fianza para garantizar los recursos que se le confíen.

Comentario: En lo que corresponde con la Dirección de Administración, sus funciones pueden clasificarse en: atribuciones de ejercicio presupuestal, atribuciones de transparencia y atribuciones de vinculación. En relación con las primeras, corresponden a aquellas en que la Dirección de Administración programa, compromete y ejerce los recursos asignados. En el segundo bloque nos topamos con las facultades que se relacionan con la transparencia y rendición de cuentas de las finanzas públicas, como las fracciones V y IX del artículo 206 que prescriben la obligación de informar al Comité de Administración el ejercicio presupuestal, así como mantener actualizados los sistemas administrativos que sirvan de base para la evaluación y control de los recursos. Finalmente, el último bloque corresponde a las actividades de coordinación con otros organismos internos y externos.

Santiago NIETO CASTILLO

TÍTULO DÉCIMO PRIMERO DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS “EDUARDO NERI” DEL CONGRESO DEL ESTADO DE GUERRERO

Capítulo Único

Artículo 207. El Congreso del Estado contará con un órgano técnico desconcentrado de investigación jurídica y parlamentaria, denominado Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”.

Artículo 208. El Instituto tendrá por objeto la promoción, fomento y realización de estudios e investigaciones que contribuyan a mejorar los procesos legislativos y la cultura parlamentaria.

Artículo 209. Para el cumplimiento de sus fines, el Instituto tendrá a su cargo la realización de las siguientes funciones:

- I. Realizar, promover y difundir estudios e investigaciones de legislación y sobre cualesquiera materias relacionadas con su objeto;
- II. Establecer y operar un sistema de información sobre el marco jurídico y los procesos parlamentarios del Estado;

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

- III. Formar un fondo documental y bibliográfico sobre derecho público y materias relacionadas con su objeto;
- IV. Promover la organización y desarrollo de ciclos y cursos de enseñanzas especializadas, acordes a los fines del Instituto;
- V. Editar, coeditar, publicar y distribuir libros, revistas, folletos y otros materiales impresos, grabados y fílmicos en forma directa o coordinada sobre las materias relacionadas en las fracciones precedentes, y
- VI. Las demás que tengan que ver con su objeto.

Artículo 210. Para su eficaz operación, el Instituto podrá establecer convenios de colaboración y coordinarse con las dependencias y entidades del Estado y de la Federación, así como con instituciones afines.

Artículo 211. Los recursos para la operación del Instituto se integrarán con el presupuesto que se autorice para tal fin, dentro del presupuesto de egresos del Congreso, mediante el suministro mensual de una partida para gasto corriente a través de la Dirección de Administración.

El Instituto podrá recibir ingresos por concepto de cuotas, aportaciones y donativos de los usuarios de sus servicios o los que se deriven de acuerdos o convenios suscritos con dependencias y organismos del sector público y privado.

Artículo 212. El órgano superior de gobierno del Instituto será el Comité que se establece en el artículo 50 fracción V de este ordenamiento.

Artículo 213. El Pleno del Congreso del Estado, a propuesta de la Comisión de Gobierno, nombrará y removerá al Director del Instituto; quien deberá reunir los requisitos establecidos en el artículo 199 de esta Ley.

Comentario: Dentro de las tareas del Congreso Federal como la de los Congresos de los Estados, está la de desarrollar la investigación jurídica y parlamentaria. Para ello se hace necesario que cada Congreso cuente con órganos de investigación legislativa a fin de lograr el propósito que la actual sociedad exige de los mismos. Entre éstos está el promover, fomentar y realizar estudios e investigaciones tendientes a la especialización de investigadores en cuestiones legislativas, así como la profesionalización de los funcionarios públicos.

La especialización o profesionalización de personal en materia legislativa permitiría uno de los objetivos principales que se persiguen en los Congresos: el fortalecimiento del Poder Legislativo.

Sobre el tema se han llevado a cabo foros de discusión, cuya finalidad ha sido, resaltar la importancia de los institutos de investigación legislativa en los Congresos de los Estados. Uno de estos foros fue el IV Congreso Nacional celebrado en junio de 2002 en el estado de Sonora. En él participaron, el Instituto de Investigaciones Legislativas de Sonora; la Asociación de Institutos y Organismos de Investigación, el Instituto de

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri” del estado de Guerrero y el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, entre otros. Nos parece importante señalar que en dicho Congreso se reflexionó sobre la importancia de la existencia de los órganos de investigación legislativa, así como su trascendencia en las tareas que tienen encomendadas los Congresos locales.

Una de las ponencias que nos ha parecido muy propositiva es la presentada por el Senador priísta, Oscar Cantón Zetina¹⁰¹, presidente del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, en la cual propone que al estudiar la importancia de los órganos de investigación legislativa se deben considerar tres grandes rubros: “a) La reconstrucción o fortalecimiento del Poder Legislativo; b) La despartidización de los órganos de apoyo parlamentario; y, c) Los obstáculos y retos que enfrentan los organismos de investigación legislativa.”

Hemos considerado esta ponencia en particular porque compartimos el punto de vista del Senador Cantón Zetina cuando señala que Los “institutos de investigaciones legislativas u organismos similares son necesarios”, qué es importante y viable el mantener estructuras de investigación, y que los recursos invertidos en tales órganos representan una inversión de provecho para el Poder Legislativo.

Ahora bien, ¿por qué representa provecho al Poder Legislativo? ¿Por qué un órgano de investigación legislativa daría oportunidad a los legisladores para crear mejores leyes? ¿De qué forma? Al hacerse una investigación real y continua sobre las necesidades que demanda la sociedad daría como resultado la creación de leyes más acordes y más sensibles a la realidad social que vivimos y por ende, más eficaces. Dicha creación de leyes daría más credibilidad a los legisladores, y la seguridad de que paso a paso nos acercamos a la tan prometida y anhelada democracia.

La tarea fundamental del Poder legislativo como todos sabemos es la de crear leyes, pero también sabemos que muchas de ellas se crean más fundamentadas en la teoría, lo cual las hace ineficientes. Los mexicanos necesitamos leyes fundadas en valores democráticos, tales como la libertad, la responsabilidad, la igualdad, la tolerancia, la justicia, el pluralismo, la participación, la solidaridad, el diálogo, el acuerdo, la legalidad y sobre todo, el respeto, para lograr una convivencia digna y lo más cercana a una sociedad democrática que nos augure la seguridad de un presente y un futuro tranquilos.

En torno a la profesionalización de los funcionarios públicos, ésta va vinculada con el desarrollo del sistema democrático. Según opinión del investigador Rogelio Larios Velasco¹⁰², la legislación es la función estatal más importante, ya que ante ella se subordinan -o al menos así debería serlo-, tanto la administración pública como la jurisdicción.

¿En qué consiste la mencionada profesionalización de los funcionarios o de la actividad legislativa?. Consiste en que una buena parte de quienes participan en ella sean especialistas, lo cual en opinión de Larios Velasco, haría posible alcanzar una alta

¹⁰¹ Cantón Zetina, Oscar, “*La importancia de los Institutos de Investigación Legislativa en los Congresos de los Estados*”, Ponencia presentada en el IV Congreso Nacional de Institutos de investigaciones Legislativas, celebrado en Junio de 2002 en el Estado de Sonora.

¹⁰² Larios Velasco Rogelio, “*La investigación académica legislativa en un sistema democrático*”, Ponencia presentada en el IV Congreso Nacional de Institutos de Investigaciones Legislativas, celebrado en junio de 2002 en el Estado de Sonora.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

calidad de la ley producida. De modo que la creación de leyes gozaría de un prestigio social que hoy no tiene.

Para lograr esta profesionalización es de suma importancia la existencia de órganos de investigación legislativa dentro del Poder Legislativo. Órganos que tengan un buen funcionamiento, que cuenten con el presupuesto adecuado, con el personal necesario. Sobre todo, investigadores que realmente se dediquen a la academia, al estudio de la legislación, para de esa manera, obtener productos cuya eficacia y eficiencia sean valoradas por aquellos que depositan su confianza en las urnas por determinado legislador.

Respecto a la “despartidización” de los órganos de apoyo parlamentario como lo denomina Cantón Zetina, creemos que tal medida sería ideal. No es sano que dichos órganos sean considerados como un espacio de la fracción mayoritaria en el Congreso o de algún partido en particular, un espacio del cual puedan hacer uso. Ya de sus instalaciones, ya de su personal, etc.

Los institutos u órganos de estudios parlamentarios deben ser un espacio plural, donde permanezcan investigadores con experiencia, con vocación y formación académicas. Sin que estén subordinados a un partido político. Más bien deben ser apolíticos o independientes. Pues la investigación académica no debe supeditarse a intereses políticos de un partido, sino a los intereses que la sociedad demanda. Los resultados de una investigación legislativa deben ser resultado de una visión objetiva y real, para que éstos resuelvan la problemática que padecen nuestros pueblos.

Un instituto de estudios parlamentarios debe ser receptor de las ideas de todos los partidos políticos representados en el Poder Legislativo. Consideramos que los legisladores de cada partido político, deberían enviar artículos o ponencias donde expongan sus razonamientos acerca de la creación de las leyes que consideren puedan ser eficaces para resolver tal o cual problemática. Esto a fin de dar elementos a los investigadores, al momento de proponer la creación de determinada ley. De esa manera cada partido político estaría representado, además de que estaría aportando a la sociedad lo que ha prometido en su campaña electoral.

Una vez resaltada la importancia que tienen los órganos de investigación parlamentaria, procuremos centrarnos en el Poder Legislativo de nuestro Estado de Guerrero. La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, número 286 (LOPL), suponemos que en aras de lograr este fortalecimiento del que hemos venido hablando, contempla en su artículo 207, la disposición de que el Congreso local debe contar con un Instituto de Estudios Parlamentarios, que se dedique a la investigación jurídica y parlamentaria, y el artículo 208 de la misma, señala que su objeto sea la promoción y realización de estudios e investigaciones que contribuyan a mejorar los procesos legislativos y la cultura parlamentaria.

En cuanto a las funciones de los institutos de investigaciones legislativas, Rogelio Larios Velasco, nos dice que generalmente se establece que deben satisfacer las necesidades de información que tenga el órgano legislativo del cual forman parte, subrayando especialmente dos aspectos:

1º. Si el instituto es un órgano académico, la información que proporcione debe ser académica, no de otro tipo, como podría ser una información de corte periodístico. Lo académico es lo relativo a la investigación científica, a la enseñanza de alto nivel y a la difusión de tales conocimientos. Sin que esto excluya la asesoría técnica.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

2º. El instituto por su propia naturaleza no puede limitarse exclusivamente a proporcionar lo que el órgano legislativo crea necesitar, sino que pueda comunicar conocimiento al legislador sobre lo que debe necesitar. Por ejemplo, si por hábito –o por cualquier otro motivo- en la elaboración de las leyes se tiene poco cuidado en el respeto preciso a la Constitución, entonces el instituto, a través de sus investigaciones, publicaciones, cursos de capacitación y eventos académicos, debe exponer la necesidad de que en la elaboración de toda ley o decreto se cuide escrupulosamente el acatamiento constitucional.

Al igual que el Senador Cantón Zetina, Larios Velasco coincide en que la investigación académica es la actividad principal de un instituto, agregando que dentro de ella la más importante es la realizada en el campo jurídico. En este campo señala Larios Velasco, sobresalen la investigación realizada en derecho constitucional y la que trata sobre técnica legislativa. El derecho constitucional es relevante porque es el marco fundamental en que debe desarrollarse la labor del legislador, pues la técnica legislativa radica en que ella posibilita leyes mejor elaboradas, es decir, más breves, sencillas, coherentes y, especialmente, más eficaces. Aunque no deja de señalar que igual importancia tiene la investigación de la sociología jurídica, la psicología jurídica, la antropología jurídica, etc. Con el objetivo de realizar estudios en los que metodológicamente se determinen las auténticas necesidades sociales así como concluir con precisión el grado de ineficacia de las leyes ya vigentes.

Ya señalábamos líneas arriba que los institutos de estudios parlamentarios deben ser un apoyo para el legislador, independientemente del partido al que pertenezca dicho legislador. El instituto a través de las diversas actividades que realice, deberá ser punto de orientación para incrementar la cultura parlamentaria. Esto lo deben tener muy claro quienes tienen a su cargo la conducción de dichos institutos, a fin de no caer en el error de usar esos espacios para fines partidistas o para fines políticos particulares.

Veamos ahora la estructura del Instituto de Estudios Parlamentarios, “Eduardo Neri”, que es el que tenemos en nuestra entidad guerrerense. Según lo establece la LOPL es un órgano técnico, desconcentrado dedicado a las investigaciones jurídicas y parlamentarias del Congreso del Estado. (Artículo 207 LOPL). El **fundamento** legal del Instituto, lo tenemos en el título que ahora comentamos.

El **objeto** de dicho Instituto lo hemos ya mencionado *supra*. Sobre este punto se han suscitado contradicciones. Hay quienes opinan que los institutos de estudios parlamentarios como lo señala la legislación guerrerense, deben tener como objeto, el promocionar, fomentar y realizar estudios e investigación que ayuden a mejorar los procesos legislativos y la cultura parlamentaria. Pero hay quienes opinan que la función de los institutos en mención debe consistir en el asesoramiento del cuerpo legislativo.

Sobre este punto hemos ya precisado algunas opiniones. A nosotros nos parece que más que mejorar los procesos legislativos, todos los órganos o institutos creados al servicio del Poder Legislativo, deberán contemplar actividades que refuercen las debilidades del mismo y entre ellas están, como ya se ha dicho, la profesionalización del legislador. Por otra parte el asesoramiento al cuerpo legislativo se hace indispensable, sobre todo cuando dicho asesoramiento es aplicado por especialistas en la materia, por auténticos investigadores o bien por técnicos legislativos.

Como podemos apreciar, dentro de estas actividades se contempla el hecho de que las investigaciones realizadas por el Instituto, no sólo se centren en las de carácter constitucional, sino que deja un margen para realizar investigaciones legislativas sobre

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

cualquier materia que se relacione con su objeto. Asimismo, contempla un sistema de información y un fondo documental y bibliográfico que brinde información de apoyo a los legisladores. De igual forma se prevén cursos de enseñanza especializada que permitan la profesionalización de los investigadores y de los mismos legisladores.

Ahora bien el artículo 210 señala que para su eficaz operación, el Instituto podrá establecer convenios de colaboración y coordinarse con las dependencias y entidades del Estado y de la Federación, así como con instituciones afines. Para tal efecto el Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri” ha llevado a cabo la firma de varios Convenios de Colaboración e Intercambio Interinstitucional con diversas instituciones académicas y con organismos gubernamentales, entre ellos con los siguientes: la Universidad Autónoma de Guerrero; la Universidad Americana de Acapulco; el Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; el Instituto Federal Electoral; el Tribunal Superior de Justicia; la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Consejo Estatal Electoral; la Universidad Anáhuac del Sur; el Instituto de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión; el H. Congreso del Estado de San Luis Potosí, entre otros.

Respecto a los recursos para que el Instituto pueda operar, el artículo 211 establece que se integrarán con el presupuesto que se autorice para tal fin, dentro del presupuesto de egresos del Congreso, mediante el suministro mensual de una partida para gasto corriente a través de la Dirección de Administración.

Asimismo se menciona que el Instituto podrá recibir ingresos por concepto de cuotas, aportaciones y donativos de los usuarios de sus servicios o los que se deriven de acuerdos o convenios suscritos con dependencias y organismos del sector público y privado.

En cuanto al órgano superior de gobierno del Instituto, se establece en el artículo 212 del capítulo en comento, que serán los Comités dispuestos en el artículo 50 fracción V de la ley citada, el mencionado artículo en su fracción V establece: “Los Comités ordinarios del Congreso del Estado tendrán a su cargo los asuntos relacionados al funcionamiento administrativo del propio congreso. Dichos Comités serán los siguientes: fracción V. Del Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”.

Aquí pareciera haber una redundancia cuando se señala que el órgano superior de gobierno del Instituto será el propio Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”, sin embargo, en realidad se trata de los Comités ordinarios del Congreso del Estado que tendrán a su cargo los asuntos relativos al funcionamiento administrativo del propio Congreso. En este caso el Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri” tendrá su Comité, el cual tendrá las siguientes facultades: (artículo 81 LOPL): a) aprobar las disposiciones relativas al funcionamiento interno del Instituto, que someta a su consideración el director del mismo; b) aprobar el programa anual de trabajo que presente el director del Instituto; c) conocer, opinar y evaluar el informe de actividades que rinda el director; d) aprobar la integración del Consejo Consultivo del Instituto; y, e) las demás que sean necesarias para el cumplimiento del objeto del Instituto.

Sobre el nombramiento y la remoción del Director del Instituto, será el Pleno del Congreso del Estado quien a propuesta de la Comisión de Gobierno, lo nombrará y removerá. Esto apegado a lo establecido en el artículo 213 de la LOPL. El Director del Instituto se entiende que deberá reunir los requisitos establecidos en el artículo 199 de este mismo ordenamiento. Los requisitos para ser Director del Instituto de Estudios

Parlamentarios, son similares a aquellos que se exigen para ser titular de alguno de los órganos administrativos y técnicos del Congreso.

Consideraciones finales. Retomando el tema de la independencia partidista de los órganos de apoyo parlamentario, queremos externar una duda acerca del por qué, estos órganos son considerados como espacio propio de un partido político en particular. Ya comentábamos al principio que en nuestra opinión deben ser espacios plurales a los cuales acudan los legisladores de todos los partidos políticos representados en el Poder Legislativo. Nos preguntamos ¿Por qué se habla de una despartidización de los órganos de apoyo parlamentario? Quiere esto decir que en varios, si no es que en todos estos órganos prevalece el hecho de que un solo partido es quien hace uso del mismo, como si dichos órganos fueran propiedad de ese partido político en particular.

Ante esto, nos volvemos a cuestionar ¿existe acaso, desconocimiento en los legisladores de los demás partidos políticos, de que esos espacios de investigación legislativa son para apoyo de todo el Poder Legislativo, de todos los legisladores? Que estos institutos u órganos de estudios parlamentarios están al servicio del Congreso del estado en general y no supeditados al mandato de un solo partido político?

¿Es desconocimiento o falta de difusión de las funciones que se deben llevar a cabo en el Instituto de Estudios Parlamentario, en nuestro caso y quiénes están facultados para hacer viables dichas actividades?

Creemos como sugeríamos al inicio de este comentario, que los legisladores de todos los partidos deberían darse cita en ese recinto de investigaciones parlamentarias, llevar a cabo reuniones entre legisladores e investigadores, a fin de conjuntar ideas respecto a las leyes necesarias que la sociedad de hoy necesita y no sólo se legisle por legislar.

Pensamos que deberían llevarse a cabo mesas de trabajo en las cuales se discuta y se llegue a acuerdos, acerca de los problemas y necesidades reales del pueblo, a fin de dar una solución acorde a las demandas exigidas y no que dichas reuniones sean solo de carácter político, de carácter coyuntural en tiempos de elecciones, y en donde participen ciudadanos pertenecientes a un solo partido político. Esto último no justificaría la existencia de un Instituto de Estudios Parlamentarios, sino el verdadero quehacer académico, la investigación parlamentaria sería. Eso es lo que realmente daría credibilidad a la deteriorada imagen que se tiene del Legislativo.

Consideramos como bien lo señala Larios Velasco, que una de las formas de fortalecer institucionalmente al legislativo, en cuanto a su profesionalización e imagen social que como sabemos se encuentra muy deteriorada, es a través de la importancia que les otorguen a sus institutos de investigaciones –como órganos no partidistas- para mejorar su desempeño legislativo. En esa medida, opina Larios Velasco, también aumentará su calidad democrática porque demuestran tomar en cuenta el parecer objetivo de un órgano profesional y no sólo el parecer subordinado a los intereses o negociaciones partidistas.

Los objetivos de los órganos de investigación legislativa deben ser acordes con la voluntad del poder legislativo en cuanto a la consolidación y perfeccionamiento del sistema democrático de gobierno que se hace necesario tener.

Lejos de desaparecer dichos órganos de investigaciones, se debe considerar a éstos como los conductos a través de los cuales se eficiente la creación de las leyes, que éstas sean verdaderos aportes a la labor legislativa que se persigue. Los institutos de Investigación parlamentaria deben funcionar como espacios reales de análisis, discusión

y producción científicos que coadyuven en las tareas que tiene encomendadas el Poder Legislativo, pero claro, volvemos a reiterarlo, siempre y cuando estos órganos desempeñen sus funciones con plena autonomía respecto de intereses políticos particulares.

Por último queremos destacar aquí la fructífera labor realizada por el Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri” durante la LVI Legislatura del H. Congreso del Estado. Estas actividades se llevaron a cabo por este Instituto desde el día 15 de diciembre de 1999 al 14 de septiembre de 2002, fungiendo como director del mismo, el Dr. José Gilberto Garza Grimaldo, quien durante su gestión dio realce a este importante órgano de estudios parlamentarios.

Durante el ejercicio de la LVI Legislatura del H. Congreso del Estado, a través de su línea editorial, se publicaron veintiocho obras, de las cuales nueve fueron realizadas en coedición con instituciones académicas como la Universidad Autónoma de Guerrero y sus diversas áreas, el Gobierno del Estado, la Secretaría de Asuntos Indígenas, el CONACULTA-INAH, la Universidad de Stanford, el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente de Cuba, la Fundación Académica Guerrerense, A.C., el Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado (CECYTEG) y, el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), sobre diversas disciplinas como Derecho, Historia, Ciencia Política, Economía y Ecología; asimismo se publicaron quince números de la edición bimestral *Revista Altamirano*, abordando diversos temas y, cuatro CD-Rom’s de legislación.

Por otra parte, en la segunda línea de acción del Instituto, —la *Realización de Eventos Académicos*— se realizaron cincuenta y un presentaciones de la obra editorial, considerando que algunas de las obras se presentaron en dos o tres ocasiones en instituciones académicas de distintas ciudades de nuestro Estado como Chilpancingo, Acapulco, Iguala de la Independencia, Chilapa de Álvarez y en el Distrito Federal. En el mismo sentido, el Instituto participó en tres ocasiones en la Exposición de toda su obra editorial en la *Feria del Libro*, realizada en la Ciudad de Chilpancingo, Gro., y en una ocasión en la Exposición *Por los Caminos del Sur. Arte, Cultura y Turismo del Estado de Guerrero 2002*, realizada por la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en el Palacio Legislativo de San Lázaro.

Del mismo modo, el Instituto participó en coordinación con diversas instituciones y autores en once presentaciones de libros y en la presentación de un Sistema de Cómputo.

En la misma línea de trabajo, se organizaron en coordinación con otras instituciones cuatro Seminarios, nueve Diplomados, un Curso, un Taller, cuatro Mesas Redondas, un Coloquio, cuatro Foros y dieciocho Conferencias; se realizó una reunión nacional, una exposición museográfica, un ciclo de cine-debate y noventa y seis programas de radio.¹⁰³

A la fecha no se ha podido igualar tal actividad por parte de los directores que siguieron al Dr. Garza Grimaldo, notable académico guerrerense. Esperemos que en un futuro nuevamente despunte la labor de este órgano de apoyo parlamentario.

Esperanza GUZMÁN HERNÁNDEZ

¹⁰³ Información tomada de la “Obra Legislativa, Cultural y de Investigación” de la LVI Legislatura del H. Congreso del Estado de Guerrero, Tomo II, págs.1286-1324, México 2002.

TÍTULO DUODÉCIMO

Capítulo Único. De la Presea Sentimientos de la Nación

Artículo 214. El Congreso del Estado otorgará anualmente, el día 13 de septiembre la presea “Sentimientos de la Nación”, en la sesión pública y solemne en que se conmemore la instalación del Primer Congreso de Anáhuac, con la presencia de los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado.

Artículo 215. La presea se otorgará a nacionales o extranjeros que sean dignos de portar dicho reconocimiento, tomando en cuenta su cercanía a los principios del Primer Congreso de Anáhuac y de los “Sentimientos de la Nación”, como son: la lucha por la paz, la democracia, la defensa de los derechos humanos, y en general a los más altos valores de la humanidad.

Artículo 216. Para seleccionar al beneficiario de la presea, el Congreso del Estado integrará una Comisión Especial, encargada de expedir la convocatoria y dictaminar sobre las candidaturas que se presenten.

Comentario

A semejanza de los reconocimientos otorgados por el Congreso federal, la Cámara de Diputados local ha instituido la presea anual “Sentimientos de la Nación”, dedicada a homenajear a aquellas personas que se han distinguido en la lucha por la paz, la democracia, la defensa de los derechos humanos y los valores de la humanidad, principios todos que se recogieron en el Primer Congreso de Anáhuac convocado en Chilpancingo, en el año de 1813, por don José María Morelos y Pavón, en el cual leyó su valioso documento titulado, precisamente, Sentimientos de la Nación.

El título décimo segundo de la ley en comento, denominado “De la Presea Sentimientos de la Nación”, recoge la figura instituida por decreto número 71, de fecha 26 de junio de 1997, el cual fue publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, el 11 de julio del citado año, y que ahora, virtud del artículo séptimo transitorio ha quedado abrogado.

Conforme al título en comento la presea es otorgada por el Congreso del Estado, quien delega la selección de los beneficiarios en una comisión especial, formada por diputados miembros de la legislatura, que se encarga de expedir la convocatoria, recibir las candidaturas y dictaminar sobre las que se presentaren, dejando al Congreso la decisión de otorgamiento.

Los candidatos podrán ser nacionales o extranjeros “dignos de portar dicho reconocimiento”. Por ello, conforme al artículo 215 la Comisión especial deberá considerar al analizar las trayectorias de cada uno de los propuestos su compromiso con los más altos valores de la humanidad y, en especial, con los principios presentes en el Primer Congreso de Anáhuac y en uno de los principales aportes a la historia constitucional mexicana: los *Sentimiento de la Nación* dictados por don José María Morelos y Pavón. Conforme al citado numeral, tales principios son: la lucha por la paz, la democracia y la defensa de los derechos humanos.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

La sesión en la cual se imponga la presea, siempre el 13 de septiembre, para recordar la instalación del Primer Congreso de Anáhuac, tendrá el carácter de sesión pública y solemne, y deberá contar con la presencia de los poderes Ejecutivo y Judicial del Estado (o de sus representantes, en caso de que no pudiere asistir el titular).

Dado que no se considera un premio, no puede considerarse que quienes reciben la presea sean premiados, y siendo el objeto de la misma el rendir homenaje, podemos señalar que se trata de homenajeados. Desde su creación han recibido tal distinción:

1997	Adolfo Suárez González
1998	Hortensia Bussi, viuda de Salvador Allende
1999	Miguel León Portilla
2000	Arturo Beltrán Ortega
2001	Guillermo Soberón Acevedo
2002	Othón Salazar Ramírez
2003	Elisur Arteaga Nava
2004	Marco Antonio Terán Porcayo
2005	Juan Ramón de la Fuente

Los Sentimiento de la Nación. Como afirmó Miguel León Portilla en el acto de imposición de la citada presea: “Las palabras de los Sentimientos de la Nación son en esto no sólo un mensaje perdurable sino legado para renovar nuestro proyecto de Estado soberano en el nuevo milenio”.¹⁰⁴

Cabe mencionar que en julio de 2004, el Congreso local tomó el siguiente acuerdo parlamentario:¹⁰⁵

CONSIDERANDO que en sesión celebrada por la Comisión Permanente el día 15 de julio de 2004, los Diputados integrantes de la Comisión de Gobierno presentaron una Propuesta de Punto de Acuerdo, bajo los siguientes términos:

Los “Sentimientos de la Nación” son el pensamiento resultado de la lucha por la emancipación de la opresión del poder español y por el reconocimiento histórico como Nación libre y soberana.

Gran parte de la lucha por la Independencia se desarrolló en el sur de nuestro País, siendo un orgullo y satisfacción el que Guerrero, nuestro Estado, haya sido partícipe del devenir histórico de México y que en esa lucha, haya dotado de personajes valientes como los Hermanos Galeana: Hermenegildo, Pablo, Juan José y José Antonio; Juan Álvarez; los Hermanos Bravo: Miguel, Leonardo y Nicolás; y por supuesto Vicente Guerrero, cuyos nombres están plasmados por siempre en la Historia de México y de América Latina.

A su paso por lo que hoy es el Estado de Guerrero, entre otros municipios que conforman nuestra Entidad, el Generalísimo Don José María Morelos y Pavón formó frentes y derrocó [sic] a los ejércitos realistas en Coahuayutla, Petatlán, Tecpan, Atoyac,

¹⁰⁴ León Portilla, Miguel, “El perdurable significado de los ‘Sentimientos de la Nación’”, en Jose Gilberto, Garza Grimaldo y otros, *Los sentimientos de la Nación. Entre la espada espiritual y los orígenes del Estado de Guerrero*, Chilpancingo: Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, 2001, p. 43.

¹⁰⁵ Acuerdo parlamentario publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, no. 62, 27 de julio de 2004, pp. 31-34.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

Acapulco, Ometepepec, Cruz Grande, San Marcos, Chilpancingo, Chichihualco, Tixtla, Chilapa, Tlapa, Taxco, Tlacotepec, Tlalchapa y Cutzamala.

Después de la toma de Acapulco, el 13 de septiembre de 1813 Don José María Morelos y Pavón convocó al Congreso Nacional Constituyente en Chilpancingo, donde presentó el tan célebre ideario que plasmaba nuevas formas de pensamiento y organización social y política, inaugurándose solemnemente dicho Congreso el día 14 de septiembre de ese mismo año. Ante los Diputados Constituyentes del Primer Congreso de Anáhuac, Don José María Morelos y Pavón leyó sus Sentimientos de la Nación e inspirado en ellos, dicho Congreso emitió el acta solemne de la declaración de la Independencia de la América Septentrional.

Como consecuencia de este acto de espíritu democrático, humanista y patriótico, Morelos se hizo merecedor del nombramiento de “Generalísimo” con el tratamiento de “Alteza”, mismo que declinó para adoptar el de “Siervo de la Nación”, tal como lo hicieron también Vicente Guerrero y Juan Álvarez [sic].

Por Decreto número 17, emitido el 9 de abril de 1981 y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 10 del mismo mes y año, el Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero cada 13 de septiembre conmemora, en Sesión Pública y Solemne celebrada en la Catedral de Santa María de la Asunción de la Ciudad de Chilpancingo, la instalación del Primer Congreso de Anáhuac para rendir honores al Generalísimo Don José María Morelos y Pavón y a los Diputados Constituyentes que nos dieron Patria y Libertad.

El Primer Congreso de Anáhuac es un hecho memorable porque en él se asentó, de una vez y para siempre, la ruptura con el pasado, la desaparición como ente jurídico (o figura moral) de la Nueva España y, por consecuencia, el nacimiento del Estado Mexicano.

Los Sentimientos del Siervo de la Nación, uno de los grandes documentos de nuestra historia, señalaron las pautas y abrieron los senderos para conformar nuestro sistema político actual. Pasado y presente de México. Ideales y realidad de nuestro pueblo.

Ayer y hoy se funden en los preceptos que Morelos legó a la Nación Mexicana. Sentimientos que trascendieron la guerra, los años y están presentes en el México de hoy. Herencia invaluable que como mejor capital, legó los principios que aún orientan nuestra vida democrática, tales como:

- La soberanía que dimana del pueblo (Democracia)
- La división de Poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial
- La igualdad jurídica y social de los mexicanos (Garantías individuales)
- La existencia y aplicación de leyes que comprendan a toda la sociedad sin privilegios de ninguna especie (Derechos humanos y la no discriminación)

Sentimientos que aspiraban a un mejor gobierno para nuestro País y, de igual manera, a una vida más justa en la que se moderara la opulencia y la indigencia, en busca de una mayor justicia social.

Sentimientos vivos y actuales que son ejemplo de patriotismo, de amor por la verdad y la justicia así como, de un gran anhelo de servir al pueblo.

Que en el marco de la conmemoración del 191 aniversario de la Instalación del Primer Congreso de Anáhuac, todos los guerrerenses debemos asignarnos la tarea de que prevalezcan, se reconozcan y difundan los ideales que sentaron las bases del Constitucionalismo y de nuestros valores supremos.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

Que vertidas las consideraciones anteriores, en sesión de fecha 15 de julio de 2004, la Comisión Permanente de la Quincuagésima Séptima Legislatura al Honorable Congreso del Estado aprobó por unanimidad de votos en todos y cada uno de sus términos el Acuerdo presentado por la Comisión de Gobierno.

ACUERDO PARLAMENTARIO: Único. La Quincuagésima Séptima Legislatura al Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero con pleno respeto a la autonomía del Municipio, realiza un atento exhorto a los setenta y siete Honorables Ayuntamientos que integran el Estado de Guerrero para que en el marco de los festejos conmemorativos del 191º aniversario de la Instalación del Primer Congreso de Anáhuac y por las razones expuestas en los considerandos que anteceden, le asignen a una colonia, avenida o calle de la cabecera municipal la nomenclatura “Sentimientos de la Nación”.

David CIENFUEGOS SALGADO

A efectos didácticos presentamos el siguiente cuadro y el comentario del destacado investigador Ernesto Lemoine sobre el texto original de *Los Sentimientos de la Nación*.

<i>LOS SENTIMIENTOS DE LA NACIÓN</i>¹⁰⁶	
<i>Texto tradicional</i>	Texto original
1º. Que la América es libre e independiente de España y de toda otra Nación, Gobierno o Monarquía, y que así se sancione, dando al mundo las razones.	1º. Que la América es libre e independiente de España y de toda otra Nación, Gobierno o Monarquía, y que así se sancione dando al mundo las razones.
2º. Que la Religión Católica sea la única, sin tolerancia de otra.	2º. Que la Religión Católica sea la única sin tolerancia de otra.
3º. Que todos sus ministros se sustenten de todos, y solos los diezmos y primicias, y el pueblo no tenga que pagar más obvenciones que las de su devoción y ofrenda.	3º. Que todos sus ministros se sustenten de todos y solos los diezmos y primicias, y el pueblo no tenga que pagar más obvenciones que las de su devoción y ofrenda.
4º. Que el dogma sea sostenido por la jerarquía de la Iglesia, que son el Papa, los Obispos y los Curas, porque se debe arrancar toda planta que Dios no plantó: <i>omnis plantatis quam non plantabit Pater meus Celestis cradicabitur</i> . Mat. Cap. XV.	4º. Que el dogma sea sostenido por la jerarquía de la Iglesia, que son el Papa, los Obispos y los Curas, porque se debe arrancar toda planta que Dios no plantó: <i>omnis plantatis quam non plantabit Pater meus Celestis cradicabitur</i> . Mat. Cap. XV.
5º. La Soberanía dimana inmediatamente del Pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en	5º. Que la Soberanía dimana inmediatamente del Pueblo, el que sólo quiere depositarla en el Supremo Congreso

¹⁰⁶ La versión de la izquierda fue consultada en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2002*, 23ª ed., México: Porrúa, 2002, pp. 29-31. Esta versión difiere de la redacción original tal y como se advierte, en la columna derecha, tomada de Lemoine Villicaña, Ernesto, *Morelos. Su vida revolucionaria a través de sus escritos y de otros testimonios de la época*, México: UNAM, 1965, pp. 370-373.

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las Provincias sus vocales, y éstos a los demás que deben ser sujetos sabios y de probidad.	Nacional Americano, compuesto de representantes de las provincias en igualdad de números.
6º. <i>(En todas las reproducciones no existe el artículo de este número)</i>	6º. Que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial estén divididos en los cuerpos compatibles para ejercerlos.
7º. Que funcionarán cuatro años los vocales, turnándose, saliendo los más antiguos para que ocupen el lugar los nuevos electos.	7º. Que funcionarán cuatro años los vocales, turnándose, saliendo los más antiguos para que ocupen el lugar los nuevos electos.
8º. La dotación de los vocales, será una congrua suficiente y no superflua, y no pasará por ahora de ocho mil pesos.	8º. La dotación de los vocales será una congrúa suficiente y no superflua, y no pasará por ahora de 8,000 pesos.
9º. Que los empleos los obtengan sólo los americanos.	9º. Que los empleos sólo los americanos los obtengan.
10. Que no se admitan extranjeros, si no son artesanos capaces de instruir, y libres de toda sospecha.	10. Que no se admitan extranjeros, si no son artesanos capaces de instruir y libres de toda sospecha.
11. Que la patria no será del todo libre y nuestra, mientras no se reforme el gobierno, abatiendo al tiránico, substituyendo el liberal y echando fuera de nuestro suelo al enemigo español que tanto se ha declarado contra esta Nación.	11. Que los Estados mudan costumbres y, por consiguiente, la Patria no será del todo libre y nuestra mientras no se reforme el Gobierno, abatiendo al tiránico, substituyendo el liberal, e igualmente echando fuera de nuestro suelo al enemigo español, que tanto se ha declarado contra nuestra Patria.
12. Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.	12. Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.
13. Que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados, y que éstos sólo lo sean en cuanto al uso de su ministerio.	13. Que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados; y que éstos sólo lo sean en cuanto al uso de su ministerio.
14. Que para dictar una ley se discuta en el Congreso, y decida a pluralidad de votos.	14. Que para dictar una ley se haga junta de sabios en el número posible, para que proceda con más acierto y exonere de algunos cargos que pudieran resultarles.
15. Que la esclavitud se proscriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano de otro, el vicio y la virtud.	15. Que la esclavitud se proscriba para siempre y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano de otro el vicio y la virtud.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO COMENTADA

16. Que nuestros puertos se franqueen a las naciones extranjeras amigas, pero que éstas no se internen al reino por más amigas que sean, y sólo haya puertos señalados para el efecto, prohibiendo el desembarco en todos los demás, señalando el 10% u otra gabela a sus mercancías.	16. Que nuestros puertos se franqueen a las naciones extranjeras amigas, pero que éstas no se internen al reino por más amigas que sean, y sólo habrá puertos señalados para el efecto, prohibiendo el desembarque en todos los demás, señalando el diez por ciento.
17. Que a cada uno se le guarden las propiedades y respete en su casa como en un asilo sagrado señalando penas a los infractores.	17. Que a cada uno se le guarden sus propiedades y respete en su casa como en un asilo sagrado, señalando penas a los infractores.
18. Que en la nueva legislación no se admitirá la tortura.	18. Que en la nueva legislación no se admita la tortura.
19. Que en la misma se establezca por ley Constitucional la celebración del 12 de diciembre en todos los pueblos, dedicado a la patrona de nuestra libertad, María Santísima de Guadalupe, encargando a todos los pueblos, la devoción mensual.	19. Que en la misma se establezca por Ley Constitucional la celebración del día 12 de diciembre en todos los pueblos, dedicado a la Patrona de nuestra Libertad, María Santísima de Guadalupe, encargando a todos los pueblos, la devoción mensal.
20. Que las tropas extranjeras o de otro reino no pisen nuestro suelo, y si fuere en ayuda, no estarán donde la Suprema Junta.	20. Que las tropas extranjeras o de otro reino no pisen nuestro suelo, y si fuere en ayuda, no estarán donde la Suprema Junta.
21. Que no hagan expediciones fuera de los límites del reino, especialmente ultramarinas, pero que no son de esta clase, propagar la fe a nuestros hermanos de tierra dentro.	21. Que no se hagan expediciones fuera de los límites del reino, especialmente ultramarinas; pero [se autorizan las] que no son de esta clase [para] propagar la fe a nuestros hermanos de Tierradentro.
22. Que se quite la infinidad de tributos, pechos e imposiciones que más agobian, y se señale a cada individuo un cinco por ciento en sus ganancias, u otra carga igual ligera, que no oprima tanto, como la alcabala, el estanco, el tributo y otros, pues con esta corta contribución, y la buena administración de los bienes confiscados al enemigo, podrá llevarse el peso de la guerra y honorarios de empleados.	22. Que se quite la infinidad de tributos, pechos e imposiciones que nos agobian, y se señale a cada individuo un cinco por ciento de semillas y demás efectos o otra carga igual, ligera, que no oprima tanto, como la Alcabala, el Estanco, el Tributo y otros; pues con esta ligera contribución, y la buena administración de los bienes confiscados al enemigo, podrá llevarse el peso de la guerra y honorarios de empleados.
	Chilpancingo, 14 de septiembre de 1813. José María Morelos [Rúbrica]
23. Que igualmente se solemnice el día 16 de septiembre todos los años, como el día aniversario en que se levantó la voz de la independencia y nuestra santa libertad comenzó, pues en ese día fué en el que se	23. Que igualmente se solemnice el día 16 de septiembre todos los años, como el día aniversario en que se levantó la voz de la Independencia y nuestra santa Libertad comenzó, pues en ese día fue en el que se

EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

abrieron los labios de la Nación para reclamar sus derechos y empuñó la espada para ser oída, recordando siempre el mérito del grande héroe el señor don Miguel Hidalgo y su compañero, don Ignacio Allende.	desplegaron los labios de la Nación para reclamar sus derechos con espada en mano para ser oída; recordando siempre el mérito del grande héroe, el señor Dn. Miguel Hidalgo y su compañero Dn. Ignacio Allende.
Chilpancingo, 14 de septiembre de 1813. José María Morelos	Repuestas en 21 de noviembre de 1813. Y por tanto, quedan abolidas éstas, quedando siempre sujetos al parecer de S. A. S.

Lemoine Villicaña señala respecto del texto original:

Consta de 22 incisos en numeración corrida (el 23 es posterior) y el remate, de puño y letra del caudillo, que reza: “Chilpancingo 14 de septiembre de 1813 / José Ma. Morelos” y su inconfundible firma. Sobre este mismo ejemplar se hicieron, el 21 de noviembre –sin el consenso comprobado del cura de Carácuaro-, como se lee al final, las enmiendas que dieron por resultado la definitiva y un tanto extraña versión que todos conocemos. Con las tachaduras y enmendaduras, el manuscrito quedó como borrador, e ignoramos si se sacó una copia insurgente en limpio, porque la que en resumidas cuentas se incorporó al acervo de nuestra historiografía, fue una realista, la legalizada por Patricio Humana en México, a 31 de octubre de 1814. Ahora bien, aunque Humana manejó el manuscrito *Cárdenas*, al confeccionar su traslado, sólo copió el texto enmendado, haciendo caso omiso del primitivo [...] Harto difundida ha sido la versión de Humana [...] mas, creemos útil señalar ahora los cambios fundamentales que se advierten entre el documento recientemente descubierto y la tradicional copia realista:

1. Al artículo 4º se le apostilló al margen: “Este no”. ¿Se pensaba suprimirlo?
2. Se eliminó el artículo 6º, fundiéndolo con el 5º (éste, a su vez, comprimido), aunque no se corrió el orden numérico; de ahí la natural extrañeza de los escritores ante la falta del susodicho artículo 6º.
3. Se modificó la redacción del artículo 14º.
4. Se adicionó el artículo 23º.
5. Se agregó al final el párrafo aclaratorio de las modificaciones: “Repuestas en 21 de noviembre de 1813. Y por tanto, quedan abolidas éstas [¿cuáles?] quedando siempre sujetas al parecer de S. A. S.”.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Lemoine Villicaña, *Morelos. Su vida...*, ob. cit., p. 370.

TRANSITORIOS

Artículo primero: La presente Ley entrará en vigor el día de su expedición.

Artículo segundo: Se abroga la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero número 181, de fecha treinta y uno de mayo de mil novecientos ochenta y cinco, con excepción de lo que establece el título XXI “De la Contaduría Mayor de Glosa”, hasta en tanto no se expida la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda.

En tanto no entre en vigor la reforma constitucional respectiva, todas las expresiones relativas a la Contaduría Mayor de Hacienda se referirán a la Contaduría Mayor de Glosa.

Artículo tercero: Hasta en tanto no se reforme la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, en lo relativo, las funciones de la Comisión de Examen previo, las ejercerá la Comisión Instructora, conforme lo establece la Ley Orgánica del Poder Legislativo No. 181.

Artículo cuarto: La integración de las Comisiones y Comités a que se refiere la presente Ley, habrá de realizarse dentro las primeras cinco sesiones a partir de que entre en vigor este ordenamiento.

Artículo quinto: La fracción V del artículo 126 de la presente Ley, entrará en vigor al momento en que se adicione con la fracción correspondiente, el artículo 50 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero y se expida la Ley correspondiente que regule la iniciativa popular.

Artículo sexto: Se abroga el acuerdo administrativo de fecha tres de julio de mil novecientos noventa y ocho, por el que se crea el Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”.

El Reglamento Interior del Instituto de Estudios Parlamentarios deberá ser expedido dentro de los treinta días siguientes a su instalación.

Artículo séptimo: Se abroga el decreto número 71, por el que se instituye la presea “Sentimientos de la Nación” del H. Congreso del Estado, publicado el día 11 de julio de 1997 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

**Transitorio del Decreto número 558
(Periódico Oficial no. 91, 6 de noviembre de 2002)**

Artículo Único: El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

**Transitorios del Decreto número 138
(Periódico Oficial no. 11, 3 de febrero de 2004)**

Artículo primero: El presente Decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su expedición.

Artículo segundo: Comuníquese el presente Decreto al Titular del Poder Ejecutivo del Estado para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para conocimiento general.

**Transitorios del Decreto número 207
(Periódico Oficial no. 14, 13 de febrero de 2004)**

Primero: El presente Decreto entrará en vigor el día de su expedición.

Segundo: Remítase el presente Decreto al Titular del Poder Ejecutivo del Estado para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Transitorios del Decreto número 586

Primero: El presente Decreto entrará en vigor a partir de la fecha de su expedición.

Segundo: Una vez aprobado el presente Decreto, hágase la integración de la Comisión de Atención a Migrantes en el término de quince días.

Tercero: Comuníquese el presente decreto al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.