
INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de Nivel Superior según
Acuerdo Secretarial 15018, publicado en el Diario Oficial de la
Federación el 29 de noviembre de 1976

DEPARTAMENTO ESTUDIOS SOCIOPOLÍTICOS Y JURÍDICOS

MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA



**Balance del Trabajo Legislativo del Congreso del Estado de
Guanajuato en 22 años de gobiernos del Partido Acción Nacional.
Referencia al Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.**

T E S I S

**que para obtener el grado de
Maestra en Política y Gestión y Pública**

Presenta

L.A.P. Blanca Azucena Lidia Roa Barrón

Asesora

Mtra. Gabriela Carrillo Espinosa

Tlaquepaque, Jalisco. Noviembre de 2013

INTRODUCCIÓN

El 26 de septiembre de 2013, se cumplieron veintidós años de los acontecimientos desarrollados en Guanajuato, en el año de 1991, donde, después de haberse dado la calificación de elecciones para renovar la titularidad del Poder Ejecutivo por el Congreso del Estado de Guanajuato —en aquel entonces tanto la Constitución Política Local, como el Código Electoral y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, preveían tanto la auto calificación para la propia Legislatura, como la facultad del Congreso del Estado para calificar las elección de gobernador y ayuntamientos—, y tras ser declarado electo, el C.P. Ramón Aguirre Velázquez, declinó asistir a rendir la protesta constitucional,¹ en consecuencia, la Quincuagésima Cuarta Legislatura, designó al Ing. Carlos Medina Plascencia, entonces Presidente Municipal de León, Gto., e integrante del Partido Acción Nacional, como gobernador interino hasta en tanto se verificaban elecciones extraordinarias.

Así, asumió como Titular del Poder Ejecutivo del estado de Guanajuato, un militante del Partido Acción Nacional, y a partir de entonces se han desarrollado más de veintidós años ininterrumpidos de gobiernos emanados de dicho Instituto Político en la Entidad. Cabe destacar que el advenimiento del Partido Acción Nacional en la gubernatura de Guanajuato, fue circunscrito en un proceso de evolución democrática, y de una elección ampliamente competida, sobre el particular Leonardo Valdés Zurita, destacó:

«El sistema de partido hegemónico parecía evolucionar hacia otro de partido predominante. O sea, una situación en la cual un solo partido logra concentrar la mayoría de la votación, frente a adversarios relativamente débiles y con unas reglas de competencia básicamente democráticas. Esa situación significaba un

¹ «Después del proceso electoral para renovar el Poder Ejecutivo, el 29 de agosto, el Congreso del Estado validó las elecciones y declaró gobernador electo para el periodo 1991-1997, citándolo en el mismo decreto para que rindiera la protesta constitucional, sin embargo el gobernador electo comunicó el mismo día que "...por las razones que he expuesto públicamente, me permito manifestarles que no me presentaré a rendir protesta como gobernador Constitucional", señalando que hacía del conocimiento del Pleno la decisión señalada para los fines legales a que hubiera lugar. El comunicado fue recibido en la Quincuagésima Cuarta Legislatura, convocando la Diputación Permanente a periodo extraordinario al día siguiente ex profeso, para resolver sobre el comunicado y designar gobernador interino; en la sesión extraordinaria del día 30 se decretó un receso para que las Comisiones Unidas de Gobernación, y Especial de Procedimientos Electorales dictaminaran.» **Vázquez Bustos, Vicente.** (2006) Comentario al artículo 31 en *Constitución Política del Estado de Guanajuato. Edición comentada.* Departamento de Investigaciones Jurídicas. Facultad de Derecho. Universidad de Guanajuato. México, 2006, p. 388.

importante triunfo para un gobierno que lograba legitimarse a pesar de la crítica situación en la cual fue electo. No obstante, las elecciones locales en Guanajuato y San Luis Potosí modificaron significativamente la situación. En ambos estados, se eligieron simultáneamente Diputados federales, locales y Gobernador. En Guanajuato el proceso local resultó extremadamente complicado. El PRI postuló como su candidato a Gobernador a un guanajuatense, ex regente del Distrito Federal, que había desarrollado su carrera política fuera del Estado. Esto provocó molestia en diversos sectores de la sociedad guanajuatense, pero fundamentalmente dentro del propio PRI local. Ignacio Vázquez Torres destacado priísta guanajuatense encabezó las expresiones de inconformidad por la candidatura de Ramón Aguirre Velázquez.

El principal adversario del PRI, el Partido Acción Nacional, luego de haberle dado a Carlos Salinas de Gortari la posibilidad de legitimarse, en el ejercicio de la presidencia de la República, y de haber convenido con el PRI las reformas constitucionales y legales necesarias para transformar el régimen electoral del país, postuló como su candidato al gobierno de Guanajuato a uno de sus Diputados federales guanajuatenses que se había distinguido por su agudeza al criticar el presunto fraude electoral que llevó a Salinas de Gortari a la presidencia de la República en 1988. Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática (presumiblemente principal agraviado por el fraude de 1988 y que se había negado a reconocer la legitimidad de la presidencia de la República y a participar en las negociaciones para la reforma electoral) postuló a uno de los principales dirigentes de la otrora Corriente Democrática del PRI, Porfirio Muñoz Ledo. La contienda estuvo plagada de ataques entre los candidatos y el resultado de la votación, que le dio el triunfo al candidato del PRI, no fue aceptado por sus adversarios. Muñoz Ledo decidió reconocer el triunfo de Vicente Fox, el candidato del PAN. Este convocó a la resistencia civil y vastos sectores de la sociedad guanajuatense se movilizaron detrás de la protesta por el fraude electoral.

La dirección nacional del PAN condicionó la continuidad de las relaciones y negociaciones con el PRI al reconocimiento de su triunfo en Guanajuato, mientras que en San Luis Potosí se desarrollaba un movimiento similar encabezado por el

Frente Cívico Potosino. En ambos estados, se produjeron soluciones políticas similares, pero con importantes matices de diferencia. En San Luis Potosí, el Gobernador tomó posesión formal pero ante la imposibilidad de ocupar sus oficinas renunció, dando paso a que el Congreso local designara a un Gobernador interino. En Guanajuato el Gobernador electo no se presentó a rendir protesta y el Congreso local también designó a un Gobernador interino. Otra diferencia consistió en que en San Luis Potosí, el Congreso con mayoría del PRI, designó a un priísta como Gobernador. En cambio, en Guanajuato, el Congreso local, también con mayoría del PRI, designó al alcalde de León, del PAN, como Gobernador interino. Esta determinación tuvo consecuencias políticas y electorales de corto y mediano plazo.»²

No obstante, poco se ha reparado al ponerse énfasis en las tareas propias del Poder Ejecutivo, en que un día antes, el 25 de septiembre de 1991 se instaló la LV Legislatura del Congreso del Estado, la cual tuvo un cambio de destino drástico, pues originalmente sus integrantes (se trataba de una Legislatura de mayoría priísta) pensaban que iban a acompañar al gobernador Ramón Aguirre Velázquez, en la primera parte de su periodo constitucional, y dados los acontecimientos, el congreso de mayoría priísta cambió su vocación a ser un contrapeso del Poder Ejecutivo, en tanto que la primer minoría, esto es el Grupo Parlamentario del PAN que hubiera sido el grupo opositor, le correspondió ser un grupo que se multiplicara en sus funciones a efecto de acompañar las políticas e iniciativas del Titular del Ejecutivo del Estado.³

Pasado el periodo de la LV Legislatura (1991-1994), se desarrollaron las elecciones y nuevamente se presentó un Congreso con mayoría priísta y con una primera minoría panista; en la LVI Legislatura (1994-1997), donde correspondieron

²Valdés Zurita, Leonardo. (2006). Comentario al artículo 31 en *Constitución Política del Estado de Guanajuato. Edición comentada*. Departamento de Investigaciones Jurídicas. Facultad de Derecho. Universidad de Guanajuato. México, pp. 191-193.

³Valdés Zurita, Leonardo. Op. Cit. En la elección para alcaldes realizada en Guanajuato, en diciembre de 1991 (o sea, a menos de cuatro meses que la de Gobernador), se registró una disminución muy importante de votantes y un virtual empate entre las dos principales fuerzas políticas de la entidad: el PAN alcanzó el 44.9% del total de la votación, frente al 45.4% obtenido por el PRI. Así, parecía que las preferencias electorales de los guanajuatenses se dividían en mitades. Esta situación complicó las negociaciones entre el gobierno del Estado y la mayoría priísta en el Congreso Local. Negociación de la mayor importancia, no solo para mantener la gobernabilidad en la entidad, sino fundamentalmente para lograr la reforma electoral que permitiera convocar a la elección por la gubernatura.

prácticamente los mismos roles, aun cuando con menores desencuentros, tocando a esta Legislatura la reforma electoral, la creación del Instituto Electoral, la eliminación de la auto calificación y la creación del Tribunal Electoral Local.

Posteriormente, a partir de la LVII Legislatura (1997-2000), se presentó la primera composición del Congreso donde no se daba una mayoría priísta, sino panista —aún cuando no absoluta—, lo cual significó un reto aún mayor, de ser un contrapeso del Poder Ejecutivo, a pesar de pertenecer ambos al mismo instituto político.

Después, en las LVIII, LIX, LX, LXI y la actual LXII Legislaturas, han contado con mayorías del Partido Acción Nacional (variando el número de integrantes), además de cohabitar con titulares del Poder Ejecutivo, del mismo partido.

En este contexto, y a partir del hecho que el Congreso como institución constituye un actor central para servir de contrapeso al Poder Ejecutivo, pero él mismo —el Poder Legislativo— es un órgano que también tiene la responsabilidad de rendir cuentas de su desempeño, más aún por el hecho de que el Congreso, y en el caso de la presente tesis, el Congreso del estado de Guanajuato, es una voz autónoma que define el contenido de las leyes y las políticas en todos los ámbitos de la vida estatal y que ejerce, como ya se apuntó, un contrapeso cada vez mayor sobre el Ejecutivo, se busca hacer un balance del trabajo legislativo del Congreso del estado de Guanajuato en veintiún años de gobiernos del Partido Acción Nacional.

Para efecto de analizar el desempeño legislativo, en el periodo en cita, y toda vez que los indicadores del mismo llegan a ser escasos y además se carece de indicadores estandarizados (las legislaturas, a diferencia de los titulares de los poderes ejecutivos, no rinden informes de su desempeño), aceptados y conocidos, aprovecho la oportunidad a partir de mi trabajo en el Instituto de Investigaciones Legislativas, de tener acceso a diversos indicadores de desempeño cuantitativos y cualitativos que permiten comparaciones a lo largo del tiempo, tales como: iniciativas presentadas por poderes —Ejecutivo, Legislativo y Judicial—, composición

de las legislaturas, escenario político imperante en cada legislatura, y productos emanados. Todos los indicadores aquí presentados se basan en fuentes oficiales y públicas (Archivo Parlamentario, Estadística Parlamentaria y Diario de los Debates del Congreso del Estado de Guanajuato, de manera fundamental).

Ahora bien, a partir de estos referentes, se realiza un análisis donde, de forma gráfica se muestra la integración e iniciativas presentadas por Legislatura para, realizar en cada una de ellas un análisis del momento histórico político, lo que se concatena con la descripción de los principales temas normativos abordados, destacando que se ha dejado de lado aquellos temas obligados —aprobación de leyes de Ingresos y presupuesto de egresos, autorizaciones de actos de dominio sobre patrimonio inmobiliario y empréstitos—, que no inciden en textos normativos. Justamente, a partir de la consideración arriba expuesta, el análisis se concreta respecto de la integración de las legislaturas y del proceso legislativo, por ende la implementación de las leyes, por corresponder fundamentalmente al Poder Ejecutivo y Municipios, y el análisis de su constitucionalidad al Poder Judicial Federal, estos temas no se abordan en la presente tesis.

El análisis se centra a partir de que el Poder Ejecutivo es detentado por el Partido Acción Nacional, porque a partir del Congreso Local, éste ha permitido su permanencia en el poder —entre otros varios factores— donde se ha transitado de primera minoría, a igualdad en la composición con las otras fuerzas políticas, a mayoría, posteriormente mayoría absoluta, y de nueva cuenta a igualdad con el resto de las fuerzas políticas de oposición representadas en el Congreso del Estado, con la cual, los diversos grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional han acompañado a lo largo de ocho legislaturas a siete gobernadores (de los cuales uno cubrió el interinato⁴ y dos fueron gobernadores sustitutos⁵) emanados del mismo Instituto Político.

⁴La Constitución Política para el Estado de Guanajuato dispone: «**Artículo 73.-** El Congreso elegirá por mayoría de votos y en escrutinio secreto, un Gobernador Interino, debiendo el electo llenar los requisitos y no estar comprendido en algunas de las prohibiciones que, para desempeñar el cargo, establece esta Constitución, en los siguientes casos: **I.-** Cuando el Gobernador electo no se presentare a tomar posesión de su cargo; o, **II.-** En caso de falta absoluta ocurrida en los tres primeros años de ejercicio Constitucional. El Gobernador Interino durará en funciones hasta que tome posesión el que resulte electo en los comicios a que debe convocar el Congreso, de conformidad con lo dispuesto en la Fracción X del artículo 63 de este Ordenamiento. De no estar en Periodo de Sesiones el Congreso, la Diputación Permanente lo convocará de inmediato y desde luego designará un Gobernador Provisional.»

Asimismo, busca mostrar además que buena parte de los resultados de los últimos veintiún años han obedecido a que quien ha encabezado la titularidad del Poder Ejecutivo ha sido acompañado en el diseño de políticas públicas, instituciones y presupuestos por el Congreso del Estado, y al interior del órgano legislativo, por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, a través de las LV, LVI, LVII, LVIII, LIX, LX, LXI y LXII legislaturas, ello, a través de la legislación aprobada, así como de la conducción de los presupuestos de egresos. Se afirma que el resultado ha sido positivo toda vez que a diferencia de lo que ha acontecido —a modo de ejemplo— en otras entidades federativas del centro del país donde el Partido Acción Nacional ha tenido el Poder Ejecutivo⁵, este se ha perdido, en tanto que en Guanajuato, del año 1991 al 2018 se habrán sucedido gobiernos emanados del Partido Acción Nacional, lo que dará en septiembre del 2018, veintisiete años consecutivos en el Poder Ejecutivo, tarea que conforme se podrá ver a lo largo de la tesis, y particularmente en la parte conclusiva, ha sido una tarea donde el peso del Poder Legislativo ha sido determinante para ello.

Finalmente, se destaca en el presente trabajo de tesis el papel del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, toda vez que a lo largo del periodo materia de análisis, desde la minoría o bien conduciendo mayorías —tarea más compleja y de mayor responsabilidad—, han realizado un trabajo conjunto con los titulares del Poder Ejecutivo con quienes les ha correspondido colaborar, pues se ha permitido proponer de manera oportuna reformas al marco jurídico estatal conforme a modificaciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás leyes generales y reglamentarias que incidan en el mismo, además de generarse una coordinación interinstitucional con los poderes de gobierno, además de coadyuvar al fortalecimiento del marco normativo de los municipios.

L.A.P. BLANCA AZUCENA LIDIA ROA BARRÓN

⁵Sobre el particular la Constitución Política Local establece: «**Artículo 74.-** Cuando la falta absoluta de Gobernador ocurra en los tres últimos años del ejercicio Constitucional, el Congreso del Estado, erigido en Colegio Electoral, procederá a elegir al Gobernador Sustituto para que termine el Período Constitucional de acuerdo a la Fracción IX del Artículo 63 de este Ordenamiento.»

⁶Jalisco, tuvo tres gobernadores emanados de Acción Nacional en forma consecutiva; y San Luis Potosí, dos gubernaturas consecutivas, al igual que Querétaro.

ÍNDICE GENERAL

	Págs.
Introducción	1
Índice General	7
Índice Onomástico	10

METODOLOGÍA

0. Metodología para el desarrollo de la Tesis.	12
0.1. Planteamiento del problema.	12
0.2. Hipótesis.	13
0.3. Técnicas e instrumentos que sirvieron para recoger información.	13
0.4. Tratamiento de la información, interpretación y resultados.	14

CAPÍTULO PRIMERO

IMPORTANCIA DEL TRABAJO PARLAMENTARIO

1. Importancia de la actividad parlamentaria.	15
1.1. Facetas del trabajo parlamentario.	16
1.2. Grupos Parlamentarios.	18
1.2.1. Concepto de Grupo Parlamentario.	18
1.2.2. Antecedentes de la figura del Grupo Parlamentario.	19
1.2.3. Naturaleza del Grupo Parlamentario.	21
1.3. Regulación de los Grupos Parlamentarios en Guanajuato.	27
1.3.1. Reglamento para el Gobierno Interior del H. Congreso.	27
1.3.2. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de 1995.	27
1.3.3. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de 2004.	32
1.4. Importancia de los Grupos Parlamentarios para la toma de decisiones.	35

CAPÍTULO SEGUNDO

FUNCIONES DEL PODER LEGISLATIVO

2. Funciones del Poder Legislativo.	37
2.1.1. Representativa.	38
2.1.2. Deliberativa.	40

2.1.3. Financiera – Presupuestaria.	42
2.1.4. Control – Fiscalización.	43
2.1.4.1. Control Parlamentario.	43
2.1.4.2. Control de Legislación.	44
2.1.4.3. Control Presupuestal.	44
2.1.4.4. Comparecencia de Funcionarios.	44
2.1.5. Orientación Política.	45
2.1.6. Legislativa.	45
2.1.7. Administrativa.	47
2.1.8. De comunicación.	48
2.1.9. Jurisdiccional.	49
2.2. El Poder Legislativo como contrapeso del Poder Ejecutivo.	51
2.2.1. Control Presupuestario.	52
2.2.2. Órgano de Fiscalización Superior.	54
2.2.3. Comisiones Especiales.	55
2.2.4. Juicio Político y Declaración de Procedencia.	55
2.2.5. Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad.	56
2.2.6. Glosa del Informe de Gobierno.	57

CAPÍTULO TERCERO

CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO

3.1. Órgano depositario del Poder Legislativo en la Entidad.	59
3.1.1. Antecedentes.	59
3.1.2. Fundamento Constitucional.	63
3.2. Facultades del Congreso del Estado.	64
3.2.1. Función Representativa.	64
3.2.2. Función Deliberativa.	65
3.2.3. Función Financiera.	66
3.2.4. Función Legislativa.	66
3.2.5. Función de Control.	67
3.2.6. Función de Orientación Política.	68
3.2.7. Función Jurisdiccional.	69

CAPÍTULO CUARTO

INTEGRACIÓN DE LAS LEGISLATURAS LV A LXII

4. Integración de las Legislaturas LV a LXII.	72
4.1. Quincuagésima Quinta Legislatura (1991-1994).	74
4.2. Quincuagésima Sexta Legislatura (1994-1997).	75
4.3. Quincuagésima Séptima Legislatura (1997-2000).	76
4.4. Quincuagésima Octava Legislatura (2000-2003).	77
4.5. Quincuagésima Novena Legislatura (2003-2006).	78
4.6. Sexagésima Legislatura (2006-2009).	79
4.7. Sexagésima Primera Legislatura (2009-2012).	80
4.8. Sexagésima Segunda Legislatura (2012-2015).	81

CAPÍTULO QUINTO

ANÁLISIS DEL TRABAJO LEGISLATIVO

DE LAS LEGISLATURAS LV A LXII

5. Análisis del Trabajo del Legislativo.	82
5.1. Quincuagésima Quinta Legislatura (1991-1994).	83
5.2. Quincuagésima Sexta Legislatura (1994-1997).	85
5.3. Quincuagésima Séptima Legislatura (1997-2000).	87
5.4. Quincuagésima Octava Legislatura (2000-2003).	90
5.5. Quincuagésima Novena Legislatura (2003-2006).	93
5.6. Sexagésima Legislatura (2006-2009).	95
5.7. Sexagésima Primera Legislatura (2009-2012).	97
5.8. Sexagésima Segunda Legislatura (Primer Año de Ejercicio).	100
 Conclusiones.	 103
Bibliografía.	110
Hemerografía.	114
Documentales.	116
Legislación.	118

ÍNDICE ONOMÁSTICO

	Págs.
Alcántara Soria, Juan Miguel.	52
Alonso de Antonio, Ángel Luis y José Antonio.	18, 22
Bátiz Vázquez, Bernardo.	39
Berlín Valenzuela, Francisco.	37
Biscaretti di Rufia, Paolo.	46
Bognetti, Giovanni.	17
Bufalá de Ferrer-Vidal, Pablo.	36
Carbonell, Miguel.	108
Cabada Huerta, Marineyla.	36
Cascajo, José Luis.	17
Cano Barajas, Leopoldo.	48
Cervantes Gómez, Juan Carlos.	22, 37, 48
Cervantes Herrera, José.	29
Ciolo, Di.	38
Dworak F, Fernando.	108
Fix-Zamudio, Héctor.	42
Garabito Martínez, Jorge.	22, 37
García Guerrero, José Luis.	22
Gaudemet, Paul.	26
González Oropeza, Manuel.	70, 71
Guerrero, Enrique.	38
Huerta Ochoa, Carla.	52
Lujambio Irazábal, Alonso.	15
Martínez, Antonia.	36
Molas, Isidre.	66
Packenhams, R.A.	37
Pedroza de la Llave, Susana Thalía.	21, 51
Pitarch, Ismael E.	66
Preciado de Alba, Carlos Armando.	59, 60

Ruíz Massieu, José Francisco	47
Tena Ramírez, Felipe	47
Tosi, Silvano	18, 21, 24
Valadés, Diego	23, 51
Valdés Zurita, Leonardo	1
Valencia Carmona, Salvador	16
Vázquez Bustos, Vicente	1, 108
Waline	21
Willson, Woodrow	48

METODOLOGÍA

0. Metodología para el desarrollo de la Tesis; **0.1.** Planteamiento del problema; **0.2.** Hipótesis; **0.3.** Técnicas e instrumentos que sirvieron para recoger información; **0.4.** Tratamiento de la información, interpretación y resultados.

0. Metodología para el desarrollo de la Tesis.

El desarrollo del presente trabajo de tesis se ha basado en la práctica que he tenido a partir de colaborar en el Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del estado de Guanajuato, así, a partir de mi arribo a la institución, el Congreso del Estado ha tenido una composición variable, pero constante en que el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ha contado con mayorías, ello, en opinión de la que esto escribe, no es una casualidad o hecho fortuito, sino por el contrario, se ha basado en que el congreso guanajuatense, ha desarrollado una fructífera labor que ha permitido acompañar a los titulares del Poder Ejecutivo en el diseño e implementación de nuevas políticas y modelos de gestión administrativa, que de una u otra forma, han contado con la participación de las diversas legislaturas.

Lo que busca la presente tesis, es analizar la composición y trabajo legislativo del Congreso del Estado a lo largo de veintidós años para derivar a partir de ello conclusiones sobre el trabajo legislativo, y la forma en que éste ha incidido en el desarrollo de nuestra Entidad.

0.1. Planteamiento del Problema.

A partir de la premisa que dado el diseño constitucional imperante en nuestro País, y desde luego en Guanajuato, el adecuado desarrollo del Poder Ejecutivo no podría entenderse sin el acompañamiento (no de forma parsimoniosa) del Poder Legislativo, en el cual, por razones naturales el grupo parlamentario afín a los ejecutivos locales ha sido un factor determinante; por ello, se realiza el análisis del balance del trabajo legislativo del Congreso del Estado de Guanajuato en 21 años de gobiernos del Partido Acción Nacional, con una referencia particular al Grupo Parlamentario emanado de dicho instituto político.

0.2. Hipótesis.

La permanencia del Partido Acción Nacional, en el Poder Ejecutivo en los veintidós años en análisis (1991-2013), no podría haberse verificado de no contar con un grupo parlamentario que a través de un trabajo combativo y ordenado haya acompañado el diseño de Guanajuato en estos cuatro lustros, permitiendo contar con leyes eficaces, con presupuestos que impulsen el diseño de políticas públicas en Guanajuato, además de contar con la colaboración y no el obstruccionismo del resto de los grupos y representaciones parlamentarios, como desafortunadamente ha ocurrido en otras entidades federativas y a nivel federal, en repetidas ocasiones.

0.3. Técnicas e instrumentos que sirvieron para recoger información.

En primer término se realizó el desarrollo de una base doctrinal para efecto de conocer la importancia del trabajo parlamentario, a partir del conocimiento de sus facetas, y toda vez que en la presente tesis un tema fundamental es la actividad del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, se pone énfasis en la figura del Grupo Parlamentario, así como su regulación en el periodo en análisis en Guanajuato, a partir del marco normativo vigente. Se desarrolla igualmente un breve análisis de las funciones del Poder Legislativo, así como su papel como contrapeso del Poder Ejecutivo. Parte también importante, es la referencia y análisis del Congreso del Estado como depositario del Poder Legislativo en Guanajuato y el análisis de las facultades con que de acuerdo al artículo 63 de la Constitución Política Local cuenta.

A partir de la información documental, se realiza un análisis de la integración de las legislaturas LV a LXII, destacando en primer término, el marco constitucional que determinó el número de integrantes de éstas a lo largo de veintidós años; enseguida se realiza el análisis de cada una de las legislaturas, ubicando la integración por grupos y presentaciones parlamentarios, así como a que periodo gubernamental correspondieron, y quienes conformaron cada Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, además de graficar dichos resultados.

Una vez lo cual, se revisó el Diario de los Debates del Congreso del Estado de Guanajuato⁷, así como la estadística parlamentaria que es elaborada por la Unidad del Diario de los Debates del propio Congreso, además de diversa información contenida en el Archivo Parlamentario del propio Congreso.

0.4. Tratamiento de la información, interpretación y resultados.

Con los insumos relativos a la integración de las legislaturas —en el periodo—, se realizó el análisis de la conformación de las legislaturas, y de la facultad de iniciativa ejercida por las y los diputados, así como el número de decretos expedidos, para destacar aquellos que marcaron el trabajo de la legislatura.

A partir de ello, dentro de la parte conclusiva, se realiza la interpretación de la información ubicada, aunada a las conclusiones que derivan del estudio de carácter doctrinario y la experiencia de una servidora en mi función de apoyo en el Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del estado de Guanajuato.

⁷El artículo 132 párrafo primero de la Ley Orgánica del Poder Legislativo para el Estado Libre y Soberano de Guanajuato, establece: «**Artículo 132.-** Lo acontecido en las sesiones a las que se refiere este Capítulo, será consignado en un medio de difusión oficial denominado Diario de los Debates, en el que se publicará la fecha y lugar donde se verifiquen, el sumario, nombre de quien presida, copia fiel del acta de sesión anterior, la transcripción de la versión magnetofónica de las discusiones en el orden que se desarrollen e inserción de todos los asuntos con que se de cuenta.»

CAPÍTULO PRIMERO

IMPORTANCIA DEL TRABAJO PARLAMENTARIO

1. Importancia de la actividad parlamentaria; **1.1.** Facetas del trabajo parlamentario; **1.2.** Grupos Parlamentarios; **1.2.1.** Concepto de Grupo Parlamentario; **1.2.2.** Antecedentes de la figura del Grupo Parlamentario; **1.2.3.** Naturaleza del Grupo Parlamentario; **1.3.** Regulación de los Grupos Parlamentarios en Guanajuato; **1.3.1.** Reglamento para el Gobierno Interior del H. Congreso; **1.3.2.** Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de 1995; **1.3.3.** Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de 2004; **1.4.** Importancia de los Grupos Parlamentarios para la toma de decisiones.

1. Importancia de la actividad parlamentaria.

El desarrollo del trabajo parlamentario implica responsabilidad. Responsabilidad tanto para ser minoría dentro de la legislatura, como para ser mayoría, pues en este último supuesto implica discriminar temas para posicionar una agenda legislativa, eficientar el trabajo parlamentario, mejorar los instrumentos de organización de los congresos, entre otros aspectos, por ello, con la presente tesis busca analizar los temas abordados por las últimas siete legislaturas a lo largo de un periodo de veintidós años para —a partir de ello— ubicar los cambios estructurales que ha tenido el Congreso del Estado, y con este diagnóstico proponer formas de organización que permitan desarrollar el trabajo legislativo, asimismo, busca ubicar si en Guanajuato hemos contado con legisladores profesionales, para lo cual resulta ilustrativo lo señalado por Alonso Lujambio al señalar lo que desde su punto de vista debe ser un legislador profesional:

«En los parlamentos no brotan expertos de la nada. Los legisladores se vuelven expertos trabajando. Pero no sólo eso. Los legisladores profesionales le hacen el seguimiento a las leyes que impulsan y aprueban, proponen ajustes cuando en la fase de implementación las cosas no salen como debieran. Los legisladores profesionales acuden a las reuniones interparlamentarias a aprender, a discutir, a intercambiar información, datos, evidencias, argumentos. Los legisladores profesionales son los guardianes de la institución parlamentaria: consultan archivos de comisiones (y no permiten que los archivos desaparezcan en cada legislatura), tienen incentivos para organizar cuerpos permanentes de asesores verdaderamente especializados, tienen incentivos para aprender cosas nuevas

porque podrán capitalizar su esfuerzo. Los legisladores profesionales producen legislación de calidad, porque van profundizando en el conocimiento de la o las materias sobre las que legislan».⁸

1.1. Facetas del trabajo parlamentario.

El parlamento como órgano político colegiado, de carácter representativo, es el ente donde recaen las funciones más elevadas de la dirección del Estado.

Desde sus orígenes el parlamento tuvo asignada una función representativa, a la par de la función creadora de leyes, a la que posteriormente fue agregada la presupuestaria, con el propósito de conseguir recursos pecuniarios al rey, sin embargo, esta función fue ampliada, sobre todo a finales del siglo XVIII, cuando las cámaras buscaron limitar y controlar el ejercicio del poder real que había llegado al absolutismo. Así comenzó el parlamento a desarrollar otras funciones, entre ellas la legislativa y la fiscalizadora.

Sin embargo, desde hace algunos años, se ha venido manifestado una preocupación sobre el rol que deben de tener los parlamentos, en las condiciones actuales, pues el Poder Legislativo en nuestro país ha pasado de ser un poder exorbitante en el siglo XIX, a un poder sometido al Poder Ejecutivo en una gran parte del siglo XX; esta percepción no solo ha ocurrido en México, los constitucionalistas franceses (a modo de ejemplo) subrayaban la declinación del Legislativo, hablando del escepticismo del parlamentarismo y su crisis.⁹

En nuestro país, el análisis sobre el Poder Legislativo que necesitamos, esta de la mano de la consolidación democrática, que hace imperativo el contar con un Poder Legislativo eficaz y eficiente a la altura de las circunstancias actuales, pues si bien de manera primigenia correspondía como función al legislativo la elaboración

⁸ **Lujambio Irazábal, Alonso.** (1993) «¿Para qué servirían las reelecciones en México?», Quórum, Instituto de Investigaciones Legislativas. México, abril de 1993, p. 13.

⁹ **Valencia Carmona, Salvador.** (1994) «El Legislativo en la Actualidad», *El Poder Legislativo en la actualidad*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Coordinadores. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. México, pp. 11 a 13.

de las leyes, la dinámica actual, ha derivado en que es el Poder Ejecutivo el principal impulsor de iniciativas —dotado de mayores recursos, además del conocimiento de las necesidades que derivan de la aplicación de políticas públicas— así se destaca que un tema fundamental es la función de control, la cual es tan o más importante que la primera.

Otro tema fundamental para ubicar la importancia de que el Poder Legislativo consolide su espacio como un poder determinante de las políticas públicas es el denominado por algunos tratadistas «poder de la bolsa», esto es el control del Legislativo, no solo respecto del Ejecutivo, sino también del Judicial y de los organismos autónomos, a través de la aprobación del Presupuesto de Egresos y del análisis de la cuenta pública.

La intervención del Poder Legislativo en el nombramiento de altos funcionarios constituye también una forma de control importante, ya sea directa, o en forma indirecta —en colaboración con el Poder Ejecutivo—, que permite la confección de poderes y órganos constitucionalmente autónomos.

Así el Poder Legislativo, debe efectuar la síntesis normativa de los intereses en él representados y a la par mantener una orientación política que permita acompañar los proyectos del Poder Ejecutivo, pero a la vez, ser sensible de tener una orientación política enfocada al bien común.

Bognetti, señala que la función típica del Legislativo hoy día es:

«...la solemne convalidación, eventual integración y excepcional e hipotético rechazo de la orientación política establecida por el poder gobernante del Estado».¹⁰

¹⁰ **Bognetti, Giovanni.** (2000), citado por Cascajo, José Luis, en «El Congreso de los Diputados y la forma de Gobierno en España». Martínez, Antonia. Coordinadora. *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento.* Tecnos. Madrid, España, p. 35.

1.2. Grupos Parlamentarios.

1.2.1. Concepto de Grupo Parlamentario.

El término grupo, de acuerdo con la Real Academia Española, proviene del latín *gruppo*, que significa pluralidad de seres o cosas que forman un conjunto, material o mentalmente considerado; este vocablo, desde el punto de vista material, hace referencia también al conjunto de elementos que se relacionan entre sí conforme a determinadas características; la palabra parlamentario significa perteneciente o relativo al parlamento, así como el individuo de un parlamento pero, para el desarrollo de esta voz parlamentaria, se entiende al conjunto de individuos de la institución representativa —Parlamento, Congreso o Asamblea— de un determinado país, que se relacionan entre sí conforme a determinadas características.¹¹

Por otra parte, la noción de grupo parlamentario generalmente se asocia con la relación de estos con los partidos políticos. Dentro de la doctrina española, se le define como «*la unión de varios parlamentarios por afinidad ideológica o por necesidades parlamentarias, en orden a la organización personal interna del trabajo de las Cámaras*».¹²

Silvano Tosi señala que entre los primeros actos organizativos de las cámaras están aquellos que tienen que ver con la constitución de los grupos parlamentarios, apuntando que «*desde hace tiempo eran las articulaciones políticas fundamentales de la institución parlamentaria y que ahora, aún formalmente, en la medida del nuevo derecho positivo de las asambleas, configuran los órganos homogéneos, en cierto modo*».¹³

¹¹ **Pedroza de la Llave, Susana Thalía.** (1998). *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Berlín Valenzuela, Francisco, Coordinador. Instituto de Investigaciones Legislativas, LVIII Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial. Segunda Edición. México, pp. 333 a 336.

¹² **Alonso de Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio, Ángel Luis.** (2000). *Derecho Parlamentario*. J.M. Bosch Editor. Barcelona, España, p. 99.

¹³ **Tosi, Silvano.** (1996). *Derecho parlamentario*. Traducción de Miguel Ángel González Rodríguez y otros. Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial. Primera Edición, México, p. 117.

Podemos definir al grupo parlamentario como el conjunto de parlamentarios —diputados o senadores— vinculados políticamente, que ejercen influencia en la Asamblea, parlamento o Congreso.

Aspecto fundamental para la constitución de un grupo parlamentario, lo constituye la relación de grupo, que parte de la relación previa con el partido político que los postula.

1.2.2. Antecedentes de la figura del Grupo Parlamentario.

Los grupos parlamentarios surgen en Inglaterra, aunque de forma ocasional, durante el siglo XVII con las luchas entre el rey y el parlamento, ya que existían dos grupos: los *tory* y los *whig*. Hasta mediados del siglo XIX fueron asociaciones esporádicas de parlamentarios con afinidad política, que actuaban conjuntamente para lograr fines comunes pero, con el desarrollo de una estructura capaz de proveer un sistema de partidos contendientes en elecciones, la fuerza de estos grupos parlamentarios esporádicos adquirió una definida orientación política, al grado de poder hablar de los ingleses como propensos a considerar la política como un enfrentamiento entre dos concepciones del mundo y de la vida.

Como antecedente hispano, cabe destacar que en España el Reglamento de las Cortes de 1838 señaló que, para ciertas iniciativas y actos parlamentarios, se exigiría un número mínimo de voluntades, de tal forma Morales Arroyo considera que se trata de un antecedente tácito de los grupos parlamentarios. En el mismo sentido, el reglamento de 1847 exigía un número de parlamentarios para la formalización de algunas iniciativas; asimismo, en el artículo 46 de dicho ordenamiento, se hizo también el reconocimiento tácito de los grupos políticos en las Cortes (integradas por el Congreso de los Diputados), ya que señaló que «los diputados dirigirán siempre la palabra al Congreso y no a un individuo o fracción del mismo». Así, para Saiz Arnaiz¹⁴, el hecho relativo a que este reglamento se refiera a un sector del parlamento es porque se reconocía la proximidad ideológica de ese sector.

¹⁴ **Pedroza de la Llave, Susana Thalía.** (1998).Op. Cit. p. 460.

Más adelante en el pacto de San Sebastián de 12 de agosto de 1930¹⁵, con el acuerdo de partidos, se fijó el precedente para que en la Constitución española de 1931 —artículo 62—, se hablara de la Diputación Permanente, señalando que su integración estaría dada por las distintas fracciones políticas. A este respecto, de forma puntual, el Título II del Reglamento de las Cortes de 1931 se intituló «Las fracciones o grupos parlamentarios».

Así, con la intención de fortalecer —pasado el régimen franquista— a los partidos políticos, el Reglamento del Congreso de los Diputados, puso énfasis en la figura de los grupos parlamentarios, como medio para que los diputados se presenten y actúen en las Cortes Generales, en «detrimento» de los diputados en lo individual, para con ello facilitar y dinamizar el funcionamiento de la Cámara y la toma de decisiones al interior de la misma.¹⁶

En Francia, a pesar de que los grupos parlamentarios ya existían en la práctica, fue hasta 1910 cuando se les reconoció y reguló, pero únicamente a nivel reglamentario y no a nivel constitucional, otorgándose dicho reconocimiento con la constitución francesa de 1946, en su artículo 11, por eso es que se ha afirmado que su origen se encuentra en este país, pero sólo a nivel constitucional, ya que anteriores disposiciones de diversos reglamentos, la práctica o el reconocimiento tácito de otros países hicieron mención a ellos.

No es extraño afirmar que la existencia de subgrupos es consubstancial a los órganos colegiados, luego entonces, la presencia de grupos en las asambleas deliberativas es inminente, sin embargo su vistosidad y ejercicio eficaz es más característico en regímenes democráticos.

¹⁵Reunión verificada en San Sebastián el 17 de agosto de 1930, donde se acordó la estrategia para poner fin a la monarquía de Alfonso XIII y proclamar la Segunda República Española.

¹⁶Señala el artículo 23 que «1. Los Diputados, en número no inferior a quince, podrán constituirse en Grupo Parlamentario. Podrán también constituirse en Grupo Parlamentario los Diputados de una o varias formaciones políticas que, aun sin reunir dicho mínimo, hubieren obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos, el 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura o el 5 por 100 de los emitidos en el conjunto de la Nación. 2. En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido. Tampoco podrán formar Grupo Parlamentario separado los Diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado.» En tanto que el artículo 25 dispone: «1. Los Diputados que, conforme a lo establecido en los artículos precedentes, no quedaran integrados en un Grupo Parlamentario, en los plazos señalados, quedarán incorporados al Grupo Mixto. 2. Ningún Diputado podrá formar parte de más de un Grupo Parlamentario.»

1.2.3. Naturaleza del Grupo Parlamentario.

Señala Silvano Tosi, que el análisis de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, ha sido poco tratado, argumentado que la doctrina constitucionalista no se ocupó de ellos, y en algunos casos se les consideró poco relevantes para su análisis jurídico, al asumírseles como:

«...articulaciones de los partidos. Más reciente, aún antes de que el derecho parlamentario positivo exaltara sus funciones hasta el punto de hacer que no se pudiese proponer algún concepto residual de irrelevancia jurídica, se introduce la noción de “unión institucional” o de “unión personal” entre grupos y partidos, y se afirmó la tesis de su naturaleza de órganos de las cámaras. Tal tesis es exacta, sin duda, bajo la condición de que se consideren a las cámaras, como están en el ordenamiento italiano a diferencia del inglés, órganos a su vez del Estado; así que no parece racionalmente posible, ya, negar, también a los grupos parlamentarios, justamente en cuanto órganos de las cámaras, la imputación de la titularidad y del ejercicio de funciones públicas asumidas como propias en el ordenamiento jurídico del Estado.»¹⁷

En opinión de Pedroza de la Llave, se distinguen dos posturas que definen al grupo parlamentario: una teórica y otra formalista; la primera es aportada por el tratadista italiano Di Ciolo, que lo considera como *«aquella organización estable de senadores y diputados pertenecientes al mismo partido, o profesantes de la misma ideología política, y provisto de una sólida disciplina»*.¹⁸ La segunda es de Waline, que lo define como *«aquella reunión en el seno de una Asamblea parlamentaria, según las reglas establecidas por el reglamento de ésta, de un cierto número de elegidos, que tienen en común cierto ideal político, cuya tarea es dar soluciones concurrentes a los diferentes problemas que se susciten en determinados momentos»*.¹⁹

¹⁷ Tosi, Silvano. Op. Cit. pp. 125-126.

¹⁸ Pedroza de la Llave, Susana Thalía. (1998).Op. Cit. pp. 460 y 461.

¹⁹ Pedroza de la Llave, Susana Thalía. (1998).Op. Cit. p. 461.

La doctrina española concluye como tema fundamental para su definición en el concepto de asociación, bien como asociación no reconocida, como asociación órgano, como asociación de derecho privado, como asociación privada que cumple funciones públicas, y como asociación legal y permitida, derivada del ejercicio regulado en la Constitución.²⁰

En tanto José Luis García Guerrero, considera que los grupos parlamentarios son órganos de partido y de la Cámara, en atención a que:

- «Tanto los estatutos de los partidos como los reglamentos de las cámaras imponen a los parlamentarios, si resultan electos, la obligación de integrarse en el grupo que corresponda con el partido en el que militan.
- Los reglamentos parlamentarios también se ocupan de su regulación jurídica y, salvo que éstos dispongan otra cosa, la materia de los grupos queda sustraída tanto para el legislador ordinario como al poder reglamentario de la Administración Pública.
- Los grupos están compuestos exclusivamente de parlamentarios y no sólo participan de la voluntad decisoria de las Cámaras, sino que realizan funciones propias de un órgano camarl.
- Los grupos han pasado de designar simplemente a los integrantes de las comisiones a ser los auténticos protagonistas de la actividad parlamentaria.
- Los grupos eligen y revocan a los titulares de otros órganos de las cámaras, como la Junta de Portavoces, la Diputación Permanente o las comisiones.»²¹

De esta forma, el elemento cualitativo, que origina la formación de todo tipo de grupo, es la afinidad que guardan sus miembros, misma que lo mantiene estable y unido. El nexa causal del grupo parlamentario es su proximidad político

²⁰ **Alonso de Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio, Ángel Luis.** (2000). *Derecho Parlamentario*, J.M. Bosch Editor, España, p. 99.

²¹ **García Guerrero, José Luis.** (2005). «Democracia Representativa de Partidos y Grupos Parlamentarios». Monografías 30. Congreso de los Diputados de Madrid, pp. 258 a 267. Citado por Jorge Garabito Martínez y Cervantes Gómez Juan Carlos. «El Fortalecimiento del Congreso en el marco de la Reforma del Estado». Expediente Parlamentario. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura. Número 5, julio-septiembre, p. 63.

ideológica, proximidad que no es sinónimo de homogeneidad, como señala Diego Valadés:

«En el interior de los grupos parlamentarios se produce un flujo de controles en ambas direcciones: desde y hacia el Parlamento. Los representantes que integran el grupo de la mayoría exigen información al gobierno, e intentan influir en las decisiones, como parte de un proceso normal de ejercicio del poder. La uniformidad política no existe, por definición, en el contexto de una democracia constitucional. Independientemente de la concentración del poder a la que se propende en el interior de los partidos, la naturaleza abierta del sistema constitucional, si es que tiene un correlato en el sistema electoral, permite mínimos de pluralismo interno que se manifiestan en la vocación de controlar y participar en las decisiones de gobierno.»²²

En torno a la naturaleza jurídica de la figura aquí tratada se han elaborado algunas hipótesis. La primera, afirma que el grupo parlamentario es un órgano de las cámaras. Ésta es aceptable en cuanto a que el grupo ejerce funciones en el seno del parlamento, no así respecto a la autonomía con la que éste actúa y, por ende, las consecuencias de esos actos. Una segunda hipótesis los ubica como extensiones del partido político. En relación con lo anterior, podemos distinguir dos regulaciones extremas, en primera instancia, una que niega el vínculo grupo parlamentario-partido político, como ocurre en España; el otro extremo, permite la integración de un grupo parlamentario, siempre que sus miembros sean de la misma afiliación partidista, como es el caso de México (artículo 70, tercer párrafo, de la Constitución).²³

²² Valadés, Diego. (1998). El control del Poder. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, p. 80.

²³ El tercer párrafo del artículo 70, fue adicionado como parte de la reforma político-electoral de diciembre de 1977.

«**Artículo 70.** Toda resolución del...

El Congreso expedirá...

La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no...»

El desarrollo de esta disposición constitucional apareció dos años más tarde, en la Ley Orgánica del Congreso de 1979, misma que definía a los grupos parlamentarios como:

«...aquellas formas de organización que podrán adoptar los diputados con la misma afiliación de partido, para realizar tareas específicas en la Cámara de Diputados».

Asimismo, existe una tercera hipótesis, que considera al grupo parlamentario como sujeto privado ejerciendo funciones públicas. Respecto a ésta diversos tratadistas señalan que no la podemos aceptar, ya que en la mayoría de los países la legislación no les reconoce personalidad jurídica propia. Es más preciso hablar, entonces, de grupos de hecho, que ejercen funciones públicas.

Algunos reglamentos sobre la materia, consideran como obligatoria la pertenencia a un grupo parlamentario para cada uno de los miembros del Parlamento; los reglamentos del Parlamento italiano —dice Silvano Tosi— «señalan la obligación de hacerlo dentro de los dos días de la primera sesión (tres en el Senado). Los diputados están obligados a «declarar al secretario general de la cámara a cuál grupo pertenecen», mientras que en el Senado se impone «indicar a la presidencia del Senado el grupo del que pretende formar parte». La misma obligación rige (también al Senado, por mención expresa en el reglamento) frente a quienes llegan a ser parlamentarios durante el curso de la legislatura, por sucesiva proclamación o por nombramiento.

En el ámbito parlamentario de otros países, los reglamentos parlamentarios, es decir, tanto los reglamentos como las leyes orgánicas, van a señalar cuál es la estructura, organización e integración de los grupos parlamentarios, incluso algunas constituciones.

En México, hablar de grupo parlamentario es relativamente reciente, si tomamos en consideración la existencia e importancia de éstos en otros países, por ejemplo, Inglaterra, Francia y España, ya que con las reformas de 1977 a la Constitución se adicionó un tercer párrafo al artículo 70 constitucional, permitiendo la agrupación de los diputados de acuerdo con su afiliación de partido.

Sin embargo, en 1994 se expidieron las reformas con la Ley Orgánica del Congreso General, que además de contemplar grupos parlamentarios para la Cámara de Diputados, integrados cuando menos de cinco diputados (artículos 31 y 32) lo hace también para la Cámara de Senadores, integrados por un mínimo de tres senadores (artículos 94 y 95). Asimismo, esta ley señala que en la sesión destinada al informe presidencial o apertura del primer periodo de sesiones (1o. de septiembre) un legislador, representado a su partido político entendido como grupo o fracción parlamentaria, podrá intervenir antes que se presente el mismo (artículo 8 de la Ley Orgánica del Congreso General).

Actualmente para la formación de un grupo parlamentario o fracción parlamentaria, a nivel federal, se presentan los siguientes documentos ante la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente:

- 1.** Acta en la que conste la decisión de los miembros que desean constituirse en Grupo, señalándose el nombre del mismo y la lista de sus integrantes.
- 2.** Nombre del parlamentario, diputado o senador dependiendo de la Cámara de que se trate, que haya sido electo como coordinador del Grupo.

Se destaca que existe la tesis XXIV.1o.13 A, del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, de la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial

de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, de febrero de 2005, en su página 1694, bajo el rubro y texto siguientes:

GRUPO PARLAMENTARIO. EL DERECHO QUE OTORGA EL ARTÍCULO 62 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NAYARIT, DE INTEGRARLO, NO CONSTITUYE UNA GARANTÍA INDIVIDUAL, SINO UN DERECHO DEL CIUDADANO, QUE GENERA LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. El derecho que otorga el artículo 62 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit, de organizarse parlamentariamente, únicamente está dirigido a los diputados y no a los particulares, ya que, con motivo de su cargo, se concede a los referidos servidores la facultad para que realicen tareas específicas en la Cámara, coadyuven al mejor desarrollo del proceso legislativo, expresen las corrientes políticas y de opinión presentes en el Congreso, y faciliten la participación de los diputados en el cumplimiento de sus atribuciones legislativas; de ahí que no es posible confundir las garantías individuales con los derechos políticos, porque mientras las primeras conciernen al hombre, es decir, a todos los habitantes de la República mexicana, con abstracción hecha de su nacionalidad, sexo y capacidad jurídica; los segundos, se concedieron por el Constituyente exclusivamente a los ciudadanos mexicanos; dicho en otras palabras, sólo facultan al individuo, en su calidad de ciudadano, a participar en la conducción de los asuntos públicos de la comunidad. Por consiguiente, la afectación de estos últimos, consistentes en las prerrogativas que se otorgan a los diputados, como lo es el derecho a conformar grupos parlamentarios, no puede ser materia del juicio de amparo, dado que aquél es una consecuencia legítima de la función pública y, por ende, se traduce en la privación de un derecho político, que de ninguna manera puede ser garantizado o respetado a través del juicio constitucional, dado que éste sólo protege las garantías individuales.

Como puede leerse, el criterio del órgano jurisdiccional federal apunta que derivado del encargo, se concede a los diputados la facultad para que realicen tareas específicas en la Cámara, coadyuven al mejor desarrollo del proceso legislativo, expresen las corrientes políticas y de opinión presentes en el Congreso, y

faciliten la participación de los diputados en el cumplimiento de sus atribuciones legislativas.

1.3. Regulación de los Grupos Parlamentarios en Guanajuato.

Dentro del periodo que abarca el presente estudio, 1991-2012, han estado vigentes en la Entidad tres leyes que regulan la estructura orgánica del Congreso del Estado.

1.3.1. Reglamento para el Gobierno Interior del H. Congreso.

El Reglamento para el Gobierno Interior del H. Congreso del Estado de Guanajuato, fue expedido por la Trigésima Novena Legislatura, a través del Decreto Legislativo número 107, el cual fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 2, del 5 de julio de 1945.

Dicho Reglamento tuvo vigencia por más de cuarenta y nueve años, hasta el 27 de febrero de 1995 —por ende, reguló el trabajo de las legislaturas LV y LVI—, pero en el mismo, no se reguló la figura de los grupos parlamentarios, lo cual encuentra lógica en el hecho de que existía un partido hegemónico que hacía innecesario el desarrollo de esta figura parlamentaria, la cual existía de hecho, pero sin soporte normativo.

1.3.2. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de 1995.

La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, expedido por la Quincuagésima Sexta Legislatura, a través del Decreto número 53, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 16 Segunda Parte, del 24 de febrero de 1995, reguló el trabajo de las legislaturas LVI, LVII, LVIII y parte de la LIX.

Esta Ley Orgánica si reguló la figura de los grupos parlamentarios, consignado el dictamen de las Comisiones Unidas de Régimen Interno y Concertación Política y de Gobernación, sobre el particular:

«La teoría constitucional de hoy en día, enseña que la división de poderes no se concibe necesariamente como querrela permanente entre los mismos, sino como fórmula que estimula y distingue funciones a fin de garantizar un poder público eficaz y dotar a la ciudadanía de certidumbre democrática.

En este contexto, es menester vigorizar el Poder Legislativo; en tanto que la pluralidad política y el perfil de la sociedad actual, nos ubican en un proceso legislativo más complicado, más tecnificado, con nuevos actores y fuertes requerimientos de tiempo y dedicación de los legisladores frente a su función.

Asimismo, la búsqueda y consolidación de auténticos acuerdos interpartidistas, lleva implícita la conveniencia de un Poder Legislativo fortalecido, en virtud de la presencia de grupos parlamentarios con personalidad propia y capacidad propositiva real.

...

Título Quinto.- Se refiere a los grupos parlamentarios en su capítulo único.

Los partidos políticos tienen su origen en los grupos, así como en la pluralidad de intereses sociales que se presentan para buscar su representación en la vida política del país. A su vez, los partidos configuran en la Cámara la presencia de dichos grupos a los cuales se les denomina grupos parlamentarios.

Los grupos parlamentarios son la unión de ciertos miembros de la Cámara que pertenecen a un mismo partido y actúan en aquella con organización y disciplina.

En la teoría democrática, la división en grupos de la representación popular, encuentra su sustento en que los diputados son elegidos como hombres de partido. Por lo tanto, la Cámara refleja y registra las decisiones tomadas por la voluntad ciudadana y los partidos. Por otra parte, los grupos parlamentarios tienen un carácter funcional, es más sencillo poner de acuerdo, cuando se pretende tomar una decisión con un órgano colegiado, a unos pocos que a todos.

Con la formación de grupos se simplifica el funcionamiento de la Cámara, ahorrando trámite y negociaciones.

En la ley, se establecen los mecanismos para la integración de los grupos parlamentarios, el papel de los coordinadores, así como sus prerrogativas y ámbitos de actuación en la función cameral.»²⁴

El Capítulo Único del Título Quinto, es donde se regulaba a los grupos parlamentarios, el cual disponía:

**«TÍTULO QUINTO
DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.**

CAPÍTULO UNICO

ARTÍCULO 91

1. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS SON LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN QUE PODRÁN ADOPTAR LOS DIPUTADOS CON IGUAL FILIACIÓN POLÍTICA O DE PARTIDO; LOS QUE DEBERÁN COADYUVAR AL BUEN DESARROLLO DEL PROCESO LEGISLATIVO.

2. UN GRUPO PARLAMENTARIO, SE CONFORMARÁ CUANDO MENOS, POR DOS DIPUTADOS; CUANDO SE TRATE DE UN SOLO DIPUTADO QUE REPRESENTA A UN PARTIDO POLÍTICO INTEGRARÁ UNA REPRESENTACIÓN PARTIDISTA, QUE TENDRÁ LOS MISMOS DERECHOS QUE UN GRUPO PARLAMENTARIO.

3. TODOS LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS GOZAN DE IDENTICOS DERECHOS, CON LAS EXCEPCIONES PREVISTAS EN LA PRESENTE LEY.

²⁴ **Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso del Estado de Guanajuato.** LVI Legislatura. Año I. Primer Período Extraordinario. Tomo I. Número 2. Sesión del 13 de febrero de 1995. pp. 31 y 33.

4. LOS DIPUTADOS QUE DEJEN DE PERTENECER A UN GRUPO PARLAMENTARIO SIN INTEGRARSE A OTRO EXISTENTE, SE CONSIDERARÁN COMO DIPUTADOS SIN PARTIDO Y SE LES APOYARÁ EN LO INDIVIDUAL PARA QUE PUEDAN DESEMPEÑAR SUS FUNCIONES DE REPRESENTACIÓN POPULAR.

ARTÍCULO 92

1. LOS DIPUTADOS DE LA MISMA FILIACION PARTIDISTA PODRÁN CONSTITUIR SOLAMENTE UN GRUPO PARLAMENTARIO. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS SE TENDRÁN POR CONSTITUIDOS CUANDO PRESENTEN A LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO LOS SIGUIENTES REQUISITOS:

I.- EL ACTA EN LA QUE CONSTE LA DECISION LIBRE DE SUS MIEMBROS DE PERTENECER AL GRUPO. ESE DOCUMENTO DEBERÁ CONTENER EL NOMBRE DEL GRUPO Y LA LISTA DE SUS INTEGRANTES; Y

II.- EL NOMBRE DEL DIPUTADO QUE HAYA SIDO ELECTO COORDINADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO.

ARTÍCULO 93

1. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEBERÁN PRESENTAR LOS REQUISITOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO ANTERIOR, EN LA SESIÓN INICIAL DEL PRIMER PERIODO ORDINARIO DE SESIONES DE LA LEGISLATURA.

2. UNA VEZ QUE EL PRESIDENTE EN TURNO HAYA EXAMINADO LA DOCUMENTACIÓN REQUERIDA, EN SESIÓN ORDINARIA EL CONGRESO HARÁ LA DECLARATORIA DE CONSTITUCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y, DESDE ESE MOMENTO, EJERCERÁN LAS ATRIBUCIONES Y TENDRÁN LAS OBLIGACIONES PREVISTAS POR ESTA LEY.

ARTÍCULO 94

1. EL FUNCIONAMIENTO, LAS ACTIVIDADES Y LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA DESIGNACIÓN DE LOS COORDINADORES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS, SERÁN REGULADOS POR LAS DISPOSICIONES DE ESTA LEY, Y EN SU CASO, POR LAS

NORMAS ESTATUTARIAS Y LOS LINEAMIENTOS DE LOS RESPECTIVOS PARTIDOS POLÍTICOS.

ARTÍCULO 95

1. LOS COORDINADORES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS REALIZARÁN LAS TAREAS DE COORDINACIÓN CON LOS OTROS GRUPOS, CON LA MESA DIRECTIVA, CON LAS COMISIONES DEL CONGRESO Y CON LA DIPUTACIÓN PERMANENTE.

2. LOS COORDINADORES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS PODRÁN UNIRSE ENTRE SÍ, PARA CONSIDERAR CONJUNTAMENTE LAS ACCIONES QUE PROPICIEN EL MEJOR DESARROLLO DEL TRABAJO DEL CONGRESO.

3. CON LA FINALIDAD DE CUMPLIR CON ESTA DISPOSICIÓN, LOS COORDINADORES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS FORMARÁN PARTE DE LA COMISIÓN DE RÉGIMEN INTERNO.

ARTÍCULO 96

1. LOS DIPUTADOS TOMARÁN ASIENTO EN LAS CURULES QUE CORRESPONDAN AL GRUPO PARLAMENTARIO AL QUE PERTENEZCAN.

ARTÍCULO 97

1. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DISPONDRÁN DE LOCALES ADECUADOS EN LAS INSTALACIONES DEL CONGRESO, ASI COMO DE LOS ASESORES, PERSONAL Y LOS ELEMENTOS MATERIALES NECESARIOS PARA EL DESEMPEÑO DE SU TRABAJO, DE ACUERDO A LA CARACTERÍSTICA CUANTITATIVA DE CADA UNO DE ELLOS Y CON LAS POSIBILIDADES Y EL PRESUPUESTO DEL CONGRESO.

ARTÍCULO 98²⁵

1. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS TENDRÁN DERECHO A DESIGNAR REPRESENTANTES ANTE LOS ORGANISMOS ELECTORALES, EN LOS TERMINOS QUE SEÑALE LA LEY DE LA MATERIA.

ARTÍCULO 99

1. EL GRUPO PARLAMENTARIO DE LA MAYORIA, TENDRÁ DERECHO A DESIGNAR ANTE LA COMISIÓN DE RÉGIMEN INTERNO, A SU COORDINADOR Y A TANTOS DIPUTADOS, COMO GRUPOS PARLAMENTARIOS EXISTAN ACREDITADOS EN EL CONGRESO.»

1.3.3. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de 2004.

La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, fue expedida por la Quincuagésima Novena Legislatura, a través del Decreto número 82 —el cual fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 130 Tercera Parte, del 13 de agosto de 2004—, ha regulado la organización de las legislaturas LIX a la actual LXII.

En la exposición de motivos de la iniciativa suscrita por los diputados que conformaron la Comisión de Régimen Interno —de la LIX Legislatura— se argumentó:

«Modernizar la organización del Congreso del Estado es una exigencia. Sobre todo para una sociedad como la nuestra que cuenta con una visión diversa y compleja. Hoy más que nunca las facultades del Congreso, su eficiencia y su representatividad, son condiciones para el desarrollo de todos los campos de la vida en el Estado. La realización de las aspiraciones sociales de justicia, también cruzan por el fortalecimiento del Poder Legislativo.»

²⁵ Los artículos 98 y 99 fueron derogados a través del Decreto número 35, expedido por la Quincuagésima Séptima Legislatura, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 8 Segunda Parte, del 27 de enero de 1998, ello derivado de la integración del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato IEEG —en el Código Electoral, que es donde se reguló la conformación del Consejo General del IEEG, incluyendo a los representantes del Poder Legislativo—, y de la evolución de la denominada Gran Comisión a Comisión de Régimen Interno, como el órgano de gobierno al interior del Congreso.

Resulta necesario que el Órgano Legislativo del Estado que representa la voluntad popular, se fortalezca para cumplir con las funciones políticas que tiene encomendadas a efecto de analizar, deliberar y discutir en torno a los problemas que afectan a la sociedad y proponer soluciones a los mismos, para vigilar y controlar la acción del Poder Ejecutivo, así como para contribuir en el ámbito de sus atribuciones con el Poder Judicial, al gran propósito común del Estado.

El Congreso del Estado es el órgano de pluralidad democrática por excelencia. En él se expresan las corrientes políticas e ideológicas que conforman nuestro proceso político.

La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, regula el trabajo que realiza el Congreso del Estado, constituyó en su momento, un instrumento normativo de avanzada y coadyuvó al fortalecimiento del Poder Legislativo y al ejercicio de sus funciones originales. Desde su aparición en febrero de 1996, ha sido objeto de siete reformas, en 1997, 1998, en 1999 en dos ocasiones, en el 2001 en dos ocasiones y en 2002, las cuales han tenido el propósito de adaptarla a las necesidades de las diferentes conformaciones de las legislaturas, así como para crear nuevos órganos para el apoyo del trabajo parlamentario.

Sin embargo, no se ha logrado actualizar tanto la práctica parlamentaria, como la indispensable funcionalidad de los órganos internos del Congreso, situaciones ambas que ahora se abordan, entre otras materias, con la pretensión de que el marco normativo que regula el desempeño del Poder Legislativo, sea acorde con los requerimientos que debe de cumplir.

En la actualidad, frente a la natural dinámica democrática que incide en la composición del Poder Legislativo y ante la irreversible tendencia hacia un real y eficiente equilibrio de los poderes estatales, como condición indispensable de un Estado de Derecho, resulta inaplazable reflexionar sobre las materias reguladas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, con el objeto de modificarlas, a efecto de actualizar el ordenamiento rector del funcionamiento y la estructura de este Poder

Público, para favorecer el trabajo parlamentario como función sustantiva, con el reconocimiento de su pluralidad, pero también como el de órgano colegiado y deliberante.

Quienes integramos esta Quincuagésima Novena Legislatura, estamos conscientes del imperativo de legislar en atención a la realidad que se vive en nuestro Estado. Hemos aprobado una modificación a la Constitución Política Local y emitido la Ley de Fiscalización Superior, resultando necesario adecuar la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Por otra parte, los avances políticos que se han registrado a lo largo de estos años, así como la nueva realidad de competencia política que vivimos en el Estado han traído como consecuencia que la representación popular en el Congreso del Estado, continúe caracterizándose por una pluralidad dinámica, que refleja las preferencias ideológicas y políticas de la ciudadanía guanajuatense.

Por ello, resulta claro el imperativo político y jurídico de adecuar la normatividad del Congreso del Estado a los cambios que se han registrado en la vida social y política, además a las reformas constitucionales en materia de participación ciudadana, de fiscalización, y de ampliación de los periodos ordinarios de sesiones del Congreso.

...

Título Quinto, De los Grupos Parlamentarios y de las Representaciones Parlamentarias.

En los congresos, los Grupos Parlamentarios son la expresión de los Partidos Políticos que acceden al Congreso, por lo tanto se privilegió la figura de los Grupos Parlamentarios, como las formas de organización que adoptarán los Diputados que pertenezcan a un mismo partido político, los cuales coadyuvarán al buen desarrollo del proceso legislativo.

La constitución de los Grupos, conforme se comentó ya en el capítulo relativo a la sesión constitutiva de la Legislatura, se dará en la Sesión de Instalación y Apertura de Periodo Legislativo. Asimismo se establece que la Junta de Gobierno y Coordinación Política dentro de los primeros treinta días siguientes a la instalación del Congreso, hará la asignación de los recursos humanos y materiales a los Grupos y Representaciones Parlamentarios, en los términos del Presupuesto de Egresos, ello con el fin de cubrir el periodo durante el cual aún no se constituyen las comisiones permanentes, y por ende aún no existe la Comisión de Administración.»²⁶

1.4. Importancia de los Grupos Parlamentarios para la toma de decisiones.

Resulta una necesidad contar con congresos eficaces y eficientes. Eficaces, por cuanto que la legislación y presupuestos por ellos aprobados sean oportunos, correctos y atingentes a fin de acompañar las políticas públicas del Poder Ejecutivo; y eficientes, por cuanto que no se dilaten las soluciones y que tomen las determinaciones en tiempo.

En tal sentido, la importancia de los grupos parlamentarios estriba en que su función es coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo, además de permitir la mejor participación de los diputados en las tareas camerales; por otra parte, el marco normativo les ha agregado como un elemento sustancial la disciplina, lo que permite contribuir a orientar las determinaciones y formar criterios comunes en las discusiones y deliberaciones de los integrantes de cada grupo parlamentario.

Pablo de Bufalá Ferrer-Vidal, considera que la disciplina del voto en los órganos legislativos es un elemento esencial para que opere el sistema parlamentario, señala que constituye una premisa indispensable para que funcionen los diversos mecanismos y para que un gobierno con una base mayoritaria no se vea privado de la posibilidad de acción, citando a Paul Gaudemet:

²⁶ **Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso del Estado de Guanajuato.** Segunda Época. Año I, Diputación Permanente, LIX Legislatura. Tomo I. Número 29. Sesión del 11 de mayo de 2004. pp.9 a 10 y 19.

«...la fuerza gubernamental supone la disciplina del partido mayoritario. Si en el seno de este partido se producen disidencias, el gobierno no podrá ya mantenerse en el poder.»²⁷

En tal sentido, es dable afirmar que la existencia de grupos parlamentarios débiles²⁸, genera congresos carentes de fuerza tanto para ser contrapeso del Poder Ejecutivo, como para acompañarlos en la corresponsabilidad de gobernar a través de la aprobación del marco jurídico, de los presupuestos de egresos, nombramientos de altos funcionarios, así como a través de la fiscalización de los recursos públicos, entre otros destacados aspectos.

Así, coincidimos con lo expresado en la doctrina española, por Antonia Martínez, quien en la obra, «*El Congreso de los Diputados en España; funciones y rendimiento*», señala:

«La concepción de que los parlamentos son instituciones multifuncionales ha acompañado la realización de investigaciones que superan el paradigma restrictivo referido. Además de las estrictamente desicionales, los Parlamentos han ido asumiendo la realización de otras funciones, algunas de las cuales son fundamentales en el rendimiento del sistema político.»²⁹

²⁷ **Gaudemet, Paul.** (1966). *Le Pouvoir Executif dans le Pays Occidental*. Monchreتيene, Paris, citado por Pablo de Bufalá Ferrer-Vidal, Pablo. (1999). *Derecho Parlamentario*. Oxford, México, p. 44.

²⁸ Sobre el particular puede verse «Desarrollo Institucional del Congreso de la Unión», de **Cabada Huerta, Marineyla**, (2005), Quórum. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura. Número 83, octubre-diciembre. pp. 11-116.

²⁹ **Martínez, Antonia**, (2000). «Funciones y rendimiento del Congreso de los Diputados», *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Tecnos. Madrid, España, pp. 14-15.

CAPÍTULO SEGUNDO

FUNCIONES DEL PODER LEGISLATIVO

2. Funciones del Poder Legislativo; **2.1.1.** Representativa; **2.1.2.** Deliberativa; **2.1.3.** Financiera – Presupuestaria; **2.1.4.** Control – Fiscalización; **2.1.4.1.** Control Parlamentario; **2.1.4.2.** Control de Legislación; **2.1.4.3.** Control Presupuestal; **2.1.4.4.** Comparecencia de Funcionarios; **2.1.5.** Orientación Política; **2.1.6.** Legislativa; **2.1.7.** Administrativa; **2.1.8.** De comunicación; **2.1.9.** Jurisdiccional; **2.2.** El Poder Legislativo como contrapeso del Poder Ejecutivo; **2.2.1.** Control Presupuestario; **2.2.2.** Órgano de Fiscalización Superior; **2.2.3.** Comisiones Especiales; **2.2.4.** Juicio Político y Declaración de Procedencia; **2.2.5.** Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad; **2.2.6.** Glosa del Informe.

2. Funciones del Poder Legislativo.

Dada la dinámica y evolución de los órganos legislativos, desde un punto de vista teórico, la enumeración y clasificación de las funciones parlamentarias es una tarea compleja, lo que haya justificación en que los parlamentos son considerados instrumentos políticos del principio de soberanía popular, misión que les confiere inevitablemente el derecho y el deber de intervenir, de diversas maneras, en la conducción de los asuntos públicos, según el régimen en el que actúen y el grado de desarrollo político.

Así, las funciones parlamentarias más comunes³⁰ pueden ser clasificadas en:³¹ representativas, deliberativas, financieras, presupuestarias, de control-fiscalización, orientación política, legislativas, y jurisdiccionales.

Como es evidente, estas funciones no siempre son ejercidas en el orden mencionado y algunas de las acciones que sirven para una de ellas pueden

³⁰Es complicado elaborar una lista exhaustiva de las funciones que un Parlamento, Pakenham —respecto del Parlamento Inglés—, señala como la taxonomía más aceptada la de: válvula de seguridad, legitimación latente, legitimación manifiesta, reclutamiento de la élite política, legislativa, articulación de intereses, resolución de conflictos, control del Gobierno y de la Administración, socialización política ciudadana y atención a demandas, en R.A. Pakenham, «Legislatures and Political Development». (1990), citado por Martínez, Antonia. (2000). en «Funciones y rendimiento del Congreso de los Diputados», El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento. Tecnos. Madrid, España, p. 17.

³¹Para la presente clasificación se adoptó la hecha por Francisco Berlín Valenzuela. (1993), en Derecho Parlamentario. Fondo de Cultura Económica. México, pero adaptada desde luego a la realidad de un congreso local, como lo es el Congreso del Estado de Guanajuato, adicionalmente, se enriquece con los conceptos de **Garabito Martínez, Jorge** y **Cervantes Gómez, Juan Carlos.** (2005), en «El Fortalecimiento del Congreso en el marco de la Reforma del Estado», en Expediente Parlamentario. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura. Número 5, julio-septiembre, entre otras fuentes.

también ser aplicadas en otras, de tal manera que se entretujan en la realidad los fenómenos políticos inherentes al ejercicio de la representación del electorado y de las distintas fuerzas sociales y económicas que cada realidad social genera, mismas que han de ser evaluadas, controladas, conciliadas y coordinadas con el fin de que formen un todo coherente.

Como señala Cervantes Herrera:

«El Poder Legislativo, no sólo tiene razón en el perfeccionamiento del sistema jurídico, como entidad fiscalizadora o de equilibrio entre los poderes sino además, en la capacidad de reflexión de los problemas o sucesos que inciden o emergen de la comunidad, para discutir y deliberar, y así, influir en las decisiones fundamentales que marcan el rumbo de la sociedad.»³²

2.1.1. Representativa.

La función representativa de los parlamentos³³ se concreta en los poderes de que están investidos: función o Poder Legislativo, función o poder de control; función o poder presupuestario; función o poder de reivindicación popular; y función o poder de gestión de los reclamos y demandas sociales.

Esta función representativa se crea a partir de los factores cualitativos y cuantitativos en atención a que resultaría imposible que las multitudes que constituyen la mayoría de una nación acudieran a reunirse para participar en la elaboración de las leyes o en la toma de decisiones que afectan a la población.

Así, la solución resulta ser que un número de personas con intereses semejantes convenga en encargar o autorizar a otra para que, en nombre y en lugar de quienes lo eligen, exprese el parecer de éstos. Los parlamentos deben actuar verdaderamente como órganos representativos, manifestar las

³² **Cervantes Herrera, José.** (2006). Comentario al artículo 63 en *Constitución Política del Estado de Guanajuato. Edición comentada*. Departamento de Investigaciones Jurídicas. Facultad de Derecho. Universidad de Guanajuato. Primera Edición, p. 340.

³³ Señala Enrique Guerrero (2000), que para que los Parlamentos sean tales deben cumplir al menos tres cometidos clave: representar a los ciudadanos y mantener la conexión con los mismos, legitimar el proceso general de gobierno y contribuir al mecanismo de toma de decisiones, «La Actividad del Congreso: una Evaluación», en *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Tecnos. Madrid, España, p. 143.

características, conflictos y transacciones del conglomerado nacional, al cual representan y, por tanto, resultar útiles para que, mediante el diálogo y el debate se evite la violencia social, lo que genera un alto grado de consenso que nutra la obediencia civil espontánea.

La base constitucional de la representación, se ubica en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

«**Artículo 40.-** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.»

Así, la función representativa, la ejercen los miembros de los órganos legislativos, ello, basados en que la función representativa se basa en la Teoría del Mandato, donde:

Mandante → Pueblo (indeterminado)

Mandatario → Representante electo

Lo que se traduce en que la función representativa se manifiesta en la necesidad de cumplir con la voluntad popular, manifestada a través del voto popular expresado en las urnas. Bernardo Bátiz, señala que el principio de representación implica que el legislador tiene, independientemente de la forma específica mediante la cual llegó a su cargo, un mandato político de la nación en su conjunto y no sólo de sus partidarios, de sus votantes y de sus coterráneos.³⁴

La doctrina también ha derivado en la noción de la denominada Prohibición de Mandato Debido, que se traduce en la necesidad de no representar el interés del Partido Político sino el de todo el pueblo; lo que a su vez se traduce en un ejercicio de manera positiva, donde el legislador sólo atiende aquello que fue

³⁴ **Bátiz Vázquez, Bernardo.**(1999). *Teoría del Derecho Parlamentario*. Oxford, México, p. 110.

materia de acciones de campaña es el compromiso del legislativo; y de manera negativa, se traduce en la obligación para el legislador de hacer todo lo necesario en beneficio de la sociedad (no sólo aquello a lo que se comprometió).

2.1.2. Deliberativa.

Una de las funciones más importantes del Poder Legislativo es deliberar, ya que mediante ésta el órgano legislativo forma todas sus decisiones; es a través de esta función, que las cámaras constituyen sus decisiones en representación del pueblo. Implica un proceso en el que se analizan los pros y contras de una propuesta y se toma una decisión, a partir de información, datos, estadísticas, foros, consultas.

En la sociedad no puede darse una completa homogeneidad; es así, que las diferencias traen como consecuencia que se formen, en las diversas clases y partidos, opiniones públicas diferentes y hasta opuestas, que se afirman políticamente; de este modo la unificación de opiniones se da mediante la práctica de la deliberación, la cual se desarrolla en diversas sedes.

El Parlamento es el órgano deliberante por excelencia. La deliberación política representa un método complejo para la constitución de la voluntad estatal; sin embargo, éste puede incorporar —si se realiza adecuadamente— todos los intereses involucrados en una decisión, lo que tiene importantes ventajas, ya que si los argumentos de todas las partes interesadas han sido incorporadas a la resolución, esto le da una gran legitimidad, lo que se traduce en beneficios para todos, además de que se reducen los problemas de aplicación.

Actualmente la deliberación tiene a la opinión pública como objetivo, razón por la que la publicidad de los debates ha cobrado mayor interés; sin embargo, no se le concede la importancia que tienen funciones como la legislativa.

A lo largo de la historia, el procedimiento parlamentario ha ido modificándose así como la forma y utilidad de las deliberaciones. En los

parlamentos del siglo XIX las deliberaciones eran determinantes para constituir la voluntad del órgano de representación.

La deliberación actualmente constituye un mecanismo poco útil para la elección de la opción más adecuada para resolver un problema de la sociedad; ahora cumple una función externa al órgano Legislativo, ya que ante la escasa posibilidad de influir en las determinaciones de los parlamentarios, se ocupa para difundir argumentos razonables ante la opinión pública, argumentos que apoyan o bien cuestionan las resoluciones de las cámaras, a fin de que los ciudadanos tomen posición con respecto a éstas. Si bien el lograr que la opinión pública apoye una posición, no supone que los representantes de ésta la asuman, el hecho es que si los ciudadanos no ven reflejadas sus posiciones en las decisiones públicas, esto tendrá repercusiones en la formación de su voluntad electoral.

Por lo anterior, los legisladores construyen argumentos cuyo fin es influir en la opinión pública. Es así que ante la escasa posibilidad de revertir las decisiones de los grupos parlamentarios, el debate se reduce a un intercambio de argumentos que buscan convencer, pero no a sus pares, sino a los ciudadanos, quienes se erigen en jueces de la razonabilidad argumental.

Si bien es cierto que ha habido una modificación teleológica de la deliberación, debemos destacar que es en los órganos más reducidos de los órganos legislativos, donde esta puede cumplir con mayor posibilidad de éxito con su cometido primario.

El debate en las comisiones —comúnmente— es mucho más intenso, especializado y amplio. Los integrantes de la comisión conocen ampliamente la problemática específica que se les planteó, por lo que el nivel técnico de los debates es mucho mayor, asimismo son conocedores del entorno en el que se presenta el problema que ha generado la propuesta, razón por la que son mucho más sensibles a las visiones de los diversos grupos de interés, lo que les permite crear argumentos basados en cuestiones técnicas y jurídicas.

Es pues en las comisiones, donde fundamentalmente se lleva a cabo la deliberación que puede llegar a modificar las propuestas y construir decisiones en las que todas las formas de pensamiento intervengan.

2.1.3. Financiera – Presupuestaria.

Otra importante función del Poder Legislativo es la función financiera, ya que con ésta surgen las asambleas estamentales, órganos antecedentes de los parlamentos, mismas que eran convocadas por el monarca para lograr el establecimiento de impuestos destinados a sufragar en la mayoría de las ocasiones gastos de guerra.

La facultad financiera de los parlamentos como órganos encargados de autorizar y fiscalizar el gasto de los recursos públicos, es una de sus más tradicionales funciones; fue justamente dicha competencia la que fraguó el tránsito de las monarquías absolutas a las parlamentarias.³⁵ Esta función consistente en la aprobación de los gastos e ingresos del Estado, es decir la aprobación de las contribuciones que deben ser pagadas por los ciudadanos, así como del gasto que debe ejercer el gobierno.

Es importante destacar que la representación política no surgió vinculada con la función legislativa del poder, sino con las funciones tributarias y de gasto, lo que explica que aún en el constitucionalismo moderno y contemporáneo los Congresos y Parlamentos hayan sido flexibles en materia de delegación legislativa, pero no en lo concerniente a las facultades fiscales y presupuestarias. El primer instrumento en el que se previó la función financiera fue la Carta Magna Británica de 1215.

³⁵En la Inglaterra del siglo XVII, se tuvo el primer antecedente donde el Parlamento se impone de manera paulatina a los monarcas, por medio de una lucha constante que culminó con la sublevación militar encabezada por Oliverio Cromwell, quien tras haber triunfado en la guerra civil iniciada en 1642, ordenó el enjuiciamiento de Carlos I, que fue condenado a muerte por el Parlamento y ejecutado en 1649. A partir de entonces se estableció una república autoritaria encabezada por el mismo Cromwell, que se desarticuló a su muerte, restableciéndose nuevamente la monarquía en 1660. Posteriormente, debido a los intentos de Jacobo II de recuperar las prerrogativas reales, se inició una nueva sublevación calificada como «Gloriosa Revolución» en 1688, que terminó con el destierro del monarca y el llamado a Guillermo y María de Orange al trono inglés pero con la condición de que suscribieran el documento denominado *Bill of Rights* en 1689, el cual se reconocieron las conquistas del Parlamento. **Fix-Zamudio, Héctor.** (1994). «La Función actual del Poder Legislativo, en El Poder Legislativo en la Actualidad. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Coordinadores. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, pp. 15 y 16.

Ahora bien, la función financiera, se ejerce a través de dos de las más importantes facultades del Congreso, la facultad en materia impositiva y la facultad en materia de egresos.

2.1.4. Control – Fiscalización.

El fin de dividir el ejercicio del poder entre distintos detentadores, fue evitar abusos en su ejercicio, sin embargo, la sola división no es suficiente para conseguir este objetivo. Es por esto que en los sistemas constitucionales se establecen límites al ejercicio del poder y mecanismos de control recíproco, mediante los cuales los mismos órganos del Estado verifican que se observen estos límites, a través de controles y medios de acción recíprocos, evitando cualquier posibilidad de abuso.

Ahora bien, para hacer efectivos esos límites, se establecen diversos medios de control, por lo que resulta necesario definir qué es el control, lo cual no es una tarea fácil, en virtud de que este concepto reviste un gran número de significados.

El concepto control no puede ser unívoco, sin embargo, a pesar de la variedad de significados, éste puede adquirir la forma de control parlamentario, judicial, social y administrativo bajo diferentes facetas que son freno, vigilancia, revisión e inspección. Todos los medios de control del Estado constitucional están orientados en un solo sentido, y todos responden, objetivamente, a un solo fin: fiscalizar la actividad del poder para evitar abusos.

2.1.4.1. Control Parlamentario.

El control parlamentario³⁶ es la actividad que ejerce el Congreso sobre los otros órganos del Estado, con el fin de tutelar que el desempeño de éstos se lleve a cabo, de acuerdo con lo prescrito por nuestra Carta Magna, lo que puede consistir en verificar si se han respetado esos principios protegidos.

³⁶La función de control al Gobierno por parte del Parlamento adquiere mayor importancia a medida que consolida la hegemonía de aquel en el proceso de producción normativa. Es la competición política la que ofrece a las cámaras la posibilidad de convertirse en arena para el control de la actividad gubernamental. **Guerrero, Enrique**, (2000), en «La Actividad del Congreso: una Evaluación», en *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Tecnos. Madrid, España, p. 162.

El control parlamentario puede ser considerado un control de tipo político, principalmente porque no cuenta con un parámetro normativo, objetivado, no hay razonamiento jurídico necesario, para ello, dispone de un importante medio de control que consiste en establecer pautas legislativas generales, para que se lleven a la práctica los programas que autoriza, del cual a su vez se desprenden otros medios que son:

- Crear la organización y división del Ejecutivo en la que se manejan los programas de gobierno;
- Proporcionar o no, recursos económicos para ponerlos en práctica; y
- Confirmar la designación de quiénes ocuparán los cargos administrativos principales para llevarlos a la práctica —en los casos en que cuente con las facultades para ello—.

2.1.4.2. Control de Legislación.

Se caracteriza por la emisión de normas de carácter imperativo, abstracto, general e impersonal, que tienen como propósito fundamental regular la ejecución de los planes y programas, hacer más transparentes el uso y destino de los fondos públicos y generar criterios de conducta en el servicio público.

2.1.4.3. Control Presupuestal.

Se relaciona con los dos temas fundamentales: 1. La aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos; y 2. La aprobación de la Cuenta Pública, en la que se comprueba que el gasto ejercido es efectivamente el presupuestado y que este se ejerza bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

2.1.4.4. Comparecencia de funcionarios.

El control puede manifestarse a través de actuaciones de los legisladores o de los grupos (preguntas, interpelaciones, intervenciones en debates), que no expresan la voluntad de la Cámara, pero cuya capacidad de fiscalización sobre el

gobierno no cabe negar, bien porque pueden debilitarlo o hacerlo rectificar, bien porque pueden incidir en el control social o en el control político electoral.

Este es, el control del gobierno que realizan las minorías, representadas en los parlamentos por antonomasia. Las comparecencias son audiencias en las que los funcionarios citados deben contestar las cuestiones que les planteen los legisladores. Es mediante estas preguntas que el Congreso ejerce un control, que si bien es imperfecto, contribuye a informar a los legisladores sobre determinados asuntos, para posteriormente, ejercer otros controles vía legislación o a partir de la aprobación del Presupuesto de Egresos.

2.1.5. Orientación Política.

Se da cuando hay una determinación de los objetivos que pretende alcanzar ese gobierno. Para ello se deben tener en cuenta los medios o instrumentos para llevarlo a cabo. Hay creación de Políticas Públicas.

En sistemas parlamentarios hay un principio de compartición del poder, se da cuando se aprueba el Plan de Gobierno del Jefe de Gobierno. En el sistema presidencial lo tenemos al momento de la aprobación del presupuesto de egresos, donde al establecerse partidas y destinos específicos de gasto, se muestra la voluntad del legislativo de incidir en programas.

2.1.6. Legislativa.

Esta función es una de las actividades más importantes que lleva a cabo el Estado, de ejercerse de manera formal o material; en sentido formal es la función desarrollada por el Congreso o Parlamento. Desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional, forman el Poder Legislativo. En nuestro sistema, el órgano que ejerce formalmente esta función es el Congreso de la Unión, y las legislaturas de las entidades federativas, así como la Asamblea Legislativa, en el caso del Distrito Federal.

La función legislativa consiste en la producción de normas generales y abstractas, la cual subordina a las funciones jurisdiccional y ejecutiva, en virtud de que presuponen lógicamente y cronológicamente normas que aplicar. Finalmente señala que es ejercida de forma centralizada por una asamblea o colectivamente por dos distintas asambleas. En la función legislativa, se hace evidente la potestad y el imperio del Estado, al imponer patrones de actuación a la conducta externa humana a través de normas generales, abstractas e impersonales y coercitivas; en desempeño de dicha función, el Estado crea, modifica, adiciona, deroga y abroga la ley. De lo anterior, se infiere que esta función es básica para el funcionamiento del Estado y que su fin es producir normas de carácter general, y que sólo el Congreso en ejercicio de ésta, puede dictar normas con jerarquía de Ley.

La función legislativa se considera la más importante, según el planteamiento tradicional, la adopción de leyes parlamentarias coincidiría con la competencia parlamentaria de adoptar normas jurídicas de alcance general, caracterizadas por la abstracción e innovación. Si bien la función legislativa es considerada la típica de los parlamentos, su significado ha variado, en virtud de que actualmente no sólo implica el acto de aprobación formal de los textos legales, ya que las distintas fases que comprende el proceso de aprobación son sustanciales porque mediante ellas, se cumplen las funciones de publicidad e integración de intereses, inherentes a los órganos legislativos actuales.

A pesar de que la tendencia a nivel mundial es dar mayor importancia a la función de control sobre la de legislar, en el Congreso Mexicano, esta última sigue siendo la más importante. Es por esta razón, que los medios de comunicación han establecido criterios de productividad de los legisladores, basados en la cantidad de iniciativas que presentan, lo cual no refleja necesariamente la eficiencia, ni la productividad que un legislador pueda tener en el desempeño de su encargo, ya que la función legislativa no es la única que lleva a cabo.

Señala sobre el particular Ruíz Massieu —retomando a Paolo Biscaretti di Rufia—:

«A menudo los críticos ignoran que el activismo legislativo responde a dos hechos que le dan sustento y explican su función política: la transformación que han sufrido las leyes y la confianza del pueblo en ellas. Las leyes han dejado de ser un cuerpo sistemático de normas jurídicas perfectas (que rigen una conducta y previenen una sanción) para convertirse en documentos que acogen también normas impropias de naturaleza programática, que contienen lineamientos de acción para los poderes públicos.»³⁷

2.1.7. Administrativa.

En el caso de la función legislativa la decisión que se está tomando es general y no debe particularizarse; posteriormente a la culminación del proceso legislativo corresponderá al órgano administrativo particularizar las decisiones con base en las disposiciones generales contenidas en la Ley; salvo algunas excepciones, en las que el órgano creador de la ley es el mismo que debe aplicarla o individualizarla, lo que implica una excepción al principio de división de poderes, el cual no es absoluto.

Es por lo anterior que puede afirmarse que si bien la función administrativa se atribuye al órgano Ejecutivo, como ya se ha expuesto, ésta puede ser ejercida por alguno de los otros órganos del Estado. En el caso del Congreso, la ejerce a través de varias de las facultades que tiene conferidas por la Constitución y las leyes. Al respecto, el maestro Tena Ramírez comenta que la división de Poderes adopta entre nosotros formas atenuadas; una de ellas, consiste en atribuir a un Poder ciertas facultades que por su índole corresponden a otro Poder. Estas son las facultades que materialmente son administrativas, pero por estar atribuidas al Poder Legislativo, se vuelven formalmente legislativas.³⁸

Adicionalmente, como todo ente público, el Poder Legislativo realiza una serie de actividades al interior en relación con muy diversos aspectos de índole administrativo, tales como: contratación de personal, compras, adquisiciones de

³⁷ **Ruiz Massieu, José Francisco.** (1995). *El Parlamento*. Colección José Ma. Luis Mora. LVI Legislatura del H. Congreso del Estado de Guanajuato. México, p. 44.

³⁸ **Tena Ramírez, Felipe.** (2001). *Derecho Constitucional Mexicano*. Trigésima Cuarta Edición. Porrúa, México, pp. 211 a 251.

bienes y servicios, así como ejecución de obra pública y servicios relacionados con la misma, entre otras muchas.

2.1.8. De comunicación.

La función de comunicación o información es para algunos estudiosos del parlamentarismo una nueva actividad que va ganando terreno a las funciones clásicas del Parlamento como son la legislativa y la de control; sin embargo, la novedad es relativa ya que aparece simultáneamente con los parlamentos modernos, al pasar de ser órganos de formación de la opinión pública, a medios fundamentales para la formación de ésta.

Woodrow Wilson señalaba que:

«La función legislativa no es más importante que una atenta vigilancia de la administración; es todavía menos importante que la instrucción y dirección política que el pueblo puede recibir de una asamblea que discute públicamente y a plena luz todos los asuntos nacionales.»³⁹

Así, queda patente la importancia de la función de comunicación, la que se traduce también en la cobertura con fines específicamente periodísticos en medios de comunicación;⁴⁰ así la función de información consiste en transmitir mediante distintos procesos informativos que pueden influir en las decisiones de los destinatarios, los cuales son fundamentalmente la opinión pública en general, grupos específicos de interés y en forma especial los electores.

³⁹ **Willson, Woodrow**, (2002). *El Gobierno Congresional. Régimen político de los Estados Unidos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, p. 165. Citado por Juan Carlos Cervantes Gómez. (2011), en *Derecho Parlamentario*, Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Serie Roja Temas Parlamentarios, Primera edición, México, p. 178.

⁴⁰ La evolución a este respecto es significativa, señala Leopoldo Cano, periodista que cubrió la fuente del Congreso del Estado que: «Este Congreso del Estado es prueba fehaciente de ese cambio incesante, La primera ocasión que acudí a cubrir información de una sesión de la Legislatura local, se justificó por la importancia especial que cobraba ante la presencia del titular del Poder Ejecutivo... Desde entonces me convertí en un asiduo asistente a las sesiones del Congreso. En principio más que facilidades para el desempeño de la función periodística hubo obstáculos; misión casi imposible era siquiera enterarse de los temas a tratar en la sesión; ni soñar en obtener las carpetas que en la actualidad reciben los reporteros con el orden del día, copias de las iniciativas y demás documentos que puedan facilitar la tarea del periodista "porque eran exclusivas de los diputados", según se argumentaba.» **Cano Barajas, Leopoldo**. (1995). *Periodismo Guanajuatense: Crónica de 3 Épocas*. Colección José Ma. Luis Mora. Edición de la LVI Legislatura del H. Congreso del Estado de Guanajuato. Guanajuato, México, p. 122.

También la función de información del Congreso se ejerce a través de varias de las actividades que lleva a cabo, ya sean los debates que se dan en las sesiones para aprobar un dictamen, en los informes finales de las comisiones de investigación, en los informes de las comisiones ordinarias o en las presentaciones por parte de los legisladores de proposiciones que no constituyen iniciativa, o en las declaraciones del Congreso que se informan a través de los denominados puntos de acuerdo que representan una decisión monolítica del cuerpo colegiado.

La difusión de las actividades del Congreso y de la evaluación que éste hace del gobierno es esencial, más ahora que existen medios como el «Canal del Congreso», o las sesiones del Congreso del Estado son transmitidas vía internet en tiempo real.

2.1.9. Jurisdiccional.

Si bien la función de juzgar está reservada al Poder Judicial, de manera fundamental, existen casos de excepción en los que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, ejercen facultades materialmente jurisdiccionales.

Actualmente los parlamentos mantienen una serie de competencias relacionadas con las funciones jurisdiccionales, que se originaron en el periodo en el que el Parlamento obraba como corte de justicia y la responsabilidad penal de los miembros del Ejecutivo se anteponía a la responsabilidad política.

A este respecto, se destaca que si bien la función jurisdiccional tuvo gran relevancia, en los sistemas parlamentarios modernos se ha evitado que las cámaras ostenten facultades juzgadoras de actos de Gobierno con relieve penal, transfiriéndose a los órganos jurisdiccionales que por razón de su oficio son considerados como los más idóneos para asumirlas. Actualmente, la función jurisdiccional en la mayoría de los Parlamentos del mundo, es ejercida en forma excepcional.

El antecedente del Juicio Político lo encontramos en el mecanismo de *impeachment* —que sirvió de modelo para el todavía vigente de la Constitución

Norteamericana y que se implantó en distintas constituciones españolas— a través del cual la Cámara baja realiza una acusación que posteriormente es juzgada por la Cámara Alta; procede del Parlamento Británico, donde durante largas décadas se utilizó como mecanismo de exigencia de responsabilidad política. Es de destacar que el Congreso de los Estados Unidos, en algunos casos, actúa como un cuerpo judicial; un ejemplo de este tipo de función, es la facultad de destituir de sus puestos a funcionarios de los poderes Ejecutivo y Judicial del gobierno nacional.

La mencionada tendencia de dotar al Poder Legislativo de facultades en materia de responsabilidad penal de funcionarios, se puede apreciar en nuestros antecedentes constitucionales, así en el texto del artículo 105 de la Constitución de 1857, se señala que:

«**Art. 105.** De los delitos oficiales conocerán el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar á (sic) mayoría absoluta de votos, si el acusado es ó no culpable. Si la declaración fuere absolutoria el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá á aplicar, á mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.»⁴¹

Asimismo, en su redacción original el artículo 110 de la Constitución de 1917 hacía referencia a los delitos oficiales y no al Juicio Político —figura que se adicionó hasta 1982— por lo que hasta entonces se podía considerar una responsabilidad eminentemente penal.

⁴¹Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos. Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación, y Archivo General de la Nación. Cuarta edición, Segunda reimpresión, México, 2011, pp. 447 y 448.

2.2. El Poder Legislativo como contrapeso del Poder Ejecutivo.

Previo al desarrollo de esta apartado, cabe una breve referencia sobre la separación de poderes, a partir de las ideas de John Locke y de Montesquieu, respecto del equilibrio del poder y de la separación de poderes, como elementos indispensables para las funciones de control, a partir de la existencia de pesos y contrapesos.

El Poder, como característica deriva de dos aspectos fundamentales a partir de la concepción de Diego Valadés, el orgánico y el funcional,⁴² dentro de los controles políticos, los poderes Legislativo y Ejecutivo son quienes tienen asignada esta función, la que además de es bidireccional.⁴³

Bajo este contexto, el control no se puede limitar solo a la supervisión de las actividades de otro o las propias, implica métodos que eviten ejercicios arbitrarios de poder; así, una de las formas de equilibrar ambas necesidades —respetando las esferas de actuación de los poderes Ejecutivo y Legislativo—, es estableciendo métodos de control, los que Susana Thalía Pedroza de la Llave denomina «control legislativo»⁴⁴ lo que en la Constitución se manifiesta a través de diversos actos, pues todo tipo de control de la función pública encuentra su soporte en la Carta Magna, pues esta organiza al Estado Mexicano y establece un sistema de control con base en equilibrios y contrapesos entre los poderes.⁴⁵

Este tipo de facultades de control continuado, tiene como finalidad que el Poder Legislativo sirva de soporte para que el Poder Ejecutivo se mantenga dentro de los límites que aquel le fijó al establecer el marco normativo, de ahí que gran parte del control se realice mediante la elaboración de leyes.

⁴²Valadés, Diego. Op. Cit. p. 24.

⁴³Sobre este tema, Juan Miguel Alcántara Soria, señala que en la visión del poder existen controles en los órganos que los integran y la interacción con otros poderes, la que sistematiza como controles verticales —esquemas o pautas de acción y de interacción que funcionan entre la totalidad de los órganos del Estado, por una parte, y el electorado por la otra—; y horizontales —los que se establecen o ejercen dentro de un mismo nivel jerárquico, respecto de órganos de Estado, las que a su vez clarifica en intraorgánicos e interorgánicos. Alcántara Soria, Juan Miguel. «Inaugurando una nueva relación entre poderes». Quórum. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura. Año VIII, Número 63, noviembre-diciembre 1998. pp. 11-22.

⁴⁴Pedroza de la Llave, Susana Thalía. (1996). *El control del gobierno: Función del "Poder Legislativo"*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, pp. 193 y 194.

⁴⁵Huerta Ochoa, Carla. (1998). *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México.

Dentro de las formas de control están:

2.2.1. Control Presupuestario.

El cual se da en forma segmentada parcializada, a través de la aprobación de la Ley de Ingresos, y del Presupuesto General de Egresos⁴⁶, no omitiendo recordar que el Ejecutivo del Estado es quien tiene el monopolio en la presentación del presupuesto.⁴⁷

Respecto de su naturaleza jurídica, ya el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre el particular, estableciendo que si bien deriva de un acto legislativo, se trata de un acto administrativo.

Ello en la jurisprudencia contenida en la tesis P./J. 24/99, Novena Época, del Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, de abril de 1999, página 251, bajo el rubro y texto siguientes:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL.

Por "Ley del Presupuesto" se entiende el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Estado, otorgando competencias y estableciendo derechos y obligaciones para la administración pública y para los particulares. Por "Presupuesto de Egresos" se entiende el decreto que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo

⁴⁶La Constitución Política Local señala en el artículo 63, fracción XIII, párrafo primero, como facultad del Congreso del Estado: «XIII.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Estado presentado por el Gobernador, previa aprobación de la Ley de Ingresos respectiva. Así como autorizar en dicho Presupuesto, las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión pública que se determinen conforme a lo dispuesto en la Ley; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.»

⁴⁷El artículo 77 de la Constitución Política Local señala como facultad del Gobernador «VI.- Presentar al Congreso del Estado las iniciativas de Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado y de Ley de Ingresos del Estado, así como su Cuenta Pública trimestral y su concentrado anual, en la forma y términos que establezca la Ley»; la Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato, establece: «Artículo 15.- Sólo el Titular del Poder Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría, formulará la iniciativa de Ley de Ingresos para el Estado y sólo los Ayuntamientos por conducto de la Tesorería, formularán la iniciativa de Ley de Ingresos para el Municipio respectivo»; y «Artículo 24.- El presupuesto de egresos del Estado, será el que contenga el Decreto de la Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal que corresponda, que apruebe la Legislatura, a iniciativa del Titular del Poder Ejecutivo.»

determinado. El "Decreto del Presupuesto de Egresos" constituye un acto de aplicación de la "Ley del Presupuesto", en cuanto autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar la inversión de los fondos públicos; empero, no es el decreto el que otorga competencias o establece derechos y obligaciones, pues éstos ya están previstos en la ley que se aplica. En el ámbito del Distrito Federal, la distinción entre "Ley del Presupuesto" y "Presupuesto de Egresos" está expresamente contemplada tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. De esta manera, a diferencia de lo que sucede con la Ley de Ingresos, la Constitución, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no otorgan el carácter de ley al Presupuesto de Egresos; en cambio, la "Ley del Presupuesto del Distrito Federal", esto es, las disposiciones conducentes del Código Financiero del Distrito Federal, le dan expresamente el carácter de decreto. Es relevante señalar que el multicitado decreto contiene algunas disposiciones que pudieran estimarse como normas de carácter general, porque aparentemente otorgan competencias; sin embargo, en realidad únicamente se limitan a reiterar, y en ocasiones de manera expresa, las que ya están otorgadas en las leyes respectivas. Por otra parte, el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en cuanto a su aspecto material, tiene el carácter de un acto administrativo y no de una ley; es decir, no participa de la generalidad, como característica esencial de ésta. Por lo tanto, la acción de inconstitucionalidad que se promueva en su contra resulta improcedente.

Así como en la tesis aislada P. XIV/2007 de la Novena Época, del Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, página 1533, bajo el rubro y texto siguientes:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA SENTENCIA DE INVALIDEZ CUANDO UN ÓRGANO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL IMPUGNE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA ENTIDAD. Conforme a los artículos 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 42 de la Ley Reglamentaria de la materia, los efectos de las sentencias dictadas en controversia constitucional consistirán en declarar la

invalidez de la norma con efectos generales cuando se trate de disposiciones generales emitidas por los Estados o los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o bien, entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal; sin embargo, en los demás casos sólo tendrán efectos entre las partes. En ese sentido, si en una controversia constitucional algún órgano de gobierno del Distrito Federal impugna el Presupuesto de Egresos de la entidad, el cual es un acto formalmente legislativo pero materialmente administrativo, resulta evidente que la declaratoria de invalidez que se decrete únicamente tendrá efectos entre las partes.

2.2.2. Órgano de Fiscalización Superior.

La rendición de cuentas y su adecuada fiscalización, son condiciones indispensables y esenciales en las democracias modernas; la fiscalización, como función que permite verificar y constatar el origen, destino y aplicación de todo recurso público, inscrita en el control externo esto es, por un órgano ajeno a los sujetos de fiscalización—, que permite por ello, que el ámbito competencial de la función de fiscalización, incluya a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los municipios y a los organismos autónomos.

Su fundamento se encuentra en los artículos 63 y 66 de la Constitución Política Local. El Órgano de Fiscalización Superior es el ente especializado del Poder Legislativo que actúa bajo criterios de objetividad, imparcialidad, oportunidad, eficiencia, profesionalismo y legalidad.

Asimismo, el Órgano de Fiscalización Superior, realiza un control de legalidad o jurídico —para evaluar si la recepción, administración y erogación de los recursos públicos, se efectuó en estricto apego a la normatividad aplicable—; un control de auditoría —al verificar la exactitud de los datos presentados en la cuenta pública—; así como un control de gestión y de oportunidad —el primero, para comprobar la eficiencia del funcionamiento en el ámbito económico-financiero de los sujetos de fiscalización, así como de los particulares, cuando reciben recursos públicos y el segundo, para determinar la conveniencia de realizar determinados actos, por

parte de los sujetos de fiscalización, a través de un análisis económico y de beneficio social—.

2.2.3. Comisiones Especiales.

De manera similar a las Comisiones de Investigación que existen a nivel federal, el Congreso del Estado se encuentra facultado, de conformidad con su Ley Orgánica para crear comisiones especiales.

Señala el artículo 83, en sus párrafos tercero y cuarto:

«**Artículo 83.-** La Legislatura deberá designar por lo menos, las siguientes comisiones con carácter permanente, de:

...

El Pleno podrá acordar la constitución de comisiones especiales, cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. El acuerdo que las establezca señalará su objeto y el número de los integrantes que las conformarán y en su caso, el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cumplido su objeto se extinguirán.

Cuando se haya agotado el objeto de una Comisión Especial o al final de la Legislatura, el Presidente de dicha Comisión informará lo conducente a la Mesa Directiva, la cual comunicará al Pleno para que éste determine su extinción.»

Constituye lo que algunos tratadistas denominan el derecho de las minorías, a través del cual el Pleno del Congreso puede analizar un tema en particular.

2.2.4. Juicio Político y Declaración de Procedencia.

Si bien no se trata propiamente de un «juicio» en estricto sentido, constituye un mecanismo jurídico-político a través del cual el Poder Legislativo erigido en jurado de procedencia determina una responsabilidad o retira el fuero o inmunidad procesal a un alto servidor público, para que se pueda proceder penalmente en contra del mismo.

Estos mecanismos, se circunscriben en el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, donde la inmunidad constitucional proviene directamente de la experiencia parlamentaria europea y se constituye esencialmente en la práctica legislativa como protección al funcionamiento regular de los poderes públicos contra actos judiciales políticos o con fines privados.

El juicio político tiene como objetivo la destitución y en su caso, la inhabilitación del servidor público para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público y se aplica a los servidores públicos señalados en el artículo 124 de la Constitución. La responsabilidad política tiene como objetivo una sanción meramente administrativa que se aplica a los servidores públicos señalados en el precepto constitucional citado.

2.2.5. Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad.

Por lo que hace a la controversia constitucional⁴⁸, el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos abre la posibilidad para que la Suprema Corte de la Nación conozca de las controversias constitucionales, respecto de los supuestos que puedan generar entre los diferentes entes de poder público constituidos, que se detallan en el dispositivo constitucional.

La Corte conoce como órgano de control constitucional no sólo de conflictos generados por leyes o actos sino también de cualquier disposición general; los que se dan entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, entre aquél y cualquiera de las Cámaras o en su caso la Comisión Permanente, estados y municipios y entre órganos de Gobierno del Distrito Federal.

⁴⁸A nivel local, la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, establece en el artículo 89 fracción XV, las figuras de la Controversia Legal y la Acción de Inconstitucionalidad: «**Artículo 89.-** Las facultades y obligaciones del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia son: **XV.-** Garantizar la observancia de esta Constitución y además conocer de: **A.** Las controversias legales entre: a) Dos o más Municipios; b) Uno o más Municipios y el Poder Ejecutivo o Legislativo; y c) El Poder Ejecutivo y el Legislativo. **B.** Las acciones de inconstitucionalidad que promueva al menos una tercera parte de los integrantes del Congreso del Estado y que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad sólo podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma. Quedan excluidos los conflictos o acciones de carácter electoral. El procedimiento se substanciará conforme lo disponga la Ley.»

Por lo que hace a la Acción de Inconstitucionalidad, se introdujo en nuestro sistema jurídico como una garantía de la supremacía constitucional, que procede respecto de las contradicciones entre una norma de carácter general y la Constitución Federal, acción que podrá ejercitarse dentro de los treinta días siguientes a su publicación por el equivalente al treinta y tres por ciento de los miembros de los órganos colegiados facultados para el ejercicio de la función legislativa en los ámbitos Federal, Estatal y del Distrito Federal, y por la Cámara de Senadores respecto de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Se encuentra también facultado, el Procurador General de la República para ejercitarla en contra de normas generales en los ámbitos mencionados e incluso en contra de tratados internacionales, celebrados por el Estado Mexicano; así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, así como los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

2.2.6. Glosa del Informe de Gobierno.

La tarea de los Poderes Públicos no se puede entender aislada, en tanto que nuestro sistema de división de poderes, consagrado en el artículo 116 de la Constitución Política Federal, exige la interrelación de los órganos de gobierno en el ejercicio de sus funciones, como una forma de colaboración y coordinación.

Así, a partir de la obligación del Ejecutivo del Estado de rendir un informe por escrito sobre el estado que guarda la Administración Pública Estatal (artículos 77 fracción V y 78 de la Constitución Política Local) al Congreso del Estado, no constituye de modo alguno, solamente una cortesía política al órgano de Gobierno que detenta la representación popular, sino que constituye un mecanismo mediante el cual el Congreso obtiene información y datos que le permiten evaluar

objetivamente el desempeño de la Administración Pública Estatal, con el fin de contar con mayores elementos y datos para desarrollar su función legislativa.

Así este informe permite establecer un control legislativo sobre la actuación del Ejecutivo Estatal, puesto que dicho informe es usualmente objeto de análisis y discusión en el seno del Congreso, a través de la glosa respectiva que se realiza posterior a la misma, en la cual se puede solicitar la comparecencia de los titulares de las secretarías de estado y entidades que participan en la Administración Pública.

El fundamento para ello, se ubica en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guanajuato:

«**Artículo 137.-** El informe del estado que guarda la administración pública estatal que envíe el Gobernador del Estado será analizado por el Congreso en los términos que acuerde la Junta de Gobierno y Coordinación Política.»

En consecuencia, el informe de gobierno se puede considerar como una forma de equilibrio entre poderes, dado que el mismo es objeto de análisis y discusión en el seno del Congreso, a través del proceso de glosa.

CAPÍTULO TERCERO

CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO

3.1. Órgano depositario del Poder Legislativo en la Entidad;
3.1.1. Antecedentes; **3.1.2.** Fundamento Constitucional; **3.2.**
 Facultades del Congreso del Estado; **3.2.1.** Función
 Representativa; **3.2.2.** Función Deliberativa; **3.2.3.** Función
 Financiera; **3.2.4.** Función Legislativa; **3.2.5.** Función de
 Control; **3.2.6.** Función de Orientación Política; **3.2.7.** Función
 Jurisdiccional.

3.1. Órgano depositario del Poder Legislativo en la Entidad.

El artículo 37 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, mandata:

«**Artículo 37.-** El Poder Legislativo se deposita en una Asamblea denominada Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato.»

3.1.1. Antecedentes.

A lo largo de la historia constitucional de Guanajuato, se ha concebido la división de poderes como el modelo para el desarrollo organizacional político de la Entidad —salvo los periodos en que se adoptó el modelo centralista—.

El primer Congreso Constituyente de Guanajuato, se instaló el 24 de marzo de 1824, realizándose como una de las primeras acciones el que todas las autoridades civiles, militares, eclesiásticas y empleados del estado reconocieran la soberanía e independencia de su Congreso y juraran obedecer y hacer obedecer sus leyes, providencias y decretos.⁴⁹

La primer Constitución Política del Estado de Guanajuato, de 1826, fue sancionada por su Congreso Constituyente el 14 de abril, en congruencia con lo estipulado por la Federal de 1824, y señaló que la Entidad contaría con un sistema de gobierno republicano, representativo y popular federado, previendo como depositario del Poder Legislativo un órgano unicameral, que se renovarían cada dos años.

⁴⁹**Preciado de Alba, Carlos Armando.** (2010). *Guanajuato, Historia de las Instituciones Jurídicas*. Colección historia de las instituciones jurídicas de los estados de la República. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., Senado de la República, LXI Legislatura, y Comisión Especial encargada de los festejos del Bicentenario de la Independencia y el Centenario de la Revolución Mexicana del Senado de la República. Primera edición. México, p. 13.

Con el advenimiento —en el segundo lustro de la década de 1830— de la Constitución conocida como «de las Siete Leyes», al Poder Legislativo se le restringieron sus atribuciones, involucrando en su elección a los otros poderes, así como también a las juntas electorales de departamento. En 1835, Guanajuato pasó a convertirse en Departamento, disolviéndose el Congreso del Estado, previo a lo cual, se nombró a los miembros de la Junta Departamental; así, las leyes serían promulgadas solo por el Congreso Nacional, conservando las juntas departamentales únicamente la facultad de proponer leyes, siempre y cuando estas tuvieran que ver con la aplicación y creación de nuevos impuestos, educación pública, industria y administración municipal.⁵⁰

Posteriormente, la Constitución de 1824 fue nuevamente el marco jurídico vigente en el Estado, sin embargo, después de poco más de seis años, hasta que en el primer semestre de 1853 dejó de aplicar de manera definitiva la Constitución Política Local, pues al iniciar el último periodo presidencial de Antonio López de Santa Anna, se suprimió el sistema federal y se estableció de nueva cuenta el centralismo, disolviéndose el Congreso General y otorgándosele facultades extraordinarias para legislar a Santa Anna.

Seguidamente, el 18 de octubre de 1855, el Gobernador Manuel Doblado expidió el Estatuto Orgánico Provisional de Guanajuato, instrumento que hizo las veces de constitución; este instrumento establecía que de acuerdo a las condiciones especiales prevalecientes —artículo 23—, el Gobernador ejercería los poderes ejecutivo y legislativo, y se apoyaría con un Consejo de Gobierno compuesto por cinco individuos, quienes tendrían la tarea de presentar proyectos de leyes y decretos útiles, así como ofrecer consultas en los negocios en los que se les pidiera su dictamen.⁵¹

La expedición de la Constitución del 5 de febrero de 1857, derivó en la instalación en Guanajuato de un Congreso Constituyente, el cual elaboró una nueva constitución, la cual fue sancionada el 14 de marzo de 1861 y publicada el 1

⁵⁰Preciado de Alba, Carlos Armando. Op. Cit. p. 30.

⁵¹Preciado de Alba, Carlos Armando. Op. Cit. p. 40.

de abril de 1861, y el primer Congreso se instaló el 1 de junio.⁵²

Congruente con la Constitución de 1857, la Constitución de 1861, estableció que el Estado contaría con un sistema de gobierno republicano, representativo y popular, así como la división de poderes en: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; previendo que el legislativo sería unicameral, y que residiría en una asamblea denominada «Congreso del Estado de Guanajuato», integrada por representantes nombrados en su totalidad cada dos años.

Nuevamente el orden jurídico se vio interrumpido con la intervención de las fuerzas francesas en 1863, cobrando vigencia en gran parte del territorio nacional el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, a partir de lo cual se dividió el país en departamentos y estos en distritos; una vez expulsadas las fuerzas francesas, recobró vigencia la Constitución de 1861.

La Tercera Constitución Política, fue firmada el 3 de septiembre de 1917 y promulgada el 16 de septiembre del mismo año, consignando la parte introductoria de la misma:

«La evolución de nuestra patria, aunque perturbada frecuentemente por múltiples causas retardatorias, ha seguido efectuándose en todas las manifestaciones de la vida social, y por consecuencia necesaria, es indispensable que al cambio de nuestro medio colectivo sigan, como corolario obligado, nuevos principios legales más de acuerdo que los de antaño con las ideas dominantes y mejor inspirados en las enseñanzas de la experiencia. Tal fue la causa que hizo al Congreso Federal Constituyente de Querétaro, operar en la Carta Fundamental de 1857, las modificaciones que estimó más pertinentes al bien público, y más apropiadas para llevar a nuestro País por el camino que conduce a la democracia efectiva.

⁵²La numeración progresiva actual de las legislaturas que a la fecha llega a la LXII, tuvo su origen en esta primer legislatura, a partir de la cual no se interrumpió la numeración, ni aún con promulgación de la Constitución de 1917.

Tal es también, además (sic) de un imperativo categórico, el motivo que tuvo la XXVI Legislatura de Guanajuato, la primera emanada de una verdadera elección popular, para modificar la antigua Constitución de 1861.

Al efectuar las reformas que las necesidades públicas demandaban indispensablemente, hemos tenido a la vez, el constante empeño de ajustarnos a las imposiciones del pacto federal que debía servirnos de base, y el deseo firme y patriótico de hacer labor liberar fecunda, tan ajena a la precipitación injustificada, que sería manifiesta violación a las leyes de la naturaleza como totalmente extraña a la nefanda acción de un pernicioso conservatismo. Así es que si no nos ha dominado el prurito de las locas y estériles innovaciones, menos, mucho menos, podrían haber movido nuestros ánimos las influencias morbosas de un pasado reciente, cuyos productos, en plena putrefacción, originaron el sacudimiento colectivo que acaba de terminar.

Hemos procurado, pues, buscar la resultante en el paralelogramo de las fuerzas que se ejercen sobre nuestra sociedad y de acuerdo con nuestras naturales tendencias, hijas de la más honda convicción, acercarnos a las ideas esencialmente progresistas. Para conseguirlo, hemos erigido los principios emanados de la lógica social aplicada a nuestro medio, es decir, de la heurística legislativa; hemos procurado impulsar por todos los medios posibles, la difusión del conocimiento; hemos puesto barreras a las insanas ambiciones; hemos pretendido corregir vicios arraigados, de origen atávico; hemos eliminado procedimientos inútiles y ensayado asentar sobre sólida base la libertad municipal. Además, hemos dejado subsistentes los principios racionales sancionados plenamente por la práctica.

GUANAJUATENSES: Tenemos la convicción de que la obra que hemos realizado, dista mucho de ser perfecta, por ser obra nuestra: pero también estamos seguros de que con el empeño que nos animó, de hacer algo útil a la Patria y a nuestro querido Estado, hemos correspondido a la confianza que habéis depositado en

nosotros.»⁵³

Los artículos 28 y 35, establecieron:

«**Art. 28.** El Poder Legislativo se deposita en una Asamblea denominada “Legislatura de Guanajuato.”».

«**Art. 35.** La Legislatura del Estado se compondrá de quince Diputados propietarios, electos por Distritos electorales cada dos años, en la forma que determine la ley. Por cada Diputado propietario se nombrará un suplente.»

Durante la Cuadragésimo Novena Legislatura, se reformó y adicionó la Constitución Política del Estado en los términos del artículo 119 de la misma, a través del Decreto 274, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado del 28 de marzo de 1976, contemplando los artículos 46 y 50:

«**Artículo 46.** El Poder Legislativo se deposita en una asamblea denominada Legislatura de Guanajuato.»

«**Artículo 50.** La Legislatura de Guanajuato se compondrá de representantes populares, denominados Diputados, electos cada tres años mediante votación directa, secreta uninominal, por mayoría relativa, en número igual de distritos en que se divida, el Estado, apegándose a lo dispuesto por la Ley Electoral. Por cada Diputado Propietario se elegirá un Suplente.»

3.1.2. Fundamento Constitucional.

Finalmente, en la Quincuagésimo Segunda Legislatura, se reformó y adicionó la Constitución Política del Estado de Guanajuato, en los términos del artículo 145 de la misma, a través del Decreto 147, con el texto de los actuales artículos 37 y 41:

⁵³ Compilación de Leyes del Estado de Guanajuato (1981). Tomo II, LI Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato. Guanajuato, México.

«**Artículo 37.-** El Poder Legislativo se deposita en una Asamblea denominada Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato.»

«**Artículo 41.-** El Congreso del Estado de Guanajuato se compondrá de representantes populares electos en su totalidad cada tres años, mediante votación libre, directa y secreta. Por cada Diputado Propietario se elegirá un Suplente.»

3.2. Facultades del Congreso del Estado.

Si bien la función del Poder Legislativo tiende a la especialización por su naturaleza de Poder Público, es conveniente apuntar que en el Estado moderno, ésta se ejerce con márgenes de flexibilidad y coordinación con los otros poderes, y a la fecha, con los organismos autónomos.

A partir de la existencia de criterios varios para identificar y clasificar las funciones legislativas, se realiza una agrupación en: a) representativas, b) deliberativas, c) financieras, d) legislativas, e) de control, f) de orientación política, y g) jurisdiccionales.

3.2.1. Función Representativa.

La función representativa es una constante en el Poder Legislativo actual y la base de las demás funciones. Por su propia naturaleza, el Poder Legislativo tiene su origen en la representatividad de muchos, para que pocos atiendan y resuelvan los asuntos de éstos. Es decir, el Parlamento resulta del interés de la sociedad, para que un determinado poder público sea el encargado de atender los asuntos que se le encomiendan, a través de las decisiones expresadas en la Constitución y que por la vía del mandato se otorga, se refrenda y se puede cambiar en cada proceso electoral, mediante el ejercicio del sufragio.

Es así que los diputados que integran el Poder Legislativo adquieren la calidad de representantes de una voluntad general, que les ha conferido el mandato, para que a través del diálogo y el debate, atiendan los asuntos propios de su función.

En tal sentido, la primera función del Poder Legislativo es la de convertirse en voceros de la sociedad. Esta tarea consiste no sólo en reiterar los intereses de los representados, sino el expresarlos de manera correcta y confrontarlos con otros, para encontrar puntos de encuentro y de equilibrio, para resolver en aras de la generalidad y no a favor de una clase o grupo.

Para ello, los integrantes de los órganos legislativos, deben realizar una labor de conciliar intereses diversos, para responder con oportunidad y eficacia a sus electores o representados. Esta función del Parlamento, da al Poder Legislativo su sentido más profundo, por ser éste, el único sistema capaz de integrar a todas las fuerzas que acepten las reglas del juego de la libertad, de la democracia o de las mayorías, donde los enfrentamientos se resuelven no con el exterminio del adversario, sino a través del entendimiento.

Sin embargo, hay que agregar que las garantías de las minorías en el Poder Legislativo, son un requisito indispensable para integrar un Parlamento libre y democrático, al asegurarles un espacio en los debates y en la toma de decisiones, con independencia del resultado, esto es, las minorías deben de contar con las garantías de conformar los órganos que tomen decisiones, claro, en la medida de la proporción a su integración.

3.2.2. Función Deliberativa.

Congruente a su naturaleza, el Poder Legislativo, como órgano colegiado por esencia, es un cuerpo deliberante, que estudia y analiza con profundidad los asuntos de su competencia, para tomar resoluciones. La función deliberativa del Parlamento, desde el punto de vista teórico, implica que el Poder Legislativo adopte las decisiones más adecuadas al acontecer social, político, económico, etc., para beneficio de la colectividad.

Esta función, obviamente, incluye como premisas fundamentales: diálogo, debate, consenso, comunicación, así como un conocimiento claro de la realidad, por lo que los diputados —al no ser expertos en todas las materias que habrán de analizar— deben contar con la asesoría necesaria para la mejor toma de

decisiones.

El Parlamento, es una asamblea deliberativa que desarrolla su trabajo en comisiones especializadas que atiendan los diversos asuntos que integran el ámbito de facultades y atribuciones del Poder Legislativo.

3.2.3. Función Financiera.

En todo Estado Democrático y de Derecho, la función de vigilar el destino y la aplicación de los recursos públicos, constituye una actividad esencial en el equilibrio entre poderes públicos. Del origen preponderantemente fiscal, de esta función, se ha extendido hasta el grado de convertirse en una minuciosa vigilancia del flujo del gasto público. El ejercicio de esta función inicia desde la aprobación del gasto, en función de los ingresos, hasta su realización, analizando las distintas variables en relación a las políticas públicas y de los ciudadanos.

La función financiera, es amplia, en tanto que va desde la determinación de las contribuciones, la aprobación del presupuesto y cuenta pública, la distribución detallada de los caudales públicos, la adquisición, venta o concesión de bienes, hasta la autorización de empréstitos, la previsión de presupuestos plurianuales, o la autorización de asociaciones público privadas.

3.2.4. Función Legislativa.

La creación del Derecho es una función inherente al Poder Legislativo o Parlamento⁵⁴, es esencialmente una función jurídica que consiste en generar textos normativos claros, precisos y coherentes, para instituir como norma para regir conductas individuales y colectivas.

Esta delicada tarea, implica que la ley, debe ser justa, posible, conforme a su naturaleza y a las costumbres del lugar en que expide, conveniente al lugar y

⁵⁴ Señalan Isidre Molas e Ismael E. Pitarch, que «La delegación de poder que los ciudadanos trasladan a las Cámaras, mediante las elecciones comprende siempre la atribución de organizar y limitar, mediante la ley, la libertad de los ciudadanos. Históricamente, en algunos casos los ciudadanos entregaron además directamente a determinadas personas el ejercicio del gobierno, en otros en cambio esa potestad la conservó el rey. Fue en estos últimos países donde las Cámaras asumieron con el tiempo una ampliación de la confianza depositada en ellas y asumieron la creación y mantenimiento del gobierno, con lo que se originaron los regímenes parlamentarios». **Isidre Molas e Ismael E. Pitarch.** (1987). *Las Cortes Generales en el Sistema Parlamentario de Gobierno*. Tecnos, España, p. 21.

tiempo, necesaria, útil y clara —que no induzca al error por su oscuridad— y procurar el bien de todos.

La función legislativa surge como una expresión soberana del Estado, la cual se realiza por el Poder Legislativo, que es el órgano representativo de la sociedad. En su origen, incluso ésta no era la función esencial del Parlamento, por cuanto la función presupuestaria o financiera era prioritaria, no obstante, con el transcurso del tiempo, esta función se ha considerado como básica, al grado que se ha identificado al Parlamento, como Poder Legislativo. Conforme al principio de división de poderes, se determinó que todo lo referente a la creación de las normas jurídicas debería corresponder al Parlamento, mientras que el Ejecutivo sólo atendería a su exacta observancia, al expedir la reglamentación correspondiente.

La función legislativa, en su modalidad de creación del Derecho, implica el sometimiento a la ley, por parte del representante, en nombre de sí mismo y de quienes le otorgaron el mandato, además de cumplir a cabalidad con las fases o etapas del proceso legislativo.

3.2.5. Función de Control.

La función de control, implica la acción de inspeccionar, fiscalizar, comprobar, revisar y examinar la actividad que realiza el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y los órganos autónomos, para comprobar que sus actos se sujetaron a las disposiciones constitucionales y legales. La función de control, junto con la función legislativa, constituye en la actualidad la base para consolidar el equilibrio entre poderes.

La función de control ha cambiado en distintas épocas, o más bien ha devenido en transformaciones, entre otras causas, por el fortalecimiento de la democracia, la consolidación del sistema de partidos, el ejercicio de funciones originales y mayor colaboración y coordinación entre poderes.

Así, la función de control, es necesaria para la difusión y conocimiento de sus actividades, así como para contrastar el trabajo realizado, con el que a juicio de los

diputados o de la sociedad se hubiere realizado.

En otro orden de ideas, esta función de control, en ocasiones, tiende a partidizarse, cuando hay identidad en la pertenencia de partido político, entre el Ejecutivo y la mayoría parlamentaria, sustancialmente para atender promesas de campaña, fortalecimiento de principios partidistas o robustecimiento de posiciones frente al electorado, frente a ello, se debe actuar principalmente en congruencia con los principios constitucionales y legales, así como con ética.

3.2.6. Función de Orientación Política.

El Poder Legislativo, integrado de manera plural —dado su origen colegiado—, tiene en la actualidad una función de coadyuvancia en la conformación de acciones de gobierno y de políticas públicas, la función de orientación política que ejerce el Parlamento, se traduce en la actividad por la cual se llega a adoptar y ejecutar decisiones de una comunidad.

Es necesario destacar que la actividad política es, por esencia, evolutiva y dinámica, por estar asociada a un poder; por tanto, para que esas decisiones sean aplicadas a la tradición, a las instituciones, se hace necesaria su aceptación y legitimidad, características éstas últimas, que permiten su realización dentro de un Estado de Derecho.

La función política se orienta a la idea pragmática de la política social, concebida como la elaboración de planes y la aplicación de medidas por el Estado y otros organismos de eficacia pública, que contribuye al alivio o a la eliminación de los antagonismos sociales.

La orientación política, como función parlamentaria, obedece —generalmente— al resultado del proceso electoral, permite integrar la representación estatal, que motivó al electorado a decidirse por un determinado programa, votando a favor del partido o instituto político que lo sustenta, otorgándole de esta forma, la fuerza parlamentaria que habrá de llevarlo a cabo, así como la correlación de fuerzas entre los grupos que integran el Poder Legislativo.

3.2.7. Función Jurisdiccional.

De origen, la función jurisdiccional, en términos generales, constituye una actividad que realiza el Estado a través de sus órganos a efecto de cumplir los postulados del Derecho, cuando los particulares consideran que se ha actuado convenientemente para hacer efectivos estos; a través de esta función se busca resolver cualquier anomalía que pudiera haber existido, deslindando las posibles responsabilidades y estableciendo la verdad legal, para hacer posible la convivencia social

En la actualidad, esta función jurisdiccional a cargo de los poderes legislativos, es menor que en épocas pasadas, en donde con frecuencia juzgaba a sus propios miembros o a funcionarios del gobierno, pues actualmente, el Poder Legislativo, ejerce una limitada función jurisdiccional en casos concretos y con las limitantes que la propia ley establece.

Se destaca lo establecido lo establecido en la Tesis 37/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, en junio de 2010, página 94, bajo el rubro y texto —en su parte conducente— siguientes:

JUICIO POLÍTICO. LA RESOLUCIÓN DICTADA POR EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE UN ESTADO, ACTUANDO COMO JURADO DE SENTENCIA, CONSTITUYE UN ACTO DE NATURALEZA POLÍTICA, POR LO QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA ESTABLECIDA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO. La resolución que emita el tribunal superior de justicia de un estado actuando como órgano de sentencia dentro de un juicio político es de naturaleza política ya que se encuentra inscrita en un procedimiento que en su totalidad participa de las características de un sistema de control político: a) responden a un criterio de oportunidad política, b) se controlan actos y personas, no normas o productos normativos, c) el parámetro de control es político o surge de la misma voluntad política del órgano que controla, y finalmente d) el resultado es una sanción de carácter político: destitución o inhabilitación en el cargo...

Así como en lo señalado en la tesis aislada derivada del amparo directo en revisión 280/2009, de la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, de julio de 2009, página 465, bajo el rubro y texto —del cual se transcribe la parte conducente— siguientes:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD. ES INDEPENDIENTE DEL JUICIO POLÍTICO, POR LO QUE PUEDE INSTAURARSE CONTRA LOS DIRECTORES GENERALES DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS QUE PUEDEN SER SUJETOS DE ESTE ÚLTIMO. El juicio político implica el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político para remover de su cargo o inhabilitar para otros posteriores a un servidor público, como puede ser el director general de un organismo descentralizado. Ahora bien, a través de este juicio, se finca responsabilidad a ciertos funcionarios que han cometido infracciones, en cuyo caso se aplica una sanción eminentemente política, si su conducta redundaba en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho;...

Finalmente, se destaca la opinión de Manuel González Oropeza —por identidad de razón—, quien al analizar el papel del Senado de la República y de la Corte como órganos de jurisdicción política, señaló:

«...el Senado es un verdadero juez penal, aunque la sanción que puede aplicar es de carácter estrictamente político, o como lo diría Benito Juárez en la sesión del 1º de abril de 1872 del Congreso de la Unión “el gran tribunal para los delitos oficiales de los altos funcionarios”».⁵⁵

González Oropeza, al analizar los antecedentes del juicio político en los Estados Unidos de América, destacó:

⁵⁵ **González Oropeza, Manuel.** (1987). *El Senado Mexicano. Por la razón de las leyes.* Edición del Senado de la República, LIII Legislatura. Tomo III, Primera edición, México, p. 97.

«Posteriormente, El Federalista número 65, escrito por Alexander Hamilton confirmaría esta crítica. El tribunal que juzgue a las causas políticas, necesita estar integrado por un cuerpo número de jueces, el procedimiento no debe ser tan rígido como el normal ante los tribunales comunes y no requiere de la existencia de jurados. Además, en caso de que hubiera delitos comunes que perseguir, si la Suprema Corte decidiera sobre la responsabilidad política, estaría de hecho condenando al inculpado de la responsabilidad penal, pues los juzgados competentes inferiores se verían altamente influenciados por la decisión de la Corte.

Confirmando los anteriores argumentos, Joseph Story, uno de los defensores de esta función senatorial, explica que la función jurisdiccional del Senado en relación con los juicios políticos responde a la naturaleza de las acusaciones en contra de personales de la vida política de un país, así como a la flexibilidad de los procedimientos que el Senado debe observar, para Story, el Senado tiene la ventaja de estar integrado por funcionarios de elección popular que no dependen del Presidente para ser designados, desventaja que se observa con los ministros de la Suprema Corte y por la cual estarían imposibilitados para juzgar al presidente, vicepresidente o cualquier otro funcionario de la Administración Pública.

Story señala otra desventaja del Poder Judicial: consiste en que los ministros de la Corte pueden ser, ellos mismos, sujetos de un juicio político, tal como pasó en 1805 con el ministro de la Corte, Samuel Chase.»⁵⁶

Por lo que hace al caso mexicano, y derivado de la desaparición del Senado, en el siglo XIX, consignó:

«2. Con la desaparición del Senado, México experimentó el sistema de la Suprema Corte como tribunal político, pero tan pronto como fue restablecido, el Senado comenzó con estas funciones.»⁵⁷

⁵⁶ **González Oropeza, Manuel.** Op. Cit. pp. 97 y 98.

⁵⁷ **González Oropeza, Manuel.** Op. Cit. p. 98.

CAPÍTULO CUARTO

INTEGRACIÓN DE LAS LEGISLATURAS LV A LXII

4. Integración de las Legislaturas LV a LXII; **4.1.** Quincuagésima Quinta Legislatura (1991-1994); **4.2.** Quincuagésima Sexta Legislatura (1994-1997); **4.3.** Quincuagésima Séptima Legislatura (1997-2000); **4.4.** Quincuagésima Octava Legislatura (2000-2003); **4.5.** Quincuagésima Novena Legislatura (2003-2006); **4.6.** Sexagésima Legislatura (2006-2009); **4.7.** Sexagésima Primera Legislatura (2009-2012); **4.8.** Sexagésima Segunda Legislatura (2012-2015).

4. Integración de las Legislaturas LV a LXII.

Dentro del periodo de análisis para la presente tesis, se ubican en los más veintidós años de gobiernos emanados del Partido Acción Nacional, en Guanajuato, diversas composiciones del Congreso del Estado a partir también de diversos resultados electorales, así se han presentado: 1) Legislaturas de minoría panista (LV y LVI); 2) Legislatura con mayoría simple panista —donde el número total de diputados de Acción Nacional es el mayor, pero toda la oposición sumada le superaría en votaciones (LXII); 3) Legislaturas con mayoría absoluta panista (LVIII, LIX, LX y LXI); y 4) La composición actual (LXII), donde el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional tiene la mitad de las diputaciones, y la oposición toda en su conjunto, la otra mitad.

Las legislaturas se conformaron de diferente forma. En octubre de 1987, el artículo 42 de la Constitución Política Local establecía que el Congreso del Estado estaría integrado por dieciocho diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta doce diputados electos según el principio de representación proporcional. Esta conformación fue en la Legislatura LV.

En la LVI Legislatura se expidió el Decreto número 19 —publicado en el Periódico Oficial número 91 Segunda Parte, el 15 de noviembre de 1994—, reformándose entre otros, el artículo 42, para prever la conformación por veintidós diputados electos según el principio de representación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta catorce diputados electos según el principio de representación proporcional.

En la LVIII Legislatura, a través del decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado del 19 de abril de 2002, se reformó el artículo 42 —con el texto vigente—, para restablecer la integración por veintidós diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y catorce diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas a que se refiere la fracción I del Artículo 44 de la propia Constitución.

Destaco que para esta parte de la tesis, se tomó como base la integración original de las legislaturas, pues a lo largo de estas se presentaron separaciones de varios legisladores de diversos grupos parlamentarios,⁵⁸ así como licencias y la incorporación de diputados suplentes como propietarios.

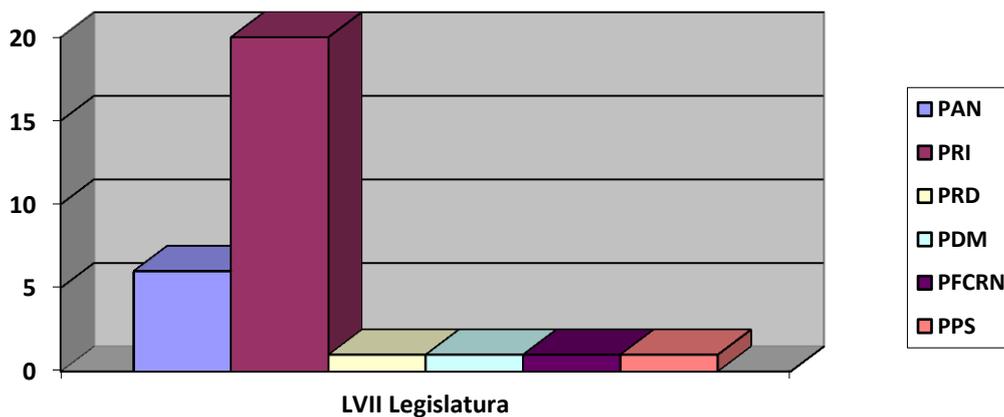
⁵⁸En la LV Legislatura, el Dip. José Xermán Vázquez Alba, dejó el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y de declaró diputado independiente; en la LVII, el Dip. Ricardo Padilla Martín se separó del Grupo Parlamentario del PRI, y se hizo independiente; en la LVIII Legislatura, el diputado Luis Enrique Torres León previo a ser privado del fuero por un juicio de declaración de procedencia, y llamarse a su suplente, se separó del Grupo Parlamentario del PAN y se declaró independiente y luego diputado del PAS, asimismo, el Dip. Martín Eugenio Ortiz García, se separó del Grupo Parlamentario del PRI, declarándose diputado independiente; dentro de la LIX, los diputados Gabriel Villagrán Godoy y José Luis Nieto Montoya, se declararon independientes, separándose de los grupos parlamentarios del PVEM y PRD, respectivamente; en la LX Legislatura, los diputados Anastasio Rosiles Pérez y Ma. del Rosario de la Vega Mayagoitia, se separaron del PRI; y finalmente, en la LXI, la Dip. Martha Silvia Robles Castro, se declaró diputada independiente, separándose del Grupo Parlamentario del PAN.

4.1. Quincuagésima Quinta Legislatura (1991-1994).

El Congreso del Estado se integraba por 30 diputados, 18 electos uninominalmente y 12 de representación proporcional. De los 36 diputados, el Grupo Parlamentario de Acción Nacional contaba con 6 diputados.⁵⁹

Grupo/Representación Parlamentaria	Número de diputados (as)
PAN	6
PRI	20
PRD	1
PDM	1
PRCRN	1
PPS	1

Este periodo corresponde al en que asumió la gubernatura el Ing. Carlos Medina Plascencia.



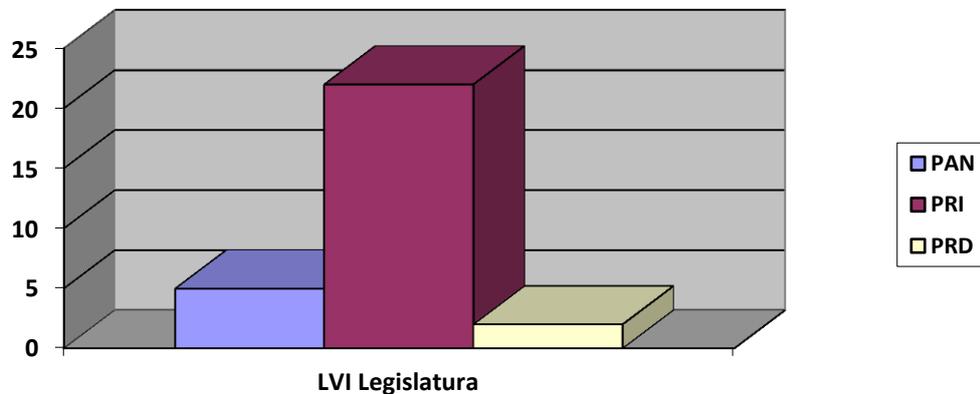
⁵⁹Tres uninominales (correspondientes a los tres distritos electorales del municipio de León, Gto.) y tres de representación plurinominal: Arturo Saiz Calderón García, José Nabor Centeno Castro, Juan Manuel Oliva Ramírez, Jorge Enrique Dávila Juárez, Eusebio Moreno Muñoz y Carlos Francisco Arce Macías.

4.2. Quincuagésima Sexta Legislatura (1994-1997).

La Legislatura se integraba por 28 diputados, 18 electos en forma uninominal y 10 bajo la fórmula de representación proporcional. Del total, solo 5 diputados formaban parte del Partido Acción Nacional.⁶⁰

Grupo/Representación Parlamentaria	Número de diputados (as)
PAN	5
PRI	21
PRD	2

El presente periodo, corresponde a la parte final de la gubernatura en el periodo del interinato del Gobernador Carlos Medina Plascencia, y el inicio del periodo del Gobernador Vicente Fox Quesada.



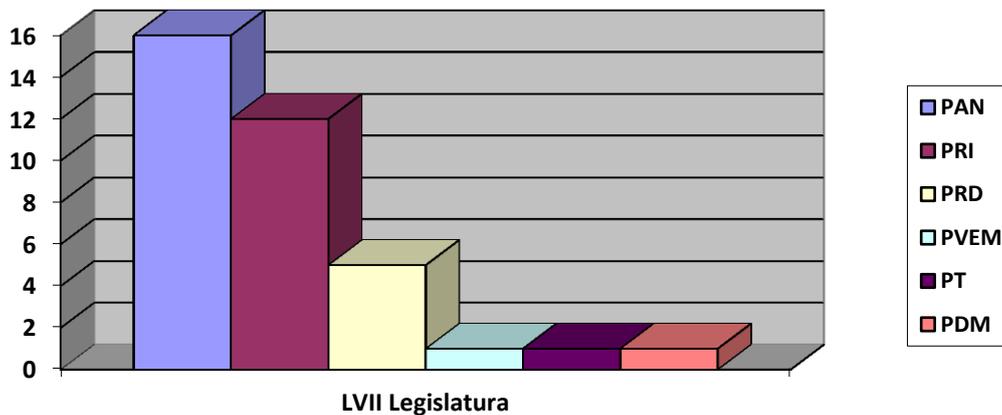
⁶⁰Solo uno por elección constitucional, en el Distrito IV de León (Facundo Castro Chávez), y cuatro de representación plurinominal (Fernando Hernández Gutiérrez, Alberto Cifuentes Negrete, Juan Miguel Alcántara Soria y Consuelo Camarena Gómez).

4.3. Quincuagésima Séptima Legislatura (1997-2000).

El Congreso del Estado se integraba por 36 diputados, 22 electos uninominales y 14 bajo la fórmula de representación proporcional. Por primera ocasión el Partido Revolucionario Institucional, perdió la mayoría y el Partido Acción Nacional, tuvo mayoría, al contar con 16 diputados.⁶¹

Grupo/Representación Parlamentaria	Número de diputados (as)
PAN	16
PRI	12
PRD	5
PVEM	1
PT	1
PDM	1

El presente periodo, corresponde a la gubernatura de Vicente Fox Quesada y al interinato del Lic. Ramón Martín Huerta.



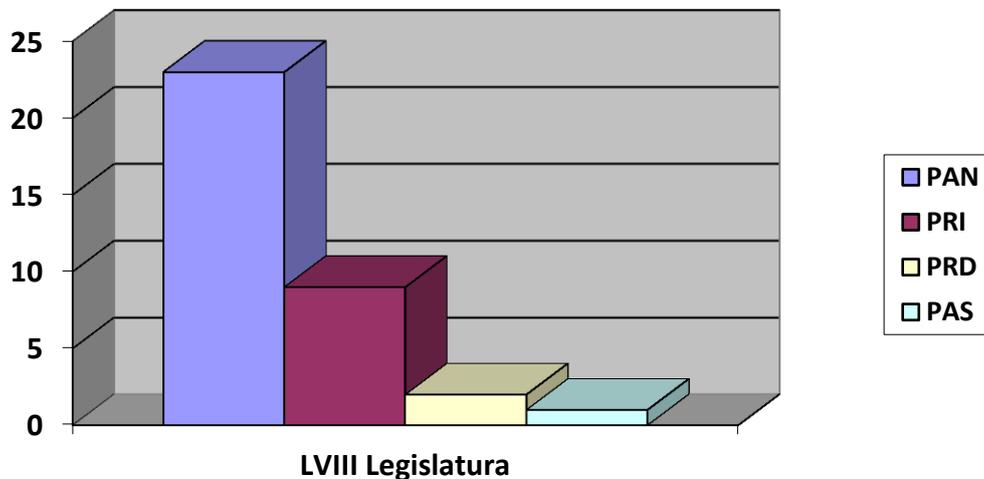
⁶¹Acción Nacional ganó los distritos III, IV, V, VI, VII, IX, X, XI, XII, XIII, XV, XVI, XVII y XX, accedieron así al cargo Miguel Gutiérrez Hernández, Francisco Ricardo Sheffield Padilla, Miguel Refugio Camarillo Salas, Ricardo Torres Origel, Joel Vilches Mares, Ignacio Barajas Orozco, Miguel Márquez Márquez, Francisco Javier Chico Goerne Cobián, Armando Gómez Luviano, José Justino Arriaga Silva, Héctor Reyna Alonso, José Rivera Carranza, Juan Mandujano Ramírez y José Miguel Cortes Lara, y obtuvo dos diputaciones plurinominales, José Gerardo de los Cobos Silva y Susana Stephenson Pérez.

4.4. Quincuagésima Octava Legislatura (2000-2003).

La Legislatura se conformó por 36 diputados, 22 electos uninominalmente y 14 de representación proporcional. Esta fue la primera ocasión donde Acción Nacional obtuvo la totalidad de los distritos, además de una diputación plurinominal.⁶²

Grupo/Representación Parlamentaria	Número de diputados (as)
PAN	23
PRI	9
PRD	2
PAS	1

El presente periodo, corresponde al primer trienio del Gobernador Juan Carlos Romero Hicks.



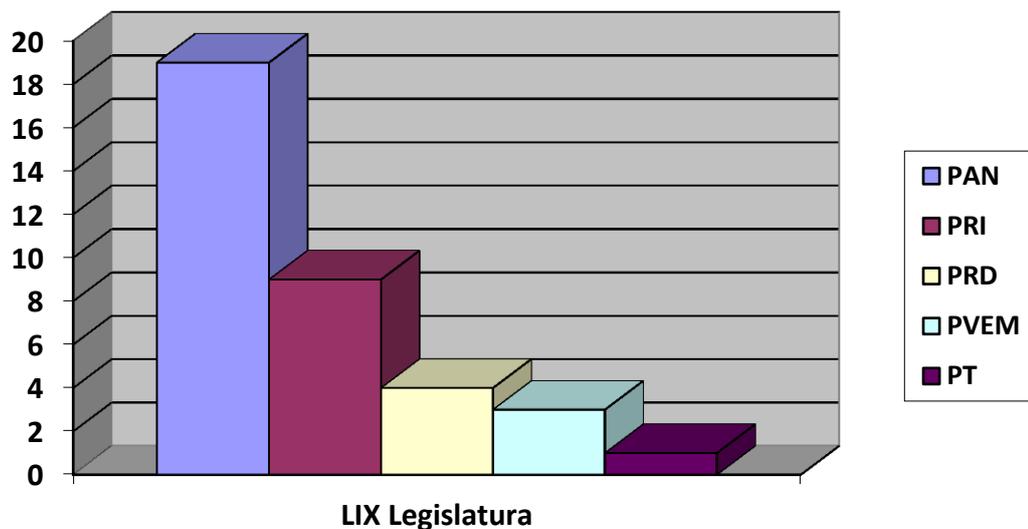
⁶²Conformaron la LVIII Legislatura: Alfonso Moreno Morán, Omar Octavio Chaire Chavero, Mayra Angélica Enríquez Vanderkam, Ernesto Oviedo Oviedo, Mario Ernesto Dávila Aranda, Antonio Guerrero Horta, Salvador Márquez Lozornio, Karen Burstein Campos, Jesús Cobián Correa, Jorge Galván Gutiérrez, Domingo Méndez Mata, Federico Jaime Gómez, Jorge Ignacio Luna Becerra, María Beatriz Hernández Cruz, María Guadalupe Suarez Ponce, Manuel Emilio Pérez Sandi Cuen, Francisco Isaías Lemus Muñoz Ledo, Rigoberto Saldaña Cervantes, Carlos Vidal Rojas Yarena, Jesús Domínguez Aranda, Luis Enrique Torres León y Jorge Ignacio Tapia Santamaría; y como plurinominal Ricardo Alfredo Ling Altamirano.

4.5. Quincuagésima Novena Legislatura (2003-2006).

Este Congreso del Estado se conformó igualmente por 36 diputados, 22 electos uninominales y 14 de representación proporcional. El Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, se conformó por 19 diputados.⁶³

Grupo/Representación Parlamentaria	Número de diputados (as)
PAN	19
PRI	9
PRD	4
PVEM	3
PT	1

El periodo coincidió con el segundo trienio del Gobernador Juan Carlos Romero Hicks.



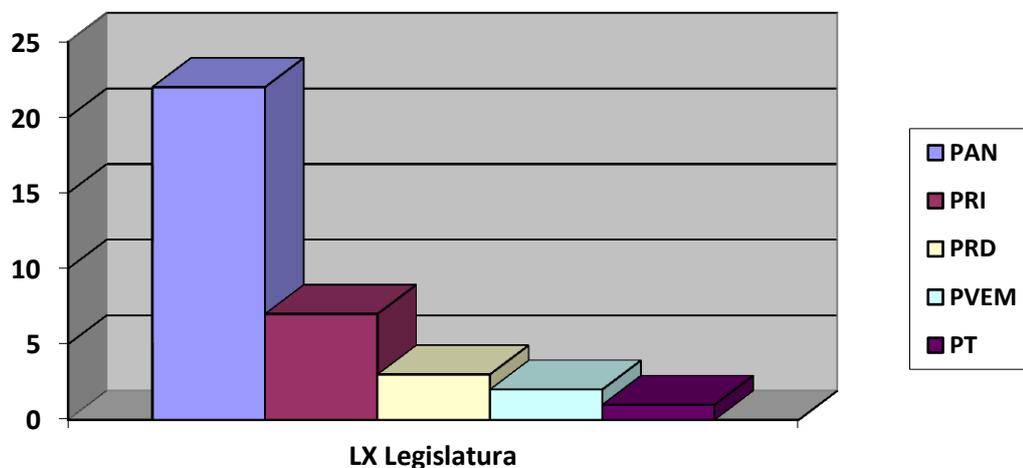
⁶³La legislatura se integró por los diputados: Arcelia Arredondo García, Víctor Manuel Medina López, Humberto Andrade Quesada, Francisco José Duran Villalpando, Marco Antonio Rodríguez Vázquez, J. Nabor Centeno Castro, Carlos Alberto Robles Hernández, Gabino Carbajo Zúñiga, Martín Stefanonni Mazzocco, Carlos Ruiz Velatti, Lorena del Carmen Alfaro García, Juan Alcocer Flores, Ma. Eugenia Rojas Navarrete, José de Jesús Morales Torres, Patricio Javier Salgado Flores, Ma. Guadalupe Pérez González, Artemio Torres Gómez, Daniel Sámano Arreguín, Fernando Ugalde Cardona y Fernando Torres Graciano.

4.6. Sexagésima Legislatura (2006-2009).

La Legislatura estuvo integrada por 36 diputados —22 uninominales y 14 plurinominales—; en esta conformación del Congreso del Estado, Acción Nacional volvió a ganar la totalidad de los distritos electorales, y una diputación plurinominal.⁶⁴

Grupo/Representación Parlamentaria	Número de diputados (as)
PAN	23
PRI	7
PRD	3
PVEM	2
PT	1

El periodo de la legislatura, coincidió con la primera parte del periodo constitucional del Lic. Juan Manuel Oliva Ramírez.



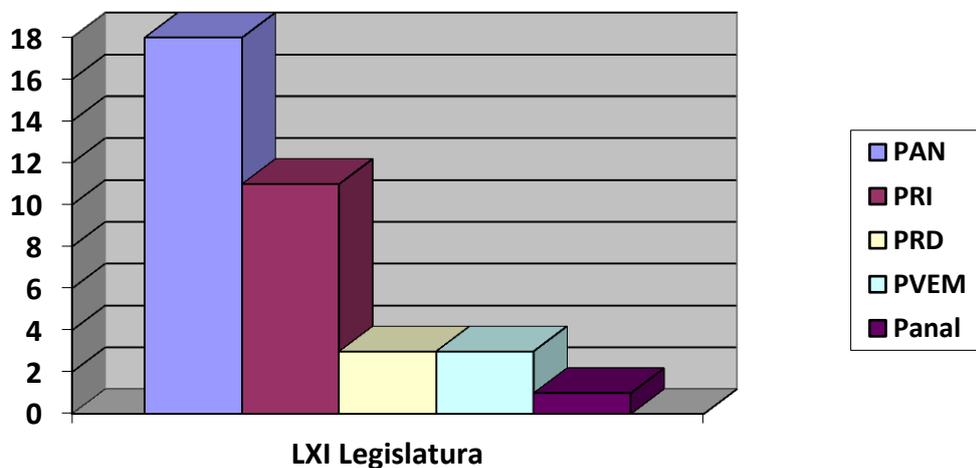
⁶⁴Accedieron al cargo: Pablo García Frías, Juan Huerta Montero, Mayra Angélica Enríquez Venderkam, J. Guadalupe Vera Hernández, Antonio Obregón Torres, José Julio González Garza, Salvador Márquez Lozornio, Ruth Esperanza Lugo Martínez, Roberto Óscar Ruiz Ramírez, Juan Roberto Tovar Torres, J. Salvador Pérez Godínez, Francisco Javier Chico Goerne Cobián, Tomás Gutiérrez Ramírez, Antonio Ramírez Vallejo, José Medina Miranda, Rubén Arellano Rodríguez, José Luis Arzate Patiño, Eduardo Luna Elizarrarás, Leopoldo Torres Guevara, Nicolás Domínguez Martínez, José Enrique Ortiz Jiménez, José Francisco Martínez Pacheco; y por la vía de la representación proporcional: José Gerardo de los Cobos Silva.

4.7. Sexagésima Primera Legislatura (2009-2012).

En esta conformación del Congreso del Estado, del total de 36 diputados, el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, se conformó por 21 diputados, todos por la vía uninominal.⁶⁵

Grupo/Representación Parlamentaria	Número de diputados (as)
PAN	21
PRI	9
PRD	1
PVEM	3
Nueva Alianza	1
Convergencia	1

El periodo coincidió con la segunda parte del periodo constitucional del Gobernador Juan Manuel Oliva Ramírez, y con el interinato del Lic. Héctor Germán René López Santillana.



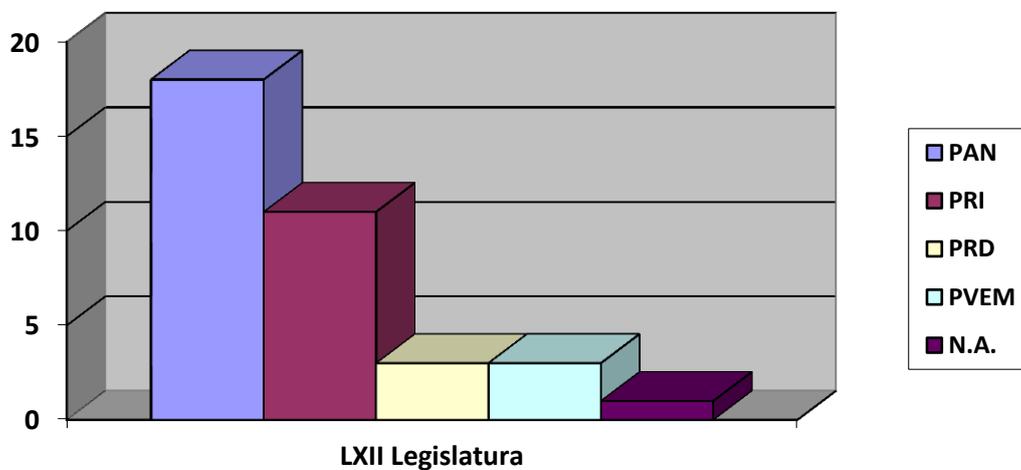
⁶⁵Conformaron este Grupo Parlamentario: Juan Carlos Acosta Rodríguez, Bricio Balderas Álvarez, Omar Octavio Chaire Chavero, José Jesús Correa Ramírez, Juan Ramón Hernández Araiza, Elia Hernández Núñez, Eduardo López Mares, Mario Roberto López Remus, René Mandujano Tinajero, Francisco Amílcar Mijangos Ramírez, Moisés Gerardo Murillo Ramos, Luxana Padilla Vega, Elvira Paniagua Rodríguez, Ana María Ramos Morín, Ángel Alberto Robles Ávalos, Martha Silvia Robles Castro, Diego Sinhué Rodríguez Vallejo, Carlos Ramón Romo Ramsden, Gerardo Trujillo Flores, Leticia Villegas Nava y Guillermo Zavala Alcaraz.

4.8. Sexagésima Segunda Legislatura (2012-2015).

La actual Legislatura está integrada por 36 diputados —22 uninominales y 18 plurinominales—; en esta conformación del Congreso del Estado, Acción Nacional cuenta con 18 diputados, es decir, la mitad de la conformación de la Legislatura.⁶⁶

Grupo/Representación Parlamentario	Número de diputados(as)
PAN	18
PRI	11
PRD	3
PVEM	3
Nueva Alianza	1

La legislatura coincide con el primer trienio del periodo constitucional del Gobernador Miguel Márquez Márquez.



⁶⁶Se integra por los diputados: Francisco Arreola Sánchez, Óscar Arroyo Delgado, Sergio Carlo Bernal Cárdenas, Luz Daniel Campos Lango, René Carmona Gómez, Galo Carrillo Villalpando, Francisco Flores Solano, Juan José García López, Javier González Saavedra, Juan Carlos Guillén Hernández, Fernando Hurtado Cárdenas, Karla Alejandrina Lanuza Hernández, José Juventino López Ayala, Martín López Camacho, Luis Manuel Mejía Barreñada, Karina Padilla Ávila, Juan Rendón López y Alfonso Guadalupe Ruiz Chico.

CAPÍTULO QUINTO
ANÁLISIS DEL TRABAJO LEGISLATIVO
DE LAS LEGISLATURAS LV A LXII

5. Análisis del Trabajo del Trabajo Legislativo;	5.1.
Quincuagésima Quinta Legislatura (1991-1994);	5.2.
Quincuagésima Sexta Legislatura (1994-1997);	5.3.
Quincuagésima Séptima Legislatura (1997-2000);	5.4.
Quincuagésima Octava Legislatura (2000-2003);	5.5.
Quincuagésima Novena Legislatura (2003-2006);	5.6.
Sexagésima Legislatura (2006-2009);	5.7.
Primera Legislatura (2009-2012);	5.8.
Sexagésima Segunda Legislatura (Primer Año de Ejercicio).	

5. Análisis del Trabajo del Legislativo.

A partir del análisis de las estadísticas y documentación del Archivo Parlamentario del Congreso del Estado, del propio del Instituto de Investigaciones Legislativas, así como del Diario de los Debates, se realiza el presente análisis, no omitiendo destacar que en el caso de las legislaturas LV, LVI y LVII, la información solo se tuvo a través de reportes sobre el trabajo legislativo levantados aún en forma mecanográfica, la cual se complementó a través del Diario de los Debates⁶⁷ toda vez que es hasta la LVIII Legislatura que se elaboran las estadísticas parlamentarias —mismas que están disponibles en el sitio web del Congreso del Estado, en: www.congresogto.gob.mx—las que fueron un elemento que resultó de suma utilidad para la presente tesis.

La base del presente capítulo fueron dos elementos: entradas y salidas, discriminando de ellas los componentes fundamentales, para destacarlos; en el caso de las entradas, se toma como referencia el número de iniciativas, ubicando quien es el iniciante, ello permite determinar el activismo de uno y otro poder, así como evaluar la presentación de proyectos conjuntos entre los poderes al suscribir iniciativas de manera conjunta.

Por lo que hace a las salidas, el referente lo constituye el número de decretos aprobados, no considerando los acuerdos, dado que estos inciden en un ámbito muy particular, de tal modo que se optó por tomar como referente solo los decretos como indicador de eficacia en procesar las iniciativas, lo cual se ve

⁶⁷El cual existe en Guanajuato desde la LI Legislatura, en septiembre de 1979.

complementada con una descripción general de la Legislatura, de su trabajo, es decir de su «sello», así como de la coyuntura que le correspondió asumir, y en su caso los encuentros o desencuentros verificados en la misma, para finalmente hacer una lista de los temas destacados en los que se legisló, de la cual no se incluyen los temas que por obligación se deben atender, tales como la aprobación de la Ley de Ingresos del Estado, así como las de los cuarenta y seis municipios — anteriormente Ley de Ingresos para los Municipios del Estado—, y el Presupuesto General de Egresos del Estado .

5.1. Quincuagésima Quinta Legislatura (1991-1994).

La presente Legislatura, como se apuntó ya en la introducción, por factores externos a la propia Cámara, tuvo un giro radical en su desempeño; originalmente, se contaba con un congreso con amplia mayoría priísta, la cual —suponían sus integrantes—, acompañaría en el primer tercio de su gubernatura a un Ejecutivo emanado del mismo instituto político.

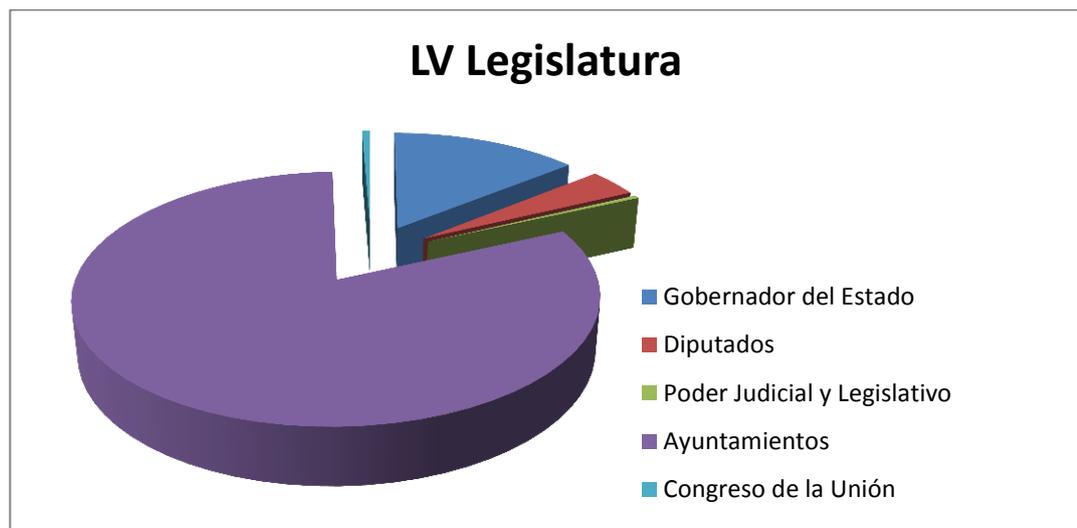
No obstante, los acontecimientos de agosto y septiembre de 1991, generaron una recomposición sobre los roles y la beligerancia de sus integrantes.

Esta legislatura estuvo marcada por la confrontación de ideas y de visiones, prueba de ello fue la falta de una definición como temas comunes, pues el continuo debate acerca de si estaban dadas las condiciones para convocar a elecciones extraordinarias, aunado a la integración del equipo del Gobernador, fue un tema recurrente en las sesiones del Congreso del Estado.

Sin embargo, no puede hablarse de una legislatura estéril, por el contrario fue una legislatura de transición para los cambios que se avecinaban en Guanajuato.

Se presentaron los siguientes números, respecto a la presentación de iniciativas:

INICIANTE	NÚMERO DE INICIATIVAS
Gobernador del Estado	68
Diputados	18
Poder Judicial y Legislativo	2
Ayuntamientos	391 ⁶⁸
Congreso de la Unión (minutas)	3



En este primer año legislativo se expidieron 326 decretos legislativos, respecto de las siguientes materias, de forma destacada:

Se dio rango constitucional a los Derechos Humanos, llevándolos al Código Político Local, y se expidió la Ley que crea la Procuraduría de los Derechos Humanos para el Estado de Guanajuato.

Se expidió la Ley de Fomento a la Cultura para el Estado de Guanajuato, así como una nueva Ley de Alcoholes, la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas al Mérito Ciudadano; la nueva Ley de Representación Gratuita en materia Civil; así como una Ley de Justicia para Adolescentes.

⁶⁸Se destaca que los municipios aún no gozaban de potestad sobre su patrimonio inmobiliario, por ende, ello es un factor que se refleja en la numeralía.

Se actualizó el Código de Procedimientos Penales, Código Penal, Código Civil y Código de Procedimientos Civiles.

Se armonizó el marco hacendario, con la expedición de una nueva Ley de Coordinación Fiscal para el Estado; aunado a diversas reformas a la Ley de Hacienda para los Municipios.

Se reformó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la Ley Burocrática Local; la Ley Orgánica del Ministerio Público; la entonces vigente Ley de Ecología —para crear la Procuraduría Ambiental—; la Ley de Vivienda; y la Ley Sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social.

Se expidió una Ley de Expropiación, Ocupación Temporal y Limitación de Dominio; además de autorizó la adhesión al Anexo número 5, del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

5.2. Quincuagésima Sexta Legislatura.

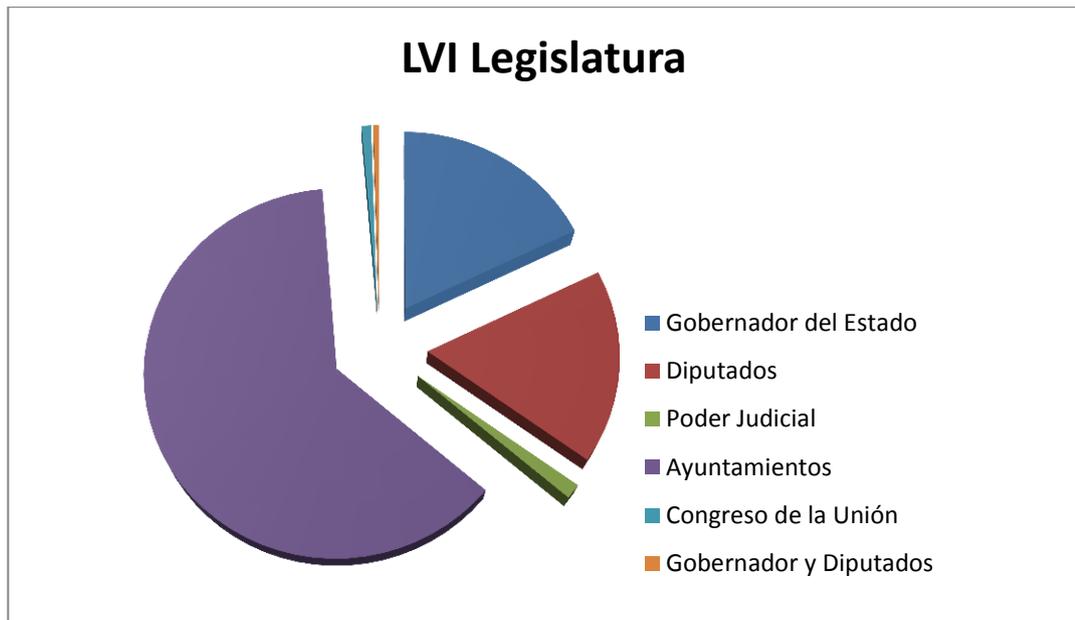
Esta Legislatura estuvo marcada por la definición y conciliación de posturas que permitieron definir una reforma político electoral, un nuevo Código de la materia, así como la convocatoria a elecciones extraordinarias para Gobernador; asimismo, se presentó un clima de mayor apertura y conciliación para detonar temas que permitieran sentar las bases jurídicas para el desarrollo del la Entidad, la modernización de sus instituciones, así como una serie de leyes administrativas.

La mejor civilidad política se reflejó también con la presentación de una serie de iniciativas conjuntas entre los poderes del Estado.

Se presentó la numeralia que a continuación se detalla:

INICIANTE	NÚMERO DE INICIATIVAS
Gobernador del Estado	109
Diputados	104

Poder Judicial	8
Ayuntamientos	382
Congreso de la Unión (minutas)	5
Gobernador y Diputados	3
Gobernador y Poder Judicial	1



A lo largo de la Legislatura se expidieron 414 decretos respecto de las siguientes —destacadas— materias:

Reforma constitucional y reglamentaria en Materia Electoral —Código Electoral—, además de la convocatoria de elecciones extraordinarias de Gobernador y la tipificación de los delitos de carácter electoral.

Se dio un amplio impulso a la Universidad de Guanajuato a través de la donación a ésta del patrimonio inmobiliario que antes solo tenía en destino.

Se reguló el tema de la seguridad privada en la Constitución Local, y se expidió una Ley de Seguridad Pública; se reformó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para crear la Secretaría de Desarrollo Agroalimentario y Rural; y se expidió la Ley Reglamentaria de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Se creó la Ley de Regularización de Predios Rústicos; se reformaron diversas leyes hacendarias —la propia para los municipios, la del Estado, la Ley de Coordinación Fiscal y de Alcoholes—; se expidió una nueva Ley de Fraccionamientos para los Municipios; así como en materia de Adquisiciones.

Se expidió una nueva Ley de Educación del Estado, al igual que nuevas leyes del Notariado, de Desarrollo Urbano y Deuda Pública, y una Ley Orgánica Municipal.

Se realizó una amplia revisión del marco jurídico y se efectuó un paquete abrogatorio de leyes y ordenamientos vigentes, pero que ya no constituían derecho positivo por su falta de eficacia.

Se reformó la Constitución, para crear el Consejo del Poder Judicial y reorganizar al Supremo Tribunal de Justicia del Estado, expidiéndose posteriormente la Ley Orgánica del Poder Judicial, y reformas a la Ley Burocrática Local, así como la propia Ley Orgánica del Poder Legislativo.

5.3. Quincuagésima Séptima Legislatura.

Esta Legislatura estuvo marcada por una confrontación ideológica sobre determinadas posturas, en las que un elemento también lo fue el que el entonces Gobernador Vicente Fox Quesada, desde el inicio de periodo constitucional como Titular del Ejecutivo del Estado, manifestó su interés por ser candidato de su partido político a la Presidencia de la República en el 2006, lo que finalmente aconteció.

Temas que generaron un amplio debate y confrontación, lo fueron la discusión del dictamen de Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el cual, al incorporarse la prohibición para los servidores públicos —entre ellos, el Gobernador—, de promocionarse, lo que generó que el Gobernador ejerciera su facultad de veto respecto del decreto aprobado por la Legislatura —el cual fue remontado hasta la LIX Legislatura, con la presentación de una nueva iniciativa en la materia—; el otro gran tema fue la discusión del dictamen de Código Penal, donde, al haber prosperado como reserva en lo particular el omitir la eximente de

responsabilidad en el caso de aborto por violación, derivó en un nuevo veto del Gobernador, remontándose éste hasta la LVIII Legislatura.

Otro tema polémico fue la intención de generar una reglamentación específica sobre el trabajo y organización de las comisiones permanentes, pues se debatió la necesidad de crear un reglamento autónomo de la Ley Orgánica o bien, generar un apartado específico para regular a éstas dentro de la Ley, el tema generó su no aprobación y el regreso a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del dictamen rechazado.

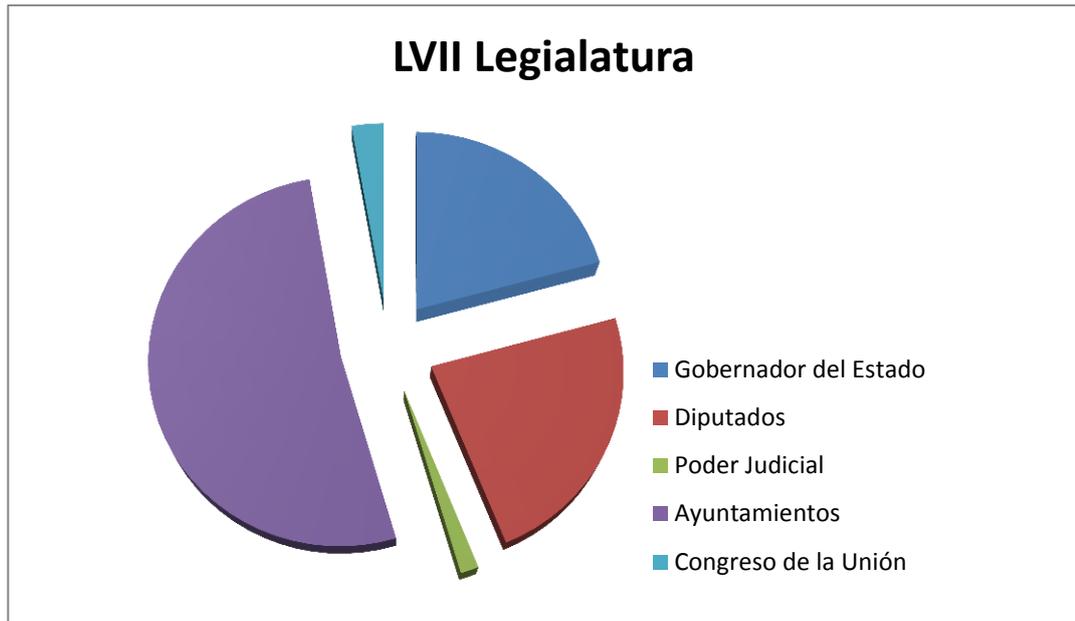
La discusión de la reforma al Código de Procedimientos Civiles del Estado, para incorporar la figura del juicio especial hipotecario, generó un áspero debate también, donde ante el abandono de un porcentaje de los integrantes de la Legislatura, derivó en la falta de quórum para poder abordar este punto del orden del día y el tema se difirió, nuevamente, a la siguiente Legislatura.

Otro debate destacado fue el protagonizado para la designación de Gobernador interino, ante la aprobación de la licencia al Gobernador Vicente Fox.

Finalmente, a pesar de los desencuentros narrados, esta Legislatura fue la primera en generar una Agenda Legislativa común.

Se presentó la numeralia que a continuación se detalla:

INICIANTE	NÚMERO DE INICIATIVAS
Gobernador del Estado	97
Diputados	108
Poder Judicial	7
Ayuntamientos	242
Congreso de la Unión (minutas)	13



A lo largo de la Legislatura se expidieron 467 decretos respecto de las siguientes materias:

Se reformó y adicionó la Ley Orgánica del Poder Legislativo, para crear el Instituto de Investigaciones Legislativas. Además, se expidió la Ley de Justicia Administrativa —con la que se dotó de plena jurisdicción al Tribunal de lo Contencioso Administrativo; así como la Ley Ganadera para el Estado. Se creó la —aún vigente— Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato, así como la Ley de Aguas.

La Ley de Derechos Humanos, también se expidió al igual que una nueva Ley Orgánica del Ministerio Público; y de Defensoría de Oficio en Materia Penal.

Se reformaron y adicionaron las leyes del Notariado; de Tránsito y Transporte; Hacienda para los Municipios; Hacienda para el Estado; Seguridad Pública; Código Electoral; Orgánica Municipal; y Ley para la Regularización de Predios Rústicos.

Se emitieron las leyes del Deporte y Atención a la Juventud del Estado; de Atención a la Violencia Intrafamiliar en el Estado; de Ejecución de Sanciones

Privativas de la Libertad; y Ley de Premios, Estímulos y Recompensas al Mérito Ciudadano.

Además se expidió la convocatoria para elecciones extraordinarias en el municipio de Coroneo, Gto., toda vez que se había anulado la elección del ayuntamiento por el Instituto Electoral del Estado.

5.4. Quincuagésima Octava Legislatura.

La presente Legislatura tuvo como nota distintiva el que fue la primera ocasión en que un partido político diferente al PRI, tenía la mayoría absoluta del Congreso, esto es, más de la mitad, de los integrantes totales de la Legislatura.

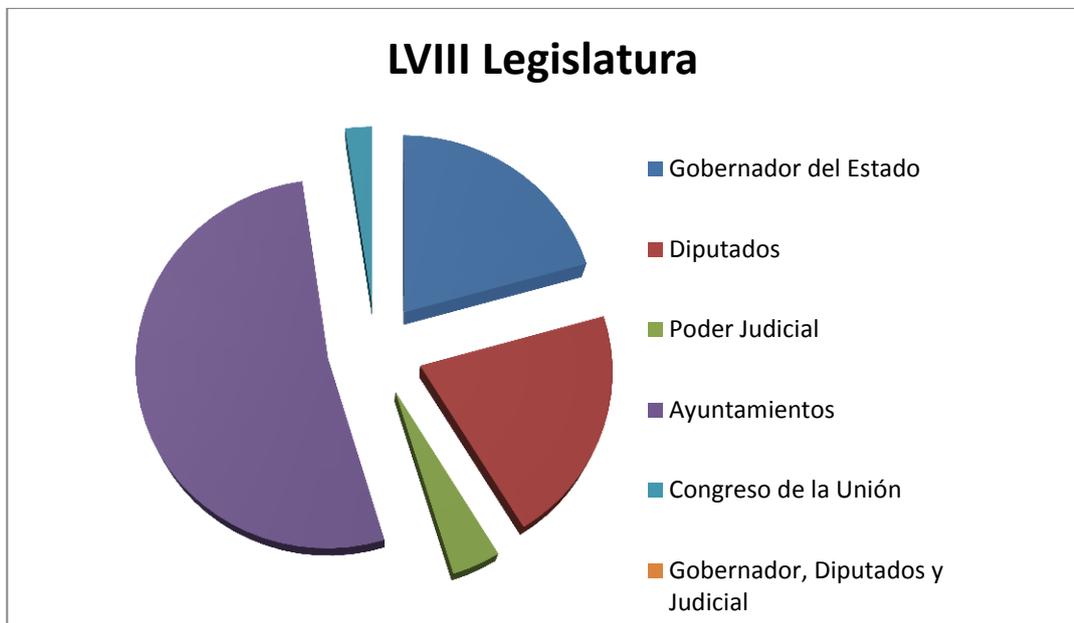
El Partido Acción Nacional ganó los 22 distritos electorales, en las elecciones del primer domingo de julio del año 2000, y adicionalmente accedió a un diputado de representación proporcional, con lo que, por si sólo, podría efectuar cualquier reforma legal y sólo para reformar la Constitución Política, necesitaba de dos votos más. Ello, generó el denominado efecto «bisagra», esto es, que las Representaciones Parlamentarias adquirieran un enorme poder de influencia al poder ser el factor para aprobar o rechazar propuestas normativas, autorizaciones de empréstitos, nombramientos de magistrados, entre otros.

Fue también una Legislatura rica en el debate, protagonizado de manera destacada por diputados que habían ya desempeñado otros cargos de representación popular a nivel federal, así como altas encomiendas en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se presentó la numeralia que a continuación se detalla:

INICIANTE	NÚMERO DE INICIATIVAS
Gobernador del Estado	134
Diputados	134
Poder Judicial	26
Ayuntamientos	340

Congreso de la Unión (minutas)	15
Gobernador, Diputados y Poder Judicial	1



A lo largo de la Legislatura se expidieron 213 decretos respecto de las siguientes materias:

Se expidió una nueva Ley de Planeación del Estado, así como una Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; además de reformas a la Constitución Política Local en materia judicial, de justicia para adolescentes, de periodos ordinarios de sesiones y de justicia constitucional local; y se expidió la Ley Reglamentaria de la Fracción XV del Artículo 89 de la Constitución Política Local —en materia de controversias legales y acciones de inconstitucionalidad—.

Después de un veto efectuado por el Poder Ejecutivo en la anterior legislatura al Código Penal, se logró remontar éste y se expidió el nuevo Código Penal.

Se reformó la Ley Orgánica del Poder Legislativo y se expidió el Reglamento de Comisiones Permanentes del Congreso del Estado.

Se emitió la Ley de Justicia Alternativa; una Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios —modalidad en la que Guanajuato fue vanguardia a nivel nacional—; y una nueva Ley de Fraccionamientos para el Estado de Guanajuato y sus Municipios;

Se realizó la adecuación de los Códigos de Procedimientos Penales para el Estado, y de Procedimientos Civiles, así como del Civil del Estado.

Se reformaron —entre otras— la Ley Orgánica Municipal; Ley de Tránsito y Transporte del Estado; Ley Orgánica del Poder Legislativo; Ley Reglamentaria de la Contaduría Mayor de Hacienda; Ley Orgánica Municipal; Ley del Deporte y Atención a la Juventud; Ley de Profesiones; Orgánica del Poder Legislativo; Ley de Tránsito y Transporte del Estado; Ley de Alcoholes; Ley de Salud para el Estado; Ley de Expropiación, de Ocupación Temporal y de Limitación de Dominio; y el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.

Se expidió también una nueva Ley de Seguridad Pública (acorde con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública); así como una Ley de Participación Ciudadana; Ley de Fomento a la Investigación Científica, Tecnológica y a la Innovación para el Estado; y Ley para las Personas con Capacidades Diferentes en el Estado.

Se expidió una nueva Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, consolidando de esta forma al Instituto de Seguridad Social del Estado, al darle una amplia viabilidad financiera.

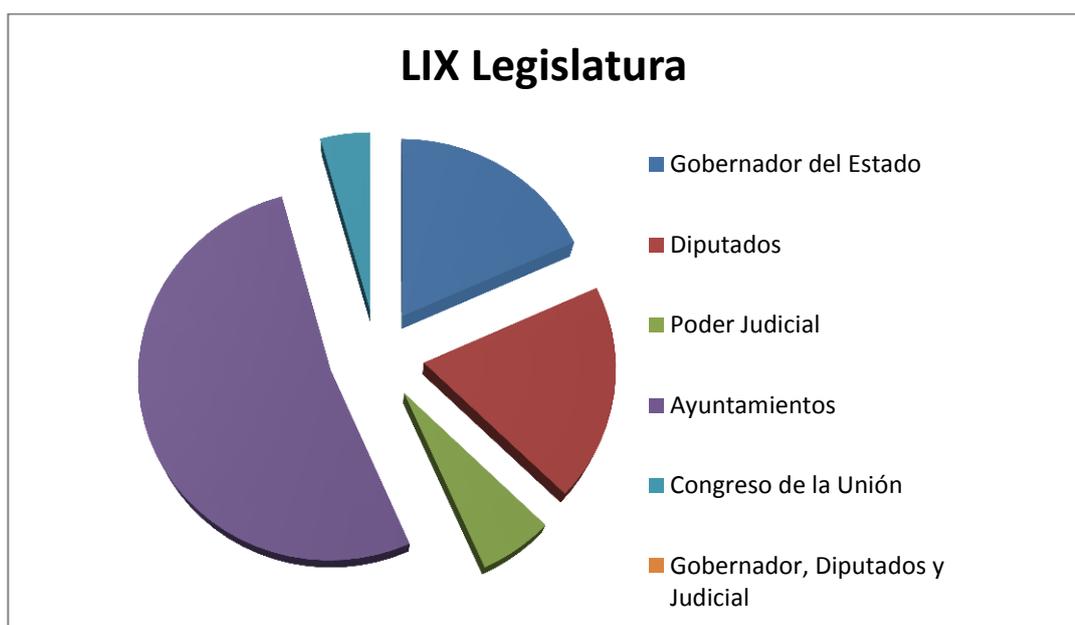
En materia hacendaria, se expidió la Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos, y se adecuó la Ley de Hacienda para los Municipios; asimismo, en razón al cambio efectuado en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se expidieron a partir de entonces las cuarenta y seis leyes de ingresos de los municipios —en lugar de una sola aplicable a los 46 ayuntamientos, como hasta entonces ocurría—.

5.5. Quincuagésima Novena Legislatura.

Esta Legislatura estuvo marcada por un trabajo intenso y clima de colaboración entre las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso; el Partido Acción Nacional continuó conservando una mayoría absoluta en la composición de la Legislatura, aún cuando no obtuvo, como en la inmediata anterior, la totalidad de los distritos electorales.

Esta Legislatura acompañó en el segundo trienio de su mandato al Gobernador Juan Carlos Romero Hicks, por lo que a partir de los temas del Poder Ejecutivo, fue como se determinó en mucho, qué temas se abordaron. Se actualizó el marco normativo local con temas innovadores. Se presentó la numeralia que a continuación se detalla:

INICIANTE	NÚMERO DE INICIATIVAS
Gobernador del Estado	51
Diputados	53
Poder Judicial	17
Ayuntamientos	146
Congreso de la Unión (minutas)	12
Gobernador, Diputados y Poder Judicial	1



A lo largo de la Legislatura se expidieron 222 decretos respecto de las siguientes materias:

Se emitió la Ley de Fiscalización Superior —antes que a nivel federal se erigiera la Auditoría Superior de la Federación—; se reformó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, para dar paso a la creación de las secretarías de Desarrollo Social y Humano, y de Seguridad Pública, entre otros cambios destacados.

Se expidió la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma; la Ley Sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica para el Estado y los Municipios; y la Ley del Patrimonio Inmobiliario.

Se efectuó una amplia reforma al Código de Procedimientos Civiles para el Estado.

Para regular las políticas en materia de desarrollo, se expidió la Ley de Desarrollo Social y Humano; la Ley de Atención y Apoyo a la Víctima y al Ofendido del Delito; la Ley de Profesiones del Estado; la Ley de Patrimonio Cultural; la Ley de Justicia para Adolescentes —realizándose ajustes a otros ocho ordenamientos para prever tanto la parte procedimental, como la orgánica—; y una nueva Ley para el cobro de Abogados y Notarios, así como una la Ley de Deporte y Cultura Física, y una Ley para la Juventud.

Se reformaron y adicionaron la Ley del Trabajo para los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios; la Ley Ganadera; la Ley de Fraccionamientos para los Municipios del Estado, entre otras.

Finalmente, se expidió un nuevo Código Fiscal para el Estado.

5.6. Sexagésima Legislatura.

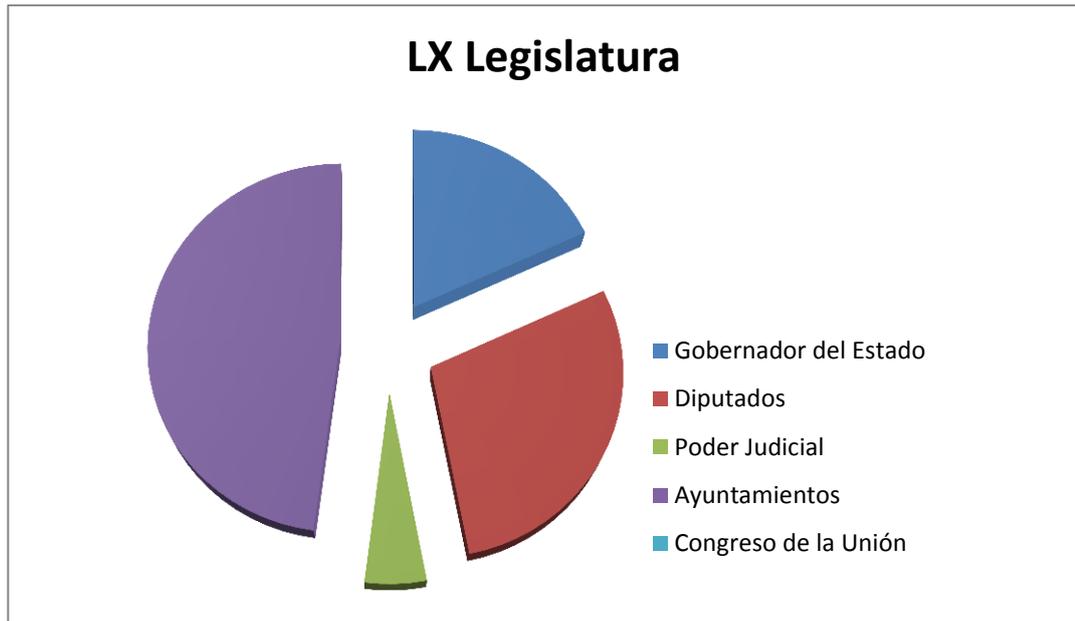
Esta Legislatura estuvo marcada por una mayoría absoluta del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, y ello derivó que al encontrarse en la segunda parte del periodo de la administración del Lic. Juan Manuel Oliva Ramírez —y dado que se atravesaban las elecciones del 2012—, el tema político electoral, fue un factor dominante.

Otro aspecto fue la inclusión de reformas de gran calado como lo fue la creación del andamiaje jurídico para dar paso a la creación de la reforma constitucional y de las normas que dieron pauta a la incorporación del Sistema Penal Acusatorio, de los cuales en esta legislatura se dio pauta solo al tema constitucional y a la etapa de planeación estratégica del mismo.

Otro tema destacado fue la emisión de la Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato, en la cual se incorpora el modelo departamental, a fin de aprovechar de manera más óptima los recursos humanos, materiales y financieros, y a la par situarla en el modelo que adoptan la mayor parte de las universidades modernas del país.

Se presentó la numeralia que a continuación se detalla:

INICIANTE	NÚMERO DE INICIATIVAS
Gobernador del Estado	72
Diputados	114
Poder Judicial	20
Ayuntamientos	190
Congreso de la Unión (minutas)	17



A lo largo de la Legislatura se expidieron 261 decretos respecto de las siguientes materias:

Se reformó la Constitución Política, en materia del Sistema Penal Acusatorio, respecto de la justicia administrativa para dar permanencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo; así como en materia del Poder Judicial, ajustándose también la Ley Orgánica de dicho poder.

Se reformó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para crear la Secretaría de Desarrollo Turístico, a fin de potenciar a la Entidad como destino cultural.

Se expidió la hoy vigente, Ley de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato.

Se expidió la Ley de Archivos Generales del Estado y los Municipios de Guanajuato; el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios; y la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; además la Ley de Turismo para el Estado de Guanajuato y sus Municipios; y la Ley de Vivienda.

Se autorizó por el Congreso del Estado, varias aportaciones del Ejecutivo a la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria «Guanajuato Puerto Interior» S.A. de C.V. —espacio donde han detonado inversiones importantes, como la planta de motores de la Volkswagen, Pirelli, entre otras—.

Se reformaron y adicionaron —de manera destacada—, las leyes de Fraccionamientos para el Estado; para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos, de Acceso a la Información Pública; de Tránsito y Transporte del Estado; de Justicia para Adolescentes; Deuda Pública —a efecto de incorporar la figura de la bursatilización—; Código Electoral; Desarrollo Social y Humano; Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Sector Público; del Sistema Estatal de Asistencia Social; Orgánica Municipal; de Seguridad Social; y a la Orgánica del Poder Legislativo.

Se reformaron y adicionaron, también: el Código Penal; Código Civil; la Ley de Salud del Estado; y la Ley de Seguridad Pública.

5.7. Sexagésima Primera Legislatura.

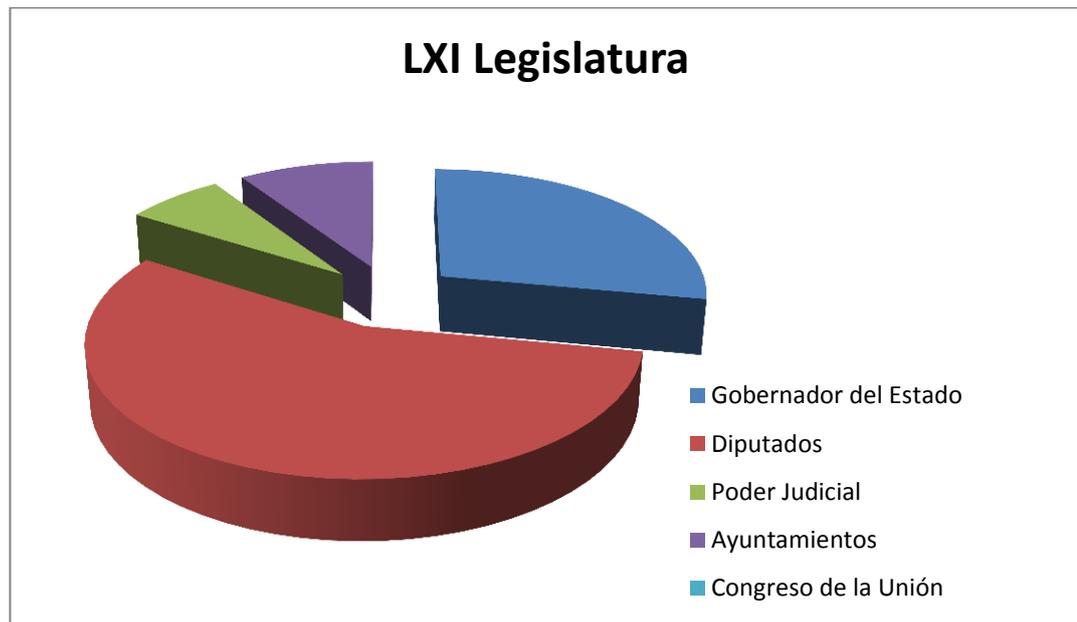
Esta Legislatura estuvo marcada por un trabajo coordinado, en el que sobresalió la creación del entramado jurídico para que opere en Guanajuato el Sistema Penal Acusatorio, al expedirse la Ley del Proceso Penal, además de reformarse diversas leyes y códigos para armonizarlos; también se legisló para incorporar la oralidad en materia de juicios civiles.

El apoyo en la atracción de inversiones fue fundamental al autorizarse la desafectación de los polígonos donde se asentarán las armadoras de vehículos Honda y Mazda, en los municipios de Celaya, y Salamanca, Gto., respectivamente.

Temas importantes también lo fueron la expedición del Código Territorial para el Estado y los Municipios, en la cual se codifican en un solo cuerpo normativo, las leyes de Desarrollo Urbano, Vivienda, Fraccionamientos, Aguas y diversos dispositivos de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado.

Se presentó la numeralia que a continuación se detalla:

INICIANTE	NÚMERO DE INICIATIVAS
Gobernador del Estado	66
Diputados	132
Poder Judicial	16
Ayuntamientos	22
Congreso de la Unión (minutas)	5



A lo largo de la Legislatura se expidieron 271 decretos respecto de las siguientes materias:

Se reformó la Constitución, en materia de fiscalización; además, se expidió la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios —con el fin de incentivar la concurrencia de asociaciones público privadas para detonar inversión pública productiva—; la Ley de Cultura Física y Deporte; y la Ley para el Fomento del Aprovechamiento de Energías Renovables y Sustentabilidad Energética.

Se expidió la Ley del Proceso Penal, y se reformó el Código Penal, a efecto de homologarlo con la reforma a la Ley General de Salud que dio competencia a

las entidades federativas en materia de narcomenudeo; así como el Código de Procedimientos Penales.

Se expidió, bajo la intención de simplificar procesos y tener una visión integral del territorio, el Código Territorial para el Estado y los Municipios; así como nuevas leyes de Planeación y Orgánica Municipal; además de una reforma integral a la Ley de Notariado.

En las leyes de Salud y de Educación, se legisló para prohibir el consumo de comida chatarra en las escuelas, asimismo, se expidió posteriormente una nueva Ley de Educación; se emitió la Ley para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado; así como la Ley de Inclusión para las Personas con Discapacidad.

Se reformaron y adicionaron diversos dispositivos de la Ley de Fraccionamientos; Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado; Código Electoral; Ley de Mejora Regulatoria; Ley de Tránsito y Transporte; Ley de Fraccionamientos; Ley de Aguas; Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma; Ley de Fiscalización Superior; y Ley de Responsabilidades Administrativas.

Se creó una nueva Ley de Turismo; también una Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el Estado de Guanajuato; así como una Ley de Voluntad Anticipada; y la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Estado.

Se reguló en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa y en la Ley Sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica, las notificaciones por medios electrónicos en los juicios contencioso administrativos.

Se actualizó el Código Penal y el Código de Procedimientos Penales; la Ley de Justicia Alternativa, la Ley de Atención y Apoyo a la Víctima y al Ofendido del Delito; así como las leyes de la Defensoría Pública Penal; de Extinción de Dominio;

para la Administración y Disposición de Bienes relacionados con Hechos Delictuosos; se emitió la Ley de Ejecución de Medidas Judiciales y Sanciones Penales; y se reformó la Ley Burocrática.

Se reformaron y adicionaron, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y se expidieron nuevas leyes orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público.

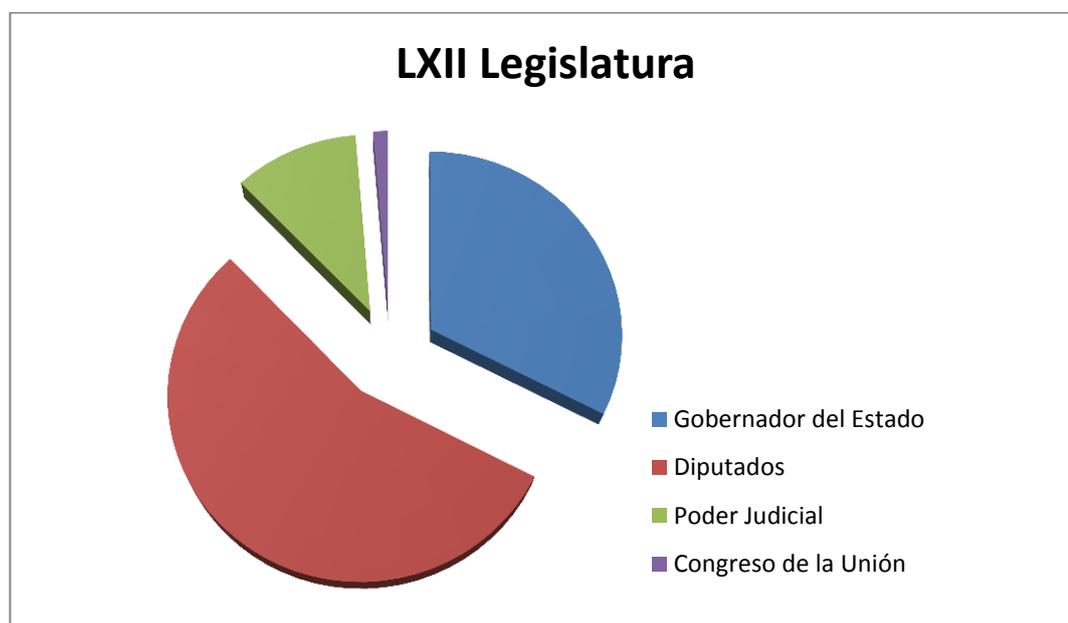
5.8. Sexagésima Segunda Legislatura (Primer año de Ejercicio).

Este primer año de ejercicio constitucional de la actual Legislatura, estuvo marcado por cambios en su integración muy cerca de la instalación de la misma, pues originalmente tanto el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, como el Tribunal Electoral Local, habían otorgado una diputación plurinominal al Partido Acción Nacional, con lo que la composición hubiera sido de una mayoría para el partido gobernante, y que al ser retirado por la Sala Regional con sede en Monterrey, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y ratificada esta determinación por la Sala Superior del mismo órgano jurisdiccional, retirándole la diputación plurinominal local, a Humberto Andrade Quesada —quien habría sido ya designado como Coordinador de su Grupo Parlamentario—, y otorgar ésta a una legisladora del Partido de la Revolución Democrática, implicó no solo una recomposición de las fuerzas representadas en el Congreso, sino además la elección de un nuevo Coordinador, para dicho Grupo Parlamentario.

Este cambio trajo aparejado además, una recomposición en la integración de las comisiones permanentes, lo que al generar que el Partido Acción Nacional tuviera el mismo número de integrantes que la oposición en su conjunto, derivó en renegociaciones sobre la integración de las comisiones permanentes y en la búsqueda de consensos a fin de dar pauta a los temas que conformen la agenda legislativa.

A la fecha, se ha presentado la siguiente numeralia:

INICIANTE	NÚMERO DE INICIATIVAS
Gobernador del Estado	30
Diputados	51
Poder Judicial	10
Ayuntamientos	55
Congreso de la Unión (minutas)	6



En este primer año legislativo se expidieron 85 decretos legislativos, respecto de las siguientes materias, de forma destacada:

Cuatro decretos de reformas a la Constitución Política Local en materia de derechos humanos y fortalecimiento de la Procuraduría Estatal de los Derechos Humanos; refrendo de textos normativos; cambio de denominación del municipio de Silao, a Silao de la Victoria; y a efecto de establecer la obligatoriedad de la educación media superior.

Reformas en materia de los derechos humanos de las mujeres: reforma y adiciones a diversas disposiciones de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; se expidió la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del

Estado de Guanajuato; y a fin de establecer la obligatoriedad de crear comisiones de igualdad de género en los ayuntamientos, en la Orgánica Municipal.

De organización del Congreso: reformas y derogaciones de diversos artículos de las leyes Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato; y de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato.

En materia orgánica: con reformas a la Ley de Tránsito y Transporte del Estado; Orgánica del Poder Ejecutivo; Orgánica del Poder Judicial; así como modificaciones a los artículos transitorios del Código Territorial para el Estado y los Municipios.

Dentro de las materias civil y penal, se incluyen modificaciones a los códigos sustantivo y adjetivo civiles; así como la modificación a la Ley del Proceso Penal, y al Código Penal del Estado.

En materia educativa, reformas a la Ley de Educación del Estado, y la expedición de la Ley para una Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar para el Estado de Guanajuato.

Además, reformas en materia fiscal, a la Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios; Ley de Hacienda para los Municipios; además de las que obligadamente se deben emitir —Presupuesto General de Egresos, Ley de Ingresos Estatal y municipales, además de montos para la adjudicación de obra pública—; una autorización para contratación de deuda del Ejecutivo y varias para ayuntamientos, y autorizaciones de actos de dominio respecto de bienes inmuebles de propiedad estatal.

Finalmente, a través de un decreto se reformaron cincuenta y dos leyes y un código, en materia de congruencia normativa —a fin de ajustar referencias, reenvíos y dispositivos desfasados por el paso del tiempo y la actualización de otros cuerpos normativos; además de una modificación en el seccionamiento electoral local.

CONCLUSIONES

A fin de facilitar el desarrollo del apartado conclusivo, este se ha tematizado en base a tres grandes rubros: a) Gestión del Congreso en términos de profesionalidad; b) El Congreso como expresión de un poder independiente, con funciones intransferibles; y c) Papel del Congreso como espacio de reclutamiento y de gestación de carreras políticas.

a) Gestión del Congreso en términos de profesionalidad.

- a.1.** El Congreso del Estado ha cumplido y cumple funciones decisorias para el funcionamiento del sistema político local. Ha desarrollado las que le están atribuidas explícitamente dentro de unos parámetros homologables a la de otras entidades federativas.
- a.2.** La legitimidad de las determinaciones del Congreso del Estado no debe basarse sólo en la existencia de procedimientos democráticos, sino que debe precisar el afianzamiento de prácticas deliberativas; toda vez que debe continuar siendo un escenario transparente y abierto al debate público, a fin de continuar siendo legítimo.
- a.3.** Los estudiosos del procedimiento legislativo han llamado la atención sobre el hecho de que éste no constituye ya en sí, un instrumento garantista; sino que se ha dado un tránsito del concepto de procedimiento como garantía al concepto de procedimiento como participación, a la búsqueda precisamente, de la eficacia de la norma, tanto en su proceso de creación, como en su resultado de instrumento distribuidor de recursos económicos y prestaciones sociales.
- a.4.** Un problema que ha impedido el crecimiento y fortalecimiento del Poder Legislativo es que pareciera que a veces no se «sabe que hacen» con el pluralismo de los órganos camerales, toda vez que las prácticas y las normas, pareciera que no favorecen el arribo de consensos, ello atentos a que el control es piramidal, esto es, las determinaciones se toman en muchas ocasiones sólo en las cúpulas de las coordinaciones de los grupos

parlamentarios, en lo que algunos politólogos denominan la «burbuja», esto es, el grupo compacto alrededor del coordinador, lo que implica que a menos que al interior del grupo parlamentario se efectúen ejercicios de trabajo para arribar a consensos en la determinación de la agenda legislativa común, las determinaciones se toman solo en la cúpula de la pirámide, tanto de los grupos parlamentarios, como en los órganos de dirección legislativa.

- a.5.** La eficiencia y eficacia de las legislaturas se debe medir a partir no del número de iniciativas, sino de la forma en que se estas se procesan y permitan contar con un marco jurídico acorde a las necesidades de la Administración Pública y de las demandas de la sociedad actual, esto es, que permitan contar con las bases jurídicas para desarrollar una economía para las personas, que fomente el empleo y competitividad, así como la atracción de inversiones, en un marco de respeto al medio ambiente, que permita el desarrollo de servicios públicos eficaces y eficientes, todo ello en un marco de paz y seguridad.
- a.6.** Una mayor apertura del procedimiento legislativo a los diferentes sectores interesados, junto al suficiente grado de flexibilidad parecen ser demandas atendibles que podrían mejorar la funcionalidad del Congreso del Estado. Así, de encontrarse en análisis las leyes reglamentarias para implementar el Sistema Procesal Penal Acusatorio, la opinión del Poder Judicial, Procuraduría de Justicia, litigantes, entre otros, es no solo recomendable, sino indispensable tanto para fortalecer, como para legitimar el marco regulatorio que será operado por aquellos a quienes se consulta; en el otro sentido, temas de atención a grupos vulnerables —adultos mayores, personas con discapacidad, derechos de las minorías—, requieren de la consulta a fin de democratizar su aprobación y, sobre todo, su implementación.
- a.7.** Resulta necesario el fortalecimiento de las comisiones, como los órganos preparatorios con facultades decisorias; en el caso de aquellas de investigación, que cuenten con facultades plenas, y no solo respecto del Poder Ejecutivo, sino también respecto de organismos autónomos.

La existencia de un programa anual de trabajo —ajeno a la fecha de la normatividad legislativa—, es un elemento que combinado con la agenda legislativa permitiría lograr un trabajo más ordenado y eficiente, que permita su calendarización.

- a.8.** Es necesario buscar innovaciones en materia de la facultad fiscalizadora, pues el esquema actual, resulta insuficiente.
- a.9.** Deben perfeccionarse los mecanismos de enlace e información entre las dependencias del Ejecutivo y el Congreso para favorecer así la efectiva rendición de cuentas y el diálogo entre poderes. Resultaría necesario contar por cada periodo con una agenda mínima en acuerdo con el Poder Ejecutivo.
- a.10.** Es necesario fortalecer el servicio profesional de carrera, para los funcionarios del Poder Legislativo, lo que redundaría en la institucionalización y profesionalización del Congreso del Estado, toda vez que un eficiente apoyo técnico es un elemento indispensable para poder coadyuvar con el trabajo político de los legisladores.
- a.11.** Es necesario desterrar prácticas no óptimas en el proceso legislativo, tales como:
- Sustitución periódica, pues al arribo de una nueva Legislatura y por razones ajenas a su función, se dan cambios en las áreas de asesoría institucionales, en base a recomendaciones o filaciones partidistas, de las áreas que soportan el trabajo de apoyo jurídico y parlamentario, así como de consultoría e investigación legislativa, o bien, se da la permanencia con incertidumbre o conformismo, lo que finalmente redundaría en una falta de profesionalización de su labor, como señalara Giovanni Sartori, la problemática es la relación entre la teoría y la práctica, o la denominada «teoría sin práctica»,⁶⁹ esto es, la operación de los órganos legislativos —y el Congreso del Estado de Guanajuato, no es

⁶⁹ Señala Sartori que hay casos en que las teorías meta prácticas son tales porque no pueden convertirse abiertamente en praxis, en: **Sartori, Giovanni.** (2006). *La Política. Lógica y método de las ciencias sociales.* Fondo de Cultura Económica. Traducción de Marcos Lara. Tercera edición, Tercera Reimpresión. México, p. 129.

ajeno a ello—, no escapan de los vicios de la práctica sin apearse a la teoría ideal a la cual debieran ceñirse;

- Ausencia o insuficiencia de capacitación real en materia de práctica legislativa para aquellos legisladores que por primera vez acceden al cargo; y
- Falta de reglamentación expresa, a fin de determinar el número máximo de comisiones generales en los que puede participar un diputado, lo que deriva que éste sea tan diversificado que impide que pueda cumplir con el mismo, y deriva igualmente en una falta de especialización.

a.12. Sin ser propiamente el objeto de la presente tesis, se destaca que de 1995 a la fecha, se ha promovido tres Acciones de Inconstitucionalidad⁷⁰ y trece Controversias Constitucionales⁷¹ en las que se ha cuestionado la constitucionalidad de diversos actos del Congreso del Estado de Guanajuato, de las cuales solo en dos casos nuestro Máximo Tribunal ha declarado la inconstitucionalidad de disposiciones del Código Electoral⁷², y de la Ley Orgánica del Poder Judicial⁷³ —ambos en 2008—, lo que lleva a la conclusión de que el Poder Legislativo guanajuatense ha superado el análisis de la constitucionalidad de sus actos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁷⁰ Acciones de Inconstitucionalidad 33/2001 y 110/2008 y su acumulada 111/2008. Consultables en el portal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/TematicaPub.aspx>

⁷¹ Controversias Constitucionales 317/1998, 4/2001, 36/2001, 330/2001, 336/2001, 338/2001, 340/2001, 352/2001, 356/2001, 358/2001, 360/2001, 93/2012 y 96/2013, Consultables en el portal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/TematicaPub.aspx>

⁷² De conformidad con la sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de la Acción de Inconstitucionalidad 110/2008 y su acumulada 111/2008, promovida por la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo y el Partido de la Revolución Democrática, se declaró la invalidez del artículo 179 fracciones I, II, en las porciones normativas que, respectivamente, establecían: «(...) LAS CUALES NO PODRÁN ESTAR INTEGRADAS POR PARIENTES POR CONSANGUINIDAD O AFINIDAD EN PRIMER GRADO (...)» y «(...) SIN QUE ESTAS LISTAS SEAN INTEGRADAS POR PARIENTES CONSANGUÍNEOS O AFINES EN PRIMER GRADO (...)», y III, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato. La sentencia íntegra puede ser consultada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 199, Tercera Parte, del 12 de diciembre del 2008, en: http://periodico.guanajuato.gob.mx/archivos/200812112259460.PO_199_3ra_Parte.pdf

⁷³ La sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de la Controversia Constitucional 6/2007, promovida por el Poder Judicial del Estado de Guanajuato, declaró la invalidez de los artículos 55, fracciones I, párrafo segundo y II, párrafo tercero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, reformados mediante Decreto número 53, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 26 de diciembre de 2006, así como el artículo Tercero Transitorio del citado decreto. La sentencia íntegra puede ser consultada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 115, Primera Parte, del 18 de julio del 2008, en el portal de la Secretaría de Gobierno, en: http://periodico.guanajuato.gob.mx/archivos/200807181402120.PO_115_1era_Parte.pdf

b) El Congreso como expresión de un poder independiente, con funciones intransferibles.

- b.1.** El Poder Ejecutivo debe estar seguro de conseguir la aprobación de sus proyectos legislativos al interior del Congreso, en un plazo razonable. Ello, a partir de un dato incuestionable: el Ejecutivo es el poder impulsor de todo el sistema y cuenta con una mayoría estable. Por ello, el procedimiento legislativo ha de tener en cuenta tales factores y estructurarse de tal manera que el Poder Ejecutivo pueda realizar su programa político-legislativo sin que se le impongan restricciones excesivas para su puesta en marcha.

Ello, no impide que la oposición y los legisladores en lo individual tengan la oportunidad de discutir y tratar de modificar las previsiones consideradas importantes. Es decir los «privilegios» gubernamentales en la tramitación de sus proyectos no deben afectar a las posibilidades reales de debate y modificación parlamentaria.

- b.2.** Todas las partes de un proyecto deben de ser consideradas en forma adecuada, aunque ello no implica que con el mismo trato.

Las comisiones legislativas deben de recibir información directa y completa sobre el significado y efectos de la legislación propuesta.

- b.3.** A lo largo del procedimiento, debe de promoverse la mayor publicidad posible, lo que requiere, entre otras cuestiones, que la legislación sea fácilmente comprensible para la opinión pública.

- b.4.** La programación de los trabajos legislativos debe de repartir equitativamente, el estudio de los proyectos a lo largo de los periodos de sesiones, evitando con ello, la práctica de acumular el trabajo al final de estos.

El trabajo de las cámaras no termina con la aprobación de las leyes, debe de ir más allá, a efecto de que asuman como función esencial el examen⁷⁴ y, en su caso, la reforma de la legislación vigente. Se debe revisar el orden jurídico vigente, y de esta forma ubicar y abrogar el derecho que si bien es positivo, no es ya vigente.

Es necesario desarrollar nuevos paradigmas respecto de la creación normativa —dado lo poco funcional del actual—, pues no debe implicar solo la creación de nuevas leyes; es necesario empezar el análisis de las leyes innecesarias, es decir, entrar en la revisión de la derogación y abrogación de leyes.

c) Papel del Congreso como espacio de reclutamiento y de gestación de carreras políticas.

c.1. La importancia del Congreso del Estado, como espacio para formar líderes se puede apreciar en forma patente con el hecho de que dos gobernadores, han sido de manera previa, diputados locales —Juan Manuel Oliva Ramírez, en la LV Legislatura; y el actual Miguel Márquez Márquez, en la LVIII Legislatura—, por citar solo dos ejemplos.

c.2. La reelección legislativa⁷⁵ es un requisito *sine qua non* puede darse el fortalecimiento de los Congresos en general, y del Poder Legislativo en Guanajuato, en lo particular, mientras no exista el incentivo de la permanencia en el cargo habrá poco interés en profesionalizarse; constituye

⁷⁴La actual Sexagésima Segunda Legislatura, por conducto de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, contempla dentro de la denominada «Agenda Legislativa común», avalada por las cinco fuerzas políticas representadas en ella, el procurar la eficiencia del Poder Legislativo, a través de reformas a su Ley Orgánica, a través de —entre otros aspectos—, facultar a la Dirección General de Apoyo Parlamentario, a efecto de establecer la atribución de seguimiento a las normas emanadas del Poder a efecto de verificar su eficacia.

⁷⁵Sin ser el objeto del presente trabajo el análisis pormenorizado de la figura de la reelección legislativa, se recomienda la lectura de **Carbonell, Miguel**. «Sobre la No Reelección Legislativa en México: elementos para el Debate». Quórum. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura. Año VIII, Número 63, noviembre-diciembre 1998, pp. 35-45; así como el comentario de Vicente Vázquez Bustos, en la Constitución Política para el Estado de Guanajuato comentada, **Vázquez Bustos, Vicente**. (2006)Comentario al artículo 47 en *Constitución Política del Estado de Guanajuato. Edición comentada*. Departamento de Investigaciones Jurídicas. Facultad de Derecho. Universidad de Guanajuato. México, 2006, pp. 260-264; así como el texto de Fernando Dworak, **Dworak, Fernando F, Coordinador**. (2003). *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica-Cámara de Diputados, México.

también un mecanismo para la rendición de cuentas, así como para fortalecer la especialización parlamentaria, además de permitir la existencia de comisiones fuertes.

Este tema si bien polémico, implicaría la profesionalización del trabajo parlamentario, al permitir desarrollar una carrera legislativa que daría continuidad a muchos proyectos, y por ende permitiría la formación de cuadros políticos altamente capacitados.

A manera de epílogo, se destaca que el trabajo desarrollado por el Congreso del Estado a partir de que se asumió la titularidad del Poder Ejecutivo ha implicado un trabajo coordinado con el Poder Legislativo que ha permitido contar con el marco jurídico que ha logrado ser uno de los elementos para que el Partido Acción Nacional continúe siendo gobierno en Guanajuato, en el que —debe ser reconocido—, se ha contado con el apoyo de otras fuerzas políticas, pues en lo general ha privado la colaboración, no así la mezquindad del resto de los actores políticos.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. Primera edición. Segunda reimpresión, México, 2008.

Alcántara Sáenz, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. Fondo de Cultura Económica. Primera edición. Segunda reimpresión, México, 2004.

Alcántara Soria, Juan Miguel. Coordinador. *Modelo de Desarrollo Parlamentario de Acción Nacional*. Editado por la Coordinación Nacional de Diputados Locales del P.A.N., México, 1997.

Alonso de Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio, Ángel Luis. *Derecho Parlamentario*. J.M. Bosch Editor, España, 2000.

Bátiz Vázquez, Bernardo. *Teoría del Derecho Parlamentario*. Oxford University Press. México, 1999.

Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

Berlín Valenzuela, Francisco. Coordinador. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Instituto de Investigaciones Legislativas, LVIII Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial. Segunda Edición. México, 1998.

Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Traducción de José F. Fernández Santillán. Fondo de Cultura Económica. Tercera Edición, Quinta reimpresión, México, 2008.

Bufalá de Ferrer-Vidal, Pablo. *Derecho Parlamentario.* University Press. México, 1999.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Coordinadores. *El Poder Legislativo en la actualidad.* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1994.

Cervantes Gómez, Juan Carlos. *Derecho Parlamentario.* Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Serie Roja Temas Parlamentarios, Primera edición, México, 2011.

Comisión de Régimen Interno del H. Congreso del Estado de Guanajuato. *Periodismo Guanajuatense: Crónica de 3 Épocas.* Colección José Ma. Luis Mora. Edición de la LVI Legislatura del H. Congreso del Estado de Guanajuato. Guanajuato, México, 1995.

Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Reforma y modernización del Poder Legislativo federal y local.* Segundo Encuentro Nacional de Comisiones de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias u homólogas, México, 2006.

Eraña Sánchez, Miguel. Coordinador. *Los Principios Parlamentarios.* Porrúa y Universidad Olmeca, México, 2010.

Galeana, Patricia. Compiladora. *México y sus Constituciones.* Fondo de Cultura Económica y Archivo General de la Nación. Primera edición. México, 1998.

Gil Villegas, Francisco. Coordinador. *El Congreso Mexicano. Estructura, organización, funcionamiento y análisis político.* Editado por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LV Legislatura. Primera Edición. México, 1994.

Huerta Ochoa, Carla. *Mecanismos constitucionales para el control del poder político.* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1998.

Martínez, Antonia. Coordinadora. *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento.* Tecnos, España, 2000.

Molas, Isidre y E. Pitarch, Ismael. *Las Cortes Generales en el Sistema Parlamentario de Gobierno.* Tecnos, España, 1987.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *El Congreso de la Unión. Integración y regulación.* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1997.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *El control del gobierno: Función del "Poder Legislativo".* Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1996.

Preciado de Alba, Carlos Armando. *Guanajuato, Historia de las Instituciones Jurídicas.* Colección historia de las instituciones jurídicas de los estados de la República. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., Senado de la República, LXI Legislatura, y Comisión Especial encargada de los festejos del Bicentenario de la Independencia y el Centenario de la Revolución Mexicana del Senado de la República. Primera edición. México, 2010.

Quintana Valtierra, Jesús y Carreño García, Franco. *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México. Principios Generales.* Porrúa, México, 2006.

Ruiz Massieu, José Francisco. *El Parlamento.* Edición del Congreso del Estado de Guanajuato. Colección «José María Luis Mora», México, 1995.

Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada. Límites y posibilidades del autogobierno. La transición de México, ¿hacia dónde?. Una agenda para la reforma.* Traducción de Roberto Reyes Mazzoni. Fondo de Cultura Económica. Tercera Edición, Tercera reimpresión, México, 2008.

Sartori, Giovanni. *La Política. Lógica y método de las ciencias sociales.* Fondo de Cultura Económica. Traducción de Marcos Lara. Tercera Edición, Tercera Reimpresión. México, 2006.

Senado de la República, LIII Legislatura. *El Senado Mexicano. Por la razón de las leyes.* Editado por la Cámara de Senadores, a través de la Dirección de Publicaciones de la Coordinación de Información y Relaciones Públicas. Primera Edición. Tomo III. México, 1987.

Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano.* Trigésima Cuarta Edición. Porrúa, México, 2001.

Tosi, Silvano. *Derecho parlamentario.* Traducción de Miguel Ángel González Rodríguez y otros. Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial. Primera Edición, México, 1996.

Valadés, Diego. *El control del Poder.* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1998.

HEMEROGRAFÍA

Alcántara Soria, Juan Miguel. «Inaugurando una nueva relación entre poderes». Quórum. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura. Año VIII, Número 63, noviembre-diciembre 1998. pp. 11-22.

Bátiz Vázquez, Bernardo. «Hacia una teoría del derecho parlamentario». Quórum. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura. Año VIII, Número 65, marzo-abril 1999. pp. 109-114.

Cabada Huerta, Marineyla. «Desarrollo Institucional del Congreso de la Unión». Quórum. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura. Número 83, octubre-diciembre de 2005. pp. 11-116.

Carbonell, Miguel. «Sobre la No Reección Legislativa en México: elementos para el Debate». Quórum. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura. Año VIII, Número 63, noviembre-diciembre 1998. pp. 35-45.

Cervantes Gómez, Carlos. «Ley Orgánica del Congreso General». Quórum. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura. Número 82, julio-septiembre de 2005. pp. 11-80.

Garabito Martínez, Jorge y Cervantes Gómez, Juan Carlos. «El Fortalecimiento del Congreso en el marco de la Reforma del Estado». Expediente Parlamentario. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura. Número 5, Julio-septiembre de 2005. pp. 9-171.

Lujambio Irazábal, Alonso. «¿Para qué servirían las reelecciones en México?». Quórum, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, abril de 1993, p. 13.

Medina Plascencia, Carlos. «La redefinición del Congreso». Quórum. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura. Año IX, Número 70, enero-febrero 2000. pp. 23-29.

DOCUMENTALES

Archivo del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Guanajuato.

Archivo Parlamentario del Congreso del Estado de Guanajuato.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso del Estado de Guanajuato. Segunda Época. Año I, Diputación Permanente, LIX Legislatura. Tomo I. Número 29. Sesión del 11 de mayo de 2004. pp. 9 a 10 y 19.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso del Estado de Guanajuato. LVI Legislatura. Año I. Primer Período Extraordinario. Tomo I. Número 2. Sesión del 13 de febrero de 1995. pp. 31 y 33.

Estadísticas Parlamentarias, consultables en: www.congresogto.gob.mx

Portal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en:
<http://ius.scjn.gob.mx/paginas/tesis.aspx>
<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/TematicaPub.aspx>

Portal del Marco Normativo del Congreso del Estado de Guanajuato, consultable en:
<http://www.congresogto.gob.mx/leyes>

«Reporte Legislativo», Integralia, Director General Dr. Luis Carlos Ugalde, consultable en: <http://reportelegislativo.com.mx/>

Reglamento para el Gobierno Interior del H. Congreso del Estado de Guanajuato (Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 2, del 2 de julio de 1945).

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guanajuato (Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 16 Segunda Parte, del 24 de febrero de 1995).

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guanajuato (Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 130 Tercera Parte, del 13 de agosto de 2004).

Sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de la Acción de Inconstitucionalidad 110/2008 y su acumulada 111/2008, promovida por la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo y el Partido de la Revolución Democrática (Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 199 Tercera Parte, del 12 de diciembre del 2008), consultable en: http://periodico.guanajuato.gob.mx/archivos/200812112259460.PO_199_3ra_Parte.pdf

Sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de la Controversia Constitucional 6/2007, promovida por el Poder Judicial del Estado de Guanajuato (Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 115 Primera Parte, del 18 de julio del 2008), consultable en: http://periodico.guanajuato.gob.mx/archivos/200807181402120.PO_115_1era_Parte.pdf

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política para el Estado de Guanajuato.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guanajuato.