

BREVES APUNTES DE DERECHO PARLAMENTARIO TLAXCALTECA

Hugo Gaspar GARCÍA DOMÍNGUEZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Fuentes del derecho parlamentario*. III. *Integración del Congreso*. IV. *Organización política*. V. *Grupos parlamentarios*. VI. *Sistema de comisiones*. VII. *Organización técnica y administrativa*. VIII. *Funcionamiento del Congreso*. IX. *Procedimiento legislativo*. X. *Estatuto de los parlamentarios*. XI. *Fuentes consultadas*. XII. *Anexo*.

I. INTRODUCCIÓN

Aun cuando existe a la fecha discusión respecto si la soberanía de las entidades federativas reúne todas las características legales y doctrinales para así considerarlas y, por ende, también se discute respecto a la naturaleza de sus constituciones políticas,¹ lo que sí es de todos aceptados, es que estos ordenamientos legales, ajustados a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM), resultan ser la norma máxima dentro de las demarcaciones territoriales y que conforme a éstas deben instituirse los órganos de gobierno, fijar su competencia y con la posibilidad de consagrar el reconocimiento y protección a determinados derechos fundamentales.

Partimos de que el esquema tradicional de la división de poderes y de los tres niveles de gobierno ha evolucionado en la realidad constitucional nacional, se ha modificado; actualmente la ortodoxa visión trípode de gobierno se ve adicionada con otro segmento dentro de los cuales se encuentran los organismos constitucionalmente autónomos, y respecto de

* Licenciado en derecho. Residente en el estado de Tlaxcala.

¹ Covián Andrade, Miguel, *El sistema político mexicano, democracia y cambio estructural*, México, CEDIPC, 2001, p. 178.

los niveles de gobierno federal, estadual y municipal se adiciona el gobierno comunitario o auxiliar. Circunstancias que, desde luego, se han visto impactadas en los cuerpos legislativos de las entidades federativas y que son objeto de nuestro estudio.

Consideramos importante hacer un énfasis especial en la evolución del Poder Legislativo local —que se hace paralelamente a la historia institucional— en razón de que se revela en la propia vida parlamentaria lo que sucedía a nivel nacional y local. Ya desde el primer documento constitucional se reconocía el derecho de presentar iniciativas de ley ante el Congreso del Estado a los ciudadanos en pleno ejercicio de sus facultades y al Tribunal Superior de Justicia, en los asuntos de su ramo, posibilidad jurídica que se interrumpió; pero se restableció, la primera, en la promulgación de la carta magna estadual de 1918, y la segunda, se reincorpora hasta la reforma integral del 2001.

El estudio que se presenta tiene como objeto evidenciar la transformación del parlamentarismo local, de acuerdo a las fases históricas experimentadas, y hace mención de la actual composición, estructura y funcionamiento de los trabajos legislativos, de las funciones de contrapeso respecto de los demás entes integrantes del poder público.

No puede pasarse por alto la mención de que el Congreso del Estado de Tlaxcala, no tiene a la fecha una colección completa del *Diario de Debates*, en razón de que la parte correspondiente al siglo XIX y principios del XX, simplemente no se tiene siquiera la idea de su paradero, por lo cual lamentamos el impedimento que tuvimos para nutrir esta investigación.

II. FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO

El estado de Tlaxcala, en su historia normativa ha contado con dos estatutos orgánicos² en la época en que no fue reconocido como entidad federativa y se le instituyó como territorio federal, y con tres constituciones,³

² González Oropeza, Manuel y García Domínguez, Hugo Gaspar, *Tlaxcala y sus Constituciones. Digesto constitucional mexicano*, México, Congreso del Estado de Tlaxcala, 1999.

³ La primera fue dada después de que en la Constitución Federal de 1857 fuera reconocida Tlaxcala como estado integrante de la Federación y la segunda de ellas, posterior a la federal de 1917, y aun cuando ha experimentado dos reformas integrales, en ninguna de ellas se colmaron los requisitos de nueva expedición para que válidamente se considere como “nueva Constitución”.

que se promulgan ya como parte integrante de la República, el 3 de octubre de 1857, el 5 de mayo de 1868 y el 2 de octubre de 1918. Esta última Constitución ha experimentado dos reformas integrales, siendo la más reciente promulgada el 18 de mayo de 2001. A partir de esa fecha se ha reformado aisladamente ocho veces.

Desde el decreto constitucional de Apatzingan, sancionado el 22 de octubre de 1814, se reconocía a Tlaxcala como parte integrante de la naciente República; sin embargo, después de la independencia, no todos los territorios tuvieron buena acogida en el Constituyente que inició sus trabajos en 1823.

En razón del papel jugado por los representantes de Tlaxcala y sus municipios, se trató de anexar este territorio al estado de Puebla, siendo la defensa valiente y decidida de Miguel Guridi y Alcocer,⁴ a la guisa diputado por este territorio y presidente del Congreso Constituyente, la que impidiera tal medida. Sin embargo, no obstante que en la sesión del 2 de noviembre de 1823 se aprobara a Tlaxcala como parte integrante de la Federación, es decir, como estado libre, independiente y soberano, en sesión del 4 de octubre de 1824, después de acalorados debates, al promulgarse la carta magna, no se consideró así, convirtiéndose finalmente el 24 de octubre de ese mismo año en territorio federal,⁵ categoría que compartió con la ciudad de México, entre otros.

Sería hasta la Constitución federal de 1857 en la que se reconocería a Tlaxcala como parte integrante de la Federación; lo cual se logró a través de muchas vicisitudes.⁶

1. *El primer Estatuto Orgánico*

En cumplimiento a la Ley del 7 septiembre de 1849 se expidió el Estatuto Orgánico del Territorio Federal de Tlaxcala,⁷ el cual fue redactado lo-

⁴ Andrea Sánchez, Francisco José de (comp.), *Derecho constitucional estatal*, México, UNAM, 2001; García Domínguez, Hugo Gaspar, *La evolución constitucional del estado de Tlaxcala*, pp. 441 y ss.

⁵ Lira y Ortega, Miguel, *Historia de la creación del estado de Tlaxcala*, México, Sociedad de Geografía, Historia y Literatura de Tlaxcala, 1965, pp. 34-42.

⁶ Gracia, Ezequiel M., "Gestiones del Congreso Constituyente de 1656-57 para erigir al territorio de Tlaxcala en estado", *Tlaxcala en el primer centenario de su erección*, México, edición particular, 1972, pp. 47 y 48.

⁷ *Estatuto Orgánico del Territorio de Tlaxcala*, México, Imprenta de I. Cumplido, 1849, pp. 3-16.

calmente y propiamente era una carta magna estadual. Como característica podemos decir que desde este documento se nota la prevalencia de la Diputación respecto del jefe político, pues lo sujetan a sus actos de control presupuestal y de cumplimiento de los estatutos interiores.

A la asamblea se le da el nombre de “Diputación” a la cual se le debe designar “Excelencia”; a sus integrantes se les nombra “vocales”, y se les debe dar el trato de “señoría”.

Sobre tan buenos y sólidos cimientos se hizo la administración del territorio, que el presidente de la República sólo una vez tuvo que usar el derecho de veto que se le concedía por el artículo 11 de la Ley Orgánica, en el sentido de mandar suspender los efectos del Estatuto que había creado nueve juzgados de primera instancia que estarían a cargo de jueces legos en el desempeño de cargo concejil y asesorados por sólo un abogado que residía en la capital. Los demás estatutos, cuya revisión hizo el Congreso general, fueron aprobados con ligeras enmiendas, supresiones, o reformas.⁸ Es importante citar al pie de la letra algunos artículos relevantes de ese ordenamiento legal.

Artículo 1o. La administración interior del territorio, su hacienda y la de las municipalidades, la policía, los caminos y la enseñanza pública está a cargo de una Diputación y de un jefe político. Las resoluciones generales de la diputación en la órbita de sus facultades se llamarán estatutos, y se pondrán en ejecución luego que se publiquen; pero se sujetarán a la aprobación del Congreso de la Unión, si fuere del origen legislativo, y a la del gobierno general, si fueren del administrativo. El mismo gobierno tiene por la ley la facultad de suspender los mencionados estatutos, dando cuenta inmediatamente al Congreso General. Puede también revocar las providencias del jefe político.

Artículo 2o. La Diputación se compone de siete individuos nombrados por el colegio electoral que elige los diputados al Congreso de la Unión, al día siguiente de verificada esa elección. También se nombrará ese mismo día un suplente por cada propietario.

Artículo 3o. Los vocales de la diputación durarán cuatro años en su cargo, a cuyo efecto para el bienio que comenzará de 1852, se elegirán cuatro propietarios y cuatro suplentes; para el que sigue tres propietarios y otros tantos suplentes, y así continuará la alternativa. Se llenará también por la

⁸ García Verástegui, Lía y Pérez Salas, Ma. Esther (comps.), *Tlaxcala, textos de su historia*, México, Consejo Estatal de Cultura, Instituto Tlaxcalteco de Cultura-Siglo XIX, 1990, t. 11, pp. 325 y 326.

junta electoral en el citado día, la plaza o plazas de suplentes que estuvieren vacantes por muerte o por exoneración, y en ese caso, el suplente extraordinario nombrado, estará en el lugar del que sustituye. Los suplentes serán llamados por el orden de su nombramiento, pero cesarán cuando su cuatrienio haya concluido, aunque estén por un vocal que debiese continuar.

2. *El segundo Estatuto Orgánico*

Ante la insistencia de que se reconozca el territorio de Tlaxcala como parte integrante de la Federación, vuelve a ser objeto por la diputación territorial de 1853, deseo que se cumplió con el Plan de Ayutla, en virtud del cual se expidió un nuevo Estatuto Orgánico, con carácter de provisional, el 27 de septiembre de 1855, tan solo con 16 artículos. No debe pasar por alto que en esa época las revueltas armadas eran una constante en todo el territorio mexicano, y es precisamente en esa fase de transición que se recobra el ánimo *independista* hacia el gobierno central de la Federación, pero en busca del reconocimiento como parte de la nación.

El Estatuto que nos ocupa sólo consta de dieciséis artículos que propiamente son disposiciones transitorias de gobierno, en el que se instituye el cambio de jefe político al de gobernador, al cual se le otorgan facultades extraordinarias para legislar y dictar todo acto de gobierno, hasta en tanto se constituye un gobierno constitucional y se ordena la integración de una asamblea colegiada que se denomina “Consejo de Gobierno”, que bien pudiera homologarse a un Congreso en tiempos de suspensión de garantías, con facultades muy limitadas como se observa a continuación:⁹

Artículo 8o. Luego que se publique este Estatuto, el gobernador nombrará un Consejo de Gobierno compuesto de siete individuos bien conceptuados y adictos sin ninguna nota desfavorable al sistema de gobierno establecido, en el libre uso de los derechos de ciudadanos y naturales o vecinos del territorio con un año de residencia.

Artículo 9o. El Consejo de Gobierno está obligado a consultar al gobernador en todos los asuntos que le dirija y puede, además, proporcionarle proyectos de leyes y decretos conducentes al bien público o al perfecto desarrollo de los principios adoptados en el Plan de Ayutla.

⁹ Lira y Ortega, Miguel, *Historia de la erección del estado de Tlaxcala*, cit., nota 5, pp. 121-127.

3. *La Constitución de 1857*

Se ha plasmado en el registro de la historia del estado de Tlaxcala, y es motivo de remembranza cívica para el pueblo Tlaxcalteca, el discurso pronunciado por José Mariano Sánchez el 29 de octubre de 1856,¹⁰ que llevó al reconocimiento de Tlaxcala como parte integrante del territorio nacional. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1o. de los transitorios de la Ley Electoral del 12 de febrero de 1857, José María Avalos, primer vocal del Consejo de Gobierno por ausencia del gobernador, expidió la convocatoria para la elección de los poderes del estado, excepto el Judicial, claro está. La convocatoria tiene fecha del 7 de abril de 1857.

Las elecciones primarias se verificaron el domingo 3 de mayo y las secundarias el domingo 17 del mismo mes. Desde el día 28 siguiente debían reunirse los diputados en la capital del estado para las juntas preparatorias; el 31 proceder al nombramiento del presidente, vicepresidente y secretario del Congreso; y el 1o. de junio de 1857, el Congreso Constituyente estatal abrió sus sesiones nombrando como gobernador constitucional al licenciado Guillermo Valle, quien tomó posesión de su cargo el 9 de ese mismo mes y año.¹¹

Después de cuatro meses de trabajo, quedó concluida la Constitución del Estado, jurándose el 3 de octubre y promulgándose con toda solemnidad al día siguiente; el discurso oficial estuvo a cargo de Miguel Lira y Ortega, quien fungía como secretario de Gobierno. El primer documento fundamental del estado, referente al Poder Legislativo disponía:

Artículo 19. Se deposita el ejercicio del Poder Legislativo en una asamblea que se denominará: Congreso del Estado de Tlaxcala, el cual se compondrá de siete diputados nombrados por el pueblo. Cada distrito nombrará, según su población, el número de diputados propietarios y suplentes en la forma y términos que prevenga la ley electoral, eligiéndose un diputado propietario y un suplente por cada doce mil habitantes o por una fracción que exceda de seis mil.

Artículo 20. Los diputados se renovarán en su totalidad cada dos años.

Artículo 23. No pueden ser diputados: el gobernador del estado, los magistrados del Tribunal Superior, los eclesiásticos, los prefectos de los distri-

¹⁰ *Defensa que hizo de los derechos del territorio de Tlaxcala en la Gran Comisión de División Territorial del Congreso Constituyente*, México, J. M. Andrade y F. Escalante, 1857, pp. 3-12.

¹¹ *Ibidem*, pp. 145-169.

tos, el administrador de las rentas del estado ni los empleados de la Federación de cualquier clase que sean.

Artículo 24. El cargo de diputado es incompatible con cualquiera comisión o destino del estado en que se disfrute sueldo.

Artículo 25. Los diputados son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo y jamás serán reconvenidos por ellas.

Artículo 26. El Congreso califica las elecciones de sus miembros y resuelve las dudas que ocurran sobre ellas.

4. *La Constitución de 1868*

Una vez cursada la etapa de la invasión extranjera, que obligó a la suspensión del funcionamiento de autoridades constitucionales, por decreto del 27 de septiembre de 1862,¹² el efímero imperialismo de Maximiliano y desde luego, muchas luchas intestinas, al restablecer la forma de gobierno republicana, federal y popular nacional, se buscó también el restablecimiento del gobierno local, a través de un personaje notable para la vida institucional de esta entidad federativa, Miguel Lira y Ortega, designado por Porfirio Díaz gobernador provisional y comandante militar interino, quien expidió una carta magna local.¹³ El nuevo Congreso del Estado, que fue el tercero de la vida constitucional local, fue el electo en tiempo del anterior gobernador y que por las razones anotadas no pudo entrar en funciones; se instaló el 24 de noviembre de 1867.¹⁴

El Congreso no tuvo número específico, en razón de que se asignaban los diputados en relación con su población, siendo seis los que fungieron como I Legislatura y Congreso Constituyente. El término de duración era de dos años, con posibilidad de reelección. Se fijaron requisitos específicos e incompatibilidades con otros cargos públicos; además se estableció que la calificación de las elecciones de ese cuerpo colegiado se haría por ellos mismos.

Uno de los aspectos interesantes que se encuentran es que se consagró desde esa fecha, el derecho de iniciar leyes en el Congreso del Estado, a los ciudadanos tlaxcaltecas, lo que sin duda, se diferenciaba con algunas cartas magnas estatales vigentes. Por considerar que es de importancia

¹² *Legislación del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala de 1857 a 1866*, pp. 121-123.

¹³ Cuéllar Abaroa, Crisanto, *El triunfo de la República (efemérides tlaxcaltecas) año de 1867*, Tlaxcala, 1972, pp. 140-142.

¹⁴ Lira y Ortega, Miguel, *op. cit.*, nota 5, pp. 180 y 181.

la redacción de la composición y funcionamiento de este poder, se transcriben algunos numerales que ponen de relieve lo manifestado.¹⁵

Artículo 18. Se deposita el ejercicio del Poder Legislativo en una asamblea que se denominará “Congreso del Estado de Tlaxcala,” el cual se compondrá de los diputados nombrados por el pueblo. Cada distrito nombrará, según su población, el número de diputados propietarios y suplentes, en la forma y términos que dispone la ley electoral, eligiéndose un diputado propietario y un suplente por cada doce mil habitantes ó por una fracción que exceda de seis mil.

Artículo 19. Los diputados se renovarán en su totalidad cada dos años.

Artículo 20. Para ser diputado se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos.

II. Tener veinticinco años cumplidos el día de la elección.

III. Ser vecino y residente en el estado por dos años.

Artículo 21. La vecindad no se pierde por ausencia que tenga por objeto algún encargo público del estado.

Artículo 22. No pueden ser electos diputados, en el tiempo del periodo de su encargo, el gobernador del estado, los magistrados del Tribunal Superior, los prefectos en sus distritos, los empleados de Hacienda del Estado, ni los de la Federación, de cualquiera clase que seas.

Artículo 23. El cargo de diputado es incompatible con cualquiera comisión ó destino del estado en que se disfrute sueldo.

Artículo 24. Los diputados son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás serán reconvenidos por ellas.

Artículo 25. El Congreso califica las elecciones de sus miembros y resuelve las dudas que ocurran sobre ellas.

Artículo 26. El Congreso no puede abrir sus sesiones ni ejercer su encargo sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes bajo las penas que se designan.

Artículo 27. El Congreso tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias: el primero comenzará el 1.º de abril y terminará el último de junio, y el segundo comenzará el 1.º de octubre y terminará el último de diciembre.

Artículo 28. Toda resolución del Congreso no tendrá otro carácter que el de ley, decreto ó acuerdo económico. Las leyes ó decretos pasarán al

¹⁵ Gobierno de la República, *Derecho Político de los Estados Unidos Mexicanos, Colección que comprende la Constitución General de la República y las Constituciones especiales de los estados*, México, Imprenta de Palacio Nacional dirigida por Sabás A. y Munguía, 1884, t. II, p. 338.

Gobierno del Estado firmadas por el presidente y el secretario, y los acuerdos por solo el secretario.

Artículo 29. El derecho de iniciar las leyes corresponde:

- I. Al gobernador del estado.
- II. A los diputados del Congreso.
- III. Al Superior Tribunal de Justicia, en su ramo.
- IV. A los ayuntamientos del estado.
- V. A los ciudadanos en ejercicio de sus derechos.

5. *La Constitución de 1918*

Una vez que triunfó el constitucionalismo a nivel nacional en la fase revolucionaria del siglo XX, en Tlaxcala continuaron los problemas que no permitieron una estabilización pronta, debido a la presencia de distintos grupos revolucionarios y disidentes militares que aún no abandonaban las armas. Así se encontraban las cosas, cuando después de tres gobiernos interinos locales durante 1917, se convocó a elecciones por el general Luis M. Hernández, para diciembre de ese año, las cuales fueron anuladas por diversas anomalías, siendo convocadas nuevamente el 23 de febrero de 1918, para celebrarse las elecciones el tercer domingo de marzo, en las que se eligieron gobernador y quince diputados con sus respectivos suplentes.¹⁶

6. *Disposiciones vigentes*

La parte orgánica del máximo cuerpo normativo estatal, por lo que hace a la función legislativa, en su numeral 31 prevé que sea depositada en una asamblea denominada “Honorable Congreso del Estado de Tlaxcala”, compuesto actualmente de treinta y dos diputados. De estos, diecinueve son uninominales y trece plurinominales. Se renueva cada tres años el catorce de enero, se coincide en su elección con los munícipes y con los presidentes de comunidad y, cada seis años, con la de gobernador. Además, se elige a un propietario y un suplente por cada postulación a distrito electoral y para el caso de votación por el principio de mayoría proporcional se eligen a través de una lista de diecinueve propietarios y sus respectivos suplentes, postulados por un partido político o coalición, los que, desde luego, se asignan conforme a los porcentajes y procedimiento que establecen las leyes electorales.

¹⁶ Cuéllar Abaroa, Crisanto, *La revolución en el estado de Tlaxcala*, t. II, pp. 107-153.

Conforme a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala (en adelante CPELyST), el Congreso del Estado tiene a su cargo substancialmente las funciones siguientes:

- A. En el aspecto estrictamente legislativo, expedir las leyes, decretos y acuerdos.
- B. En el aspecto legislativo federal, integrar conforme a la CPEUM, el órgano constituyente permanente, así como ejercer el derecho de iniciativa de leyes federales, atentos al contenido de los artículos 71, fracción III, de la CPEUM y 53, fracción IV, de la CPELyST.
- C. En el aspecto materialmente jurisdiccional le corresponde:
 - a. Suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, por alguna de las causas graves que la ley señale, siempre y cuando hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan;
 - b. Revocar los acuerdos de los ayuntamientos cuando sean contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la del estado, a cualquiera otra ley, o lesionen los intereses municipales;
 - c. Resolver en definitiva las cuestiones políticas que surjan en un municipio, entre los municipios de la entidad y entre éstos y cualquier autoridad;
 - d. Resolver los problemas de límites territoriales entre los municipios del estado;
 - e. Resolver y dirimir las controversias que puedan suscitarse entre los poderes Ejecutivo y Judicial, y
 - f. Erigirse en jurado de acusación, o en su caso, acusación y sentencia en los supuestos que previene esta Constitución en tratándose de juicios políticos.
- D. En el aspecto de control constitucional por la vía política¹⁷ le corresponden:

¹⁷ García Domínguez, Hugo Gaspar, “La protección integral de la Constitución del Estado de Tlaxcala”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006, p. 875.

- a. Resolver en definitiva las cuestiones políticas que surjan entre un municipio, entre los municipios de la entidad y entre estos y cualquier otra autoridad;
 - b. Revisar y, en su caso, revocar los acuerdos de los ayuntamientos que sean contrarios a la CPELyST;
 - c. Autorizar al Ejecutivo del estado el financiamiento público;
 - d. Conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo del Estado, y
 - e. Autorizar a los presidentes municipales la celebración de actos que impliquen el ejercicio de facultades de dominio y crédito.
- E. Como órgano electoral, le toca resolver respecto de la designación de los funcionarios siguientes:
- a. Gobernador provisional, interino y sustituto en los casos que así proceda;
 - b. Designar, en los casos previstos por la CPEUM y la CPELyST, un concejo municipal en los casos en que se declare la desaparición o suspensión de un ayuntamiento;
 - c. Designar al procurador general de Justicia del Estado;
 - d. Designar a los magistrados del Poder Judicial del estado;
 - e. Designar a los integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos;
 - f. Designar a los miembros del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, y
 - g. Designar a los vocales del Instituto de Transparencia del Estado.
- F. En el tópico del control presupuestal tiene, además del aspecto legislativo, la facultad de la revisión mensual del ejercicio presupuestal y la fiscalización anual de las cuentas públicas, lo que realiza auxiliado del Organismo de Fiscalización Superior del Estado, como ente técnico auxiliar; así como la expedición de leyes tributarias y hacendarias del estado.
- G. En el tema de organización territorial interna, le corresponde fijar la división territorial y administrativa del estado, así como la autorización de convenios con los gobiernos de los estados circunvecinos respecto de las cuestiones de límites territoriales. Erigir pueblos y colonias.

Muchos estudiosos del derecho parlamentario coinciden que la facultad legislativa,¹⁸ si bien es una función relevante y característica de los Congresos, no es la más importante, en razón de que las acciones desplegadas en cuanto a ceñir o restringir las acciones de gobierno mediante la aprobación de los planes de gobierno, control político, control presupuestal y revisión de cuentas, son las que de manera más significativa logra dar cara al verdadero “poder”, circunstancia que lamentablemente no está ajena a burdos chantes o ruines componendas, por parte de los integrantes de uno y otro poder.

Para el cabal desempeño de las atribuciones conferidas al Poder Legislativo del estado de Tlaxcala, se cuenta con dos ordenamientos jurídicos; el primero de ellos, la Ley Orgánica del Poder Legislativo (LOC),¹⁹ que consta de cinco títulos y ciento diez artículos y seis transitorios, y solo se ha reformado una vez, en el que se modificaron once numerales y se adicionaron tres. Suplementariamente existe el Reglamento Interior del Congreso del Estado,²⁰ el cual consta de cinco títulos, 191 artículos y tres transitorios y no se ha reformado.

Es importante mencionar que de los ordenamientos legislativos locales, el estado de Tlaxcala, es el primero, sino tal vez el único, que hace mención de las fases pre-legislativa y pos-legislativa dentro de las disposiciones referentes a la construcción de normas; al respecto se transcriben los numerales del Reglamento Interior del Congreso del Estado que consideramos son muy relevantes por la peculiaridad de que no encontramos paralelo en otras legislaciones, hasta los documentos consultados a la fecha:

Artículo 180. La etapa prelegislativa, es el periodo que comprende la recopilación teórica y normativa, instalación de mesas de trabajo, foros académicos y públicos que se hace sobre un proyecto de ley.

Artículo 181. En la etapa de recopilación teórica y normativa, el redactor o comisión redactora elaborará y preparará el documento que se concentrará en el llamado estudio de antecedentes legislativos, cuyo contenido es el siguiente:

¹⁸ Mora Donatto, Cecilia, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, UNAM, 1998.

¹⁹ Por decreto del 13 de enero de 2002 se expide la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* el 14 de enero de 2002, segunda época, t. LXXXI, núm. 2 extraordinario.

²⁰ Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* el 14 de mayo de 2002.

- I. La definición del problema que deberá ser objeto de análisis;
- II. La fijación de la metodología y técnica legislativa empleada;
- III. El índice o diseño estructural del cuerpo normativo;
- IV. El proceso de recopilación sistemática de cualquier información histórica, doctrinal, de legislación comparada y jurisprudencial de fuentes nacionales e internacionales y de vigencia actual, y
- V. El contenido de las fracciones anteriores se encaminarán a los temas o asuntos determinados e indispensables para otorgar un sustento lógico jurídico a los proyectos de ley.

Artículo 187. La etapa poslegislativa tiene como objetivo evaluar la eficacia y consecuencias de la norma jurídica en los ámbitos social, cultural, político y económico, así como el impacto normativo que produzcan.

Artículo 188. En esta etapa se diseñarán los procedimientos que arrojen información sobre el cumplimiento y adecuación de las normas a los fines para los cuales fueron creadas, así como para sustentar futuros cambios al sistema jurídico.

Artículo 189. El diagnóstico de las normas jurídicas estatales comprenderán:

- I. Análisis del impacto sobre la instancia administrativa o judicial encargada de su ejecución;
- II. Recopilación de las opiniones de las autoridades administrativas o judiciales encargadas de su aplicación, mediante entrevistas o criterios de sus resoluciones al aplicar la ley, y
- III. Consulta de la opinión de los particulares y destinatarios de la norma.

Artículo 190. Una vez obtenido el resultado del diagnóstico, se iniciará el proceso de rediseño y modificación de la legislación.

III. INTEGRACIÓN DEL CONGRESO

El Congreso del Estado, como ya se dijo, estará integrado por diecinueve diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y trece diputados electos según el principio de representación proporcional en una circunscripción plurinominal, mediante el sistema de listas de candidatos. Las listas se integrarán y votarán de acuerdo con las bases que determina la Constitución y con las reglas y los procedimientos que establece el Código Electoral. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente, y ambos conformarán una misma fórmula.

De acuerdo al contenido exacto del artículo 33 de la CPELyST, la elección de los diputados según el principio de representación proporcional,

por medio de listas de candidatos en la circunscripción plurinominal, así como la asignación de diputaciones, se sujetarán a las bases siguientes:

I. Para obtener el registro de su lista de candidatos para la circunscripción plurinominal, todo partido político debe acreditar que en el mismo proceso electoral participa con candidatos a diputados locales por mayoría relativa en por lo menos trece distritos electorales uninominales.

II. Todo partido político tendrá derecho a participar en la asignación de diputaciones según el principio de representación proporcional, si obtiene cuando menos tres punto ciento veinticinco por ciento de la votación total válida en la circunscripción plurinominal.

III. Los partidos que cumplan con lo dispuesto por las dos fracciones anteriores, tendrán derecho a que se les asignen diputados conforme al principio de representación proporcional, de acuerdo con la votación total efectiva, siguiendo el orden que tuviesen los candidatos en las listas respectivas y conforme a lo que establecen las tres fracciones siguientes.

IV. En ningún caso un partido político podrá contar con más de diecinueve diputados conjuntamente por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. La asignación de diputaciones de representación proporcional cesará para todo partido político que se encuentre en este supuesto.

V. A fin de determinar la votación total emitida en la circunscripción plurinominal, el cómputo final de la elección de diputados por el principio de representación proporcional que realice el Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, se efectuará en modo idéntico a la suma total de los votos anotados en las actas de cómputo distrital uninominal respectivas.

Se determinará el total de la votación válida por la circunscripción plurinominal para realizar la declaratoria de los partidos políticos que no obtuvieron tres punto ciento veinticinco por ciento de dicha votación.

VI. La fórmula, los métodos, los cálculos y las definiciones aplicables al procedimiento de asignación de diputaciones de representación proporcional se establecerán en la ley de la materia, aplicando los métodos de cociente electoral y resto mayor, y se procederá de la forma siguiente:

a) En una primera ronda se aplicará el método de cociente electoral y se asignarán diputaciones a cada partido político tantas veces como su votación contenga dicho cociente;

b) Agotada la primera ronda, y si aún quedaren diputaciones por asignar, en una segunda ronda se aplicará el método de resto mayor y se asignará una diputación a cada partido político, hasta donde alcance y no quedare ninguna diputación por asignar.

La asignación de diputaciones de representación proporcional cesará para el partido político cuyo porcentaje de diputaciones, con respecto a la totalidad de los integrantes del Congreso del Estado, exceda en más de seis punto veinticinco por ciento a su porcentaje de votación válida.

Dispone el artículo 34 de la CPelyST que la demarcación de los diecinueve distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del estado, según el último Censo General de Población y Vivienda o el último Censo de Población y Vivienda entre tales distritos, los que comprenderán un número de habitantes que no podrá exceder más o menos del 10% del cociente resultante. Este aspecto lleva a que continuamente se hagan procesos de redistribución, pero no podemos dejar de comentar que el último realizado fue meramente de escritorio, de mala calidad y por alguna razón el monto considerable presupuestado para ese efecto, fue destinado para apoyo de los consejeros electorales, dicho de otra manera, se lo repartieron en bonos, sin hacer el trabajo.

El Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, señalará la demarcación territorial de estos distritos, los que tendrán continuidad geográfica, incluirán íntegro el territorio de cada uno de los municipios que comprendan; dispone el mismo numeral citado que sólo se exceptúan de este requisito los municipios cuya población sea superior al cociente natural y la demarcación de las secciones locales electorales que correspondan a la de las secciones electorales federales.

Para la elección de los diputados locales según el principio de representación proporcional, se constituirá una circunscripción electoral plurinomial que corresponderá a la totalidad del territorio del estado.

Se circunscribe el fuero constitucional de los diputados, es decir, dicha protección de procedencia previa en materia penal sólo procede durante su ejercicio legal, ni antes ni después, y se refrenda la garantía de libre exposición de ideas existente desde el primer documento fundamental estadual, en el sentido de que por las opiniones que expresen jamás podrán ser reconvenidos.

Actualmente la legislatura se encuentra compuesta con catorce diputados del Partido Acción Nacional, cuatro diputados de la alianza PRI-PVEM, dos diputados del Partido del Trabajo, dos del Partido Socialista (local), un diputado del Partido Convergencia Nacional y un diputado del Partido Nueva Alianza.

IV. ORGANIZACIÓN POLÍTICA

Como sucede en todo órgano colegiado, la asamblea en Pleno es la máxima autoridad, y si existe el número suficiente para sesionar pueden tomar todo tipo de resoluciones de su competencia y se le concede la facultad de modificar, total o parcialmente, las determinaciones que haya dictado con anterioridad, inclusive. De acuerdo con el artículo 14 de la LOC, le corresponde:

- I. Recibir la protesta de ley, previa al inicio de las funciones, de los servidores públicos siguientes:
 - a. Gobernador electo popularmente, o en su caso, gobernador interino o sustituto;
 - b. Magistrado del Tribunal Superior de Justicia;
 - c. Miembro de Concejo Municipal;
 - d. Consejero de la Comisión Estatal de Derechos Humanos;
 - e. Consejero del Instituto Electoral de Tlaxcala;
 - f. Auditor de Fiscalización Superior;
 - g. Auditor adjunto, y
 - h. Titular de órgano técnico y administrativo del Congreso.
- II. Acordar el traslado del recinto oficial del Congreso y su instalación en otro lugar, en los casos que refiere la Ley Orgánica;
- III. Autorizar la celebración de ceremonias cívicas nacionales conmemorativas en las instalaciones del recinto oficial del Congreso, y
- IV. Tratar aquellos asuntos que por su importancia, determine discutirlos, así como los asuntos no conferidos por la ley a otros órganos del propio Congreso.

La Gran Comisión del Congreso se integrará con los diputados coordinadores de cada uno de los grupos parlamentarios, los representantes de partido y con el diputado que resulte ser electo como presidente de la misma, fungirá como órgano de gobierno y dirección política y establecerá los lineamientos para el desarrollo de las funciones legislativas y políticas del Congreso.

Será presidente de la Gran Comisión, por la duración de la legislatura, el coordinador de aquel grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en el Congreso. En el caso de que ningún grupo parlamentario se encuentre en el supuesto señalado en el párrafo anterior, la responsabilidad de presidir la Gran Comisión tendrá una duración

anual. Esta encomienda se desempeñará por los coordinadores de los grupos parlamentarios, en orden decreciente del número de diputaciones que integren dicho grupo. El coordinador del grupo parlamentario que le corresponda asumir la presidencia de la Gran Comisión, será ratificado por el Pleno, por mayoría simple de votos en la primera sesión ordinaria del Congreso de cada año.

Corresponden a la Gran Comisión las atribuciones siguientes:

I. Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo;

II. Proponer al Pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas mesas directivas;

III. Acordar con el presidente de la mesa directiva el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión;

IV. Derogada;

V. Proponer al Pleno la solución de conflictos políticos que se susciten con motivo de límites entre los municipios y atender la promoción del desarrollo municipal;

VI. Derogada;

VII. Derogada;

VIII. Contribuir con la Mesa Directiva a planear, organizar y conducir los trabajos del Congreso, así como proponer a la asamblea todo lo concerniente a reglamentos y prácticas parlamentarias, previa consulta con la Mesa Directiva;

IX. Vigilar el desempeño del Órgano de Fiscalización Superior, y

X. La demás que le sean conferidas por esta ley, el Pleno o la Comisión Permanente del Congreso.

Por cuanto hace a la Mesa Directiva, ésta será electa por el Pleno y estará integrada por un presidente, un vicepresidente, dos secretarios y dos prosecretarios, los cuales podrán ser reelegidos para el periodo inmediato por una sola vez para el mismo u otros cargos, funcionará durante todo el periodo ordinario o extraordinario, según sea el caso. Los coordinadores de los grupos parlamentarios no formarán parte de la Mesa Directiva. El presidente de la misma fungirá como presidente del Congreso, expresará su unidad, velará por que se garantice el fuero constitucional de los diputados y la inviolabilidad del recinto legislativo.

En los recesos de la legislatura funcionará la Comisión Permanente del Congreso del Estado, integrada por cuatro diputados que formarán parte de su Mesa Directiva, en los términos siguientes: un presidente, que será al mismo tiempo el presidente del Congreso, dos secretarios y un vocal.

El Comité de Administración fungirá como órgano de administración y vigilancia de las dependencias y entidades del Congreso, y tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Disponer la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual y proponerlo al Pleno;
- II. Administrar los recursos humanos, tecnológicos, financieros y materiales del Poder Legislativo;
- III. Dotar a los grupos parlamentarios, a diputados, a las dependencias y entidades del Poder Legislativo de los recursos humanos, tecnológicos, financieros y materiales;
- IV. Fungir como jefe inmediato de los titulares de las dependencias y entidades del Congreso;
- V. Supervisar el funcionamiento de las dependencias y entidades del Congreso;
- VI. Supervisar el manejo de los recursos humanos, tecnológicos, financieros y materiales del Congreso;
- VII. Proponer ante el Pleno la remoción o, previo procedimiento de responsabilidad, la sanción aplicable a los titulares de las dependencias y entidades del Congreso;
- VIII. Vigilar que la ejecución del presupuesto se haga en los términos aprobados, así como el cumplimiento de los planes y programas a que se encuentre sujeto el Congreso;
- IX. Nombrar al personal de apoyo, que se requiera para el funcionamiento del Congreso, previa justificación;
- X. Coadyuvar con la expedición de las normas internas para el manejo de los recursos humanos, tecnológicos, financieros y materiales del Congreso, y
- XI. Las demás que le sean conferidas por esta ley, el Pleno o la Comisión Permanente del Congreso.

Para la integración del Comité de Administración de la legislatura, el Pleno, en la primera sesión ordinaria de cada año, ratificará a los diputa-

dos que proponga cada grupo parlamentario y representaciones partidistas que integren la legislatura, por mayoría de votos de los diputados que concurran a dicha sesión. Su duración será de un periodo ordinario y receso correspondiente y no podrá ser electo para los periodos subsecuentes ningún diputado de partido político que haya presidido este Comité en dicha legislatura.

V. GRUPOS PARLAMENTARIOS

Conforme a la Ley Orgánica del Honorable Congreso del Estado en los artículos 60 y siguientes, se prevé la organización interna de los diputados que integren una legislatura, a través de un grupo parlamentario, el cual se integrará cuando menos con dos diputados y sólo habrá uno por cada instituto político. Este tipo de aglutinación de intereses partidistas, permite a sus coordinadores de bancada, integrar a su vez la Gran Comisión, pues llevan la ponderación de los votos de los diputados y que se ve reflejada en una agilización en los trabajos parlamentarios y administrativos del Poder Legislativo.

Será en la primera asamblea en la que los grupos parlamentarios presenten el acta de integración en la que se designa a su coordinador, y quedan obligados a hacer del conocimiento a la mesa directiva cualquier cambio. A partir de ese momento el presidente de la Mesa Directiva hará la declaratoria y desde ese momento ejercerán y cumplirán los derechos y obligaciones previstos en la LOC. Este mismo ordenamiento dispone que la organización, designación y renovación se sujetarán a las normas estatutarias de cada instituto político del que formen parte los diputados.

VI. SISTEMA DE COMISIONES

El Pleno del Congreso constituirá, dentro de los primeros quince días de su ejercicio, organismos integrados por diputados que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o proposiciones, contribuirán a que el Congreso cumpla sus atribuciones constitucionales y legales. A estos organismos se les denominará comisiones y tendrán a su cargo estudiar los expedientes que se les turnen y emitirán los proyectos que legalmente procedan en la forma y términos establecidos por la LOC. Habrá comisiones ordinarias y especiales; serán colegiadas y se in-

tegrarán por lo menos con tres miembros y procurarán que reflejen la pluralidad del Congreso. En cada comisión habrá un presidente y los demás serán vocales. Los integrantes de las comisiones podrán ser removidos por las inasistencias o causas graves calificadas por las dos terceras partes de los diputados presentes en sesión del Pleno.

Para expedir los proyectos que se les requieran, las comisiones podrán convocar a los demás diputados y allegarse las opiniones de la ciudadanía en general, así como de especialistas para ilustrar su juicio. De igual manera podrán solicitar, por conducto de su presidente, la información y las copias de documentos que obren en poder de las dependencias públicas del Gobierno del Estado y para celebrar entrevistas con los servidores públicos de los gobiernos federal, estatal y municipales. Las comisiones ordinarias, son las siguientes:

- I. Asuntos Electorales;
- II. Asuntos Municipales;
- III. Biblioteca, Archivo y Asuntos Editoriales;
- IV. Comunicaciones y Transporte;
- V. Corrección de Estilo;
- VI. Derechos Humanos;
- VII. Derechos y Cultura Indígena;
- VIII. De la Juventud y Deporte;
- IX. Educación, Ciencia, Tecnología y Cultura.
- X. Equidad y Género;
- XI. Finanzas y Fiscalización;
- XII. Fomento Agropecuario y Desarrollo Rural;
- XIII. Gestoría, Información y Quejas;
- XIV. Honor y Justicia;
- XV. Desarrollo Económico;
- XVI. Instructora de Juicio Político, Declaración de Procedencia, Desafuero y Responsabilidad de Municipios;
- XVII. Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología;
- XVIII. Participación Ciudadana;
- XIX. Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos políticos;
- XX. Recursos Hidráulicos;
- XXI. Salud;

- XXII. Protección Civil, Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social;
- XXIII. Trabajo y Previsión Social, y
- XXIV. Turismo.

El Pleno acordará la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. El acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cumplido su objeto se extinguirán. Agotado el objeto de una comisión especial o al final de la legislatura, el secretario parlamentario del Congreso informará lo conducente a la Mesa Directiva y se hará la declaración de su extinción.

VII. ORGANIZACIÓN TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA

Para la ejecución y el desarrollo de las funciones legislativas y la atención eficiente de las necesidades técnicas, materiales, administrativas y financieras, el Congreso contará con los órganos técnicos y administrativos siguientes: Secretaría Parlamentaria, Secretaría Administrativa, Instituto de Estudios Legislativos, Dirección Jurídica, y Unidad de Prensa y Relaciones Públicas. Aun cuando tiene el carácter de organismo técnico autónomo, también considero que se debe incluir al Órgano de Fiscalización Superior.

La Secretaría Parlamentaria se encargará de la coordinación y supervisión de los servicios parlamentarios del Congreso, de la elaboración de la versión estenográfica de las sesiones, elaborará las actas de las sesiones, controlará el archivo del Congreso, cuidará la elaboración del *Diario de los Debates*, de la *Gaceta Parlamentaria*, así como de llevar el control de las leyes, decretos y acuerdos que emita el Congreso.

El secretario administrativo administrará los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos, llevará el registro y control presupuestal, tramitará los asuntos financieros, efectuará el pago de las dietas y sueldos de los diputados y demás servidores públicos; coordinará al personal administrativo y de apoyo.

El Instituto de Estudios Legislativos del Congreso del Estado, será un órgano de consulta y de asesoría legislativa, apoyará la elaboración de

dictámenes y realizará los estudios legislativos, de investigaciones relacionadas con la materia y de la clasificación y catalogación de las disposiciones legales. Elaborará estudios y proyectos de legislación que le encomiende el Congreso; analizará las iniciativas que se presenten al Congreso, y realizará las tareas editoriales que se le encomienden, así como ser órgano de consulta de los diputados en materia legislativa.

La Dirección Jurídica atenderá los asuntos legales del Congreso en sus aspectos consultivo y contencioso; asesorará en materia jurídica al secretario parlamentario del Congreso.

La Unidad de Prensa y Relaciones Públicas desarrollará el programa de comunicación social del Congreso, para dar a conocer las actividades legislativas y auxiliará a los diputados en sus relaciones con los medios de comunicación.

VIII. FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO

El Congreso del Estado, antes de clausurar el último periodo ordinario de sesiones de cada legislatura, nombrará a cinco diputados de entre sus miembros, a una Comisión Instaladora de la legislatura que deba sucederle. Citará a los diputados electos a la junta preparatoria, previa a la instalación de la legislatura correspondiente. Recibirá, a través de la Secretaría Parlamentaria del Congreso, las constancias de mayoría y de asignación proporcional expedidas por los organismos electorales competentes y en su caso, las resoluciones de los tribunales electorales relativas a la elección de diputados. También será la responsable del proceso de entrega y recepción.

La Comisión Instaladora con vista en los resultados de calificación de elección de diputados, citará con anticipación de tres días cuando menos, a los electos a presentarse a la reunión de instalación, que deberá verificarse a las diecisiete horas del 13 de enero siguiente al de la elección, con la presencia de por lo menos la mayoría simple de los diputados propietarios electos. En este acto, el presidente de la Comisión Instaladora, exhortará a los diputados electos para que en escrutinio secreto y por mayoría de votos, elijan la Mesa Directiva de la nueva legislatura, y tomarán la protesta de ley del presidente y este la tomará a sus compañeros y se procederá formalmente a su instalación. Si por cualquier circunstancia no se instalare la nueva legislatura con la asistencia de la Comisión Instaladora, ésta procederá a su propia instalación.

En cada año legislativo el Congreso del Estado tendrá dos periodos ordinarios de sesiones que establece la ley, sin perjuicio de celebrar las sesiones extraordinarias que determine; serán por regla general públicas e invariablemente en forma privada cuando se traten de los asuntos puramente económicos del Congreso, las resoluciones que se tomen respecto a las acusaciones que se formulen contra servidores públicos del estado y los municipios, las quejas relativas al desempeño de las comisiones o al de sus integrantes y cuando lo solicite algún diputado o los titulares de los poderes Ejecutivo y Judicial del estado. Serán solemnes todas las sesiones de apertura y clausura de periodos ordinarios y aquella en la que el gobernador del estado rinda la protesta para asumir su cargo.

En la primera sesión del periodo ordinario, la Comisión Permanente informará al Pleno sobre el desahogo de las sesiones, los asuntos tratados en ellas y los acuerdos emitidos en su caso. El Congreso podrá celebrar sesiones o periodos extraordinarios cuando fuere convocado al efecto por la Mesa Directiva, la Comisión Permanente, o por solicitud del gobernador del estado, siempre y cuando se trate de asuntos urgentes o de obvia resolución.

De acuerdo con la LOC, el orden del día será acordado por el presidente de la Mesa Directiva, los integrantes de la Mesa Directiva y con la Gran Comisión, aunque en realidad se acuerda en ésta ultima; contendrá como mínimo los puntos relativos a la instalación, pase de lista, quórum, discusión de los asuntos, la preferencia a que se refiere el artículo anterior, clausura de la sesión y firma del acta correspondiente.

Todas las iniciativas de ley o decreto que se presenten al Congreso, por los legitimados para hacerlo, se presentarán por escrito, con el nombre y firma de su autor o autores, se les dará lectura y se enviará a la Comisión que corresponda, para su estudio y dictaminación. Las iniciativas provenientes de las comisiones en asuntos de su competencia, tendrán el carácter de dictámenes y pasarán a discusión del Pleno, una vez incluidas en el orden del día. En los casos de urgencia, de obvia resolución o cuando esté por concluir algún periodo de sesiones, calificado por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, podrá el Pleno dar curso a las iniciativas y ponerlas a discusión inmediatamente después de su lectura.

En las discusiones de los asuntos de competencia del Congreso, las reglas son muy claras, permitiendo siempre la expresión en pro y en contra del sentido de la posible resolución a adoptarse. Concedida la palabra a

uno de los oradores no se les podrá interrumpir, salvo cuando notoriamente infrinja alguna disposición de la ley o el reglamento, vierta ofensas o agresiones verbales contra instituciones, entidades o personas, se desvíe notoriamente del tema a tratar, que el público asistente altere el orden como consecuencia de la exposición del orador, y cuando se exceda del tiempo concedido para su intervención.

Los diputados podrán interponer, entre otras, las mociones siguientes: suspensiva, es la que tiene por objeto la suspensión de la discusión de un asunto por estimar que se esta infringiendo la ley o el reglamento; de orden, tiene como finalidad llamar al orden al orador, a los integrantes de la Mesa Directiva, o al Pleno; de comparecencia de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y descentralizada, de los funcionarios del Poder Judicial, de los titulares de los órganos autónomos de carácter público del estado y de los funcionarios de los ayuntamientos; de censura, es la planteada por algún diputado ante el Pleno cuando considere que el Poder Ejecutivo o alguno de sus integrantes no está cumpliendo eficientemente con sus funciones establecidas en la Constitución local y leyes reglamentarias; aclarativa, cuando algún miembro del Pleno quisiera que se lea alguna ley o documento para ilustrar la discusión; de ampliación de debate, en los asuntos de orden económico, pronósticos de ingresos y presupuestos de ingresos y egresos en los que tenga conocimiento el Pleno; de información, solicitada a las comisiones ordinarias que conozcan de un dictamen para que expliquen sus motivos y fundamentos que dio origen a su dictamen, y para solicitar reemplazo del presidente de la Mesa Directiva, por inobservancia de la ley o el reglamento.

Las votaciones serán económicas, por cédula y nominales tratándose de leyes. Los empates en las votaciones que no sean para elegir personas, se decidirán con el voto de calidad del presidente. Para la elección de candidatos a ocupar un cargo o comisión, será necesaria la mayoría de votos que señale la ley respectiva. En caso de que no se obtuviere la mayoría necesaria, salvo disposición expresa en contrario, se repetirá la discusión en la misma sesión, votándose nuevamente y si en esta segunda votación tampoco se obtuviere el número de votos requerido, se tendrá por no aceptada la propuesta, requiriéndose, en consecuencia, nueva proposición.

La Secretaría de la Mesa Directiva, con el auxilio de la Secretaría Parlamentaria levantará un acta por cada una de las sesiones del Pleno. Las actas contendrán una versión simplificada de lo acontecido durante la se-

sión. En todo caso, la Secretaría Parlamentaria conservará bajo su responsabilidad la versión magnetofónica, conteniendo la versión íntegra de cada sesión.

IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Como se dijo en líneas anteriores, como un punto distintivo de esta entidad federativa, se encuentra reglamentada la *etapa prelegislativa*, que no es otra cosa que el periodo que comprende la recopilación teórica y normativa, instalación de mesas de trabajo, foros académicos y públicos que se hace sobre un proyecto de ley. El redactor o comisión redactora elaborará y preparará el documento que se concentrará en el llamado estudio de antecedentes legislativos, cuyo contenido será la definición del problema que deberá ser objeto de análisis; la fijación de la metodología y técnica legislativa empleada; el índice o diseño estructural del cuerpo normativo; el proceso de recopilación sistemática de cualquier información histórica, doctrinal, de legislación comparada y jurisprudencial, de fuentes nacionales e internacionales y de vigencia actual. La Gran Comisión y el presidente de la Mesa Directiva al acordar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, determinarán las iniciativas de ley o de reformas o adiciones que se incluirán en etapa prelegislativa y establecerán las bases generales para su desahogo.

La *etapa poslegislativa* tiene como objetivo evaluar la eficacia y consecuencias de la norma jurídica en los ámbitos social, cultural, político y económico, así como el impacto normativo que produzcan. En esta etapa se diseñarán los procedimientos que arrojen información sobre el cumplimiento y adecuación de las normas a los fines para los cuales fueron creadas, así como para sustentar futuros cambios al sistema jurídico estadual.

X. ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS

Según dispone el artículo 24 de la LOC, los derechos y prerrogativas de los diputados serán efectivos desde el momento en que rindan la protesta de ley. Los diputados gozarán del fuero que les otorga la Constitución del Estado de Tlaxcala, el cual cesará cuando por cualquier causa se separen del cargo; en consecuencia, no serán detenidos por autoridad alguna, sin que medie el procedimiento de desafuero, aun por resoluciones que emanen de juicio civil o mercantil como medida de apremio, hecha

excepción de flagrancia en delitos considerados como graves, en cuyo caso se retendrá por el Ministerio Público, quien dará vista con las constancias de inmediato al Congreso del Estado, a efecto de que dentro de las veinticuatro horas siguientes determine lo procedente.

Los diputados son responsables por los delitos, faltas u omisiones que cometan durante el tiempo de su encargo, pero no serán detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal, hasta que seguido el procedimiento constitucional, se declare que ha lugar a la acusación y como consecuencia de ello, se proceda a la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales.

De acuerdo con el artículo 27 de la LOC los diputados tendrán las prerrogativas siguientes:

I. Asistir con voz y voto a las sesiones del Pleno del Congreso, a las de la Comisión Permanente cuando pertenezca a ella y a las reuniones de las comisiones de que formen parte;

II. Asistir con voz, pero sin voto a las reuniones de las comisiones de las que no sean miembros;

III. Formar parte de no más de tres comisiones de carácter permanente, así como ejercer las facultades y desempeñar las funciones que la Constitución Política del Estado de Tlaxcala, esta ley y su reglamento les atribuyan;

IV. Realizar gestiones en nombre de sus representados ante las diversas instancias gubernamentales;

V. Contar con la documentación que los acredite como diputados;

VI. Gozar de las dietas y emolumentos que fije el presupuesto de egresos del Poder Legislativo, y

VII. Las demás que les otorguen las leyes o el Pleno del Congreso.

En el presupuesto de egresos del Poder Legislativo, se podrán establecer partidas para el otorgamiento de estímulos, a favor de los diputados, atendiendo a sus asistencias a las sesiones del Congreso, de la Comisión Permanente y de las comisiones de las cuales formen parte e invariablemente a la carga de trabajo desahogada. Los estímulos, en su caso, se determinarán por el Pleno del Congreso, a propuesta de la Gran Comisión.

La LOC establece las obligaciones que tienen estos servidores públicos, las cuales por su importancia transcribo *ad pédem litterae*:

Artículo 29. Los diputados en el ejercicio de sus funciones deberán:

I. Rendir protesta para asumir el cargo;

II. Asistir puntualmente a todas las sesiones que celebre el Congreso del Estado y en su caso, de la Comisión Permanente;

III. Asistir puntualmente a las reuniones de las comisiones de que formen parte;

IV. Sufragar en todos los asuntos sometidos a su votación;

V. Cumplir con el trabajo que se les encomiende en las comisiones de que formen parte e intervenir en el desahogo de las diligencias que deban realizar;

VI. Signar las actas que como constancia se levanten en las comisiones en que formen parte y en su caso, emitir su voto particular razonando su diferendo, en los dictámenes que emitan;

VII. Representar a la legislatura en foros, audiencias públicas o reuniones para los que sean designados;

VIII. Abstenerse de retirarse en forma definitiva de la sesión, sin el permiso de la Presidencia;

IX. Abstenerse de introducir armas al recinto legislativo;

X. Comportarse con el debido respeto y dignidad en el interior del recinto, en las sesiones y en cualquier acto de carácter oficial, y abstenerse de incitar a la violencia en contra de sus compañeros diputados o en contra de los bienes del Congreso, y

XI. Las demás que se asignen las leyes o el Pleno del Congreso.

Artículo 30. De manera específica los diputados están obligados a:

I. Presentar oportunamente la declaración de su situación patrimonial;

II. Abstenerse de intervenir en los asuntos en los que tengan algún interés personal, o que interesen a su cónyuge, concubina o concubinario, o a sus parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados y a los colaterales dentro del cuarto grado;

III. No intervenir en el procedimiento de designación de su cónyuge, concubina o concubinario, o de sus parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados y a los colaterales dentro del cuarto grado, en cualquier empleo, cargo o comisión dentro del Poder Legislativo, y

IV. Avisar al presidente de la Mesa Directiva o de la Comisión Permanente, en su caso, cuando por causa justificada no puedan asistir a las sesiones o reuniones de trabajo, o continuar en las mismas.

Artículo 31. En lo relativo a este capítulo los diputados observarán las normas siguientes:

I. Guardar reserva de todos aquellos asuntos tratados en las sesiones privadas;

II. Abstenerse de pronunciarse anticipadamente respecto de los asuntos que estén bajo análisis en las comisiones del Congreso;

III. Abstenerse de invocar o hacer uso de su condición de legisladores, para el ejercicio de la actividad mercantil, industrial o profesional, o para ejercer influencia injustificada frente a cualquier autoridad o en actividad ajena a sus funciones;

IV. Atender sus actividades de gestoría y requerimientos a los que hubieren quedado obligados frente a la ciudadanía. Su omisión, dará lugar a que la comisión respectiva haga las recomendaciones al Pleno y dará vista al grupo parlamentario al que pertenezca;

V. Participar en los debates, cuando menos una vez durante un periodo de sesiones ordinarias, o presentar alguna iniciativa durante un año legislativo por sí mismo o en conjunto con más diputados, y

VI. Respetar la integridad física o moral de cualquier persona dentro del recinto del Congreso.

Por el incumplimiento de las referidas obligaciones, los diputados locales pueden ser sancionados con apercibimiento, amonestación con constancia en el acta, disminución de la dieta, y suspensión y pérdida de la condición de diputado, claro está tendrá invariablemente el derecho de audiencia y la ley establece puntualmente en que casos puede aplicarse determinada sanción. Cabe mencionar que a la fecha no se tiene conocimiento de un procedimiento sancionatorio, no obstante las incontables infracciones al estatuto interno, lo cual tampoco es nuevo en otros contextos que han sido estudiados pulcra y profundamente.²¹

Los diputados que falten a más de tres sesiones dentro de un periodo, sin causa justificada, serán separados de su cargo, llamándose desde luego a los suplentes. En este supuesto, el presidente de la Mesa Directiva o de la Comisión Permanente, en su caso, enviará las constancias a la Comisión Instructora de Juicios Políticos y Procedencia y Desafuero, a efecto de que dentro de los diez días naturales siguientes presente el dictamen correspondiente. El cargo de diputado sólo será renunciable por causas graves que calificará el Pleno del Congreso.

Los diputados podrán solicitar por una sola vez licencia por un término no mayor de tres meses y por causa justificada que calificará el Pleno, o mayor para el supuesto establecido por el artículo 37 de la Constitución del estado. En este caso, se llamará al suplente por el término que dure la

²¹ Chávez Hernández, Efrén, “Ética en el Poder Legislativo”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIX, núm. 115, enero-abril de 2006, pp. 93-124.

licencia. Durante el tiempo en que se otorgue la licencia, no se hará el pago de dietas y emolumentos. En caso de incapacidad por motivos de enfermedad se cubrirán las dietas integrales.

XI. FUENTES CONSULTADAS

- ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de (comp.), *Derecho constitucional estatal*, México, UNAM, 2001.
- CHÁVEZ HERNÁNDEZ, Efrén, “Ética en el Poder Legislativo”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIX, núm. 115, enero-abril de 2006.
- COVIÁN ANDRADE, Miguel, *El sistema político mexicano, democracia y cambio estructural*, México, CEDIPC, 2001.
- CUÉLLAR ABAROA, Crisanto, *El triunfo de la República (efemérides tlaxcaltecas) año de 1867*, Tlaxcala, 1972.
- Defensa que hizo de los derechos del territorio de Tlaxcala en la Gran Comisión de División Territorial del Congreso Constituyente*, México, J. M. Andrade y F. Escalante, 1857.
- Estatuto Orgánico del Territorio de Tlaxcala*, México, Imprenta de I. Cumplido, 1849.
- GARCÍA VERÁSTEGUI, Lía y PÉREZ SALAS, Ma. Esther (comps.), *Tlaxcala, textos de su historia*, México, Consejo Estatal de Cultura, Instituto Tlaxcalteco de Cultura, 1990, t. 11, Siglo XIX.
- GARCÍA DOMÍNGUEZ, Hugo Gaspar, “La protección integral de la Constitución del Estado de Tlaxcala”, en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y GARCÍA DOMÍNGUEZ, Hugo Gaspar, *Tlaxcala y sus Constituciones. Digesto constitucional mexicano*, México, Congreso del Estado de Tlaxcala, 1999.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, *Derecho político de los Estados Unidos Mexicanos, Colección que comprende la Constitución General de la República y las Constituciones especiales de los estados*, México. Imprenta de Palacio Nacional dirigida por Sabás A. y Murguía, 1884, t. II.
- GRACIA, Ezequiel M., “Gestiones del Congreso Constituyente de 1656-57 para erigir al territorio de Tlaxcala en estado”, *Tlaxcala en el primer centenario de su erección*, México, edición particular, 1972.

LIRA Y ORTEGA, Miguel, *Historia de la erección del Estado de Tlaxcala*, México, Sociedad de Geografía, Historia y Literatura de Tlaxcala-Fonapas, 1982.

MORA DONATO, Cecilia, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, UNAM, 1998.