

DERECHO PARLAMENTARIO CAMPECHANO. ESTUDIO ANALÍTICO Y COMPARADO

Víctor Manuel COLLÍ EK*

SUMARIO: I. *Nota introductoria*. II. *Fuentes del derecho parlamentario de Campeche*. III. *Estatuto de los diputados*. IV. *Integración del Congreso*. V. *Funcionamiento del Congreso y organización política*. VI. *Procedimientos*. VII. *Conclusiones*. VIII. *Fuentes consultadas*.

I. NOTA INTRODUCTORIA

1. *Crisis de la división de poderes y su referencia en el estudio del parlamentarismo*

De acuerdo con el pensamiento prístino del maestro Manuel García Pelayo.¹

...el sencillo modelo de la división de poderes... si bien conserva su validez desde el punto de vista jurídico formal y tiene todavía sentido como mecanismo de limitación y control del poder estatal, sin embargo, se ha hecho mucho más complejo, tanto por la introducción en su funcionamiento de poderes originariamente extraestatales, pero que de un modo o de otro cumplen papeles estatales, como fenómenos originados dentro del sistema estatal mismo.

* Profesor investigador en el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Campeche y asesor de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia de ese estado.

¹ García Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 2005, p. 172.

El pensamiento del maestro cuando escribió esa formidable obra que denominó *Las transformaciones del Estado contemporáneo* en 1977, se dirigía principalmente a los dos nuevos actores más influyentes de la época: los partidos y las organizaciones de intereses, pero de esa fecha a la época las cuestiones políticas han cambiado, no solo en Europa, sino indiscutiblemente en nuestro país.

Estas palabras tienen una aplicación indudable en el sistema jurídico-político mexicano. No solo nos encontramos frente a la existencia de los llamados órganos autónomos como las comisiones de derechos humanos, tanto a nivel nacional como estatal, o los organismos especializados en la organización de las elecciones —por mencionar a los más conocidos— sino igualmente vemos emerger nuevos derechos como el de información,² de reciente adición a nuestro texto constitucional, que promueve una cultura más activa de la ciudadanía en cuanto a las acciones de los entes públicos de poder. Por otro lado, vemos ahora aparecer instituciones no formales de poder, pero influyentes, provenientes del espíritu federalista de nuestra nación, tales como la Comisión Nacional de Tribunales, la Conferencia de Gobernadores, entre otras tantas; al igual que la participación de los medios de comunicación en la evaluación crítica de las decisiones políticas tomadas es ya ineludible. En este mismo orden de ideas están los reconocimientos de jurisdicción contenciosa de las cortes internacionales, tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos o la Corte Penal Internacional.

² Me refiero a la reforma al artículo 6o. constitucional, publicada el 20 de julio de 2007, que adicionó un segundo párrafo con siete fracciones, definiéndose las bases fundamentales del derecho a la información, tales como: 1. Convertir en derecho fundamental el acceso a la información en México. 2. Establecer mecanismos que protejan el ejercicio de ese derecho. 3. Crear un marco normativo mínimo al que deberán ajustarse todas las autoridades de todas las competencias del país en esta materia. 4. Establecer el criterio esencial de publicidad de la información. 5. Determinar que el caso de la “no publicidad” de determinada información solo deberá ser cuando esta se encuentre debidamente fundamentada en razones de interés público y con un carácter temporal. 6. Establecer el principio de gratuidad en el acceso a la información, a los datos personales o a la rectificación de éstos, para toda persona. 7. Establecer que los mecanismos de acceso a la información deberán de ser en todo momento expeditos (lástima que no hay determinación sobre el tiempo exacto al que se refiere ese término, lo que genera que la autoridad tenga libertad para interpretar a su arbitrio qué se debe entender por esto). 8. Se establece que la información deberá ser preservada en archivos administrativos actualizados y publicados a través de medios electrónicos disponibles, etcétera.

Todo esto nos lleva a concluir que el juego de poder en nuestro país se ha ido polarizando, si bien no podemos afirmarlo en el ámbito de las fuerzas de poder formales, sí debemos aceptar que esas fuerzas, en la toma de sus decisiones, deben ponderar las opiniones, visiones, intereses, intenciones de “los otros”.

Si hablamos de la influencia *off the record* de esas fuerzas de poder, uno de los lugares donde más visiblemente debe sentirse, por su propia dimensión democrática-representativa, es en los congresos. Retomando la idea sobre la superación de la visión clásica de la división de poderes, expresada por el maestro García Pelayo, el Ejecutivo legisla, el Judicial legisla, pero igualmente la ley hecha por el Legislativo, lleva en su seno, esas visiones propuestas por las fuerzas de poder formales e informales. Lo anterior no es un fenómeno exclusivo de nuestro derecho, claro está, lo observamos, por ejemplo, en democracias adelantadas como la del Reino Unido, quienes en sus estudios desean aún más participación social en la discusión de las nuevas leyes que fuera a adoptar: *A major theme of this inquiry has been the question of how to involve the public more closely in the legislative process. By «the public», we mean not only individuals, but also the non-governmental organizations, lobby groups and interest groups who seek to influence the form and content of laws.*³

En consecuencia de la modificación operativa del principio de división de poderes a través de la emergencia de nuevas fuerzas, la modificación del ejercicio del Poder Legislativo,⁴ como consecuencia de lo

³ Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *The Legislative Process. First Report of Session 2005-2006*, Londres, House of Commons, 2006, pp. 11-17. Este es igual el punto de vista que está analizando un estudio sobre el proceso legislativo en Inglaterra y las diferentes influencias que en el desarrollo del mismo se dan, me refiero a Brazier, Alex *et al.*, *Law in the Making. A Discussion Paper*, Londres, Hansard Society, 2007. Este estudio se realiza desde los siguientes ángulos, de acuerdo a su propio contenido: “1. *the impact of public consultation on policy and law*; 2. *the extent to which MPs and peers have a meaningful role in the scrutiny and development of legislation*; 3. *how effectively the Commons and Lords collaborate to scrutinise proposed legislation*, and 4. *the conditions under which the parliamentary phase of the legislative process performs most—at least—effectively*”.

⁴ En su artículo “Ética en el Poder Legislativo” Efrén Chávez Hernández resume bien las principales y trascendentes tareas de los congresos —parlamentos, cortes, asambleas, estados generales, dentro de algunas de las denominaciones que reciben estos cuerpos públicos, según nos enseña el autor— en el diseño constitucional actual: 1. Garantía del Estado de derecho; 2. Representación de los intereses de la nación; 3. Diseño del sistema jurídico nacional; 4. Control del Poder Ejecutivo; 5. Garantía de la democracia; im-

anterior, en su doble dimensión —atomización y complejidad— hacen necesario en un estudio como el presente, sobre el tema de derecho parlamentario que se haga referencia a este fenómeno, todo análisis realizado, toda investigación emprendida, exige aunque sea una referencia, un señalamiento de aquello con lo que se enfrentan las asambleas legislativas en la actualidad.

2. *Derecho parlamentario en Campeche. Breve historia legislativa*

El Congreso del Estado de Campeche ha tenido una vida institucional de 145 años, en este tiempo ha visto modificaciones importantes, las cuales se traducen en la existencia de siete leyes que lo han conformado, no es el momento de detenernos en la composición histórica de nuestro Congreso estatal, para tal efecto me remito a mi obra “El Poder Legislativo de Campeche 1861-2002. Análisis jurídico de todas sus leyes y reglamentos desde su génesis hasta nuestros días” en donde compilo todas esas leyes y hago un estudio analítico de su contenido, con el único objetivo de tener un material de apoyo para futuras investigaciones, una de las cuales es el presente artículo.

Mencionemos las leyes que rigieron la composición y actuación de nuestra máxima soberanía “chica”.

Ley Reglamentaria para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Campeche 1862. Rigió las actividades de la Cámara de Diputados de nuestro estado de 1862 hasta la aparición de la ley reglamentaria en 1888 que la abrogaría; con lo cual tuvo un periodo de vigencia de veintiséis años. Dicha ley reglamentaria fue la primera en la vida del Congreso, y fue emitida bajo el gobierno del ciudadano Pablo García Montilla, recién erigida Campeche como entidad federativa y separada del departamento de Yucatán el 7 de agosto de 1857. En 1861 es la fecha de instalación del primer Congreso Constituyente local. La presente ley es el trabajo de este primer Congreso Constituyente del estado. Esta ley vio la luz pública el 25 de julio de 1862, mediante publicación en el *Espíritu Público*.

pulsa al desarrollo nacional; 6. Sus integrantes son los defensores modernos de la patria y las instituciones. Son justo estas tareas trascendentes las que nos obligan a reflexionar seriamente sobre el ejercicio moralmente correcto de la institución y por tanto de sus integrantes. Consecuencia de esa reflexión es hablar de lo que el autor llama “Ética en el ejercicio de la función parlamentaria”. Véase *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIX, núm. 115, enero-abril de 2006, pp. 94-101.

Ley Reglamentaria para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Campeche 1888. La ley reglamentaria que rigió las actuaciones y labores diarias de la Cámara de Diputados en 1888 a 1897; fue expedida bajo el gobierno de Joaquín Z. Kerlegan, y creada a través del decreto número quince del Congreso del Estado de Campeche del 2 de noviembre de 1888.

Ley Reglamentaria para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Campeche 1897. Tuvo un periodo de vigencia de veinte años, de 1867 a 1917, fecha de aparición de la ley siguiente. La presente inició su vigencia el 2 de octubre de 1897 bajo el decreto número treinta y tres del XVII Congreso Constitucional del Estado de Campeche, durante el gobierno de Juan Montalvo.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Campeche 1917. El presente reglamento fue publicado para su cumplimiento el 22 de septiembre de 1917 por el gobernador Joaquín Mucel en el ejercicio de la XXVI Legislatura del Congreso del Estado de Campeche. Dicha legislatura fue integrada de forma extraordinaria mediante un decreto del titular del Ejecutivo y en virtud de carecer de diputación permanente.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Campeche de 1943. Fue emitido el 20 de septiembre de 1943 por el XXXVII Congreso Constitucional del Estado, por el gobernador Eduardo Lavalle Urbina.

Ley del Congreso del Estado de Campeche 1981. Fue publicada durante la L Legislatura del Congreso del Estado de Campeche por el gobernador Eugenio Echeverría Castellot, el 30 de octubre de 1981.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche 2000. Fue emitida el 3 de julio de 2000, mediante decreto 314 de la LVI Legislatura y bajo la gobernatura del licenciado Antonio González Curi, siendo la actual ley orgánica de nuestro Congreso estatal.

Es importante señalar que el presente estudio hace un análisis de la ley vigente y se encuentran constantes referencias a las conformaciones de grupos parlamentarios, comisiones, directiva del Congreso, todo esto es necesario aclarar que se realizó bajo la perspectiva de la legislatura actual, que es la LIX Legislatura, que fungirá en el periodo octubre 2006-septiembre 2009.

II. FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO DE CAMPECHE

En este apartado solo mencionaré cuáles son las fuentes principales del estudio del derecho parlamentario campechano, pues el contenido de las mismas se irá analizando en el desarrollo del presente discurso.

Primeramente tenemos a las Constituciones. En lo relativo a nuestra carta magna general el más importante de los artículos es el 116, fracción II, pues en él se asientan las bases generales de la representación de los habitantes del estado, la reelección no inmediata de los diputados, y la existencia del principio de representación proporcional en los legislativos estatales.

En la Constitución Política del Estado de Campeche⁵ (CPEC) encontramos altamente desarrollados los contenidos del Congreso estatal y sus integrantes, desde los artículos 14 a 17 que nos refiere a la campechanía y la ciudadanía campechana, igualmente observando los contenidos de los artículos 25 (división de poderes), 28 (residencia de los poderes), hasta llegar a los capítulos XI al XIV que abarca los artículos 29 a 58, en donde se trata los temas principales de las actividades del Congreso del Estado de Campeche (requisitos para ser diputados, incompatibilidad del mismo cargo, inmunidad, composición del Congreso, sesiones, proceso legislativo, facultades del Congreso General y de la Diputación Permanente, entre otras), no podemos omitir el capítulo XVII que trata sobre las responsabilidades de los servidores públicos y el papel del Congreso en el desarrollo de los procedimientos de responsabilidades.

La fuente más específica de la materia es la legislación, en este caso la normativa actual, Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche (LOPL) que, como ya dijimos, proviene del 2000 y su contenido es el objetivo del presente estudio.

⁵ En torno al tema histórico, basta decir que en Campeche ha habido cuatro Constituciones. La primera expedida el 7 de junio de 1861 y publicada el 7 de agosto del mismo año; la segunda tanto el proyecto como la Constitución ya aprobada fueron publicados en una edición oficial del 8 julio de 1917; la tercera, de agosto de 1957, y la cuarta de julio de 1965. *Cfr.* Collí Borges, Víctor Manuel, *Evolución constitucional del estado de Campeche*, Campeche, Instituto de Cultura de Campeche, 2007.

III. ESTATUTO DE LOS DIPUTADOS

1. *Requisitos*

En esta materia la ley se muestra omisa quedando solo la referencia constitucional que lo trata desde dos ángulos diferentes: sobre los requisitos de admisibilidad y supuestos de no admisibilidad de los ciudadanos en una diputación.

El artículo 33 que contempla los requisitos admisorios para desempeñar el cargo de diputado, que son los siguientes:

- I. Ser mexicano por nacimiento y ciudadano campechano en ejercicio de sus derechos.⁶
- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección, Este requisito en el texto original de la Constitución de 1965 contemplaba veinticinco años cumplidos al día de la elección y es en la reforma del 25 de septiembre de 1979 cuando se hizo la modificación a veintiún años que es aún vigente.
- III. Ser nativo del estado, con residencia de un año en el municipio en donde esté ubicado el distrito respectivo, inmediatamente anterior a la fecha de la elección.
- IV. Ser originario del municipio en donde esté ubicado el distrito en que se haga la elección, con residencia en el propio municipio de seis meses inmediatamente anteriores a la fecha en que aquélla se verifique; o si se es oriundo de otro estado, tener residencia cuando menos de cinco años en el de Campeche y de un año en el municipio en donde esté ubicado el distrito electoral de que se trate.

⁶ Para ser ciudadano campechano de acuerdo con el artículo 17 de la CPEC se requieren tres cosas, tener la calidad de campechano, haber cumplido dieciocho años y tener un modo honesto de vivir. La calidad de campechano se adquiere por dos vías: nacimiento o vecindad. De acuerdo con el artículo 15 de la citada CPEC el campechano por nacimiento es aquel que naciere en el territorio del estado e hijo de padres que hubieren adquirido la calidad de mexicanos, hijo de padre o madre campechano nacido fuera del territorio del estado o que naciere en el extranjero pero hijo de padre campechano o madre campechano. La calidad de campechanos por vecindad se adquiere si es un nacional originario de las otras entidades federativas con residencia en el estado de seis meses consecutivos y siendo extranjero, una vez naturalizado y teniendo la residencia en el estado de seis meses ininterrumpidos.

La ausencia eventual en cualquiera de los casos anteriores no se considerará impedimento, siempre y cuando no se conserve la vecindad de otro estado.

2. Incompatibilidades

Además de los requisitos anteriores existen siete condiciones, que en caso de actualización niegan de manera categórica la posibilidad de acceder a desempeñar el cargo de diputado, y que se encuentran contempladas en el artículo 34 de la Constitución de nuestro estado.

No podrán ser diputados: I. Los ministros de cualquier culto; II. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión que estén en ejercicio; III. Los jefes militares del Ejército Nacional y los de la Fuerza del Estado o de la policía, por el distrito o distritos donde ejerzan mando, o en donde estuvieren en servicio; IV. Los jefes de la Guardia Nacional que estuvieren en servicio activo, por el distrito o distritos donde ejerzan mando; V. El gobernador del estado, los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, los titulares de las direcciones de la propia administración, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y el procurador general de justicia; VI. Los jueces de primera instancia, electorales, menores y conciliadores, los recaudadores de rentas y los presidentes municipales, en los distritos electorales en donde ejerzan sus funciones y, VII. Los delegados, agentes, directores, gerentes, o cualesquiera que sea la denominación que reciban, de las dependencias y entidades de la administración pública federal en el estado.

3. Derechos y obligaciones

De acuerdo con los artículos 37 de la CPEC y 6o. de la LOPL, los diputados poseen una característica indispensable al desempeño de su encargo: inmunidad, la cual se traduce en dos elementos: irresponsabilidad e inviolabilidad. Son irresponsables por las opiniones que realicen en el desempeño de su encargo, dentro o fuera del recinto legislativo. Son inviolables igualmente en su libertad, claro está que existen limitaciones a este fuero del congresista, en el propio artículo de la LOPL se reconoce su responsabilidad por faltas u omisiones cometidas durante su encargo pero es necesaria la declaración de procedencia para poder proceder pe-

nalmente o privarlos de su libertad, lo cual afirma la existencia de esa inviolabilidad.⁷

En el capítulo séptimo denominado “De los Diputados”, artículos 44 a 47 se encuentran estipuladas las obligaciones de todos los diputados en el desempeño de su encargo.⁸

El artículo 44 contiene dieciocho obligaciones de todo diputado en ejercicio de sus funciones y los artículos 45 a 47 contemplan algunas precisiones sobre la ideología y actuación de éstos.

Algunas de ellas son: I. Asistir puntualmente a todas las sesiones a las que se les convoque por el Congreso o la Diputación Permanente; II. Permanecer en la cámara o salón de sesiones desde la apertura hasta la clausura de las sesiones; III. Durante los periodos de sesiones, residir en la población en donde tenga su sede el Congreso; IV. Desempeñar inexcusablemente los cargos para los cuales se les elija o designe por el Congreso, la Diputación Permanente o la Gran Comisión o Comisión de Gobierno y Administración; V. Cuando formen parte de una comisión, asistir con puntualidad a las sesiones de la misma, previo llamamiento de quien la presida; VI. Cumplir oportuna y eficazmente con todas las comisiones que se les asignen; VII. Recabar licencia de la presidencia de la directiva cuando por causa justificada necesiten abandonar el salón de sesiones durante el curso de una sesión. No se concederá permiso alguno cuando

⁷ Es interesante observar el desarrollo de estos privilegios de los parlamentarios en toda América Latina, a este efecto véase Lions, Monique, *El Poder Legislativo en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974, pp. 34 y 35. Igualmente resulta indispensable la lectura de apunte de Serna de la Garza, José María, “Derecho Parlamentario”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 346-348.

⁸ Estas obligaciones pueden ser comparadas con las que tienen los parlamentarios de otras democracias, especialmente el ejercicio será provechoso si no solo salimos de la latitud mexicana, sino de la tradición parlamentaria y nos ingresamos a la devenida de los países del *common law*, en este sentido podemos observar las labores comunes de los miembros del parlamento inglés, las cuales son en lo general, las siguientes: “a) supporting their party in votes in Parliament; b) representing and furthering the interests of their constituency; c) representing individual constituents and taking up their problems and grievances; d) scrutinizing and holding the Government to account and monitoring, stimulating and challenging the Executive; e) initiating, reviewing and amending legislation; f) contributing to the development of policy whether in the Chamber, Committees or party structure and promoting public understanding of party policies”, Select Committee on Modernisation of the House of Commons, “Revitalising the Chamber: the Role of the Back Bench Member”, Londres, House of Commons, 2007, p. 9.

la existencia de quórum se ponga en riesgo; VIII. Recabar licencia de la Presidencia de la Directiva o de la Diputación Permanente, para participar como candidatos a otro cargo de elección popular, etcétera.

Se vuelve a aclarar en el artículo 46 que independientemente de las ideologías o preferencias partidistas, los diputados en todas las tareas legislativas y de gestión que realicen tendrán como finalidad el bienestar de la población campechana en su conjunto.

Ahora, para la actuación correcta de la fracción XVII de las obligaciones que se señalan arriba, los diputados realizarán con periodicidad, individualmente o en grupo, visitas de trabajo a las comunidades urbanas y rurales de la entidad; visitas de las cuales rendirán informe, en su oportunidad, a la asamblea.

IV. INTEGRACIÓN DEL CONGRESO

1. *Sistema electoral*

El Congreso del estado se encuentra compuesto por treinta y cinco diputados, de los cuales, veintiuno son por mayoría relativa, por el sistema de distritos electorales uninominales⁹ y catorce por representación proporcional, según el sistema de listas propuestas en una circunscripción plurinominal¹⁰ (artículo 31, CPEC), estas disposiciones sobre inte-

⁹ Recordemos las palabras de Navarro, Carlos M.: “Para cumplir con uno de los principios fundamentales de todo sistema electoral, garantizar el principio de igualdad de voto, la composición cuantitativa de la cámara baja (sistema bicameral) o de la asamblea nacional (sistema unicameral) suele nombrarse por un criterio de proporcionalidad respecto al número de habitantes o electores que representan cada uno de sus integrantes, es decir, por tratar de garantizar que todos y cada uno de éstos, representen una porción sustancialmente análoga de habitantes o electores”. Véase Navarro, Carlos M., *Elecciones presidenciales y legislativas en América. Estudio comparado de veinte países*, México, IFE, 2000, p. 28.

¹⁰ Es importante recordar las palabras, aún aplicables a nuestro sistema representativo campechano, del maestro Manuel González Oropeza, quien afirmara: “Sin embargo, la forma que sigue el procedimiento legal para el nombramiento de diputados de representación proporcional no parece ser el mejor, ya que se deja al libre juego de intereses o compromisos partidistas la representación de la ciudadanía, que en la inmensa mayoría de los casos, desconoce a los que serán sus posibles representantes en las cámaras del Congreso, lo que trae como consecuencia que un grupo de población pudiera estar representado por personas ajenas totalmente a las necesidades y demandas de dicha pobla-

gración de las legislaturas y el tema de la reelección está reglamentada directamente en la Constitución general, artículo 116, fracción II.

Estos diputados son electos en su totalidad para el plazo de tres años, no pudiendo ser reelectos para el periodo inmediato (artículo 32 CPEC). Ese ejercicio de funciones por tres años es lo que la LOPL denomina legislatura, la cual deberá enumerarse en romanos (artículo 3o. LOPL). El tema más importante en lo relativo al tiempo del encargo es sobre la efectividad del ejercicio en un tan corto periodo, es por esto que la doctrina considera reflexionar sobre la posibilidad de la reelección o la ampliación del tiempo, lo que permitiría una profesionalización de nuestros diputados, con la consecuencia de una más efectiva tarea legislativa. Inclusive existen estudios que determinan la necesidad de instruir a los futuros diputados, para que cuando tomen efectivamente su encomienda¹¹ ya tengan un andamiaje suficiente para ejercer correctamente desde el primer día de su mandato y maximizar su labor.

2. Validez de la elección, toma del cargo e integración de la legislatura

El proceso de integración de la nueva legislatura se encuentra estipulado en el artículo 10 de la LOPL, señalando una ceremonia que por su materia es de relevante importancia. La ceremonia de integración del Congreso como se contempla en la ley consta de siete partes: I. Reconocimiento de los diputados asignados; II. Publicación para la convocatoria para la celebración de la ceremonia de toma de protesta e integración de la primera directiva; III. Celebración de la ceremonia de toma de protesta e integración de la primera directiva; IV. Cierre de la sesión.

ción”. González Oropeza, Manuel, “Participación ciudadana como complemento del gobierno representativo”, en Orozco Henríquez, José de Jesús (comp.), *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p. 257.

¹¹ “There is a very limited time for new Members to learn about the work of the House before they become inundated with constituency and party obligations. Clearly there needs to be a fairly intense learning process that helps new Members cope with the first few weeks and months of their new job. There is so much to learn that any initial in-
struction must be followed by a longer period of informal learning on the job”. Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *op. cit.*, nota 8, p. 16.

V. FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO Y ORGANIZACIÓN POLÍTICA

El Congreso del Estado de Campeche para su funcionamiento se integra de la siguiente manera: Pleno, Diputación Permanente y comisiones.

1. *Pleno*

A. *Instalación*

Este tema, que no estaba en el capítulo especial —atendiendo a la técnica legislativa empleada— en la ley abrogada, ahora se encuentra en una sección independiente (artículo 11, sección segunda, capítulo segundo) que lleva, como denominación, ese título, lo que permite una idea muy clara de cuál debe ser el proceso de instalación del Congreso.

El primer día del mes de octubre del año de la elección¹² a las 11:00 horas, los diputados que hayan rendido la protesta legal, reunidos en el Congreso, procederán a la instalación de la legislatura y a la apertura del primer periodo de sesiones del primer año de su ejercicio constitucional, encabezados por la Directiva ya electa anteriormente y de acuerdo al orden del día previsto en el artículo 63 de la ley en comento, el cual es: I. Pase de lista; II. Declaración de existencia de quórum; III. Declaración de apertura de la sesión, número, hora, día, mes y año;¹³ IV. Declaración de la constitución e instalación de la legislatura; V. Declaración de apertura del periodo; VI. Entrega y recepción de la documentación requerida para la constitución de los grupos parlamentarios; y VII. Declaración de clausura de la sesión, con mención de la hora, día, mes y año en que ocurra y citación para la celebración de la próxima sesión.

¹² Por decreto núm. 1o. de octubre de 2006, publicado en el *Periódico Oficial* del 6 de octubre de 2006, se declaró legítimamente constituida e instalada al LIX Legislatura del Congreso del Estado de Campeche.

¹³ Respecto a este párrafo, el artículo en comento señala que el presidente de la directiva electa deberá de expresarse en estos términos: “Se declara legalmente constituida e instalada la (número) Legislatura del H. Congreso del Estado de Campeche”.

B. De la Directiva del Congreso

a. Elección e integración

La Directiva del Congreso se integra por siete diputados, de la manera siguiente: un presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios. Tanto los vicepresidentes como los secretarios estarán asignados por número ordinal. Para evitar la arbitrariedad en la elección de dicha Directiva, será necesario que en ella estén representados todos los grupos parlamentarios, respetándose además el principio de equidad y género.

La elección de la Directiva deberá realizarse, en una sesión especialmente integrada para ese fin,¹⁴ un día antes de que concluya el periodo de receso, a convocatoria de la Diputación Permanente. Dicha convocatoria especifica la ley, no tendrá carácter de decreto, ni de acuerdo sino de citatoria y deberá ser suscrita por los dos secretarios de dicha Diputación Permanente y publicada en el *Periódico Oficial del Estado*.

b. Atribuciones

Dentro de las atribuciones del presidente de la Directiva podemos contar las siguientes: I. Abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones; II. Determinar los trámites que deban seguirse en los asuntos con que se dé cuenta al Congreso; III. Conducir los debates y las deliberaciones.

Las atribuciones de los vicepresidentes son las siguientes: I. Auxiliar al presidente en el desempeño de sus funciones; II. Sustituir, por su orden, al presidente en sus faltas; III. Llamar al orden al presidente, ya por sí o a excitativa de alguno de los diputados.

El primer secretario como lo considera el artículo 20 tiene ocho atribuciones entre las cuales están las siguientes: I. Pasar lista de asistencia

¹⁴ Por decreto núm. 2, del 1o. de octubre de 2006, publicado en el *Periódico Oficial* el 6 de octubre de 2006. Se abrió el primer periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio constitucional, instalándose la Directiva del Congreso. En el acuerdo núm. 8 del 30 de marzo de 2007, se declaró electa la Directiva del Congreso del Estado de Campeche que fungiría durante el segundo periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio constitucional. Y por último es el acuerdo 19 del 29 de septiembre de 2007 de la Diputación Permanente, mediante el cual se eligió a la Directiva del Congreso del Estado de Campeche, que fungiría durante el primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la LIX Legislatura, misma que se encuentra actuando hasta ahora 30 de octubre de 2007.

y constatar la existencia de quórum; II. Dar cuenta a la asamblea, previo acuerdo del presidente, con los asuntos en cartera; III. Extender las actas de las sesiones y firmarlas en unión del presidente y del segundo secretario.

Y por ultimo son tres las atribuciones señaladas para los secretarios, como lo dispone el artículo 21: I. Auxiliar al primer secretario en el ejercicio de sus funciones; II. Sustituirlo, por su orden, en sus faltas, y III. Las demás que le señalen esta ley y otras disposiciones legales y reglamentarias.

C. Sesiones

a. Periodos

El Congreso del Estado de Campeche funciona bajo esta ley en dos periodos ordinarios de sesiones y dos de receso por cada año de su ejercicio constitucional,¹⁵ distribuidos de la siguiente manera: a) Primer ordinario: 1o. de octubre al 20 de diciembre y segundo ordinario: 1o. de abril al 30 de junio; b) Primer receso: 21 de diciembre al 30 de marzo y segundo receso: 1o. de julio al 30 de septiembre.¹⁶

¹⁵ La labor anual nos recuerda a la tradición parlamentaria anglosajona denominada *The Queen in Parliament*, específicamente lo relativo a la apertura anual de las sesiones del parlamento inglés, que está coronada con una sesión altamente protocolaria y colorida, el llamado *The State Opening of Parliament* del que se puede decir lo siguiente: “A parliament last for a maximum of five years and runs from one general election to the next, it is broken up into sessions which typically last for about a year. State Opening is an integral feature of the parliamentary calendar because it marks the beginning of a parliamentary session and sets out the Government’s agenda for that session. It usually takes place in November but at other times if there is a general election” en “State Opening of Parliament, Briefing Paper”, The House of Lords, Reino Unido, 2006.

¹⁶ Los tiempos parlamentarios están contemplados en el artículo 41 de la CPEC, cabe mencionar que este artículo ha sido reformado tres veces. La redacción original de 1965 indicaba que el Congreso tendría un periodo de sesiones que comenzaría el 7 de agosto y fenecería el 31 de diciembre y un segundo periodo que iniciaba el 1o. de marzo y terminaba el 31 de mayo, pudiéndose prorrogar ambos por quince días. La primera reforma de abril de 1992 modificó la fecha de inicio del primer periodo ordinario, ahora siendo el 2 de octubre y las fechas de segundo periodo ordinario, ahora siendo del 1o. de abril al 30 de junio. La segunda reforma de junio de 1996 modificó solamente el inicio del primer periodo ordinario adelantándolo un día, ahora sería el 1o. de octubre y la tercera reforma

Durante los periodos ordinarios, se debe sesionar cuando menos dos veces por semana, pero si el buen despacho de los negocios lo exige se sesionará semanalmente las veces que sea necesario.

También si la necesidad de su actividad así lo requiere puede funcionar en periodos extraordinarios de sesiones, pero estos se ajustarán a los casos previstos por la Constitución Política del Estado.

b. Naturaleza

Las sesiones del Congreso podrán ser públicas o privadas (artículo 58).

Pública es aquella a la que cualquiera persona mayor de edad tiene acceso, antes de que la misma se inicie. Iniciada la sesión las puertas de la cámara o salón de sesiones deberán cerrarse y permanecer así hasta su clausura, con la finalidad de evitar que se distraiga la atención de los legisladores.

Reservada es aquella a la cual sólo tienen acceso los diputados y el personal al servicio del Poder Legislativo. En ella se tratarán (artículo 60): I. Los asuntos que por su naturaleza exijan reserva; II. Los asuntos de carácter interno del Congreso; III. Las acusaciones en contra de los diputados y demás servidores públicos dependientes del Poder Legislativo; IV. Las acusaciones en contra del gobernador y titulares de las dependencias de la administración pública del estado; V. Las acusaciones en contra de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado; VI. Las acusaciones en contra de los presidentes de ayuntamientos y juntas municipales, y VII. Los asuntos que a juicio de la presidencia del Congreso lo requieran.

En este tipo de sesiones, bajo pena de sanción, queda estrictamente prohibido a quienes tengan acceso a ella, divulgar lo tratado.

D. Protocolo o ceremonial

Existe un apartado especial en la ley en comento que integra los artículos 93 a 109 en donde se dan algunas consideraciones sobre: *a.* El modo de proceder en las declaraciones según sea la naturaleza de la se-

que es el texto vigente modificaría solamente la fecha de conclusión del primer periodo ordinario del 31 de diciembre al 20 de diciembre.

sión, por ejemplo, si es una sesión de apertura de un periodo ordinario de sesiones, si es una clausura de periodo ordinario de sesiones, si es de inicio de un periodo de receso o su conclusión; *b*. La forma en la que asumen el cargo los nuevos integrantes de una directiva y como se encuentran integrados aquellos en el presidium; además contempla también la distribución de los integrantes del presidium en aquellas sesiones a las que concurran el gobernador del estado, el presidente del Tribunal Superior de Justicia y el presidente de la República, al igual que el protocolo que se seguirá para estas sesiones solemnes.

2. *Comisión Permanente*

Esta institución de origen histórico incierto pero cultural eminentemente hispánica,¹⁷ tiene su reglamentación, en nuestro derecho parlamentario actual, en el capítulo decimotercero integrado por los artículos 90 a 92.

La Diputación Permanente se integra con los miembros de la Gran Comisión, los cuales tendrán las mismas funciones salvo los vocales que serán denominados secretarios segundo y tercero de la Diputación. No necesitan para asumir el cargo de protesta alguna.

La Diputación Permanente deberá sesionar una vez por semana o cuando así lo disponga su presidente o tenga lugar alguno de los casos que ameriten su intervención, en términos de la Constitución Política del Estado de Campeche.

La Diputación Permanente ejercerá en los periodos de receso del Congreso del Estado y tendrá las atribuciones, en lo conducente, que se en-

¹⁷ De acuerdo con el pensamiento Jorge Carpizo, la Comisión Permanente tiene su origen en la Constitución gaditana de 1812, pues en su artículo 157 estipulaba la existencia de una Diputación Permanente de Cortes integrada por siete miembros, era nombrada antes de separarse las Cortes y su existencia sería durante el periodo de entre cortes. Para otros autores como Guillermo Cabanellas, esta institución tiene un origen más antiguo, pues ya estaban contempladas en las Cortes del Reino de Aragón y otros como Gonzalo del Castillo señala que inclusive ya estaban presentes en Navarra y en los Estados particulares que integraban la Confederación Catalana-Aragonesa y tenían entre sus funciones, mantener la vigencia de los fueros y otros asuntos económicos y administrativos. Dienheim Barriquete, Cuauhtémoc M. de, "La Comisión Permanente. Análisis, evaluación y crítica a una institución parlamentaria", en Alfonso Jiménez, Armando, Dieheim Barriquete, Cuauhtémoc y Eraña Sánchez, Miguel Ángel (coords.), *Tópicos de derecho parlamentario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 59 y 60.

cuentran señaladas en los artículos 17 y 19 a 21 de la LOPL y que son las atribuciones señaladas para los integrantes de la Directiva del Congreso.

3. *Comisiones*

Son estas instituciones del derecho parlamentario, de las más caras, pues en ellas se realiza una enorme labor de la actividad del Congreso o de la legislatura, en su seno se hacen las discusiones de ponderación entre el fenómeno jurídico y el político, es por eso que su labor será benéfica o perjudicial en razón de la calidad de lo que se discuta y de quien lo discuta. Recordamos bien las palabras del maestro Manuel González Oropeza, sobre las comisiones del Congreso de los Estados Unidos:

Las comisiones del Congreso de los Estados Unidos, por ejemplo, son unánimemente consideradas como las forjadoras de las políticas públicas. En sus salones y en los de las subcomisiones es donde se discuten con gran pasión y extensión las medidas legislativas que se llevan al salón general de las respectivas cámaras para ser votadas en definitiva.¹⁸

Para el estudio de las comisiones de las cuales actuará el Congreso del Estado de Campeche es necesario diseccionarlas, como lo hace la propia ley, en los capítulos cuarto, quinto y sexto de la presente ley, abarcando los artículos del 22 a 43, en tres clasificaciones: *a)* Comisiones extraordinarias; *b)* Comisiones de dictamen legislativo u ordinarias, y *c)* Comisiones especiales.¹⁹

A. *Comisiones extraordinarias*

Las disposiciones sobre las comisiones extraordinarias se encuentran contempladas en el capítulo cuarto que recibe la denominación de “Comisiones Extraordinarias” y que contempla los artículos 22 a 30 de la ley en comento.

¹⁸ González Oropeza, Manuel, “Las comisiones del Congreso de la Unión en México”, *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión-UNAM, 1994, pp. 81 y 82.

¹⁹ En el acuerdo 02, del 3 de octubre de 2006, publicado en *Periódico Oficial* del 11 de octubre del mismo año, se declararon formalmente integradas las comisiones extraordinarias y ordinarias o de dictamen legislativo del Congreso del Estado de Campeche.

a. Gran Comisión

Es materia de la sección primera “De la Gran Comisión de Gobierno” del capítulo cuarto.

Esta comisión que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 tiene la tarea de la conducción y coordinación de las tareas legislativas, políticas, administrativas y de gobierno del Poder Legislativo, se encuentra integrada de la siguiente forma: I. Presidente, el coordinador del grupo parlamentario mayoritario; II. Vicepresidente, el coordinador del grupo parlamentario que conforme la primera minoría; III. Secretario, el primer subcoordinador del grupo parlamentario mayoritario; IV. Primer vocal, el coordinador del grupo parlamentario que conforme la segunda minoría, y V. Segundo vocal, el segundo subcoordinador del grupo parlamentario mayoritario.

La Gran Comisión se integra e instala en la segunda sesión ordinaria que celebre el Congreso durante el primer periodo ordinario de sesiones de su primer año de ejercicio constitucional.

Los que integren la Gran Comisión ejercerán sus cargos durante todo el ejercicio de la legislatura.

Para la validez de los acuerdos que adopte se requerirá la Presidencia de cuando menos la mitad más uno de sus integrantes, incluyendo a su presidente, salvo licencia o comisión, en cuyo caso la presencia requerida será la del vicepresidente.

La Gran Comisión tiene las atribuciones siguientes: I. Conducir las relaciones del Poder Legislativo con los poderes Ejecutivo y Judicial del estado, con los poderes federales y con los de las otras entidades federativas así como con las autoridades municipales y los particulares; II. Representar al Poder Legislativo en ceremonias oficiales y actos cívicos y culturales a los cuales expresamente se invite al Congreso, así como en toda clase de actos y negocios jurídicos, ya sean administrativos o judiciales, ante tribunales del fuero común o federal; III. Elaborar el proyecto de presupuesto anual de egresos del Poder Legislativo; IV. Proponer a la asamblea las planillas para la integración de las comisiones especiales; V. Fungir como Diputación Permanente en los periodos de receso del Congreso.

b. Comisión de Vigilancia

Todo lo referente a la Comisión de Vigilancia se encuentra estipulado en la sección segunda del capítulo cuarto, que abarca los artículos 28 a 30.

La Comisión de Vigilancia se instituye para coordinar las relaciones entre el Congreso y la Auditoría Superior del Estado, evaluar el desempeño de esta última y constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos.

La Comisión de Vigilancia se integrará en la forma siguiente: I) Presidente, uno de los integrantes del grupo parlamentario que represente la primera minoría o del grupo parlamentario mayoritario que cumpla con el perfil que la propia ley señala; II) Vicepresidente, uno de los integrantes del grupo parlamentario mayoritario o de la primera minoría, según lo que resulte de lo previsto en la fracción I; III) Secretario, uno de los integrantes del grupo parlamentario mayoritario; IV) Primer vocal, uno de los integrantes del grupo parlamentario que represente la segunda minoría, y V) Segundo vocal, uno de los integrantes del grupo parlamentario mayoritario.

La presidencia de esta comisión debe ser ocupada preferentemente por un diputado que posea título profesional en contabilidad con conocimientos de auditoría o en administración.

Las atribuciones de esta comisión son: I. Ser el conducto de comunicación entre el Congreso y la Auditoría Superior; II. Turnar a la Auditoría Superior el Informe de Avance de Gestión Financiera y la Cuenta Pública del Estado y de los Municipios; III. Presentar a la comisión respectiva, el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública, para la emisión del correspondiente dictamen con proyecto de decreto sobre la aprobación o no aprobación de dicha cuenta; IV. Conocer el Programa Anual de Actividades que elabore la Auditoría Superior del Estado; V. Citar al auditor superior del estado para conocer en lo específico el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública.

B. De las comisiones de dictamen legislativo

El estudio y dictamen de las iniciativas, proyectos y demás asuntos cuya resolución sea de la competencia del Congreso del Estado de Campeche, salvo aquellos que se encuentren reservados para conocimiento de otro órgano estarán a cargo de las comisiones de dictamen legislativo u ordinarias.²⁰

²⁰ A manera de comparativo, en el Parlamento Europeo existen veinte comisiones parlamentarias permanentes: a) Políticas interiores: Comisión de Presupuestos; Comisión de Control de Presupuestario; Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios; Comisión de

a. Denominaciones

Las comisiones de dictamen legislativo son: I. Puntos Constitucionales y Gobernación; II. Finanzas, Hacienda Pública, Control Presupuestal y Contable y Patrimonio del Estado y de los Municipios; III. Desarrollo Social; IV. Fomento y Desarrollo Agropecuario y Forestal; V. Desarrollo Industrial, Fomento Económico y Desarrollo Turístico; VI. Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas; VII. Salud, Preservación del Medio Ambiente y Recursos Naturales; VIII. Educación, Cultura y Deporte; IX. Procuración e Impartición de Justicia, Seguridad Pública, Protección Civil y Derechos Humanos; X. Fomento y Desarrollo Pesquero; XI. Fortalecimiento Municipal y, XII. Equidad y Género, Atención a Grupos Vulnerables y Etnias Indígenas.

b. Integración

Cada comisión se encontrará compuesta de cinco diputados, electos por plantilla en votación nominal a propuesta de los grupos parlamentarios, de la siguiente manera: *a.* Un presidente; *b.* Un secretario, y *c.* Tres vocales, designados por número ordinal, los cuales desempeñarán su encargo todo el ejercicio de la legislatura. Y en la integración de éstas se debe representar a todos los grupos parlamentarios, respetándose el principio de equidad de género.

c. Competencia

La competencia de las comisiones de dictamen legislativo será la que se derive de su denominación, en correspondencia las respectivas áreas del gobierno del estado, particularmente de la administración pública estatal y de los gobiernos municipales.

Empleo y Asuntos Sociales; Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria; Comisión de Industria, Investigación y Energía; Comisión de Mercado Interior y de Protección al Consumidor; Comisión de Transportes y Turismo; Comisión de Desarrollo Regional; Comisión de Agricultura; Comisión de Pesca; Comisión de Cultura y Educación; Comisión de Asuntos Jurídicos; Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior; Comisión de Asuntos Constitucionales; Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género y Comisión de Peticiones. *b)* Políticas exteriores: Comisión de Asuntos Exteriores; Comisión de Desarrollo y Comisión de Comercio Internacional.

El estudio y dictamen de los asuntos relativos a normas y prácticas parlamentarias así como a trabajo y previsión social están a cargo de la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación; los concernientes a temas sobre menores y discapacitados a la Comisión de Equidad y Género, atención a Grupos Vulnerables y Etnias Indígenas, y los del ramo de contraloría a las Comisión de Finanzas, Hacienda Pública, Control Presupuestal y Contable y Patrimonio del Estado y de los Municipios.

d. Procedimiento

La forma de actuar de las comisiones, tal y como lo disponen los artículos 37 a 41, es la siguiente.

Cuando reciba la presidencia de una comisión el asunto que se turne al conocimiento de ésta, de inmediato citará a los demás integrantes de la misma, determinando el día y la hora en que deberán reunirse para sesionar. Las sesiones deberán realizarse en las instalaciones del Palacio Legislativo. Para la validez de las sesiones y de los dictámenes se requerirá mayoría de concurrencia y de votos de los integrantes de la comisión. El miembro de una comisión que disienta de lo dictaminado por la mayoría expresará sus razones por escrito, mismo que deberá agregarse al dictamen como voto particular para hacerlo del conocimiento de la asamblea. Las sesiones de las comisiones podrán ser públicas o privadas, según lo determine su presidente, atendiendo a la naturaleza del asunto. Las comisiones podrán citar a los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, centralizada o descentralizada, para que informen cuando se estudie y discuta una ley o asunto relativo a su dependencia, entidad o cargo. Si una comisión juzgare necesario llevar a consulta pública el asunto turnado a su consideración, para su mejor resolución, lo hará del conocimiento de la Gran Comisión o Comisión de Gobierno y Administración para que ésta se encargue, en unión de aquélla, de convocar y realizar los correspondientes foros.

Toda comisión deberá emitir dictamen sobre el asunto que se le turne en un plazo no mayor de quince días, contados a partir de la fecha en que su presidente lo reciba. Si para la emisión del dictamen se ameritase la consulta pública, el término se contará a partir del día siguiente a aquel en que se realice el foro de presentación de conclusiones.

Si por la naturaleza del asunto se requiriese de un plazo mayor para la emisión del dictamen, el Congreso a petición del presidente de la comi-

sión, formulada antes de que expire el plazo, podrá prorrogarlo por un lapso no mayor a treinta días.

Los dictámenes deberán redactarse en forma clara y sencilla, exponiendo las razones y fundamentos jurídicos en los que se sustenten, divididos en una parte expositiva o de antecedentes, una parte considerativa o de razonamientos y, finalmente, en un punto de acuerdo o de decreto; precisándose la fecha en que se emitan. El dictamen será firmado por todos los integrantes de la comisión que estén de acuerdo con el mismo.

Cuando la índole de un asunto amerite que deba ser objeto de estudio por más de una comisión, las mismas trabajarán unidas para emitir dictamen conjunto, con la finalidad de evitar dictámenes contradictorios. Cuando existan varias iniciativas sobre un mismo asunto o cuyos temas se relacionen entre sí, procederá su acumulación para ser analizadas, discutidas y resueltas todas ellas de manera conjunta, esto es, en un sólo dictamen.

C. Comisiones especiales

Las comisiones especiales son aquellas que de manera transitoria el Congreso puede crear y cuya duración y objeto será el que se fije de acuerdo con su creación.

Estas comisiones se encontrarán integradas con el número de diputados que el Congreso determine se requiera en cada caso en particular, sin que el número pueda ser menor de tres ni mayor de cinco miembros. En el momento de la integración de las comisiones, se definirá la función de cada uno de sus integrantes.

Actualmente existe una comisión especial actuando de manera permanente, me refiero a la denominada Comisión de Asuntos de la Frontera Sur. En el acuerdo número 15 del 17 de mayo de 2007 se declaró reestablecida esta comisión, que tiene como objetivo coadyuvar al desarrollo económico y social de la región, la cual deberá estar integrada con cinco diputados al tenor de la normativa vigente. Entre algunas de sus atribuciones están las siguientes: 1. Establecer vínculos de colaboración institucional e intercambio de información con sus similares del Congreso de la Unión y de las entidades federativas que conforman la frontera sur; 2. Conocer de acciones para fortalecer la cultura de respeto al estado de derecho, a la democracia, a la tolerancia y la pluralidad ideológica y étnica en la región de la frontera sur; 3. Sugerir fórmulas adecuadas de distri-

bución presupuestal para el desarrollo social y económico de la región, etcétera. En el Acuerdo número 20 del 28 de mayo de 2007, publicado en *Periódico Oficial* del 7 de junio, en sincronía con el citado acuerdo número 15, quedó integrada la comisión especial a que hace referencia, con un presidente, un secretario y tres vocales.²¹

4. Grupos parlamentarios

Los grupos parlamentarios son las formas de organización que deberán adoptar los diputados con igual afiliación de partido para coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo y orientar y estimular la formación de criterios comunes en la deliberación en que participen sus integrantes.²² Sólo los diputados de la misma afiliación de partido podrán integrar un grupo parlamentario.

Un grupo parlamentario estará constituido por un mínimo de tres diputados, de los cuales uno será coordinador y hasta tres subcoordinadores.²³

²¹ En el acuerdo número 23 del 23 de julio de 2007, publicado en el *Periódico Oficial* del día siguiente, se declararon integradas las comisiones especiales que tendrían a su cargo el análisis del cuarto informe que sobre el estado general guarda la administración pública, las cuales fueron: la Comisión Especial de Desarrollo Político, la Comisión Especial de Desarrollo Económico y la Comisión Especial de Desarrollo Social, cada una apoyada por comisiones ordinarias o de dictamen legislativo.

²² En el Parlamento Europeo, por su conformación tan plural, a las instituciones que reúnen a los grupos con afinidad ideológico-política, se les llama “grupos políticos” y en artículo 29 del Reglamento del Parlamento se menciona: “todo grupo político deberá estar integrado por diputados elegidos en al menos una quinta parte de los Estados miembros. El número mínimo de diputados necesario para constituir un grupo político será de 19”, actualmente existen siete grupos políticos: 1. El Partido Popular Europeo, es el más grande con aproximadamente 268 miembros. 2. El Partido de los Socialistas Europeos, es el segundo en orden, con 200 diputados. 3. El Grupo de la Alianza de Liberales y Demócratas por Europa. 4. El Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea. 5. El Grupo Confederado de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica. 6. El Grupo Independencia y Democracia. 7. El Grupo Unión por la Europa de las Naciones. Véase la página del Parlamento Europeo: <http://www.europarl.europa.eu/>.

²³ En el acuerdo 01, del 3 de octubre de 2006, publicado en el *Periódico Oficial* del 11 de octubre de 2006 se declararon instalados los grupos parlamentarios, conformándose tres: grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, con trece diputados; grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con tres diputados, y grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con dieciséis diputados.

En el salón de sesiones cada grupo parlamentario tiene sus curules. Aquellos diputados, que por no alcanzar el mínimo o por no satisfacer los requisitos, no puedan integrar un grupo parlamentario, tienen las mismas consideraciones que los que si estén integrados como tales.

Corresponde a los coordinadores de los grupos parlamentarios, asistidos de sus respectivos subcoordinadores, realizar las tareas de coordinación con la Mesa Directiva y las comisiones del Congreso. Al igual para un mejor desarrollo de las labores de la legislatura, los coordinadores podrán agruparse para realizar tareas conjuntamente.

5. *Votación*

Todo asunto sobre el cual el Congreso deba emitir una resolución será sometido al voto de sus integrantes, (artículo 78 LOPL). Las formas de votación son: *a)* nominal; *b)* económica, y *c)* por cédula.

A. Nominal

Ya habíamos señalado que las votaciones nominales²⁴ de acuerdo con el artículo 81 se darán cuando el Congreso tenga que aprobar, modificar o desechar dictámenes, iniciativas o proyectos de ley, decreto o acuerdo, las minutas de estos, además de los casos en que expresamente lo señalen las leyes o que el presidente de la Directiva juzgue necesario.

²⁴ El procedimiento de las votaciones nominales es el siguiente: I. Cada uno de los diputados, comenzando por la derecha del presidente, se pondrá de pie y dirá en voz alta su nombre y apellidos, añadiendo: “SÍ” o “NO”. La abstención será computada como voto a favor y el no ponerse de pie, o de hacerlo pero sin manifestar el sentido de su voto, hará al responsable sujeto de una sanción; II. Acto seguido, el primer secretario preguntará en voz alta, por dos veces, “¿Falta algún diputado por votar?”. Si no obtiene respuesta, la Directiva procederá a emitir su voto conforme al orden siguiente: primero votará el cuarto secretario, luego el tercer secretario, a continuación el segundo secretario, después el primer secretario, acto seguido el segundo vicepresidente, inmediatamente el primer vicepresidente y, por último, el presidente; III. El primer secretario tomará nota de quienes voten en favor y quienes voten en contra, para que en su oportunidad haga los cómputos respectivos e informe a la asamblea leyendo primero los nombres de quienes hubieren votado en contra y después los de quienes hubieren votado en favor, así como el número total de votos emitidos en uno y otro sentido. Hecho lo anterior, el presidente declarará en voz alta si el asunto por el cual se tomó la votación quedó o no quedó aprobado.

B. *Económica*

Este tipo de votación, de acuerdo con lo que establece la ley, procederá cuando no esté expresamente estipulada la procedencia de alguno de los otros dos tipos, indicando, entonces, su actualización por un criterio de exclusión con respecto a sus homólogas.

C. *Por cédula*

Las votaciones por cédula²⁵ sólo tendrán lugar cuando se trate de elegir personas, y en caso de que no esté previsto que sea por votación nominal.

VI. PROCEDIMIENTOS

1. *Proceso legislativo*

Este tema se encuentra contemplado en el capítulo décimo, titulado “De la formación de las leyes, decretos y acuerdos”; capítulo undécimo, titulado “De los debates”, y capítulo duodécimo, “De las votaciones”, que abarca los artículos 68 a 89 de la ley en comento.

Es necesario aclarar que al hablar de este tema es indispensable acudir a la Constitución del estado, en especial a los artículos 46 a 53, ya que contienen disposiciones que en la ley se dan por supuestas pero que el comentario que ahora desarrollamos lo consideraríamos incompleto al no señalarlas.

²⁵ Se efectúa de la manera siguiente: I. Anunciada la votación, la presidencia concederá un receso durante el cual el segundo secretario repartirá a los diputados las cédulas o papeletas en las que los electores anotarán, de su puño y letra, el nombre y cargo de la persona o personas a las que otorguen su voto. Tratándose de planillas bastará que anoten el nombre de quien la encabece. Los diputados podrán firmar las cédulas que emitan; II. El primer secretario por orden de lista llamará a los diputados para que depositen su voto en el ánfora o urna que al efecto se coloque; III. Concluida la votación el segundo secretario extraerá del ánfora, una a una, las cédulas depositadas y las leerá en voz alta para que el primer secretario tome nota de los resultados y, al agotarse el contenido del ánfora, haga el cómputo de votos y proclame los resultados, y IV. Cuando en la votación hubiere empate, se repetirá ésta hasta por dos veces más; si a la tercera vez persiste el empate el presidente de la Directiva decidirá expresando su voto de calidad.

A. *Iniciativa*

Las iniciativas o proyectos de ley, decretos o acuerdos deberán de presentarse, por sus responsables por escritos y firmadas, al igual que deberán de contener una exposición de motivos, señala el artículo 68 de la ley en comento.

De acuerdo con el artículo 46²⁶ de la Constitución, el derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al gobernador del estado; II. A los diputados al Congreso del estado; III. A los ayuntamientos en asuntos del ramo municipal; IV. Al Tribunal Superior de Justicia, en materia de su competencia, y V. A los órganos públicos autónomos, exclusivamente en materia de su competencia.

Una vez recibida la propuesta, iniciativa o proyecto, ésta se dará a conocer en sesión a la asamblea en la cual puede suceder una de dos cosas: I. Se hará la lectura íntegra de la misma cuando los miembros de la asamblea legislativa no posean una copia de la misma; o, II. Se omite la lectura de la iniciativa o proyecto y solo se hace la de la exposición de motivos, cuando los integrantes de la asamblea posean una copia de dicha iniciativa o proyecto.

B. *Discusión*

Una vez hecho lo anterior, el presidente de la Directiva hará que se turne a la o las comisiones de dictamen legislativo que corresponda.

Una iniciativa o proyecto también puede ser discutida y resuelta sin ser estudiada en comisiones, sino directamente ante la asamblea si así lo aprueban la mayoría de los diputados presentes en la sesión, en cuyo caso la minuta de ley, decreto o acuerdo se deberá redactar y considerar en la misma sesión o la inmediata siguiente (artículo 70 LOPL).

Una vez turnada la iniciativa a las comisiones se procede al estudio de la misma de lo cual puede acontecer: I. Aprobación en su integridad; II. Aprobación con modificaciones; o, III. Rechazo de la iniciativa.

²⁶ Este artículo constitucional ha sido reformado en dos ocasiones: la primera fue en septiembre de 1979, modificándose su fracción tercera, otorgándose la facultad a los ayuntamientos en los asuntos del ramo municipal, y la segunda fue en enero de 2006, otorgándole esta facultad a los órganos públicos autónomos, dentro de la esfera de su competencia.

En caso de aprobación, el dictamen deberá contener la minuta de proyecto, decreto o acuerdo. Una vez realizado esto, se hará del conocimiento de la asamblea mediante su lectura y la de la iniciativa que lo provocó, salvo el caso de que dicha iniciativa se encuentre en posesión de los asambleístas o cuando por consenso mayoritario la asamblea determine dispensarla.

Otro caso en el que se omite la lectura del dictamen de las comisiones es cuando este sea, en su texto, similar en todas y cada una de las partes de la iniciativa o cuando las modificaciones hayan sido de estilo o redacción y en caso de que alterara el fondo se leerá únicamente la parte o partes afectadas.

Una vez sucedido lo anterior se procede a la discusión en la asamblea del dictamen;²⁷ para este momento de la introducción a la vía jurídica de una nueva disposición, la ley en comento contempla los capítulos de “Debate” y “Votación”, para especificar y esclarecer cuál es el mecanismo bajo el que se manipula a favor del pueblo la embrionaria ley.

C. Aprobación

Una vez llegado al punto de la aprobación o no del dictamen por el Congreso se abre una bifurcación en el camino de la creación de la nueva ley.

Señala el artículo 81 que para la aprobación, modificación o desencañamiento de dictámenes, iniciativas o proyectos de ley, decreto o acuerdo, y las minutas de estos las votaciones deberán ser nominales.

El primer supuesto es la no aprobación del dictamen de lo cual se procederá a retornarlo a las comisiones que lo elaboraron para su modificación de acuerdo con las consideraciones resultantes del debate y su nueva puesta a consideración de la asamblea en un plazo que no deberá de exceder de ocho días.

²⁷ Los debates en el Pleno de la Cámara de Diputados son acordes con la tradición del parlamentarismo continental pues los diputados hablan desde el estrado. A diferencia de esto en la Cámara de los Comunes del Parlamento Inglés se habla desde su escaño. Como producto de la síntesis de las tradiciones continental y anglosajona, el Parlamento Europeo tiene una forma de hemiciclo, como en los continentales pero los diputados hablan desde su escaño, lo cual lo convierte en un modelo de parlamentarismo sin precedente y digno de análisis. Ver la página *web* del Parlamento Europeo para mayor detenimiento en el estudio, <http://www.europarl.europa.eu/>.

Segundo supuesto es la aprobación del dictamen, que como dice la fracción V del artículo 69, LOPL "...La aprobación del dictamen conlleva a la aprobación de la iniciativa o proyecto, si aquel se emitió recomendado su aprobación...".

D. Sanción

Una vez aprobado el dictamen se turna éste al Ejecutivo para su sanción y resultada aprobatoria la misma, su promulgación y publicación en el *Periódico Oficial del Estado*.

En el supuesto señalado nos encontramos frente a la posibilidad de que la sanción no resulte aprobatoria, de donde devienen la devolución del dictamen y la iniciativa para un nuevo estudio; una vez aprobado por segunda vez dicho dictamen, el remitirlo al Ejecutivo es para los efectos de su promulgación y publicación, ya que de acuerdo con el artículo 50 constitucional el Ejecutivo solo puede hacer uso de la facultad de veto una sola vez.

2. Otros procedimientos

De acuerdo con el artículo 53 constitucional, el Ejecutivo del estado no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso cuando éste se encuentre ejerciendo las funciones de cuerpo electoral o de jurado, o en el caso de declaración de acusación a un alto funcionario de la administración del estado, por delitos oficiales. Igual impedimento tienen el Ejecutivo sobre las convocatorias expedidas por la Diputación Permanente, a sesiones extraordinarias para la designación de un gobernador interino y al Congreso a sesiones extraordinarias para elegir gobernador provisional.

Lo anterior nos lleva al análisis del contenido de los artículos 89 a 101 de la CPEC, procedimientos políticos en los cuales el Congreso tiene un papel preponderante, ya fuere fungiendo como jurado de sentencia o jurado de procedencia, para los casos de juicio político o responsabilidad por delitos cometidos, sin olvidar el fundamental mandato que tiene el Congreso dentro de la figura del Congreso Constituyente permanente estatal que determinan los artículos 130 y 131 de la CPEC, no pudiendo ahondar más debido a la extensión del presente documento.

VII. CONCLUSIONES

Primera. El fenómeno que Manuel García Pelayo denomina complejidad del modelo de la división de poderes, genera la reflexión ineludible sobre los diversos actores de la escena política de un Estado. El ejercicio de los parlamentos ya fuera en los niveles nacionales o, en una república federal como la nuestra, estatales, exigen la participación, cada vez más activa, de los demás entes sociales, en la conformación de las normas jurídicas que van a regir esa sociedad.

Segunda. El estado de Campeche ha tenido durante toda su vida institucional cuatro Constituciones —1861, 1917, 1957 y 1965— y durante la vigencia de esas Constituciones, el ejercicio legislativo ha estado sustentado en siete normas: 1862, 1888, 1897, 1917, 1943, 1981 y 2000.

Tercera. En el ejercicio de las obligaciones de los parlamentarios, como afirma el maestro Efrén Chávez Hernández, es necesario revisar la normatividad, para ofrecer cada vez más, mecanismos idóneos que les permitan actuar acordes con la altura de su encargo.

Cuarta. Los parlamentarios son electos para un periodo de tres años, y por disposición constitucional no pueden ser reelectos para un periodo inmediato. Se ha considerado por la doctrina y la ciencia política que los ejercicios parlamentarios cortos no permiten al diputado tomar conciencia plena del cargo y ejercer plenamente a la altura de la encomienda, por eso se recomienda reconsiderar tanto la duración de los periodos o la cláusula de reelección, para permitir una carrera legislativa que nos permite tener parlamentarios profesionales. Esto genera la necesidad inclusive de hablar de cursos relativos a las tareas u obligaciones parlamentarias, aún antes de tomar efectivamente el cargo.

Quinta. Las facultades de iniciativa legislativa deberán ser analizadas para ponderar la posibilidad de hacerlas más populares, o democráticas, que incluyan necesariamente la participación de la sociedad, tanto de los individuos como de las agrupaciones sociales, todo esto con la finalidad de satisfacer ese fenómeno de polarización del ejercicio del poder cuyo objetivo es precisamente ese respeto de lo democrático.

VIII. FUENTES CONSULTADAS

1. *Bibliografía*

- BRAZIER, Alex *et al.*, *Law in the Making. A Discussion Paper*, Londres, Hansard Society, 2007.
- CHÁVEZ HERNÁNDEZ, Efrén, “Ética en el Poder Legislativo”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIX, núm. 115, enero-abril de 2006
- COLLÍ BORGES, Víctor Manuel, *Evolución constitucional del estado de Campeche*, Campeche, Instituto de Cultura de Campeche, 2007.
- DIENHEIM BARRIGUETE, Cuauhtémoc M. de, “La Comisión Permanente. Análisis, evaluación y crítica a una institución parlamentaria”, en ALFONZO JIMENEZ *et al.* (coords.), *Tópicos de derecho parlamentario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 2005.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Participación ciudadana como complemento del gobierno representativo”, en OROZCO ENRÍQUEZ, José de Jesús (comp.), *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- “Las comisiones del Congreso de la Unión en México”, *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión-UNAM, 1994.
- HOUSE OF COMMONS, *The Legislative Process. First Report of Session 2005-06*, Londres, 2006.
- LIONS, Monique, *El Poder Legislativo en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974.
- NAVARRO, Carlos M., *Elecciones presidenciales y legislativas en América. Estudio comparado de veinte países*, México, IFE, 2000.
- SELECT COMMITTEE ON MODERNISATION OF THE HOUSE OF COMMONS, *Revitalising the Chamber: the role of the Back Bench Member*, Londres, House of Commons, 2007.
- SERNA DE LA GARZA, José María, “Derecho parlamentario”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

THE HOUSE OF LORDS, *State Opening of Parliament, Briefing Paper*, Reino Unido, 2006.

2. Instrumentos jurídicos

Decreto núm. 1, de octubre de 2006, publicado en *Periódico Oficial* del 6 de octubre de 2006, en donde se declaró legítimamente constituida e instalada al LIX Legislatura del Estado de Campeche.

Decreto núm. 2, del 1o. de octubre del 2006 publicado en el *Periódico Oficial* el 6 de octubre de 2006, en donde se abrió el primer periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio constitucional, instalándose la Directiva del Congreso del Estado de Campeche.

Acuerdo núm. 8, del 30 de marzo de 2007, en donde se declaró electa la Directiva del Congreso del Estado de Campeche que fungirá dentro del segundo periodo ordinario de sesiones de primer año de ejercicio constitucional.

Acuerdo núm. 19, del 29 de septiembre de 2007 de la Diputación Permanente, mediante el cual se eligió a la Directiva del Congreso del Estado de Campeche, que fungiría durante del primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la LIX Legislatura.

Acuerdo núm. 2, del 3 de octubre de 2006, publicado en *Periódico Oficial* del 11 de octubre del mismo año, en donde se declararon formalmente integradas las comisiones extraordinaria y ordinarias o de dictamen legislativo del Congreso del Estado de Campeche.

Acuerdo núm. 23, del 23 de julio de 2007, publicado en el *Periódico Oficial* del día siguiente, en donde se declararon integradas las comisiones especiales que tendrían a su cargo el análisis del cuarto informe que sobre el estado general guarda la administración pública.

Acuerdo núm. 1, del 3 de octubre de 2006, publicado en el *Periódico Oficial* del 11 de octubre de 2006, en donde se declararon instalados los grupos parlamentarios.

3. Otras fuentes

Parlamento Europeo: www.europarl.europa.eu/.

Poder Legislativo del Estado de Campeche: www.congresocam.gob.mx.

Cámara de los Comunes, Reino Unido: *<http://www.parliament.uk/commons/index.cfm>*.

Cámara de los Lores, Reino Unido: *<http://www.parliament.uk/lords/index.cfm>*.