

CAPÍTULO OCTAVO

CUARTO ASPECTO: LAS RELACIONES INSTITUCIONALES DE LAS LEGISLATURAS

En este último capítulo abordaré el cuarto rubro de análisis para la reforma del Poder Legislativo estatal: las relaciones de los congresos locales con otros entes, para el fortalecimiento de sus funciones en un Estado de derecho.

El Poder Legislativo en el ejercicio de sus funciones entabla vínculos con otros entes, tanto públicos como privados, y debe poseer las herramientas necesarias para afrontar dichas relaciones en el ejercicio pleno de sus atribuciones.

En el capítulo segundo de esta investigación hice referencia a los diversos diagnósticos sobre el Poder Legislativo; en ellos se muestra la precaria relación con los ciudadanos en particular y la sociedad civil en general; los problemas con los medios de información; el predominio del Ejecutivo; las deficientes relaciones con los otros poderes públicos y la influencia preponderante de los partidos políticos. Lo anterior ha generado, por un lado, un sentimiento de rechazo de la sociedad a la institución parlamentaria, y por el otro, un deficiente funcionamiento al interior de la misma, lo que redundó en inestabilidad y debilidad frente a otros entes.

Por ende, considero importante mejorar las relaciones institucionales de las legislaturas para fortalecerlas en el ejercicio óptimo de sus tareas. Para ello, analizaré y presentaré algunas propuestas en cada uno de los rubros siguientes: relaciones con la ciudadanía, los partidos políticos, los medios de información, poderes públicos y con otros legisladores.

La metodología para abordar dichos temas será similar a la empleada en los capítulos anteriores. También haré algunas referencias a experiencias de otros países.

I. VÍNCULOS CON LA CIUDADANÍA

El Parlamento es el órgano del Estado que representa con mayor amplitud a la población del mismo, así lo señalé al hablar de la función representativa.

Sin embargo, en el ejercicio cotidiano de sus funciones los congresos carecen de una vinculación significativa con la ciudadanía.³⁷⁷

El término ciudadanía alude al conjunto de ciudadanos habitantes del territorio;³⁷⁸ en México son ciudadanos: los mexicanos por nacimiento o naturalización, mayores de 18 años y con un modo honesto de vivir (artículo 34 de la CPEUM).

La relación del Poder Legislativo con la ciudadanía se puede abordar desde dos ámbitos: los individuos en particular y las uniones de ciudadanos (asociaciones profesionales, instituciones educativas, organismos no gubernamentales). A continuación, presentaré el análisis de las relaciones con los ciudadanos en particular, proseguiré con los grupos de la sociedad civil y, finalmente, con las asociaciones profesionales e instituciones educativas.

1. *Ciudadanos en particular*

El vínculo del Poder Legislativo con los ciudadanos está influido en primer lugar por el sistema electoral mediante el cual se integra la cámara, es decir, se afirma que los legisladores electos bajo el principio de mayoría relativa en distritos uninominales tienen mayor contacto con los ciudadanos que aquellos de representación proporcional elegidos por listas.³⁷⁹

Lo anterior muestra una primera observación acerca de las razones de la desvinculación congreso-ciudadanía, y la necesidad de rediseñar el sistema de asignación de los diputados de representación proporcional, pues, como afirmé en el capítulo sexto, bajo el sistema actual se favorece la representación de las elites partidistas por encima de la que correspondería a los ciudadanos.

³⁷⁷ Me referiré sólo a los ciudadanos, quienes cuentan con facultad de goce y ejercicio; pero la relación podría abarcar también a los niños, niñas y adolescentes quienes evidentemente forman parte del concepto “pueblo”, al cual representa el Poder Legislativo.

³⁷⁸ El *Diccionario* de la Real Academia Española señala que el término ciudadanía, en la segunda acepción, se refiere a “Conjunto de los ciudadanos de un pueblo o nación”.

³⁷⁹ Philip Norton, en una investigación sobre parlamentos y ciudadanos en Europa Occidental, afirma que hay mayor contacto directo entre los ciudadanos y los parlamentarios en los países que emplean sistemas electorales basados en distritos (como Reino Unido, Irlanda y Alemania), que en aquellos que utilizan sistemas de listas regionales y nacionales (por ejemplo Italia y Portugal). En el caso de los miembros del Parlamento Europeo, los diputados electos bajo el sistema de listas regionales tienen mayor relación con los ciudadanos, que aquellos nombrados bajo listas nacionales. Norton, Philip, “Reconectando a los parlamentarios con los ciudadanos”, *Memoria. V Taller de Investigadores Parlamentarios. Wroxton College, Oxfordshire, Reino Unido de la Gran Bretaña, 3 y 4 de agosto de 2002*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2002, pp. 307-316.

Por otro lado, para analizar la relación del Legislativo con la ciudadanía debe atenderse a dos aspectos: por un lado, el vínculo del congreso en general (es decir, como órgano en conjunto) frente a los individuos, y por el otro, las relaciones de los diputados en particular con los electores de su distrito o circunscripción.

En el primer caso, están las acciones institucionales para vincular al ciudadano con la tarea parlamentaria: comités de participación ciudadana, departamentos de gestión social, oficinas de atención ciudadana, foros y mesas de trabajo, instrumentos de democracia semidirecta (referéndum, plebiscito, iniciativa popular). En el segundo caso, se encuentran las actividades de visita, gestoría y asesoría de los parlamentarios a los ciudadanos de las demarcaciones territoriales donde fueron elegidos.³⁸⁰ En ambos casos, está la rendición de cuentas y transparencia informativa hacia la ciudadanía.

En efecto, considero que la rendición de cuentas del congreso en general y de cada uno de sus miembros es fundamental para mejorar las relaciones con la ciudadanía. Ello implica por parte del órgano representativo un esfuerzo constante para informar a la población acerca de la producción legislativa, iniciativas, funcionamiento, estructura institucional, actividades, uso de recursos, y demás aspectos vinculados a su funcionamiento. Esta información puede proporcionarse a través de políticas de comunicación social, así como por la transparencia y acceso a la información pública.

Los legisladores, por su parte, pueden rendir cuentas a los ciudadanos mediante informes por escrito acerca de su actividad parlamentaria, de las gestiones realizadas, del uso de recursos, etcétera, presentados directamente a los ciudadanos de su distrito o circunscripción; así como a través de visitas periódicas a las demarcaciones territoriales; realización de audiencias públicas; comunicación con los ciudadanos mediante correos electrónicos, foros, chat, redes comunitarias, videoconferencias y otros instrumentos.³⁸¹

³⁸⁰ Véase capítulo séptimo. Resulta pertinente además señalar las características que Norton menciona deben existir en las relaciones entre el legislador y los ciudadanos del distrito que lo eligió: 1) *apertura* (receptividad de los miembros del Parlamento para actuar en pro de los ciudadanos, dando seguimiento a sus quejas ante los funcionarios públicos y llevando sus preocupaciones al Ejecutivo); 2) *equidad* (disposición para actuar a favor de los ciudadanos de una forma justa, con acceso equitativo a todos, no como un privilegio otorgado a unos y negado a otros); 3) *proporcionalidad* (equilibrio en el tiempo dedicado en trabajar a favor de los ciudadanos y el desempeño de las actividades como representante general, sin que el ejercicio de unas implique menoscabo en la realización de otras); y 4) *difusión* (que los ciudadanos sepan lo que sus representantes hacen y lo que pueden hacer por ellos, es decir, la obligación de los parlamentarios de informar a los ciudadanos acerca de sus actividades, no sólo las colectivas sino también las individuales). *Ibidem*, pp. 313 y 314.

³⁸¹ Leiva, Luciano Agustín, *Guía de las relaciones entre los diputados y la sociedad civil. Un acercamiento a la República de Guatemala*, Guatemala, Departamento de Asuntos Políticos y Democrá-

En los congresos estatales mexicanos están previstos sólo algunos de los mencionados instrumentos de vinculación con los ciudadanos, como describiré a continuación. La iniciativa popular está regulada en la legislación de los estados de Aguascalientes (artículo 7o., fracción X, de la LOCE), Chihuahua (artículo 103 de la LOCE), Coahuila (artículo 181 de la LOCG), Guanajuato (artículo 146 de la LOCE), Guerrero (artículo 126 de la LOCE), Jalisco (artículo 147 de la LOCE), Veracruz (artículo 48 de la LOCE) y Zacatecas (artículo 21 de la LOCE).

En los estados de Baja California (artículo 28 de la CPE), Oaxaca (artículo 67 de la LOCE) y San Luis Potosí (artículo 130 de la LOCE) los ciudadanos son también poseedores del derecho de iniciar leyes y decretos.

El Congreso de San Luis Potosí, como parte de la participación ciudadana, tiene contemplado un *Consejo de Apoyo Legislativo* integrado por destacados conocedores de las diversas ramas profesionales, quienes apoyarán el trabajo legislativo del Congreso de manera honorífica (artículo 139 de la LOCE).

En la legislación de Aguascalientes están regulados el referéndum, plebiscito e iniciativa popular (artículo 7o., fracción X, de la LOCE); Chihuahua prevé la consulta pública o especializada acerca de una iniciativa (artículo 52 de la LOCE); en Sinaloa, la consulta popular (artículo 227 de la LOCE); en Zacatecas, el referéndum y plebiscito (artículos 45 y 46 de la CPE), por citar algunos.

En Chihuahua, se puede promover un referéndum derogatorio, total o parcial, de reformas a la Constitución local, si dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes a la fecha de la publicación de reforma al menos el diez por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral lo solicita ante el Tribunal Estatal de Elecciones (artículo 202 de la CPE). Situación similar ocurre en Jalisco, donde el referéndum derogatorio de reformas constitucionales debe ser solicitado por mínimo el 2.5 por ciento de los electores, los cuales deben habitar en al menos la mitad más uno del total de los municipios del estado (artículo 117 de la CPE).

Como instrumento de rendición de cuentas a la ciudadanía está la obligación de los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de presentar un informe anual de sus actividades legislativas y gestiones ante los ciudadanos de su distrito o circunscripción (artículo 18, fracción IX, de la LOALDF). Asimismo, dichos legisladores presentan informes a la Comisión de Gobierno de la Asamblea, los cuales se publican en el sitio oficial

ticos de la Organización de Estados Americanos, 2004, pp. 62-81, disponible en <http://www.gerenciapolitica-oea.org/global/publicaciones.php?eje=9>.

de internet de la Asamblea (artículo 18, fracción XII). Similar disposición se encuentra en el Reglamento de la Cámara de Diputados federal, en el que se ordena a los diputados presentar ante los ciudadanos de su distrito o circunscripción un informe anual de actividades, el cual también debe ser publicado en la *Gaceta Parlamentaria* (artículo 8o., numeral 1, fracción XVI).

El Congreso de Zacatecas tiene como obligación dar respuesta a peticiones o solicitudes escritas de los ciudadanos, así como informar anualmente del ejercicio del presupuesto y acciones de la legislatura (artículo 21 de la LOCE).

Como órganos u oficinas que las legislaturas han creado para vincularse con la ciudadanía se encuentra el Departamento de Gestión Social en Aguascalientes; la Secretaría de Servicios Parlamentarios y Vinculación Ciudadana en Chihuahua, la Unidad de Participación Ciudadana en Guerrero, el Departamento Gestión Social en Hidalgo, la Dirección de Vinculación Ciudadana en Jalisco, el Grupo de Participación Ciudadana en Puebla, la Unidad de Atención Ciudadana e Información Gubernamental en Querétaro, la Dirección de Gestión y Vinculación Social en Sinaloa, por citar algunos.

Además, existen comisiones ordinarias dentro de los congresos estatales orientadas a promover la participación de los ciudadanos, por ejemplo: la Comisión de Atención Ciudadana y Gestión Social en Coahuila (artículo 117 de la LOCE) y Guanajuato (artículo 100 de la LOCE); la Comisión de Participación Ciudadana en Jalisco (artículo 96 de la LOCE) y Guerrero (artículo 60 de la LOCE); la Comisión de Desarrollo Social y Participación Ciudadana en Zacatecas (artículo 142 de la LOCE); el Comité de Peticiones y Atención Ciudadana en Jalisco (artículo 122 de la LOCE).

También, la normativa de ciertos congresos menciona expresamente las relaciones de dicho ente con la sociedad, es el caso del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de Veracruz que regula en los artículos 141 a 152 acerca del “Congreso y la sociedad”; así como las leyes orgánicas de los congresos de Zacatecas y San Luis Potosí que reglamentan las “atribuciones con relación a la ciudadanía”, la primera en el artículo 21 y la segunda en el artículo 20.

Por otro lado, todas las legislaturas estatales mexicanas han establecido páginas de Internet a través de las cuales los ciudadanos pueden acceder a información del órgano legislativo; sin embargo, el desarrollo de cada una de ellas es desigual todavía, considero que podrían añadirse algunos elementos como los señalados en este apartado.

En el derecho comparado, como instrumento para vincularse con la ciudadanía a través de Internet, el Congreso de la República del Perú ha

desarrollado el Parlamento Virtual Peruano donde ofrece a los ciudadanos información, servicios y participación a través de cuatro áreas: “Infórmese” (legislación vigente, proyectos de ley, actividades del Congreso, agenda, actividades del Pleno y comisiones, cursos a distancia), “Opine” (acerca de los proyectos legislativo), “Debata” (sobre temas diversos abordados por el Congreso o propuestos por los ciudadanos) y “Solicite” (que permite al ciudadano allegarse de la información que requiera).³⁸² Éste puede ser un mecanismo para vincular a los ciudadanos con el órgano legislativo.

También la figura de “revocación de mandato” a la que hice referencia brevemente en el capítulo anterior, al hablar de las sanciones en el estatuto de los parlamentarios.

Por lo expuesto, considero indispensable que las legislaturas locales mexicanas establezcan o consoliden, en su caso, todas las acciones institucionales para vincular al ciudadano con la tarea parlamentaria, así como promuevan las actividades de visita, gestoría, asesoría y rendición de cuentas de sus miembros ante los ciudadanos.

2. Grupos y organizaciones de la sociedad civil

Por “sociedad civil” se puede entender el conjunto de individuos que no forman parte del gobierno ni ejercen poder, pero que realizan diversas tareas de carácter social, político, económico, educativo, importantes para el normal desarrollo del Estado.³⁸³

Las organizaciones de la sociedad civil (también denominadas organismos no gubernamentales) desempeñan tareas propias y específicas de acuerdo con el objeto de su creación; están reconocidas en la mayoría de los casos por el ordenamiento jurídico del lugar donde desarrollan sus actividades y mantienen relaciones con los órganos estatales respecto a los asuntos que tienen vinculación a su objeto.

Las relaciones de las organizaciones de la sociedad civil con el Estado pueden ser en tres ámbitos: 1) para proporcionar información detallada sobre un tema específico, del cual las organizaciones poseen mayor informa-

³⁸² *Ibidem*, pp. 81 y 82.

³⁸³ Fernández Santillán entiende por sociedad civil “aquellas partes de una nación (pluralidad) que no pertenecen a la esfera estatal (unidad)”. Fernández Santillán, José, “La sociedad civil hoy”, *Iniciativa. Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México*, Toluca, Estado de México, México, año 2, núm. 7, abril-junio de 2000, p. 91. El *Diccionario* de la Real Academia Española define a la sociedad civil como: “Ámbito no público, sociedad de los ciudadanos y sus relaciones y actividades privadas”, *www.rae.es* (consultado en junio de 2009).

ción por el ejercicio de sus actividades; 2) para coadyuvar en la realización de tareas conjuntas que contribuyen para la realización de los fines de ambos, y 3) para ejercer presión cuando se ven afectados o amenazados los intereses de los miembros de la asociación frente a una actuación del Estado. Dichas actividades las realizan mediante el cabildeo o *lobbying* ³⁸⁴

Considero que las dos primeras formas de participación son importantes, y que la tercera sólo puede justificarse en un caso extremo donde el interés general esté en peligro frente a los intereses de grupo, es decir, que no es razonable ejercer presión para mantener privilegios o beneficios exclusivos de ciertos sectores.

Juan Ramírez Sáiz señala que la sociedad civil organizada puede contribuir al bienestar general de la sociedad cuando participa activamente en la democratización del sistema político con diversas tareas a las que se hace cargo, como son la defensa de la institucionalidad, la vigilancia de las autoridades, la impartición de educación cívica y otras. ³⁸⁵

En lo referente al Poder Legislativo, las organizaciones de la sociedad civil tienen una vinculación importante en el ejercicio de las funciones legislativa, de orientación política y representativa. En el proceso de creación de la ley, las asociaciones pueden participar allegando información detallada a la institución representativa respecto a las materias por legislar; de la misma forma, dicha contribución puede ayudar para la formulación de políticas públicas por parte del legislativo. Tratándose de asociaciones que desarrollen actividades de gestión social o atención ciudadana, pueden colaborar con la función representativa de los congresistas.

No obstante, todas estas relaciones deben estar reguladas en la normativa de los congresos, ya que de lo contrario se corre el riesgo de que las organizaciones de la sociedad civil se constituyan en auténticos grupos de presión que vulneren la libertad de actuación del Legislativo. Lo anterior da como consecuencia la presencia de actos de corrupción, legislación “con dedicatoria” injusta a ciertos grupos, desigualdad y otros. ³⁸⁶

³⁸⁴ Galaviz, Efrén Elías, *El cabildeo legislativo y su regulación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 44 y 45. De acuerdo con dicho autor, el *lobbying* significa “personas actuando para influir en las decisiones gubernamentales”, en español se utiliza el término *cabildear*.

³⁸⁵ Ramírez Sáiz, Juan Manuel, “Las organizaciones cívicas en la democratización de la sociedad y del sistema político mexicanos, 1994-2000”, en Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto J. (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 519-544.

³⁸⁶ Respecto al cabildeo y a la relación del Poder Legislativo con lo que se podría denominar “factores reales de poder” puede verse el capítulo séptimo, apartado I de esta investigación, respecto a las incompatibilidades de los legisladores. Como lo señalé, en la Cámara

Los congresos estatales también pueden vincularse con las organizaciones de la sociedad civil a través de los instrumentos de democracia participativa: iniciativas ciudadanas, consultas, mecanismos de rendición de cuentas, revocación de mandato y otros.³⁸⁷

En el Congreso de Chihuahua, los ciudadanos, organizaciones y agrupaciones pueden participar en consultas públicas a invitación del Congreso o de sus comisiones (artículo 153 de la LOCE).

En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los organismos no gubernamentales, asociaciones y colegios vinculados a la defensa de los derechos humanos pueden proponer a ciudadanos para el cargo de presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (artículo 107 de la LOALDF). En el Congreso de Guerrero, la Comisión de Derechos Humanos tiene dentro de sus facultades establecer relaciones con las organizaciones no gubernamentales de la materia (artículo 61 de la LOCE).

En la Legislatura de Jalisco, el Comité de Planeación del Poder Legislativo podrá recabar opinión de diversos entes, entre los que se encuentran los organismos sociales y privados, acerca de las tareas legislativas que a su criterio requieran de atención (artículo 19-I de la LOCE); en la legislatura del Estado de México también se contemplan los foros de consulta y audiencias en los que participen diversos sectores de la sociedad (artículo 37 de la LOCE). En el Congreso de Michoacán, las comisiones pueden invitar a personas o representantes de organismos privados o sociales a que participen en la discusión de los asuntos (artículo 53 de la LOCE).

La apertura del Poder Legislativo a la participación de la sociedad civil es indispensable para combatir la corrupción y el autoritarismo, así como para revalorizar la tarea representativa de los legisladores. Esta apertura tie-

de Diputados federal ya se ha establecido un registro público de personas dedicadas al cabildeo.

En el inicio de la actual LXII Legislatura (2012-2015) se presentaron 542 solicitudes para realizar labores de cabildeo, de las cuales se aprobaron sólo 252; entre las que están la tabacalera Philip Morris, Comunicaciones Nextel de México, Grupo Modelo, la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin), la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), la fabricante de alimentos Kraft Foods, Nextel, American Chamber of Commerce of México, Asociación Mexicana de Empresas de Seguridad Privada, General Electric de México, Unión Nacional de Cañeros, entre otros. García, Imelda, “¿Quiénes son los nuevos cabilderos en San Lázaro?”, página electrónica de ADN Político, México, 2 de noviembre de 2012, <http://www.adnpolitico.com/congreso/2012/11/01/diputados-aprueban-cabilderos-rechazaron-a-mas-de-la-mitad> (consultado en julio de 2013).

³⁸⁷ Al respecto destaca el breve estudio de Cuevas Córdova, Othón, “El Poder Legislativo y la sociedad civil”, *Avances y desafíos de la relación sociedad civil y gobierno. A tres años de creación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, México, Secretaría de Gobernación, 2007, pp. 123-125.

ne que ser equitativa, es decir, accesible a todos los grupos de la sociedad y no sólo a los llamados “grupos de presión”. En este sentido, también resulta indispensable regular el cabildeo en todos los congresos estatales de México, principalmente ahora que el Poder Legislativo está adquiriendo un papel determinante en la política federal y local.

3. *Asociaciones profesionales e instituciones educativas*

Con las asociaciones profesionales (por ejemplo, de abogados, médicos, contadores) y las instituciones educativas (universidades, escuelas técnicas, centros de capacitación para el trabajo) el Poder Legislativo puede vincularse para ayudarse en el desempeño de las labores cotidianas que requieren un cierto grado de especialización.

En efecto, las legislaturas locales pueden realizar convenios con las asociaciones profesionales e instituciones educativas para desarrollar actividades conjuntas en beneficio común (por ejemplo, programas de investigación en temas del Poder Legislativo, capacitación a los funcionarios parlamentarios, formación de personal especializado para el congreso), o bien, auxiliarse para el desempeño eficaz de sus tareas parlamentarias (fiscalización de la cuenta pública, enjuiciamiento de funcionarios, elaboración de políticas públicas, divulgación de actividades del congreso, etcétera).

Sirvan como muestra los convenios que algunas legislaturas han celebrado con las universidades del estado para desarrollar cursos o diplomados.³⁸⁸ O la creación de centros de estudios sobre temas parlamentarios dentro de las instituciones educativas, como el Centro de Estudios Parlamentarios de la Universidad Autónoma de Nuevo León, fundado en 2005. O los convenios con diversos congresos estatales que ha celebrado el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

En Campeche está regulada la facultad del Congreso de establecer convenios de coordinación o colaboración con los demás poderes o con instituciones públicas o privadas, con el fin de cumplir con los objetivos del ser-

³⁸⁸ Por ejemplo la “Especialidad en Derecho Legislativo” organizada desde hace algunos años por el Instituto de Estudios Legislativos del Poder Legislativo del Estado de México y la Universidad Autónoma del Estado de México, http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/cartelera/070125_inesle/inv_inesle.htm (consultado en diciembre de 2008); el “Diplomado en Derecho Parlamentario”, organizado en 2008 por la Legislatura del Estado de Querétaro y la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro; el “Diplomado en Técnica Legislativa, Argumentación Jurídica e Interpretación Constitucional” impartido por la Universidad Anáhuac México Sur en 2005, dirigido a diputados y personal de apoyo técnico de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

vicio civil de carrera (artículo 210 de la LOCE); en el Congreso de Jalisco está prevista la participación de los colegios de abogados, universidades, en la planeación de las tareas legislativas (artículo 19-I de la LOCE).

En España, el Congreso de los Diputados tiene celebrados acuerdos con las universidades.³⁸⁹

Considero indispensable la vinculación de los congresos locales con las instituciones educativas y asociaciones profesionales del estado, ya que esto permitirá al Legislativo allegarse de personal experto y altamente capacitado para el desempeño de sus funciones, y por otro lado, permitirá a aquéllas desarrollarse en mayor grado al contar con el apoyo del Congreso.

II. RELACIÓN CON LOS MEDIOS DE INFORMACIÓN

La relación del Poder Legislativo con los medios de información (prensa, radio, televisión) ha sido un poco conflictiva. A menudo se acusa a los medios de desprestigiar a la institución representativa al presentar noticias negativas acerca de su actuación o la de sus miembros, fomentando así el sentimiento de rechazo de los ciudadanos al congreso.

Dicha relación está influida por factores como los siguientes: 1) *falta de imparcialidad* de los medios, ya que en la mayoría de las veces éstos presentan sólo una parte de lo acontecido en el congreso, agregándole la valoración de quien lo presenta; 2) *poca información* acerca de las actividades parlamentarias, pues se dedica más tiempo a otras noticias, como deportes o espectáculos, y 3) *escaso interés del público* por los temas parlamentarios.

No obstante, la participación de los medios de información es fundamental para el desarrollo democrático de un Estado, ya que a través de ellos los electores pueden tener conocimiento de lo que ocurre al interior de las cámaras y de todos los asuntos de interés que aborda dicha institución.

Por ende, considero importante una relación estable y coordinada del Poder Legislativo con los medios de información. En este sentido, se puede optar por: 1) desarrollar una política de comunicación social que le proporcione a los medios información parlamentaria fidedigna, clara, veraz, oportuna, necesaria para el desarrollo de sus actividades, así como la difusión de las labores del congreso a través de los principales medios de comunicación masiva, y/o 2) que el mismo órgano legislativo realice labores de comunicación a través de canales propios.

³⁸⁹ Por citar un ejemplo, tiene un acuerdo con la Universidad Complutense de Madrid para la producción y edición de programas para el canal parlamentario de televisión.

En el primer caso, los congresos crean oficinas de comunicación social, las cuales están en contacto directo con los medios de información y los ciudadanos en general. Dichas oficinas informan acerca de las leyes aprobadas, las iniciativas presentadas, así como de todas las actividades de la institución parlamentaria y de sus miembros en particular; además, dichas entidades hacen llegar la información sobre las actividades del congreso a todos los ciudadanos e instituciones interesadas, a través de publicaciones periódicas impresas o electrónicas; dichas dependencias de los congresos también se encargan de capacitar en el área parlamentaria a los periodistas, comunicadores sociales y formadores de opinión, y otras tareas.³⁹⁰

En este sentido, las legislaturas locales mexicanas han desarrollado oficinas de comunicación social; a manera de ejemplos está la Unidad de Prensa y Relaciones Públicas en Tlaxcala; la Coordinación de Comunicación Social en Aguascalientes, Chiapas, Michoacán y Distrito Federal; la Dirección de Comunicación Social en Baja California, México y Nuevo León. Además, existen algunas comisiones ordinarias destinadas a la difusión de las actividades del congreso, por ejemplo: la Comisión de Comunicación Social y Relaciones Públicas del Congreso de Baja California (artículo 83 quinquies de la LOCE), o la Comisión Editorial, Comunicación y Difusión en Zacatecas (artículo 156 de la LOCE).

El segundo caso señalado (cuando el congreso decide crear canales propios) es una opción adecuada para transmitir en vivo las sesiones del pleno y de las comisiones, así como encuentros, seminarios y demás actividades realizadas en las cámaras. Además, a través de los canales parlamentarios pueden transmitirse noticieros, programas de discusión, de enseñanza y difusión de la cultura, todos ellos dotados de gran calidad y con un sentido plural. A través de ellos el congreso puede promover valores éticos, cívicos y culturales.

En México, en el ámbito federal existe el Canal del Congreso, regulado en la Ley Orgánica del Congreso General bajo el título quinto denomina-

³⁹⁰ Al respecto se puede profundizar en las siguientes obras: Martínez Pandiani, Gustavo y Calderón Suárez, Jorge A., *Estrategias de comunicación política para parlamentos. Una aproximación al caso de la República de Guatemala*, s. l. e., Organización de los Estados Americanos, Programa Valores Democráticos y Gerencia Política, s. f., disponible en <http://www.gerenciapolitica-oea.org/global/publicaciones/Estrategias%20de%20Comunicacion%20Politica%20para%20Parlamentos.pdf>. Pau i Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y opinión pública*, Madrid, Tecnos-Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1995; Carazo, Mario y Salazar, Roxana, “Ciudadano, Parlamento y medios de comunicación”, *Revista Parlamentaria*, Costa Rica, vol. 4, núm. 1, abril de 1996; Cañas, Alberto F., “Poder Legislativo y prensa”, *Revista Parlamentaria*, Costa Rica, vol. 4, núm. 1, abril de 1996.

do “De la difusión e información de las actividades del Congreso”. Dicho canal tiene por objeto reseñar y difundir la actividad que corresponda a las responsabilidades de las cámaras del Congreso y de la Comisión Permanente, así como contribuir para informar, analizar y discutir la situación de los problemas de la realidad nacional vinculadas con la actividad legislativa (artículo 131 de la Ley Orgánica).

El canal es un órgano del Poder Legislativo y es de interés público al propiciar el derecho a la información, la libertad de expresión, el fomento de la democracia. Tiene como principios y objetivos: colocar en el espacio público los intereses de la nación en el marco de la pluralidad democrática y la tolerancia; fomentar la difusión del análisis, discusión y debate de los problemas nacionales; contribuir al fortalecimiento educativo, cultural y al desarrollo de la cultura cívica y política de la sociedad; fomentar los valores humanos y sociales garantizados por la Constitución; promover un permanente debate político ciudadano sobre los temas que se aborden en el Congreso; coadyuvar para difundir el pensamiento, la cultura, las ciencias y las artes, entre otras.³⁹¹

Dicho canal se transmite por cable así como por Internet. La conducción de las actividades que desarrolla el canal está a cargo de la Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión, como órgano rector; además, cuenta con un director general encargado de coordinar y ejecutar las tareas para el cumplimiento de las actividades del canal, así como por un Consejo Consultivo, integrado por once ciudadanos.³⁹²

En el ámbito de los congresos estatales no existen todavía canales de televisión propios; sin embargo, algunas legislaturas transmiten sus sesiones por Internet, es el caso de Aguascalientes, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

En el derecho comparado, existen los canales de televisión parlamentarios de los países europeos creados a finales de los años noventa. Destacan el BBC Parliament de Reino Unido, el Canal Assemblées de Francia, el

³⁹¹ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “Concentración de medios y pluralismo; el marco jurídico del canal de televisión del Congreso mexicano”, en Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (coords.), *Derecho a la información y derechos humanos; estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, México, UNAM, 2000, pp. 321-323.

³⁹² Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de mayo de 2005. Los integrantes del Consejo Consultivo son propuestos por instituciones académicas u organizaciones civiles, y se eligen mediante convocatoria pública (artículos 18 a 27 del Reglamento). En octubre de 2008 fue elegido dicho Consejo Consultivo.

Phoenix alemán, así como el Canal Parlamentario y el Canal del Senado de España.³⁹³

Considero que para mejorar las relaciones con los medios de información y la ciudadanía, es preciso que cada legislatura cuente con un canal de televisión que transmita en señal abierta a todos los ciudadanos (no sólo por cable, internet o satélite); o bien, que las legislaturas cuenten con espacios para transmitir en los canales estatales locales, así como acceder a los tiempos oficiales del Estado en los medios privados.

III. NEXOS CON LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos políticos en México están definidos por el artículo 41 de la Constitución federal como “entidades de interés público” que “tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir en la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público”.

Se trata de asociaciones de ciudadanos que buscan acceder al ejercicio del poder político, y se distinguen de las organizaciones de la sociedad civil por su carácter de interés público, por el objeto que persiguen, así como por el preponderante financiamiento público que reciben en México.

Los partidos políticos no son lo mismo que los grupos parlamentarios, ya que como señalé en el capítulo cuarto de esta investigación, los grupos parlamentarios son asociaciones de legisladores con igual filiación o afinidad política para coadyuvar en el mejor desempeño de las funciones del Congreso. No se puede afirmar que los grupos o fracciones parlamentarias sean órganos de los partidos políticos, sino que se trata de asociaciones de parlamentarios.

No obstante, en la práctica los partidos políticos, sean nacionales o locales, ejercen una influencia dominante en las actividades del Legislativo, lo que hace que en múltiples ocasiones la institución representativa esté subordinada a la voluntad de las elites partidistas.

Es preciso aclarar que los legisladores representan a la población (así lo establecen la mayoría de los ordenamientos jurídicos)³⁹⁴ y no al partido polí-

³⁹³ Huertas, Fernando, “Los canales de televisión parlamentarios”, en Pau i Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y comunicación (nuevos retos). XI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, España, Tecnos, 2005, pp. 25-43.

³⁹⁴ El artículo 51 de Constitución federal señala que “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación”; en el caso de los diputados locales, la mayoría de las Constituciones o leyes orgánicas de los congresos se refieren a ellos como “representantes populares” o bien, “del pueblo”. Véase capítulo sexto, apartado I, de esta investigación. Si

tico que lo postuló. Sin embargo, el diseño del sistema actual ha favorecido la sumisión de los miembros de los congresos a las órdenes (no al acuerdo) de los líderes partidistas tanto nacionales como locales.³⁹⁵ Lo anterior, muestra la necesidad de reforma para garantizar la autonomía de los parlamentarios en su actuación y asegurar la independencia del congreso frente a los partidos políticos.

Considero que la relación entre las legislaturas y los partidos políticos debe estar caracterizada por la coordinación, respeto, diálogo y acuerdo en los asuntos que tengan en común, ya que como lo he reiterado, los legisladores representan a la población en su conjunto, no a un grupo o sector de ella. Los partidos políticos, como asociaciones de ciudadanos, encarnan intereses y objetivos de determinados grupos o clases sociales; las asociaciones partidistas son parciales; los parlamentarios, por el contrario, deben ser siempre imparciales.

Los partidos políticos como tales tienen pocas facultades reguladas respecto al Poder Legislativo en ejercicio, ya que su participación está orientada principalmente a la integración de éste; una excepción es el caso de la participación de los partidos políticos en las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales.

En efecto, la Constitución otorga a los presidentes de los partidos la capacidad para iniciar una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a leyes electorales emitidas por el Congreso General; disposición similar opera para los partidos políticos locales respecto a leyes electorales expedidas por la legislatura de la entidad federativa (artículo 105, fracción II, inciso f, de la CPEUM).

La legislación de los congresos estatales menciona a los partidos políticos principalmente en lo referente a la integración de los grupos parlamen-

bien, al ser elegidos los diputados se convierten en representantes de todo el Estado o la nación según se trate, y no sólo del distrito electoral, circunscripción o Estado en que fueron elegidos; esa representación los obliga precisamente para actuar buscando el interés de toda la población.

³⁹⁵ Algunos presidentes de los partidos políticos tienen entre sus atribuciones nombrar y destituir a los coordinadores de los grupos parlamentarios en el Congreso federal y/o local, lo cual vulnera la autonomía de los parlamentarios, ya que es un agente ajeno al órgano legislativo quien decide sobre la organización de éste. Un ejemplo fue el acontecido en junio de 2008, cuando Germán Martínez, presidente nacional del Partido Acción Nacional, destituyó al senador Santiago Creel como coordinador del grupo parlamentario en el Senado, cargo que había desempeñado desde 2006; dicho acto fue realizado sin el acuerdo previo de los senadores integrantes del grupo. Respecto a esto se puede ver: Jiménez, Horacio y Gómez, Ricardo, "Reclaman los diputados a Germán por cese de Creel", *El Universal*, 18 de junio de 2008, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/160275.html> (consultado en diciembre de 2008).

tarios. No obstante, en algunas legislaturas, como la del Estado de México, se exige para constituir el grupo parlamentario que la dirigencia partidista acredite a quien será el coordinador (artículo 67 bis-2 de la LOCE); situación indebida desde mi punto de vista, pues implica la intervención de un ente ajeno en la organización del congreso.

Considero necesario garantizar la autonomía de los legisladores y sus grupos parlamentarios en relación con los partidos políticos.

IV. RELACIONES CON OTROS ENTES PÚBLICOS

1. *Poderes federales*

En un sistema federal los poderes locales deben coordinarse con los poderes federales en un plano de igualdad, ya que éstos no son superiores a aquéllos, sino que actúan en ámbitos diferentes. Sin embargo, en México los poderes de la Federación han dominado “de hecho” a los entes locales, esto principalmente a través de la distribución del presupuesto público, ya que los recursos que se controlan desde la Federación equivalen al 85% del total, dejando solamente 12% para los estados y 3% para los municipios.³⁹⁶

Lo anterior quizá se explica por el incipiente desarrollo institucional de los poderes locales, que hace también peligroso que los ejecutivos locales o municipales manejen grandes cantidades de recursos sin que un ente pueda supervisarlos y fiscalizarlos efectivamente. Ello muestra la necesidad de consolidar las legislaturas locales para que ejerzan plenamente sus funciones frente a los poderes locales y federales.

Las legislaturas locales tienen pocas relaciones institucionales con el Ejecutivo federal, algunas con el Congreso General y numerosas con el Poder Judicial de la Federación. A continuación revisaré las principales de acuerdo con la legislación orgánica de los congresos estatales.

A. *Ejecutivo federal*

Con el presidente de la República los congresos estatales sólo se vinculan en algunos actos protocolarios, como la celebración de sesiones solemnes en las que acude el Ejecutivo federal.

³⁹⁶ Carbonell, José, *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*, México, UNAM, 2002, p. 91. Jaime Cárdenas también habla de un porcentaje en los mismos términos: Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994, p. 87.

En el Congreso de Baja California se establece que cuando concurra el presidente de la República será sesión solemne (artículo 107 de la LOCG), lo mismo ocurre en Campeche (artículo 61 de la LOCE), Coahuila (artículo 168 de la LOCG), Guanajuato (artículo 134 de la LOCE), Guerrero (artículo 114 de la LOCE), Jalisco (artículo 132 de la LOCE), San Luis Potosí (artículo 40 de la LOCE), Sonora (artículo 179 de la LOCE), Tamaulipas (artículo 82 de la LOCE) y Zacatecas (artículo 77 de la LOCE).

B. *Congreso General*

Con el Poder Legislativo federal se vinculan al hacer uso de la facultad de iniciativa legislativa concedida a los congresos estatales (artículo 71, fracción III, de la CPEUM) y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (artículo 122), así como en el proceso de reforma constitucional, por el cual se exige la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados para que la modificación acordada por el Congreso federal forme parte de la Constitución (artículo 135 de la CPEUM).³⁹⁷

En este aspecto propongo fortalecer a las legislaturas locales para que puedan presentar un mayor número de iniciativas ante el Congreso federal, ya que, como lo señalé en el capítulo tercero de esta investigación, actualmente es muy baja la participación de los congresos locales en asuntos federales, mientras que hay una creciente expansión de las facultades de los órganos federales frente a la consiguiente disminución de las competencias locales.³⁹⁸

También considero indispensable dar a las legislaturas locales una participación decisiva en el proceso de reforma constitucional, elevando el requisito de aprobación a tres cuartas partes del total de las legislaturas, es decir, a 24 congresos en lugar de sólo 16 que regula actualmente. Además, otorgarle a la Asamblea Legislativa facultades en materia de iniciativa y aprobación de reforma constitucional como los demás estados.

³⁹⁷ Cabe señalar que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene mayores vínculos con el Congreso General que los demás congresos estatales, ya que aquél posee facultades para legislar sobre el Distrito Federal en lo que no esté expresamente conferido a la Asamblea Legislativa, además expedir el Estatuto de Gobierno y legislar en materia de deuda pública (artículo 122, apartado “A” de la CPEUM).

³⁹⁸ Muestra de ello es que el artículo 73 constitucional, que regula las facultades del Congreso General y por tanto de los órganos federales, ha sido el más reformado de todos: 60 reformas, contando hasta la publicada el 4 de mayo de 2009. “Evolución de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por artículo”, página de internet del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/hisxart.htm> (consultado en mayo de 2010). “Reformas constitucionales por artículo”, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm (consultado en mayo de 2010).

Otro cambio que fortalecería el papel de las legislaturas estatales en la reforma a la Constitución general sería establecer el requisito de votación de 2/3 partes de los miembros del congreso local para aprobar una modificación a la Constitución federal, ya que en la actualidad no se exige una votación especial como en el caso de reforma a la Constitución local.

Otro vínculo de las legislaturas con el Congreso General es la solicitud de autorización prevista en el artículo 118 constitucional, mediante la cual los estados puedan establecer derechos de tonelaje, de puertos, o contribuciones sobre importaciones o exportaciones.

En materia de responsabilidad de los servidores públicos locales, el Congreso General se relaciona con las legislaturas estatales al comunicarles las resoluciones sobre responsabilidad de funcionarios locales, pero para que éstas procedan según sus facultades. Así, el Congreso federal puede enjuiciar a los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados, miembros de los consejos de las judicaturas locales por violaciones graves la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales; pero la resolución que emita será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que ellas procedan según sus atribuciones (artículo 110 de la CPEUM).

Por su parte, la Cámara de Diputados federal podrá efectuar la declaración de procedencia para juzgar a los funcionarios locales por delitos federales, pero ésta tendrá sólo el efecto de que se comunique a las legislaturas locales para que ellas procedan como corresponda (artículo 111 de la CPEUM).

También la facultad del Senado para declarar cuando han desaparecido los poderes de un estado (artículo 76, fracción V, de la CPEUM) es un caso de vinculación con las legislaturas locales.

Una relación que casi ha desaparecido, pero que desde mi punto de vista es indispensable en el sistema federal, es la correlativa entre el Senado y las legislaturas locales. En la teoría del federalismo, la Cámara de Senadores representa la garantía del pacto federal, por ello se debe componer por representantes de las entidades federativas en un plano de igualdad.

En México se ha convertido cada vez más al Senado en una cámara de representación puramente partidista, alejándose cada vez más del ideal de cámara de representación territorial. La razón de que el Senado concentre mayores facultades que la Cámara de Diputados (por ejemplo, ratificación de los tratados internacionales, nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ratificación del procurador general) es, precisamente, porque a través de dicho órgano las entidades federativas participan en los asuntos federales. En un Estado federal, la Cámara de Senadores tiene mayores facultades porque representa a los entes territoriales.

Así se tenía previsto al implantar el sistema federal en México: la Constitución de 1824 estableció que las legislaturas locales eran las encargadas de elegir a los senadores de cada estado (artículo 25). Sin embargo, en la actualidad los senadores son elegidos por sufragio universal directo por los ciudadanos de cada entidad federativa, perdiéndose así todo vínculo con los estados; además, la elección y asignación de senadores es realizada por un órgano federal (el Instituto Federal Electoral), lo cual acentúa la separación con los entes locales, y por si fuera poco, con la reforma de 1996, que estableció 32 senadores de representación proporcional nacional, se ha deformado la integración paritaria del Senado, haciendo de él una cámara de representación de los partidos políticos nacionales y no de las entidades federativas.

Por lo anterior, propongo que se reforme la integración del Senado eliminando las senadurías de representación proporcional, dejando solamente las dos de mayoría relativa y la de primera minoría; pero que la elección y asignación sea llevada a cabo por el organismo electoral local. Además, que sea la legislatura de cada una de las entidades federativas quien haga la declaración de validez de la elección de los senadores por ambos principios y que éstos rindan la protesta de su cargo ante el pleno del congreso local.

Esto permitiría una mayor interacción con las legislaturas locales, y que el Senado se integre efectivamente con representantes de los estados.

Finalmente, es conveniente señalar que otro ejemplo de vinculación de los diputados y senadores del Congreso federal con las legislaturas estatales es el derecho de iniciativa ante el órgano legislativo local que ciertos estados han otorgado a los legisladores federales elegidos en dicho territorio, es el caso del Congreso de Veracruz (artículo 48 de la LOCE), o de Zacatecas, que otorgan derecho de iniciativa para los representantes del estado ante el Congreso de la Unión (artículo 46 de la LOCE).

C. Poder Judicial de la Federación

Los congresos locales se vinculan con el Poder Judicial a través de los procedimientos jurisdiccionales en que forman parte, principalmente:

Juicio de amparo: mediante el cual los tribunales federales revisan las leyes o actos de las autoridades que violen las garantías individuales (artículos 103 y 107 de la CPEUM).

Controversias constitucionales: a través de las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de los conflictos entre dos entes públicos, sean federales, estatales o municipales (artículo 105, fracción I, de la CPEUM).

Acción de inconstitucionalidad: por la cual la Suprema Corte resuelve acerca de la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución federal (artículo 105, fracción II, de la CPEUM).

Las legislaturas estatales han participado de una manera muy activa en la justicia constitucional federal a través de dichos instrumentos, sean como demandantes o demandadas. Por ejemplo, de acuerdo con el ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, de 1995 a marzo de 2001 se presentaron 225 demandas de controversias constitucionales, de las cuales las legislaturas locales estuvieron involucradas en 129 de ellas, es decir, casi un 57% del total; de dicho porcentaje, en cuatro (3%) actuaron como demandantes y en 125 (97%) como parte demandada.³⁹⁹

En las estadísticas que presenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su página de internet,⁴⁰⁰ se puede advertir que durante el periodo de 1995 a 2005 las controversias constitucionales fueron promovidas mayoritariamente por los ayuntamientos, y los sujetos demandados por este medio fueron principalmente los poderes ejecutivos y legislativos (ver gráficas 1 y 2).

Esto nos indica que las controversias constitucionales son un medio empleado mayoritariamente por los ayuntamientos en contra de los actos de los poderes estatales (Ejecutivo y en menor grado Legislativo); o bien, de los entes locales contra órganos federales.

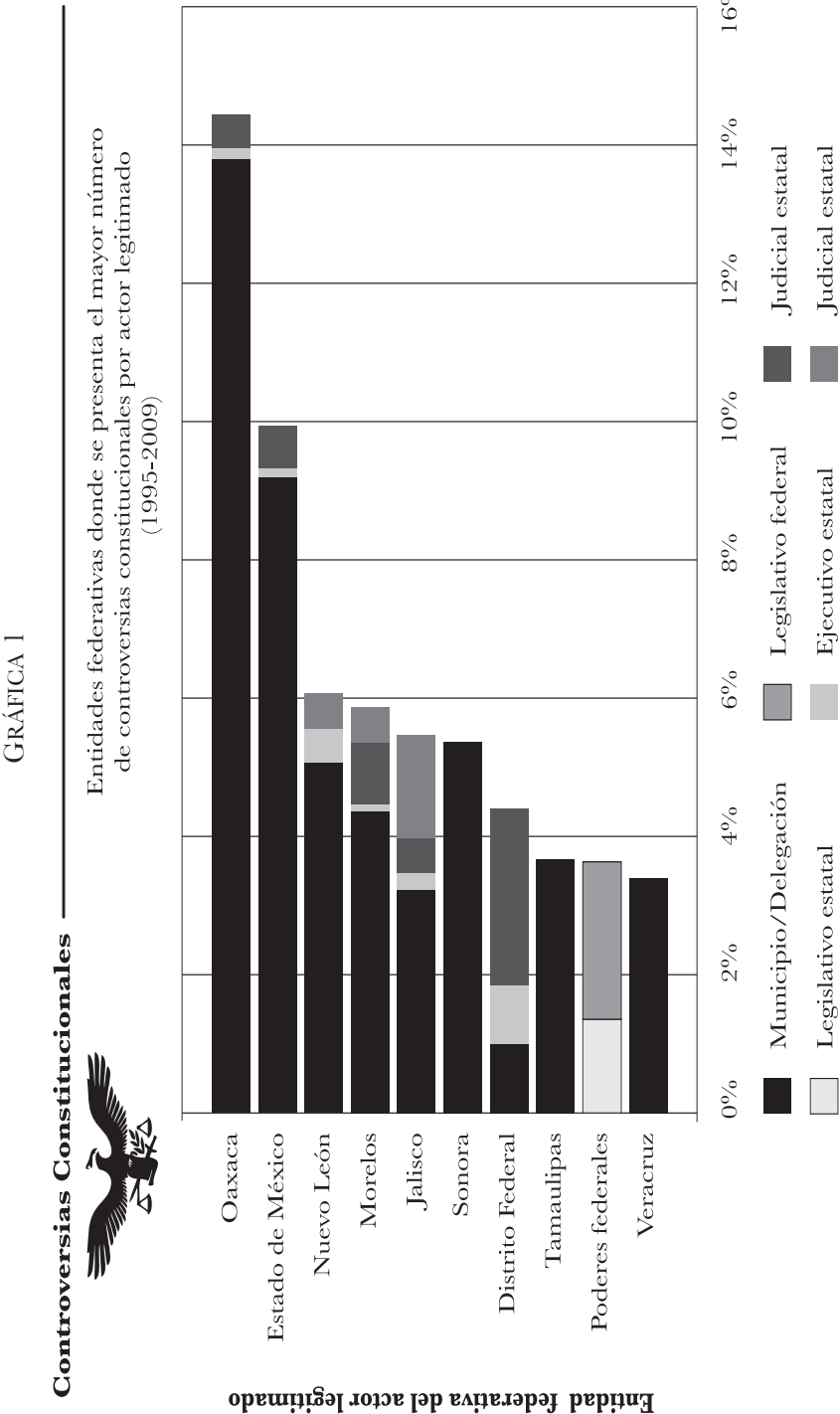
Los sujetos legitimados que promovieron un mayor grado de controversias constitucionales durante el periodo analizado pertenecían a las entidades federativas siguientes: Oaxaca, Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Sonora, Distrito Federal (ver gráfica 1), mientras que los sujetos demandados son en primer lugar los poderes federales (gráfica 2).

En cuanto a las acciones de inconstitucionalidad, también se muestra una intervención de los congresos estatales principalmente como autores de la norma impugnada. Las gráficas 3 y 4 muestran que los congresos de los estados de Yucatán, Morelos, Aguascalientes, Coahuila y el Congreso General, fueron los órganos legislativos que expidieron las normas cuya impugnación fue mayor durante el periodo 1995-2009.

Otro dato interesante que muestran dichas gráficas es que la Procuraduría General de la República, los partidos políticos nacionales y los poderes legislativos locales son los principales actores con legitimación que promueven las acciones de inconstitucionalidad.

³⁹⁹ Gudiño Pelayo, José de Jesús, *La improcedencia y el sobreseimiento en la controversia constitucional*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002, pp. 19 y 20.

⁴⁰⁰ "Portal de estadística judicial", página de internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, <http://www2.scjn.gob.mx/alex/default.aspx> (consultado en mayo de 2010).



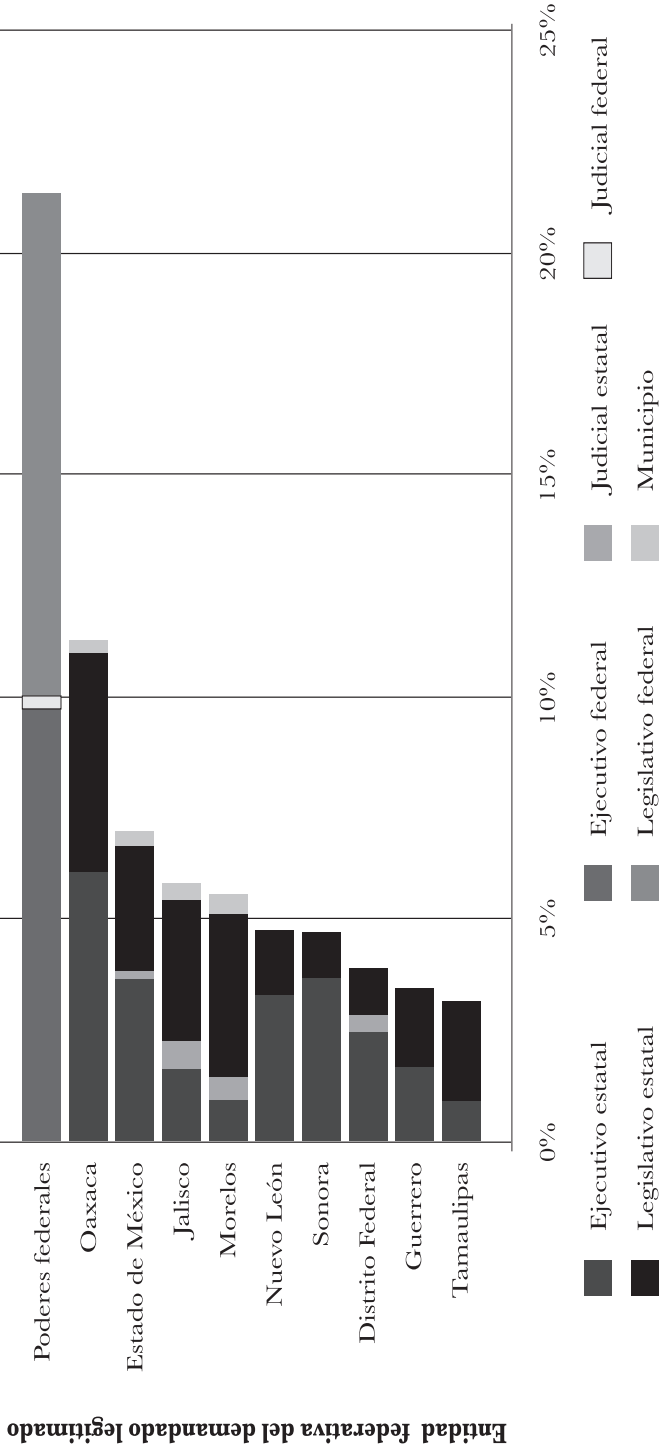
FUENTE: página electrónica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, <http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis.aspx> (consultado en mayo de 2010).

GRÁFICA 2

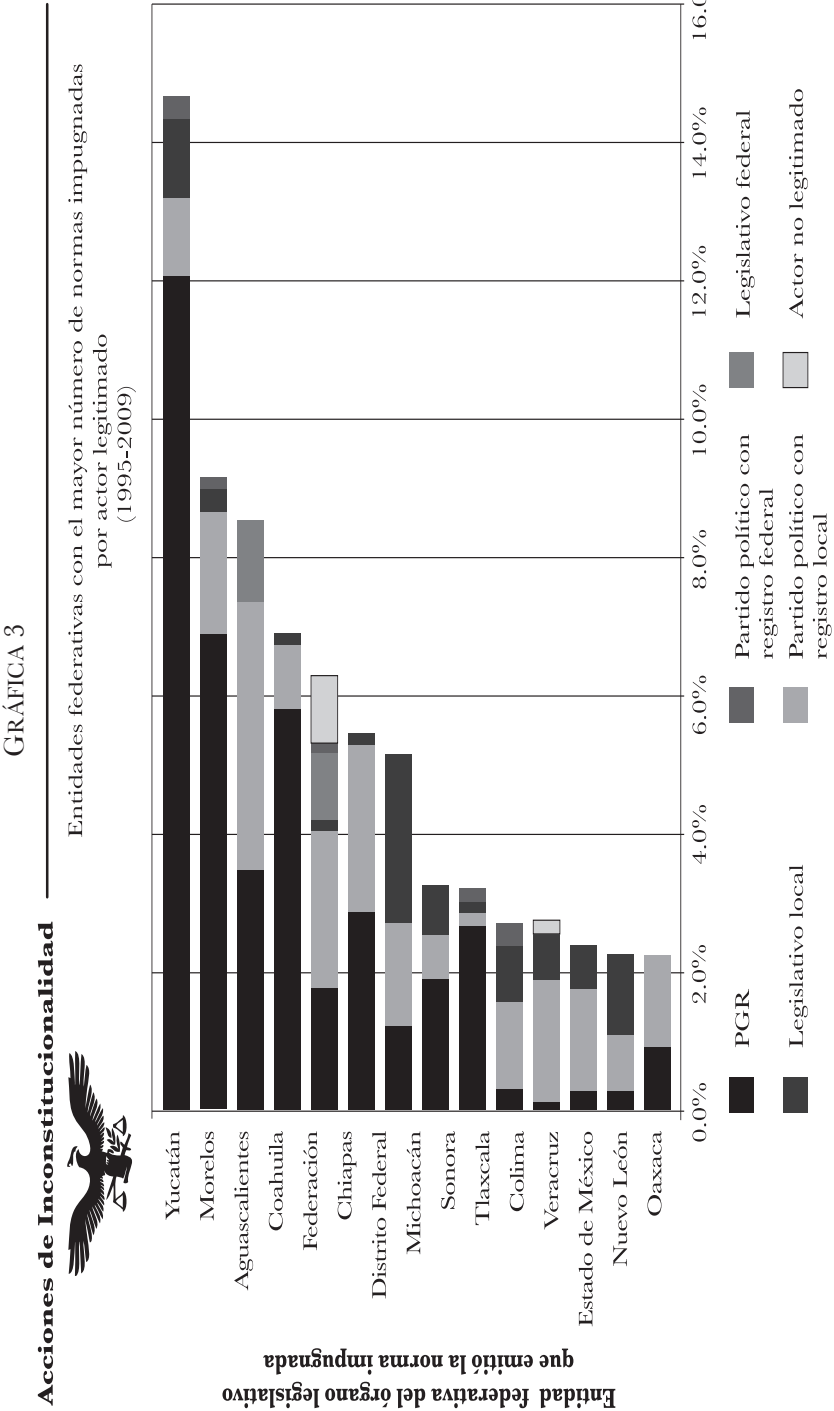
Controversias Constitucionales



Entidades federativas con el mayor número de demandas legitimadas (1995-2009)



FUENTE: página electrónica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, <http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis.aspx> (consultado en mayo de 2010).



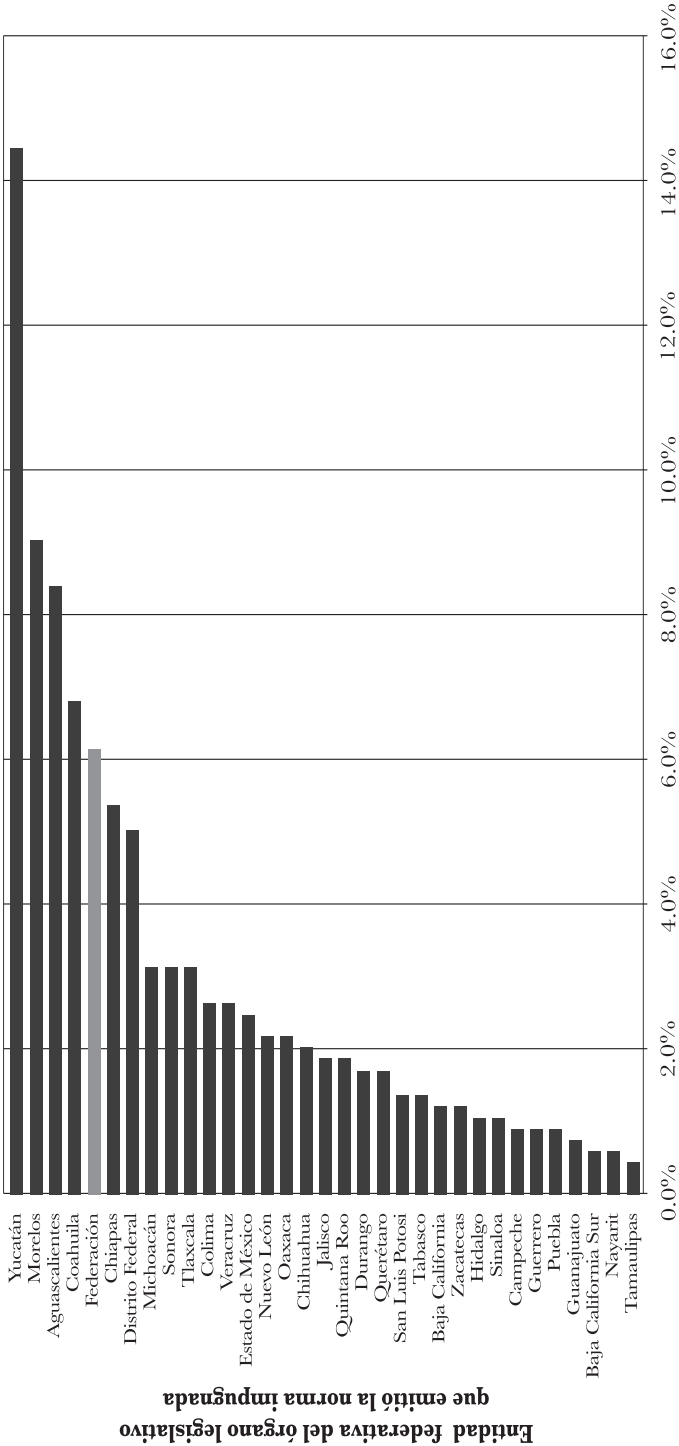
FUENTE: página electrónica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, <http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis.aspx> (consultado en mayo de 2010).

GRÁFICA 4

Acciones de Inconstitucionalidad



Entidades federativas de las legislaturas
que emitieron las normas impugnadas
(1995-2009)



FUENTE: página electrónica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, <http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis.aspx> (consultado en mayo de 2010).

En el *Informe de labores 2008* del Poder Judicial Federal, se aprecia que durante ese año fueron presentadas 39 acciones de inconstitucionalidad: 31 de ellas fueron promovidas por partidos políticos nacionales, 7 por la Procuraduría General de la República y el resto por legisladores. El Pleno resolvió 33 de esas acciones de inconstitucionalidad, las cuales tenían que ver con el orden jurídico federal y con el orden jurídico de 11 de las 32 entidades federativas.⁴⁰¹

En 2009 fueron promovidas 96 acciones de inconstitucionalidad: 47 por los partidos políticos; 18 por el procurador general de la República; 17 por minorías legislativas, y 14 por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. El 93% de ellas en contra de leyes expedidas por legislaturas locales, y el resto en contra de leyes del Congreso de la Unión. El Pleno resolvió declarando la invalidez de una norma municipal, de 64 estatales y de una del Distrito Federal, y reconoció la validez de 3 normas federales y de 200 estatales; además 3 omisiones legislativas estatales se declararon fundadas y 1 infundada.⁴⁰²

Señala el informe referido que de esas 30 acciones de inconstitucionalidad: 25 se referían a la materia electoral, es decir, el 83% de todas las resueltas por el Pleno.

Como se puede observar, las relaciones del Poder Judicial con las legislaturas estatales se desarrollan principalmente en el ámbito de la justicia constitucional, donde el máximo tribunal del país revisa y a menudo anula actos de los poderes legislativos estatales.

Dada la importancia de la Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional, se podría cuestionar si la nula participación de las entidades federativas en el proceso de elección de sus miembros es contraria al federalismo.

Lo anterior debido a que los ministros de la Suprema Corte de Justicia son nombrados por el Senado a propuesta del Ejecutivo federal, es decir, son dos poderes federales quienes determinan la integración del máximo tribunal del país, que tiene facultades para incluso declarar nulos los actos de los entes locales. Se supondría que los estados participan a través de sus representantes en el Senado; sin embargo, como lo he señalado, la integración de

⁴⁰¹ *Informe de labores del Poder Judicial de la Federación. 2008. México, D.F., 12 de diciembre de 2008*, México, Poder Judicial de la Federación, 2008, p. 9, disponible en <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/Transparencia/InformesLabores/>.

⁴⁰² *Informe anual de labores 2009. Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal. México, D. F. 15 de diciembre de 2009*, pp. 5 y 6, disponible en <http://www.scjn.gob.mx/Transparencia/InformesLabores/Documents/DiscursoMinistroPresidente.pdf/>.

la Cámara de Senadores se ha desvinculado de las entidades federativas, dejándolas fuera de muchos actos trascendentales como éste. Por ello, reitero como necesario que el Senado se convierta en una auténtica cámara de representación territorial.⁴⁰³

Por lo expuesto, propongo reformar la Constitución federal para consolidar las entidades federativas, especialmente la participación de éstas en la integración del Senado para alcanzar así un sistema federal fortalecido.

2. *Poderes locales*

Respecto a las relaciones de los congresos estatales con los otros poderes locales, destacaré principalmente las que se presentan con el Ejecutivo y Judicial.

Con el Poder Ejecutivo estatal (gobernador o jefe de gobierno), el Poder Legislativo mantiene una relación principalmente a través del ejercicio de su función legislativa, de control y orientación política. En este caso, aplica lo analizado en el capítulo sexto de esta investigación.

Respecto al Poder Judicial del estado, el congreso local puede estar vinculado a través de diversos actos, entre los que destacan los siguientes:

- *Nombramiento de los magistrados* del Tribunal Superior del Estado realizados por el órgano Legislativo, a propuesta del Ejecutivo, así como aprobación de licencias, renunciaciones, o en su caso, destitución de éstos. Ejemplo: San Luis Potosí (artículo 17 de la LOCE), Zacatecas (artículo 19 de la LOCE).
- *Nombramiento o aprobación de integrantes del Consejo de la Judicatura* del Estado. Ejemplo: Aguascalientes (artículo 55 de la CPE), San Luis Potosí (artículo 17 de la LOCE), Veracruz (artículo 18 de la LOCE).
- *Fiscalización* de los recursos empleados por el Poder Judicial.⁴⁰⁴
- *Control de legalidad* (o incluso de *constitucionalidad* en el ámbito local) de los actos del Poder Legislativo, realizado por el Tribunal Superior de Justicia.

⁴⁰³ En ningún momento propongo que las legislaturas estatales ratifiquen a los 11 ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino que aquéllas participen directamente en la integración del Senado, órgano federal que tiene la facultad de aprobar el nombramiento de los integrantes del más alto tribunal del país.

⁴⁰⁴ “Relación del Poder Judicial con el Poder Legislativo en los ámbitos federal y local”, *Iniciativa. Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México*, Toluca, Estado de México, México, año 2, núm. 7, abril-junio de 2000, pp. 229-246.

- Resolución de *controversias* entre el Legislativo y el Ejecutivo, a cargo del Poder Judicial local.
- Participación del Poder Judicial en el *procedimiento legislativo* a través del derecho de iniciativa. Por ejemplo, en Baja California (artículo 115 de la LOCE), Chihuahua (artículo 68 de la CPE), Coahuila (artículo 181 de la LOCG), Guanajuato (artículo 146 de la LOCE), Guerrero (artículo 126 de la LOCE), Jalisco (artículo 147 de la LOCE), Oaxaca (artículo 67 de la LOCE), San Luis Potosí (artículo 130 de la LOCE), Sonora (artículo 124 de la LOCE), Veracruz (artículo 48 de la LOCE), Zacatecas (artículo 46 de la LOCE).
- Intervención del Poder Judicial en el *juicio político* a funcionarios locales. Por ejemplo, en Aguascalientes para proceder contra jueces por delitos comunes o ilícitos oficiales, se requiere declaración de procedencia del Supremo Tribunal de Justicia (artículo 77 de la CPE). En Veracruz, el Congreso actúa como órgano de acusación y el Pleno del Tribunal Superior de Justicia como jurado de sentencia (artículo 77 de la CPE).
- Asistencia a *sesiones solemnes* en la cámara, como en los informes rendidos por la legislatura a los otros poderes y viceversa, ejemplos: San Luis Potosí (artículo 40 de la LOCE), Zacatecas (artículo 77 de la LOCE).
- *Notificaciones* acerca de la constitución de la cámara o integración de sus órganos directivos, por ejemplo: Baja California (artículo 41 de la LOCE), Chihuahua (artículo 26 de la LOCE), Guanajuato (artículo 119 de la LOCE), Guerrero (artículo 104 de la LOCE), Michoacán (artículos 25 y 90 de la LOCE).⁴⁰⁵

Además, algunas legislaturas intervienen como mediadoras o para disminuir controversias que se susciten entre los otros dos poderes locales, o entre los municipios (salvo aquellas que versen sobre la constitucionalidad de sus actos, reservadas a la Suprema Corte de Justicia). Así tenemos los casos de los congresos de Chiapas (artículo 29 de la CPE), Chihuahua (artículo 64 de la CPE), Campeche (artículo 54 de la CPE), Tabasco (artículo 36 de la CPE).

No todas las legislaturas estatales tienen contempladas dichas relaciones; sin embargo, sería recomendable que incluyeran expresamente aquellas que sean necesarias para el desarrollo óptimo de sus funciones.

⁴⁰⁵ Estas notificaciones tienen una naturaleza meramente informativa.

3. *Municipios*

Las legislaturas locales están vinculadas con los municipios a través de actos como los siguientes:

- *Participación en la reforma a la Constitución estatal.* En este rubro, varía el porcentaje de municipios que deben aprobar la reforma para que ésta forme parte del texto constitucional. Así, existen casos como Aguascalientes donde se requiere la aprobación de la mayoría absoluta de los municipios (artículo 155 de la LOCE); casos como Baja California (artículo 112 de la CPE), Estado de México (artículo 93 de la LOCE), Sinaloa (artículo 229 de la LOCE), Guanajuato (artículo 143 de la CPE), Guerrero (artículo 125 de la CPE), Jalisco (artículo 117 de la CPE), donde basta la mayoría simple; o bien, situaciones especiales como Zacatecas que requiere la aprobación de dos terceras partes de los municipios (artículo 80 de la LOCE), o Chihuahua donde la reforma debe aprobarse por mínimo veinte ayuntamientos que representen más de la mitad de la población del estado (artículo 202 de la CPE).
- *Facultad de iniciativa legislativa de los municipios.* Por ejemplo, en Baja California (artículo 115 de la LOCE), Coahuila (artículo 181 de la LOCE), Guanajuato (artículo 146 de la LOCE), Guerrero (artículo 126 de la LOCE), Jalisco (artículo 147 de la LOCE), Oaxaca (artículo 67 de la LOCE), San Luis Potosí (artículo 130 de la LOCE), Veracruz (artículo 48 de la LOCE), Zacatecas (artículo 46 de la LOCE).
- *Potestad de las legislaturas de suspender ayuntamientos o revocar el mandato* de algunos de sus miembros. Ejemplos: Baja California (artículo 27, fracción IX, de la CPE), Chiapas (artículo 29, fracción XXXIX, de la CPE), Campeche (artículo 54, fracción XXXIV, de la CPE), Hidalgo (artículo 54, fracción XVIII, de la CPE), México (artículo 61, fracción XXVIII, de la CPE), Tabasco (artículo 36, fracción XXXII, de la CPE).
- *Declaración de desaparición de ayuntamientos.* Ejemplos: Baja California (artículo 27, fracción IX, de la CPE), Campeche (artículo 54, fracción XXXIV, de la CPE), Hidalgo (artículo 54, fracción XVIII, de la CPE), México (artículo 61, fracción XXVIII, de la CPE).
- *Revisión y fiscalización de los recursos* empleados, por ejemplo, en Zacatecas (artículo 22 de la LOCE).

- *Aprobación de convenios* entre varios municipios.
- Facultad para *dirimir controversias entre municipios*. Ejemplos: Aguascalientes (artículo 27, fracción XXI, de la CPE), Hidalgo (artículo 54, fracción XIII, de la CPE).
- *Comparecencias* de los funcionarios municipales e *informes* de actividades ante el congreso. Ejemplo: Chiapas (artículo 29, fracción XLIV, de la CPE).
- Resolución de controversias entre los municipios. Ejemplos: San Luis Potosí (artículo 18 de la LOCE), Chihuahua (artículo 64, fracción XI, de la CPE).
- *Asesoría* a municipios o promoción de estudios e investigación. Por ejemplo, el Centro de Desarrollo y Estudios Municipales del Congreso de Hidalgo (artículo 200 de la LOCE).
- *Comunicaciones* sobre la constitución de la legislatura, integración de sus órganos rectores, inicio o fin de sesiones. Ejemplos: Baja California (artículo 41 de la LOCE), Guerrero (artículo 104 de la LOCE), México (artículo 44 de la LOCE), Tamaulipas (artículo 13 de la LOCE), Zacatecas (artículo 78 de la LOCE).

En este rubro, considero conveniente que las legislaturas locales consoliden el ejercicio pleno de las funciones de dirección política y control sobre los municipios, involucrándolos en la promoción del desarrollo local y la descentralización administrativa.

V. ASOCIACIONES DE DIPUTADOS

También son dignas de estudio las relaciones de los legisladores con otros legisladores, especialmente aquellas que no tienen carácter partidista. Es loable la colaboración con otros parlamentarios para la consecución de fines comunes.

En México, existe la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores de los Estados, organización no partidista, constituida en 2002, cuyo objeto es “contribuir para la modernización e innovación del quehacer parlamentario para reivindicar el papel de los Congresos Estatales, emprendiendo una serie de acciones que fortalezcan la capacidad de las legislaturas locales para responder a las necesidades de los mexicanos”.⁴⁰⁶

⁴⁰⁶ “Exposición de motivos”, *Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores de los Estados*, http://www.comce.org/html/documento_publicado_25.html (consultado en diciembre de 2006).

Entre los objetivos de dicha asociación se encuentran: mejorar la calidad y efectividad de las legislaturas estatales; reducir los márgenes de improvisación; anticipar problemas mediante la investigación y la evaluación permanente; facilitar el acceso rápido y oportuno a la información, documentación y experiencia parlamentaria nacional para optimizar el trabajo en los congresos estatales; desarrollar un programa de investigaciones aplicadas en los temas de especial relevancia para los congresos estatales; definir una agenda de temas compartidos para la actualización y mejoramiento del marco legal en los estados; fortalecer la interacción, comunicación y cooperación legislativa interestatal para responder con puntualidad y rigor a las necesidades, demandas y aspiraciones sociales, diseñar un programa de capacitación permanente para funcionarios del Poder Legislativo; promover acuerdos de colaboración con las universidades y centros de investigación de mayor prestigio en el país; establecer acciones coordinadas de los congresos estatales que pueda traducirse en la construcción de un referente sólido que multiplique y potencie la voz de los estados en el debate nacional; mejorar la imagen de los congresos y del trabajo legislativo entre la población, y otros.⁴⁰⁷

La constitución de dicha asociación constituye un paso importante para la consolidación de los congresos estatales. Convendría consolidar dicha asociación y darle un carácter más protagonista en la discusión de los asuntos fundamentales.

También se presenta la asociación, o cuando menos reunión, de diputados integrantes de comisiones análogas para discutir temas comunes.⁴⁰⁸

Estas asociaciones son importantes para el fortalecimiento de los poderes legislativos estatales, pues se abordan problemáticas comunes y también se adoptan soluciones en conjunto.

También es frecuente la vinculación con los congresos de otros estados, a través de notificaciones sobre la instalación de la legislatura o la integración de los órganos directivos de la legislatura estatal, como ya enumeré en el apartado relativo a las relaciones con los municipios.

En el derecho comparado destaca la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales de Estados Unidos (National Conference of State Legislatures) fundada en 1975, en la que participan legisladores y personal de apoyo

⁴⁰⁷ *Idem.*

⁴⁰⁸ Sirvan como ejemplos el “Encuentro Nacional de Comisiones de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias u homólogas” realizado el 18 de febrero de 2005 en Manzanillo, Colima; así como el “Segundo Encuentro Nacional de Comisiones de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias u Homólogas”, que se realizó el 23 de septiembre de 2005 en La Paz, Baja California Sur; las ponencias se publicaron en dos obras.

parlamentario. Sus objetivos son: colaborar para la eficacia, independencia e integridad de las legislaturas en los estados, territorios y comunidades de los Estados Unidos de América; fomentar la cooperación interestatal y facilitar el intercambio de información entre las legislaturas estatales; representar los estados y sus congresos en el sistema federal norteamericano; mejorar las operaciones y administración de las legislaturas estatales, mejorar la eficiencia de los legisladores, del personal de apoyo parlamentario y promover la práctica de altos estándares de conducta por ambos; así como promover la cooperación entre las legislaturas estatales norteamericanas y las de otros países (artículo segundo de sus estatutos).

Además, en los Estados Unidos existen asociaciones de parlamentarios estatales atendiendo su origen étnico (como la National Caucus of Native American State Legislators o National Black Caucus of State Legislators), o bien, por los temas objeto de su actividad en el congreso (ejemplo: National Labor Caucus of State Legislators).

Sugiero que los legisladores estatales mexicanos establezcan asociaciones similares, para un mejor desarrollo de sus actividades y para fortalecer el federalismo, por ejemplo: legisladores originarios de pueblos indígenas, legisladoras, legisladores de ciudades fronterizas.

VI. LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

Finalmente, abordaré la relación de las legislaturas estatales con parlamentos de otros países y parlamentos regionales, es decir, lo que constituye la diplomacia parlamentaria. Ésta se puede entender, por un lado, como “la participación del poder legislativo en la conformación de la política exterior del Estado”, y por el otro, como “las relaciones de carácter binacional, regional o mundial que establecen los parlamentos con el objeto de discutir temas interés común, proponer soluciones y en algunos casos, adoptar medidas concretas”.⁴⁰⁹

La conducción de las relaciones exteriores es una facultad del Ejecutivo federal en la que participa también el Senado (artículo 76, fracción I, de la CPEUM); no obstante, el Poder Legislativo tiene una actividad en el ámbito internacional a través de los “grupos de amistad”, las reuniones interparlamentarias y organismos parlamentarios internacionales.

⁴⁰⁹ Santiago Campos, Gonzalo, “Capítulo I. Marco conceptual y antecedentes históricos nacionales e internacionales”, en Ramírez Marín, Juan *et al.*, *Diplomacia parlamentaria*, México, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, s. f., pp. 20-22.

Los “grupos de amistad” están regulados en la Ley Orgánica del Congreso General, que indica que se podrán constituir por el Pleno “para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas” (artículos 46 y 104).

Las reuniones interparlamentarias son grupos de trabajo en los que participan legisladores de dos o más países acerca de temas comunes o que afectan la relación entre dichos Estados. Por ejemplo, las reuniones interparlamentarias México-Estados Unidos en las que se han abordado temas como la migración, tráfico de drogas, libre comercio y otros.

Los organismos parlamentarios internacionales desarrollan actividades permanentes, por tanto, requieren de la participación cotidiana de representantes populares de los Estados miembros. Dichos organismos pueden ser de carácter regional (como el Parlamento Europeo, el Parlamento Centroamericano, el Parlamento Latinoamericano, la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur) o multilateral (como la Unión Interparlamentaria Mundial).⁴¹⁰

En el Reglamento de la Cámara de Diputados federal está regulada la diplomacia parlamentaria en los artículos 269 a 282, mientras que en el Reglamento del Senado, en los artículos 280 a 287.

En México, la Federación es la única encargada de signar tratados internacionales y, por tanto, realizar labores de diplomacia; los estados no pueden realizar tratado o alianza alguna con potencias extranjeras (artículo 117, fracción I, de la CPEUM). Sin embargo, es frecuente que los estados realicen acuerdos de cooperación con entes territoriales de otros países (como las entidades fronterizas mexicanas con las correlativas de Estados Unidos de América), por tanto, las legislaturas estatales también podrían participar en labores de diplomacia parlamentaria.

Esta labor de relaciones internacionales sería de gran trascendencia para la consolidación de los congresos estatales, pues les otorgaría una intervención firme en temas como la cooperación internacional, promoción del desarrollo, integración regional y otros.

De igual forma, los legisladores locales podrían colaborar con los senadores y diputados federales en las actividades de diplomacia parlamentaria, especialmente cuando se abordan asuntos relacionados con las competencias de los entes locales.

En algunos congresos estatales se contemplan comisiones para abordar asuntos internacionales, por ejemplo en el Congreso de Aguascalientes

⁴¹⁰ *Idem.*

existe la Comisión de Asuntos Migratorios, Relaciones Internacionales e Interinstitucionales (artículo 87 de la LOCE); en el Distrito Federal, el Comité de Asuntos Internacionales (artículo 79 de la LOALDF); en Jalisco, el Comité de Relaciones Interparlamentarias y Asuntos Internacionales (artículo 124 de la LOCE); en Zacatecas, la Comisión de Asuntos Migratorios y Tratados Internacionales (artículo 150 de la LOCE).

También están previstas las visitas de delegaciones oficiales de otros países a las legislaturas locales; así, en Campeche cuando se presenta dicho caso se realizará una sesión solemne (artículo 61 de la LOCE), lo mismo en Coahuila (artículos 168 de la LOCG), San Luis Potosí (artículo 40 de la LOCE), Tamaulipas (artículo 82 de la LOCE), Zacatecas (artículo 77 de la LOCE).

En el derecho comparado, se puede observar que el Parlamento de la Comunidad de Aragón, España, en su reglamento del 28 de marzo de 1984 regula algunas facultades en materia de relaciones exteriores: controlar la ejecución de todos los tratados o convenios internacionales y de los actos de las organizaciones internacionales, en el territorio de Aragón, en lo que afecten a las materias propias de la comunidad autónoma. También el Parlamento de la Comunidad de Cataluña tiene facultades para dirigir al gobierno y a las Cortes Generales las observaciones que estime pertinentes en orden a las iniciativas de revisión de los tratados de la Unión Europea y los procesos de suscripción y ratificación subsecuentes.⁴¹¹

En la actualidad, con la situación que han alcanzado las relaciones internacionales y la vinculación global de los Estados, es menester que los congresos estatales mexicanos también desarrollen vínculos con otros entes internacionales, para desarrollar adecuadamente sus funciones legislativas, de dirección política y de control.

El Poder Legislativo de las entidades de la República en México debe reformarse de manera integral para controlar al Poder Ejecutivo, rendir cuentas a los ciudadanos y vincularse efectivamente con todos los sujetos de la sociedad. Los congresos estatales tienen la gran misión de constituirse en entes promotores del desarrollo en el marco de un federalismo consolidado. Esto no lo podrán hacer sin una administración parlamentaria eficiente; por eso, estimo como requisito esencial y necesidad apremiante que los congresos estatales cuenten con el servicio de carrera.

Como señalé en la introducción, son amplios y diversos los problemas que aquejan a la institución parlamentaria, y múltiples las propuestas para

⁴¹¹ Martínez Elipe, León, *Parlamento y dirección política: impulso y colaboración parlamentaria*, Cizur Menor, Navarra, Aranzadi, 2007, p. 135.

enfrentarlos. Sin embargo, el derecho parlamentario estatal permite identificar que las reformas que se emprendan deben enfocarse desde mi opinión en los siguientes rubros: 1) organización y funcionamiento; 2) ejercicio de las funciones parlamentarias; 3) estatuto de los parlamentarios, y 4) relaciones institucionales de las legislaturas.

Considero que se ha demostrado la necesidad de reformar el Poder Legislativo estatal para fortalecerlo en el ejercicio de sus funciones y para la consolidación del sistema federal en México, y cómo el derecho parlamentario puede ser una herramienta útil para tal fin.