

CAPÍTULO TERCERO

EL CONGRESO GENERAL Y LOS CONGRESOS ESTATALES

En este capítulo tercero abordaré la situación actual del derecho parlamentario mexicano, tanto en el orden federal como en el de los estados de la República y el Distrito Federal. Para ello, estudiaré la teoría del derecho parlamentario estatal mexicano, después ubicaré el Congreso federal y los congresos estatales en el derecho mexicano, para posteriormente analizar la problemática que presenta, así como el proceso emprendido para su modernización; finalmente, acentuaré la importancia del desarrollo de las legislaturas estatales para el fortalecimiento del federalismo en México, y cómo pretendo abordar ese proceso de reforma o modernización.

I. EL DERECHO PARLAMENTARIO ESTATAL MEXICANO

1. Concepto de derecho parlamentario estatal

Entiendo por derecho parlamentario estatal “la disciplina jurídica emanada del derecho constitucional local, que estudia el Poder Legislativo de los entes territoriales denominados estados, entidades federales o entidades federativas”.

Son objeto de estudio del derecho parlamentario estatal mexicano los congresos de los estados de la República y, en el caso del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, órgano que aunque no es propiamente un congreso estatal, desempeña algunas funciones de éste.

El derecho parlamentario estatal forma parte del derecho constitucional estatal, derecho constitucional local, o también llamado derecho constitucional de los estados. Éste es la rama del derecho constitucional encargada del estudio de los entes territoriales (estados, provincias, entidades federativas) integrantes de un Estado, en lo concerniente a su régimen político interno.

David Cienfuegos define al derecho constitucional estatal como “la rama del Derecho que se ocupa del análisis, en el sistema federal, del régi-

men jurídico aplicable a las entidades federativas derivado de las constituciones federal y locales”.¹²⁴

Como rama del derecho público, el derecho constitucional estatal estudia la organización del estado, la composición y funciones de los órganos públicos, así como los derechos fundamentales, teniendo como base la Constitución local.

Analiza también aspectos como la teoría de la Constitución estatal; las competencias de las autoridades; las relaciones de los estados con la Federación, con los municipios y con otros entes; los derechos consagrados en el ordenamiento local; los poderes de los estados y su regulación, entre otros.

Respecto a esta disciplina se ha escrito poco, aunque paulatinamente ha crecido el número de estudios que abordan el constitucionalismo local, de gran trascendencia para el afianzamiento del Estado federal.¹²⁵

El derecho constitucional estatal es estudiado principalmente en los países que han adoptado el sistema federal. En algunos de ellos, como es el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, el diseño de las Constituciones estatales constituye parte fundamental de la práctica constitucional, ya que la multiplicidad de disposiciones contenidas en las leyes fundamentales de los estados enriquece el sistema federal.¹²⁶

¹²⁴ Cienfuegos Salgado, David (comp.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005, p. xvi.

¹²⁵ Al respecto destacan los siguientes estudios: Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional estatal*, pról. de José Francisco Ruiz Massieu, México, Porrúa, 1988; las obras de Máximo Gámiz Parral, a saber: *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, 3a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003; Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho y doctrina estatal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000; Gámiz Parral, Máximo N., *Resurgimiento del Estado federal*, México, Universidad Juárez del Estado de Durango, 2001; Cienfuegos Salgado, David y Morales Carrasco, Ricardo (coords.), *Propuestas para un nuevo constitucionalismo local; ideas y proyectos de Constitución para las entidades federativas mexicanas*, México, El Colegio de Guerrero, 2006. Así como las memorias de los congresos nacionales de derecho constitucional estatal, organizados por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y diversas universidades de los estados, a saber: Andrea Sánchez, Francisco José de (coord.), *Derecho constitucional estatal; estudios históricos, legislativos y teórico-prácticos de los estados de la República mexicana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001; Gámiz Parral, Máximo N. (coord.), *Las entidades federativas y el derecho constitucional; democracia y regulación electoral; un verdadero federalismo*, México, UNAM, 2003; Gámiz Parral, Máximo N. y García Rubí, Jorge Arturo (comps.), *Las entidades federativas en la reforma constitucional*, México, UNAM, 2005; Gámiz Parral, Máximo N. y Rivera Rodríguez, José Enrique (coords.), *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del Estado*, México, UNAM, 2005; Gámiz Parral, Máximo N. et al. (coords.), *Derecho constitucional estatal. Memorias del VI y VII Congresos Estatales de Derecho Constitucional de los Estados*, México, UNAM, 2009.

¹²⁶ Los cincuenta estados que conforman la Unión Americana han tenido en el tiempo que llevan desde su independencia, más de 150 Constituciones en total. McGraw, Badley D. (ed.), *Developments in State Constitutional Law*, St. Paul, Minn., USA, West Publishing CO., s. a., p. xiii;

Daniel Barceló, en un estudio sobre el derecho constitucional estatal estadounidense, encuentra rasgos que distinguen entre sí a las Constituciones estatales, enriqueciéndose así la teoría constitucional de ese país, puesto que las Constituciones de los estados son modificadas en un mayor grado que la propia Constitución federal.¹²⁷ Estos rasgos novedosos podrían también aplicarse en el caso del constitucionalismo estatal mexicano.

En las Constituciones estatales mexicanas también destacan algunos elementos significativos que pueden ser tomados como modelo o referencia para las otras entidades o inclusive para la Federación.¹²⁸

En el ámbito del Poder Legislativo, los estados de la República presentan también una diversidad de disposiciones normativas específicas que lo regulan de modo particular y que lo distinguen en algunos rasgos del congreso federal, y de los otros congresos estatales. Por ejemplo: nuevas modalidades de ejercicio de la soberanía a través de instrumentos de democracia directa o semi-directa; la posibilidad de los ciudadanos de iniciar leyes; la ratificación de ciertos funcionarios del gobierno; la aplicación especial de diversos instrumentos de control parlamentario (comisiones de investigación); la creación de órganos públicos autónomos; órganos e instancias legislati-

Tarr, G. Alan, *Understanding State Constitutions*, Princeton, N. J., USA, Princenton University Press, 1998, *passim*.

¹²⁷ Entre dichos aspectos destacables se encuentran: el procedimiento establecido para reformar las propias Constituciones estatales; la competencia legislativa que poseen las legislaturas de los estados; los mecanismos de democracia directa (referéndum constitucional, iniciativa constitucional y legislativa) reconocidos en los ordenamientos estatales y ausentes en la Constitución federal; la prescripción de obligaciones a los partidos políticos a fin de que celebren elecciones internas y seleccionen a los candidatos a cargos de elección popular; asimismo, la posibilidad de destitución de autoridades locales, como el gobernador a través del voto popular (*recall*); la incorporación de derechos sociales; la forma de selección e integración de los miembros del Poder Judicial; los métodos de interpretación constitucional. Barceló Rojas, Daniel Armando, *Introducción al derecho constitucional estatal estadounidense*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 3-7.

¹²⁸ Sirvan como ejemplo los siguientes: existencia de supuestos fijados para el caso de desaparición de poderes, es decir, quiénes deberán fungir como gobernador cuando se presente esta situación (Aguascalientes, Nayarit, Chihuahua, Tabasco); establecimiento de derechos fundamentales de la niñez y de la familia (Baja California, Baja California Sur, Zacatecas); derecho a la vida desde la concepción (Chihuahua, Coahuila); prohibición de la pena de muerte (Chihuahua); derechos especiales de grupos étnicos (Campeche, Chiapas, México, Oaxaca); requisitos especiales para ser gobernador (Nayarit, México, Michoacán); referéndum y plebiscito (Baja California, Chihuahua, Jalisco, Colima, Guerrero, San Luis Potosí, Tlaxcala); inviolabilidad de los magistrados del Poder Judicial estatal por las opiniones expresadas en el desempeño de sus cargos (Nayarit); revocación de mandato (Chihuahua, Yucatán); requisitos especiales para reformar la Constitución local (Chihuahua, Coahuila, Colima, Veracruz), entre otros. Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho y doctrina estatal...*, *cit.*, pp. 29-56; Gámiz Parral, Máximo N., *Resurgimiento del Estado federal*, *cit.*, pp. 42-253.

vas para su organización, tanto de carácter político (pleno, mesa directiva, comisiones) como administrativo (secretaría general) y de apoyo legislativo (bibliotecas, institutos de investigación, entre otros).¹²⁹

Esta variedad puede generar una riqueza constitucional notable, pues implica propuestas innovadoras para el desempeño pleno de las funciones de los parlamentos contemporáneos y del Estado en general, es decir, soluciones novedosas a problemas concretos.

En México, el derecho parlamentario estatal es una materia incipiente y hasta hace algunos años tenía poca importancia; sin embargo, con el fortalecimiento de los estados de la República se ha suscitado un interés cada vez mayor de los estudiosos de la ciencia jurídica.

Por otro lado, es importante destacar que esta materia necesita desarrollarse, para lo cual se requiere analizar la situación que guardan los congresos estatales en México y las acciones por emprender para la consolidación de éstos. A continuación presentaré un breve análisis de la situación que guardan las legislaturas estatales en México, objeto de estudio del derecho parlamentario estatal.

2. Aspectos generales de los congresos estatales

El Poder Legislativo federal en México se deposita en un Congreso General bicameral compuesto por la Cámara de Diputados, integrada por 500 miembros, y la Cámara de Senadores, formada por 128 miembros, según lo dispone el artículo 50 de la Constitución federal vigente.

Asimismo, como integrantes de la Federación se encuentran 31 estados y el Distrito Federal (artículo 43 de la Constitución federal), cuyo poder público se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial (artículos 116 y 122). Así, existen 31 congresos estatales y una Asamblea Legislativa.

El congreso local o estatal, o también llamada legislatura local, es el órgano representativo en el que se deposita el Poder Legislativo de las entidades de la República en un sistema federal. Es el órgano que desempeña las funciones parlamentarias del estado en el orden jurídico estatal o local.

Cabe aclarar que el término “legislatura” podría entenderse también para referirse al periodo de duración del Congreso; así, se hablaría de una “LIX Legislatura 2003-2006”, por ejemplo. Sin embargo, también se emplea dicho término como sinónimo de congreso, es decir, del Parlamento como órgano.

¹²⁹ Escobedo, Juan Francisco, *op. cit.*, t. II, pp. 42-52.

La figura de la legislatura local se encuentra contemplada en la Constitución federal mexicana, en el título quinto denominado “De los Estados de la Federación y del Distrito Federal”, particularmente en el artículo 116. En dicho precepto se determina que los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, pero con sujeción a las normas enumeradas en el mismo.

La Constitución establece un número mínimo de representantes en los congresos de los estados atendiendo a su población; prohíbe la reelección inmediata de los diputados; además, ordena la integración de la legislatura por diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

Respecto a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ésta no constituye un congreso estatal en sentido estricto, pues el Distrito Federal no es un estado, sino como lo describe la Constitución: “sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos” (artículo 44), cuyo gobierno está a cargo de los poderes federales y los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local (artículo 122). El Distrito Federal es una entidad federativa con “órganos de gobierno”.

No obstante, la propia Constitución federal en el mencionado artículo 122 le otorga a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la facultad de legislar en diversas materias, como la civil, penal, protección civil, seguridad social, desarrollo urbano, transporte, organización interna, elecciones locales, administración pública local, tribunales del fuero común, contencioso administrativo local y otras (función legislativa); aprobar el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, así como revisar la cuenta pública (función presupuestaria); controlar actos de la administración pública local (función de control); así como constituirse por diputados elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto (función representativa).

Por otro lado, la Asamblea no participa en el proceso de aprobación de reformas a la Constitución federal (artículo 135); tampoco puede legislar respecto al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (documento que equivaldría a la Constitución local), ni en materia de deuda pública para el Distrito Federal, pues esto corresponde al Congreso General (artículo 122 constitucional); así como tampoco puede atender los casos de declaración de procedencia y juicio político de los funcionarios públicos del Distrito Federal, pues esto también es facultad del Congreso General (artículos 110 y 111 constitucionales) y la Asamblea no tiene intervención.

Así pues, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal podría considerarse como un cuasi-congreso estatal, pero por la relevancia económica,

política y social del Distrito Federal, es uno de los órganos legislativos más importantes del país.¹³⁰ Por ello, en esta investigación incluiré también a la Asamblea Legislativa y la vincularé con los congresos de los estados.

Las legislaturas estatales en México se integran por una sola cámara, tienen dos o hasta tres periodos de sesiones ordinarias al año; en su estructura interna cuentan con diversos órganos encargados del gobierno de la cámara, del trabajo legislativo, de los servicios administrativos y de apoyo parlamentarios, entre otros aspectos.

A continuación presento algunos cuadros sobre los congresos generales. Del cuadro uno se puede advertir que las entidades con mayor territorio son Chihuahua, Sonora y Coahuila, mientras que los más pequeños son Colima, Morelos, Tlaxcala y el Distrito Federal; sin embargo, en población el Distrito Federal ocupa el segundo lugar, después del Estado de México, y seguido por Veracruz, Jalisco y Puebla, mientras que los estados de Campeche, Colima y Baja California Sur ocupan los últimos lugares en cuanto a población.

En el cuadro dos se puede observar la composición de los congresos estatales. El Estado de México, el Distrito Federal, Veracruz, Guerrero y Nuevo León y Oaxaca son las entidades con mayor número de integrantes en sus legislaturas; mientras que Baja California Sur, Quintana Roo, Yucatán, Querétaro, Colima y Coahuila son los que tienen un número menor de integrantes.

Destaca también que algunos de los congresos que coinciden en el número total de diputados son: Chiapas, Michoacán y Sinaloa (que cuentan con 40 diputados cada uno); Durango, Hidalgo, Morelos, Nayarit y Zacatecas (30 diputados); Baja California, Coahuila, Colima, Querétaro y Yucatán (25 diputados).

El número total de legisladores locales es 1,133, frente a 628 legisladores federales. El promedio por legislatura estatal es de: 35.40 diputados.

¹³⁰ Pues se integra por 66 diputados, sólo superada en número por el Congreso del Estado de México que tiene 75 miembros; prevaleciendo sobre congresos como el de Veracruz (50 diputados), Guerrero (46 diputados), Nuevo León (42 diputados), Jalisco (40 diputados). Además, el presupuesto público para la Asamblea normalmente supera el otorgado a los demás congresos; por ejemplo, en el ejercicio 2007 fue de \$964,759,479.00 pesos; cantidad superior a los recursos asignados en el mismo periodo al Poder Legislativo del Estado de México (\$920,000,000.00), Jalisco (\$418,545,400.00), Guerrero (\$320,347.50), Veracruz (\$315,000,000.00) o Nuevo León (\$251,371,900.00). Véase: Chávez Hernández, Efrén, "El derecho parlamentario de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Una aproximación", en *Introducción al derecho parlamentario estatal. Estudios sobre los congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, UNAM, Senado de la República, 2009, pp. 231-272.

CUADRO 1
 DATOS GENERALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

<i>Entidad federativa</i>	<i>Municipios</i>	<i>Extensión (km²)</i>	<i>% del territorio nacional</i>	<i>Población (habitantes)</i>	<i>% del total del país</i>	<i>Aportación al PIB nacional (%)</i>	<i>Rango según territorio</i>	<i>Rango según población</i>
Aguascalientes	11	5 616	0.3	1 184 996	1.1	1.1	29	27
Baja California	5	73 200	3.7	3 155 070	2.8	2.8	11	14
Baja California Sur	5	74 608	3.8	637 026	0.6	0.6	9	32
Campeche	11	57 516	2.9	822 441	0.7	5.1	17	30
Chiapas	118	73 311	3.7	4 796 580	4.3	1.9	10	7
Chihuahua	67	247 412	12.6	3 406 465	3.0	3.1	1	11
Coahuila de Zaragoza	38	151 595	7.7	2 748 391	2.4	3.0	3	16
Colima	10	5 784	0.3	650 555	0.6	0.5	28	31
Distrito Federal	16*	1 495	0.1	8 851 080	7.9	17.7	32	2
Durango	39	123 364	6.3	1 632 934	1.5	1.3	4	24
Estado de México	125	22 351	1.1	15 175 862	13.5	9.2	25	1
Guanajuato	46	30 607	1.6	5 486 372	4.9	3.8	22	6
Guerrero	81	63 597	3.2	3 388 768	3.0	1.5	14	12
Hidalgo	84	20 821	1.1	2 665 018	2.4	1.5	26	17
Jalisco	125	78 597	4.0	7 550 682	6.5	6.3	7	4
Michoacán de Ocampo	113	58 599	3.0	4 351 037	3.9	2.5	16	9
Morelos	33	4 879	0.2	1 777 227	1.6	1.1	30	23
Nayarit	20	28 095	1.4	1 084 979	1.0	0.6	23	29
Nuevo León	51	64 156	3.3	4 653 458	4.1	7.5	13	8

Entidad federativa	Municipios	Extensión (km ²)	% del territorio nacional	Población (habitantes)	% del total del país	Aportación al PIB nacional (%)	Rango según territorio	Rango según población
Oaxaca	570	93 758	4.8	3 801 962	3.4	1.5	5	10
Puebla	217	34 309	1.7	5 779 829	5.1	3.3	21	5
Querétaro	18	11 691	0.6	1 827 937	1.6	1.9	27	22
Quintana Roo	9	44 825	2.3	1 325 578	1.2	1.4	19	26
San Luis Potosí	58	61 138	3.1	2 585 518	2.3	1.9	15	19
Sinaloa	18	57 370	2.9	2 767 761	2.5	2.1	18	15
Sonora	72	180 608	9.2	2 662 480	2.4	2.6	2	18
Tabasco	17	24 731	1.3	2 238 603	2.0	3.4	24	20
Tamaulipas	43	80 249	4.1	3 268 554	2.9	3.2	6	13
Tlaxcala	60	3 997	0.2	1 169 936	1.0	0.5	31	28
Veraacruz de Ignacio de la Llave	121	71 824	3.7	7 643 194	6.8	4.7	12	3
Yucatán	106	39 871	2.0	1 955 577	1.7	1.4	29	27
Zacatecas	58	75 275	3.8	1 490 668	1.3	0.9	11	14

* Delegaciones políticas

FUENTE: elaboración propia con datos de INEGI, 2010.¹³¹

¹³¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo de población y vivienda (2010); panorama sociodemográfico de México, México, INEGI, 2011, disponible en http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/inegi/productos/censos/poblacion/2010/panora_socio/Cpr2010_Panorama.pdf (consultado en enero de 2014). Asimismo, información contenida en la página de internet, <http://cuentame.inegi.org.mx/#> (consultado en enero de 2014); Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Sistema de cuentas nacionales de México: producto interno bruto por entidad federativa 2005-2009, México, INEGI, 2010, disponible en http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/inegi/productos/derivada/regionales/2005_2009_seg/PIBE2009.pdf (consultado en enero de 2014).**

CUADRO 2
 COMPOSICIÓN DE LOS CONGRESOS LOCALES

<i>Entidad federativa</i>	<i>Diputados mayoría relativa</i>	<i>Diputados representación proporcional</i>	<i>Total</i>	<i>Rango por núm. de dip.</i>
Aguascalientes	18	9	27	24
Baja California	16	9	25	26
Baja California Sur	16	5	21	32
Campeche	21	14	35	14
Chiapas	24	16	40	9
Chihuahua	22	11	33	16
Coahuila	16	9	25	27
Colima	16	9	25	28
Distrito Federal	40	26	66	2
Durango	17	13	30	19
Guanajuato	22	14	36	12
Guerrero	28	18	46	4
Hidalgo	18	12	30	20
Jalisco	21	18	39	11
México	45	30	75	1
Michoacán	24	16	40	9
Morelos	18	12	30	21
Nayarit	19	11	30	22
Nuevo León	26	16	42	5

<i>Entidad federativa</i>	<i>Diputados mayoría relativa</i>	<i>Diputados representación proporcional</i>	<i>Total</i>	<i>Rango por núm. de dip.</i>
Oaxaca	25	17	42	9
Puebla	26	15	41	7
Querétaro	15	10	25	29
Quintana Roo	14	10	24	31
San Luis Potosí	15	12	27	25
Sinaloa	24	16	40	10
Sonora	20	12	32	17
Tabasco	21	14	35	15
Tamaulipas	22	14	36	13
Tlaxcala	19	13	32	18
Veracruz	29	20	49	3
Yucatán	15	10	25	30
Zacatecas	18	12	30	23
<i>Totales</i>	690	443	1,133	—
Cámara de Senadores, Congreso General	96	32	128	—
Cámara de Diputados, Congreso General	300	200	500	—

FUENTE: elaboración propia con datos recopilados por Orta (junio de 2013).¹³²

¹³² Orta Flores, Sara Berenice, *Recopilación de datos sobre congresos locales en México [DVD]* (Materiales para el “Curso internacional de actualización en derecho parlamentario”, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas y la Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho de la UNAM del 24 de julio al 7 de agosto de 2013).

CUADRO 3
 PERIODOS DE SESIONES ORDINARIAS AL AÑO EN LOS CONGRESOS ESTATALES

Entidad federativa	Número de periodos	Primer periodo		Segundo periodo		Tercer periodo		Número de días en periodo
		Inicio	Término	Inicio	Término	Inicio	Término	
Aguascalientes	2	15-nov	15-mar	30-abr	31-jul	X	X	213
Baja California	3	01-oct	31-ene	01-feb	31-may	X	X	365
Baja California Sur	2	15-mar	30-jun	01-sep	15-dic (puede prolongarse hasta 31-dic)	X	X	213
Campeche	2	01-oct	20-dic	01-abr	30-jun	X	X	172
Chiapas	2	01-oct	31-dic	01-abr	30-jun	X	X	183
Chihuahua	2	01-oct	31-dic	01-mar	30-jun	X	X	214
Coahuila	2	01-mar (1er. día hábil)	30-jun	01-sept (1er. día hábil)	31-dic	X	X	243
Colima	2	01-oct	28/29-feb	01-abr	31-ago	X	X	304
Distrito Federal	2	17-sep	31-dic	15-mar	30-abr	X	X	151
Durango	2	01-sep	20-dic	01-mar	30-jun	X	X	233
Estado de México	3	05-sep	18-dic	01-mar	30-abr	20-jul	15-ago	191
Guanajuato	3	25-sep	31-dic	15-feb	31-may	01-ago	31-ago	233
Guerrero	3	15-nov	15-feb	01-abr	15-jun	01-sep	15-ago	213

Entidad federativa	Número de periodos	Primer periodo		Segundo periodo		Tercer periodo		Número de días en periodo
		Inicio	Término	Inicio	Término	Inicio	Término	
Hidalgo	2	05-sep	31-dic	01-mar	31-jul	X	X	270
Jalisco	1	01-feb	31-ene	X	X	X	X	365
Michoacán**	1	15-ene	14-ene	X	X	X	X	365
Morelos	2	01-sep	15-dic	01-feb	15-jul	X	X	195
Nayarit	2	18-ago	17-dic (puede prorrogarse hasta 30-dic)	18-feb	17-may (puede prorrogarse hasta 30-may)	X	X	209
Nuevo León	2	01-sep	20-dic	01-mar	01-jun	X	X	204
Oaxaca	2	15-nov	31-mar	01-jun	15-ago	X	X	212
Puebla	3	15-ene	15-mar	01-jun	31-jul	15-oct	15-dic	
Querétaro	1	26-sep	25-sep	X	X	X	X	365
Quintana Roo	2	05-sep	15-dic	15-feb	31-may	X	X	203
San Luis Potosí	2	15-sep	15-dic	01-mar	30-jun	X	X	213
Sinaloa	2	01-oct	31-ene	01-abr	31-jul	X	X	245
Sonora	2	16-sep	15-dic	01-abr	30-jul	X	X	211
Tabasco	2	01-feb	15-may	15-sep	15-dic	X	X	195
Tamaulipas	2	01-ene	15-jun	01-oct	15-dic	X	X	242
Tlaxcala	2	31-dic	15-may	01-ago	15-dic	X	X	273

Veracruz	2	05-nov	31-ene	02-may	31-jul	X	X	177
Yucatán	3	01-sep	15-dic	16-ene	15-abr	16-may	15-jul (puede ampliarse hasta 31-ago)	255
Zacatecas	2	08-sep	15-dic (se puede prorrogar hasta 30-dic)	01-mar	30-jun	X	X	220
Congreso de la Unión	2	01-sep	15-dic (se puede prorrogar hasta 31-dic)	01-feb	30-abr	X	X	195

FUENTE: Orta (junio de 2013).¹³³

¹³³ *Ibidem*, “Cuadro 11. Periodos ordinarios”. Una versión anterior de dicho cuadro apareció en Balkin, Robert (coord.), *El Poder Legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*, México, State University of New York, 2004, p. 203.

El periodo de sesiones es el tiempo en el que el Pleno del Congreso se encuentra reunido para la deliberación y aprobación de los asuntos que le sean sometidos. Se le denomina *ordinario* cuando se realiza en el plazo legalmente establecido para tal efecto, y *extraordinario* cuando se lleva a cabo fuera de éste para el asunto específico que motivó su convocatoria.

El número y la duración de los periodos ordinarios de sesiones están determinados por las tareas que el Legislativo debe realizar, y son muestra de la importancia que se le asigna a dicho poder.

Del cuadro número tres se advierte que seis legislaturas regulan tres periodos de sesiones ordinarias al año (Baja California, Yucatán, Guanajuato, Guerrero, Estado de México y Puebla). En este aspecto, los congresos estatales han superado incluso al Congreso federal.

Los estados de Baja California, Jalisco, Michoacán y Querétaro tienen los congresos que sesionan durante más tiempo al año (365 días), mientras que las legislaturas de Veracruz, Campeche y el Distrito Federal son las que menor tiempo se encuentran reunidas (177, 172 y 151 días, respectivamente).

El promedio de sesiones ordinarias al año en los congresos estatales es de 237.78 días, cifra superior al tiempo que sesiona el Congreso General (195 días).

Históricamente el Congreso General ha tenido diversa duración de los periodos de sesiones ordinarias. En la Constitución de 1824 sesionaba tres meses y medio con posibilidad de prórroga hasta de cinco meses (artículos 67 y 71, que establecieron que el Congreso sesionaría del 1o. de enero al 15 de abril, con la posibilidad de ser prorrogado hasta por treinta días útiles).

La Constitución de 1836 contemplaba tres meses más prórroga (en la tercera ley constitucional, el artículo 14 estipulaba que el primer periodo ordinario de sesiones iba del 1o. de enero al 31 de marzo, y el segundo, del 1o. de julio hasta que se hubiesen agotado todos los asuntos relativos al Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública).

Durante la vigencia de las Bases Orgánicas de 1843, el Congreso sesionaba ordinariamente durante seis meses en total (el artículo 47 señaló que el Congreso mexicano sesionaría en dos periodos: el primero, del 1o. de enero al 31 de marzo, asignándole facultades para que al inicio de este periodo distribuyera la renta pública, y el segundo, del 1o. de julio al 1o. de octubre, en el cual, además de conocerse los asuntos relativos al Presupuesto de Egresos y a la Cuenta Pública, se conocería de la Ley de Ingresos).

La Constitución de 1857 estableció en un inicio cinco meses (el artículo 62 fijó dos periodos de sesiones del Congreso: el primero, del 16 de septiembre al 15 de diciembre, y el segundo, del 1o. de abril al 31 de mayo). En

1874, cuando se restableció nuevamente el bicameralismo, el Congreso podía sesionar durante seis meses y medio en total (fue modificado el artículo 62 para señalar que el primer periodo comprendía del 16 de septiembre al 15 de diciembre, con la posibilidad de ser prorrogado hasta por treinta días útiles, y el segundo periodo, del 1o. de abril al 31 de mayo, con la posibilidad de prorrogarse por otros quince días).

La Constitución de 1917 en su texto original contempló sólo cuatro meses (un solo periodo de sesiones: del 1o. de septiembre, sin prolongarse más allá del 31 de diciembre); en 1986 se aumentó a cinco meses el tiempo en el que podía estar reunido el Congreso (se estableció nuevamente un doble periodo de sesiones; el primero, del 1o. de noviembre al 31 de diciembre, y el segundo, del 15 de abril al 15 de julio); en 1993 se modifican las fechas de inicio de los periodos (el primero, del 1o. de septiembre hasta el 15 de diciembre, o 31 de diciembre cuando el presidente de la República iniciara su encargo, y el segundo periodo, del 15 de marzo hasta el 30 de abril).

En 2004 se establece la actual duración de seis meses y medio (la reforma amplió el segundo periodo de sesiones ordinarias del 1o. de febrero al 30 de abril).¹³⁴

II. DEBILIDADES DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

En el capítulo anterior señalé las deficiencias del Parlamento en general; en el caso de México también se presentan dichas carencias, especialmente las relativas a la organización y funcionamiento institucional (insuficiente capacidad organizacional; debilidad institucional; frágil soporte administrativo; normativa parlamentaria obsoleta); acerca del ejercicio de las funciones parlamentarias (producción masiva de normas, inmadurez de la técnica legislativa, débil papel frente al Ejecutivo); respecto al estatuto de los parlamentarios (derechos y deberes regulados de modo incompleto; ausencia de normativa ética parlamentaria;¹³⁵ posición secundaria del parlamentario en lo individual); y sobre las relaciones del Parlamento con otros entes (relaciones insu-

¹³⁴ Gamboa Montejano, Claudia y Valdés Robledo, Sandra, *Periodos ordinarios de sesiones del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; estudio de derecho comparado y de las propuestas de reforma a los artículos 65 y 66 constitucionales de las legislaturas LIX y LX*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2007, pp. 8-10.

¹³⁵ No omito señalar que el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala los principios que deben regir la actuación de todos los servidores públicos, incluyendo desde luego a los legisladores, a saber: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

ficientes con la sociedad, omnipresencia de los medios de comunicación de masas; crisis de legitimidad y sentimientos de desconfianza de los ciudadanos hacia el Parlamento).

En el ámbito federal, el Congreso ha sido objeto de diversas críticas; así, por ejemplo, Juan José Rodríguez Prats, legislador mexicano, al hacer un análisis de la producción legislativa y la actuación del Congreso General en las legislaturas LVIII (2000-2003) y LIX (2003-2006), habla de un “congreso indolente” debido, entre otras, a lo siguiente: bajo nivel de debate al interior del mismo; desatención de las prioridades nacionales en la agenda legislativa; escasa aportación en el seguimiento y evaluación de políticas públicas; relación conflictiva con el Poder Ejecutivo; bajo desempeño de la función legislativa; normativa parlamentaria defectuosa o que no aplica; desordenado o escaso trabajo en comisiones; predominio de los intereses de los partidos políticos sobre el bien comunitario; bajo nivel profesional de los legisladores en lo individual; percepción negativa ante la opinión pública; falta de atención a la realidad internacional.¹³⁶

Rodríguez Prats alude a deficiencias tanto en la organización del congreso como a su funcionamiento, al comportamiento de sus miembros y a las relaciones con el Ejecutivo, los partidos políticos y la sociedad; todo ello trae como consecuencia un papel negativo en el sistema político mexicano. Considero que dichas observaciones deben tomarse en cuenta, pues se tiene la percepción de que el Congreso federal en México no está cumpliendo sus tareas, principalmente la representativa, la legislativa y la de orientación política.

Cecilia Mora-Donatto considera que el Congreso mexicano está en una delicada situación, en una especie de encrucijada producida por un cúmulo de asuntos pendientes; por ello, dicha profesora presenta como retos y desafíos del Congreso: 1) redefinición de la estructura orgánica y dimensión de las cámaras; 2) consolidación de los cuerpos de apoyo técnico; 3) terminación del predominio del Ejecutivo en la planificación y diseño de la acción legislativa del Congreso; 4) establecimiento de las comisiones legislativas como escenarios propicios para el desarrollo del trabajo legislativo; 5) mejorar la calidad de la producción parlamentaria y la calidad legislativa, mediante la ruptura de la elaboración masiva de normas; 6) reforzar la posición del parlamentario individual y superar el papel predominante de los partidos en el funcionamiento del Parlamento; 7) enfrentar la omnipresencia de los medios de comunicación y convertir nuevamente al

¹³⁶ Rodríguez Prats, Juan José, *op. cit.*, pp. 275-292.

Congreso en el foro auténtico de confrontación política y el lugar idóneo para la discusión de las alternativas de gobierno.¹³⁷

Se reiteran las deficiencias del Poder Legislativo mexicano en cuanto a su organización, la realización de sus funciones (especialmente la legislativa), al papel de los parlamentarios en lo individual, y a la presencia de otros entes ante los cuales el Parlamento debe asumir un liderazgo (frente al Ejecutivo, los partidos políticos y los medios de comunicación) para evitar que éstos sometan en su actuación al órgano representativo.

Asimismo, legisladores como Iván García Solís, Emilio Chuayffet Chemor, Pablo Gómez Álvarez, César Jáuregui, Francisco Arroyo Vieyra, Jaime Moreno Garavilla, César Camacho Quiroz, y académicos como Diego Valadés, Benito Nacif Hernández, Cecilia Mora-Donatto, Susana Pedroza de la Llave, Jorge Fernández Ruiz, Pedro Salazar Ugarte, Luis Raigosa Sotelo, entre otros, también han analizado la situación actual del congreso y se han manifestado por reformar la institución parlamentaria en diversos aspectos, como el marco jurídico, proceso legislativo, fortalecimiento de comisiones, estatuto de los parlamentarios, administración interna, relación del congreso con la sociedad, control y fiscalización del Ejecutivo, profesionalización de los servidores públicos en el congreso, y otros temas, en lo que denominaron “reformas urgentes al marco jurídico del Congreso mexicano”.¹³⁸

En cuanto a iniciativas de reforma a la Ley Orgánica del Congreso, también se han presentado numerosas propuestas por parte de los diputados; por ejemplo, en la Cámara de Diputados durante la LIX Legislatura (2003-2006) se presentaron cien iniciativas para modificar 57 de los 135 artículos; de dichas iniciativas sólo se aprobaron siete.¹³⁹

Los legisladores y académicos presentan un cúmulo de observaciones que es conveniente tomar en cuenta. En esta investigación aludiré a ellas al analizar los rubros específicos del derecho parlamentario.

En el ámbito de los congresos locales de México han existido pocos estudios; al respecto, Manuel González Oropeza en 1999 señalaba los siguientes

¹³⁷ Mora-Donatto, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional; el Congreso mexicano en su encrucijada*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 8 y 9.

¹³⁸ Sus propuestas, que serán abordadas en esta investigación al analizar dichos aspectos en particular, se encuentran recopiladas en la obra: *Reformas urgentes al marco jurídico del Congreso mexicano*, 2a. ed., México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, 2006, 2 ts.

¹³⁹ Pitalúa Torres, Víctor David, *Iniciativas de reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, LIX Legislatura (1o., 2o. y 3er. año de ejercicio; del 1o. de septiembre del 2003 al 30 de abril del 2006)*, México, Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2006, pp. 1-73.

tes vicios institucionales que se debían corregir para lograr su fortalecimiento y desarrollo: 1) excesiva regulación de los congresos locales en la Constitución federal; 2) desproporciones en cuanto a su integración; 3) pérdida de atribuciones en el proceso legislativo en sentido amplio; 4) mecanismos poco desarrollados de control; 5) ausencia de profesionalización del personal al servicio de los congresos, y 6) escasez de recursos económicos para el desarrollo del trabajo parlamentario.¹⁴⁰

Aunque el estudio de González Oropeza es de hace más de diez años, tiene actualidad la problemática que él presenta sobre los congresos estatales, especialmente la relativa al subdesarrollo del trabajo parlamentario, propiciado por la excesiva regulación por parte de la Federación, por un lado, y por el otro, por la escasez de recursos económicos y humanos necesarios para su mejora.

También Juan Miguel Alcántara Soria, ex coordinador nacional de diputados locales del Partido Acción Nacional, describió en un artículo publicado en 1996 la situación de las legislaturas estatales en México.

Dicho autor consideró que los poderes legislativos estatales presentan, salvo contadas excepciones, los siguientes problemas: 1) dependencia económica y política del Ejecutivo; 2) inviable perfil de los legisladores; 3) preeminencia de los intereses personales o grupales sobre los intereses generales; 4) distanciamiento del consenso ético fundamental de la sociedad; 5) ausencia de integración y planeación institucional; 6) relaciones conflictivas con el Ejecutivo o conflictos a nivel personal; 7) deficiencias en los sistemas administrativos internos; 8) falta de infraestructura de apoyo real; 9) abuso del fuero constitucional; 10) ejercicio despilfarrador del presupuesto; 11) fuerte orientación hacia gestorías, principalmente de intereses personales, entre otros.¹⁴¹

Alcántara Soria se refiere a la problemática de los congresos principalmente por la actuación de sus miembros, dependencia económica y política, falta de ética, conflictos, abuso de autoridad, despilfarro de recursos, labores de gestión por intereses personales, etcétera.

Resulta interesante la apreciación de dicho exlegislador, pues desde mi modo de entender, sugiere modificar el estatuto de los parlamentarios a fin de acabar con todas esas prácticas negativas que, sin duda, han propiciado un rezago considerable en la tarea de las legislaturas locales.

¹⁴⁰ González Oropeza, Manuel, "Fortalecimiento de los congresos locales", *Iniciativa. Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México*, Toluca, Estado de México, México, año 2, núm. 4, julio-septiembre de 1999, pp. 49-61.

¹⁴¹ Alcántara Soria, Juan Miguel, "El reto de fortalecer las legislaturas estatales", *Revista del Senado de la República*, México, vol. 2, núm. 3, abril-junio de 1996, p. 62.

Alonso Lujambio, a partir del compendio estadístico de la obra *El Poder Legislativo estatal en México*, habla de la “precaria institucionalidad”, pues de dichas estadísticas se desprende que en 2003, el 84.64% de los diputados locales no contaba con experiencia previa de legislador, sea local o federal; que la mayoría de los congresos tiene un excesivo número de comisiones ordinarias que superan incluso el número de legisladores en congresos como los de Durango (30 comisiones, 25 diputados), Querétaro (27 comisiones, 25 diputados), Baja California (26 comisiones, 25 diputados); que la normatividad de pocos (sólo ocho) desarrollan facultades a las comisiones para el control evaluatorio de las políticas públicas, tarea importante de los congresos. Por ello, señala el autor, a pesar del incremento en la centralidad política de los congresos locales, su capacidad para dar seguimiento a la agenda legislativa local, evaluar el efecto real de sus leyes vigentes y su responsabilidad ante el electorado se mantiene en una situación verdaderamente precaria.¹⁴²

Lujambio, basándose en datos y estadísticas, precisa la situación frágil de las legislaturas estatales, debida a su composición (pocos legisladores con experiencia legislativa previa) y a su funcionamiento deficiente (excesivo número de comisiones, omisión de la tarea de control evaluatorio de las políticas públicas, etcétera). Lo anterior muestra también la inestabilidad institucional de los congresos, principalmente las comisiones legislativas, al ser órganos que realizan sus tareas sin aprovechar plenamente los adelantos y el conocimiento adquirido en las legislaturas anteriores.

En dos encuentros nacionales sobre del Poder Legislativo federal y local, celebrados en 2005, legisladores y académicos enfatizaron en la siguiente problemática: leyes orgánicas y reglamentos obsoletos; comisiones legislativas débiles, deficientes en su desempeño y con escasa reglamentación de sus trabajos; administración interna deficiente; falta de registros; órganos técnicos poco consolidados; falta de continuidad de los servidores públicos al servicio del congreso y, por tanto, en los trabajos legislativos; carencia de fiscalización efectiva; comisiones de investigación poco consolidadas o con escasas facultades; ausencia de transparencia y rendición de cuentas; legisladores con mayor responsabilidad frente a sus partidos que ante el electorado; excesivo control de los líderes parlamentarios sobre el proceso legislativo y sobre los mismos legisladores en particular, y otras.¹⁴³

¹⁴² Lujambio, Alonso, “Los congresos locales: la precaria institucionalidad”, en Balkin, Robert (coord.), *op. cit.*, pp. 169-187.

¹⁴³ *El Poder Legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo. Encuentro Nacional de Comisiones de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias u Homólogas, 18 de febrero de 2005*, Colima, México, Cámara de Diputados, Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, 2005; *Reforma y modernización del Poder Legislativo federal y local. Segundo Encuentro Nacional de Comisiones de Re-*

Dichos estudios recientes corroboran las apreciaciones de los autores antes señalados, reiteran la precariedad institucional de los congresos locales (normativa e institucional), el ineficaz ejercicio de las funciones parlamentarias, el desempeño inadecuado de los integrantes de dichas legislaturas, y la influencia externa excesiva de los partidos políticos en las labores del Poder Legislativo. Esta situación plantea grandes desafíos para modificar el estado actual de los congresos locales.

Si bien es cierto que no todos los congresos presentan los mismos problemas, ya que existen amplias diferencias en cuanto a número de integrantes, composición política, marco jurídico, presupuesto asignado, etcétera, sin embargo, a nivel institucional se manifiestan en mayor o menor grado deficiencias en cuanto a su organización y funcionamiento, al ejercicio de sus funciones parlamentarias, al estatuto de los parlamentarios y a las relaciones con otros entes.

En el apartado siguiente haré referencia a los esfuerzos realizados para la reforma y modernización del Congreso General y de los congresos estatales.

III. EL PROCESO DE CAMBIO EN EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL Y ESTATAL MEXICANO

El Congreso federal mexicano durante el predominio del partido dominante fue un órgano de poca importancia, cuyas funciones se limitaban a aprobar de manera casi automática las iniciativas del Ejecutivo, y, por supuesto, no ejercía control alguno sobre éste, ya que el sistema político fundado en un partido hegemónico así lo había implantado.¹⁴⁴ Dicho esquema se reproducía en los estados de la República, donde las legislaturas locales

glamentos y Prácticas Parlamentarias u Homólogas, 23 de septiembre de 2005, La Paz, Baja California Sur, México, Cámara de Diputados, Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, 2006, passim. Dicha problemática y las aportaciones serán abordadas en esta investigación al analizar la temática en particular.

¹⁴⁴ Durante los años de la hegemonía priísta, el presidente de la República presentaba el 90% de las iniciativas legislativas, las cuales se aprobaban en su mayoría sin cambios; así, por ejemplo, González Casanova señala que durante los gobiernos de Cárdenas y Ávila Camacho (1933 a 1940) el 100% de las iniciativas del presidente de la República fueron aprobadas por unanimidad y sin cambios; a partir de 1943 se aprobaban por unanimidad el 93%. González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, 11a. ed., México, Era, 1979, p. 31. Francisco Paoli añade dicho porcentaje que en 1981 disminuyó a 82%. Paoli Bolio, Francisco José, “La LVII Legislatura y la transición democrática en México”, en Paoli Bolio, Francisco José (coord.), *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000, pp. 15 y 16.

eran *de facto* órganos sometidos al gobernador del estado y al presidente de la República.

La normatividad que rigió al Congreso General durante más de sesenta y cinco años fue el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, expedido por el presidente de la República en 1934 y reformado por última vez en 1988; además de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que se publicó el 25 de mayo de 1979, con sus reformas de 28 de diciembre de 1981 y el 20 de julio de 1994.

El Congreso General tuvo reformas importantes en diferentes años respecto a su composición y los sistemas electorales (1977, 1986, 1983, 1996), pero el proceso de modernización contó con dos momentos significativos: en 1988 y 1999. En 1988, en la LIV Legislatura del Congreso General (1988-1991), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría calificada de los miembros de la Cámara de Diputados (dos terceras partes del total de miembros), lo que le impedía por sí mismo realizar reformas constitucionales; esta situación propició un acercamiento de dicho partido con la oposición, lo cual se tradujo en el establecimiento de ciertos acuerdos, pero el PRI todavía mantenía la mayoría absoluta de la Cámara (la mitad más uno del total de miembros).

En la LVII Legislatura (1997-2000), el partido hegemónico pierde también la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados; es entonces cuando se manifiesta con mayor grado la necesidad de reformar el Congreso para adecuarlo a la nueva composición política y al ejercicio correcto de las funciones que durante los años de la hegemonía política unipartidista no tuvieron relevancia.

En dicha legislatura se emprende la tarea de expedir una nueva ley orgánica, capaz de reflejar ese pluralismo que al interior del Congreso se daba, y establecer un nuevo marco jurídico para el desempeño democrático de las funciones del Congreso. Finalmente, el 31 de agosto de 1999 se aprueba, y el 3 de septiembre de 1999 se publica la nueva ley orgánica, producto del periodo extraordinario de sesiones del Congreso más largo de la historia (del 4 de mayo al 31 de agosto de 1999) y de casi dos años de negociaciones.¹⁴⁵

La entonces nueva ley realizó diversos cambios en cada una de las cámaras para la transformación del Poder Legislativo, entre los que se en-

¹⁴⁵ Paoli Bolio, Francisco José, “La nueva Ley Orgánica del Congreso”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 2, enero-junio de 2000, pp. 135-157 (disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/const/cont/2/art/art6.pdf>).

cuentran los siguientes: establecimiento de la Mesa de Decanos para la instalación de las cámaras; institución de una Mesa Directiva fuerte en cada cámara, con duración de un año; creación de la Junta de Coordinación Política, órgano nuevo para la toma de acuerdos y representante de los grupos parlamentarios; formación de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos en la Cámara de Diputados; creación de la Secretaría General, órgano a cuyo cargo se encuentran las tareas de apoyo parlamentario y administrativo de la Cámara de Diputados (dos secretarías generales para el caso del Senado); reducción del número de comisiones ordinarias para su fortalecimiento y racionalización; concepción del servicio civil de carrera; establecimiento de la difusión e información de las actividades del Congreso mediante el canal de televisión del Congreso, el *Diario de los Debates* y el Sistema de Biblioteca.

Además, en dicha Legislatura se realizaron cambios en la infraestructura de la Cámara de Diputados, entre los que destacan: la automatización del salón de sesiones, habilitación de oficinas para comisiones, instalaciones para los medios de comunicación, y se estableció una nueva política de comunicación social.¹⁴⁶

Indudablemente fueron grandes los avances que la LVII Legislatura del Congreso Federal realizó, ya que también se consolidaron proyectos iniciados en las legislaturas anteriores (por ejemplo, el sistema de bibliotecas o los sistemas de análisis e información legislativa, entre otros).

Los cambios generados en el orden federal mexicano establecieron las bases de un nuevo Poder Legislativo en México, a tal grado que varios congresos locales aplicaron también reformas similares o establecieron nuevas reglas, como lo examinaré en los capítulos siguientes.

En el ámbito de los congresos estatales, el proceso de cambio ha estado vinculado a la integración cada vez más plural de ellos y a la presencia de los llamados “gobiernos divididos”. En efecto, de 1974 a 1977, 16 estados reformaron sus Constituciones para introducir la figura de los “diputados de partido”; en 1977, con la reforma política, se obligó a todos los estados a introducir el principio de representación proporcional en su integración, lo que derivó en importantes espacios a los partidos de oposición en los congresos locales.¹⁴⁷

En 1989, Baja California se convierte en el primer estado cuyo gobernador emanaba de un partido distinto al hegemónico, y a partir de ahí,

¹⁴⁶ Arocha Dagdug, Nelly *et al.*, “Balance de la LVII Legislatura”, en Paoli Bolio, Francisco José (coord.), *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*, cit., pp. 67-69.

¹⁴⁷ Orta Flores, Sara Berenice, “El Poder Legislativo local, elementos para registrar su evolución”, en Balkin, Robert (coord.), *op. cit.*, pp. 19 y 20.

otros estados experimentaron “gobiernos divididos”, es decir, que el partido político que postuló al gobernador de la entidad no contara al mismo tiempo con la mayoría absoluta (más de la mitad) de las diputaciones de la cámara; esto significaba que el Poder Ejecutivo tendría que negociar con el legislativo la aprobación de las leyes, presupuestos y demás actos, los cuales ya no se aprobarían de manera casi automática, como ocurría cuando la mayoría absoluta de los diputados pertenecían al mismo partido político del gobernador.

Lo anterior significó, además, la necesidad de reformar la normativa parlamentaria a fin de buscar procedimientos expeditos para generar dichos entendimientos entre las fuerzas políticas representadas en el congreso, así como para ejercer de manera óptima las facultades del Legislativo.

Después de la expedición de la Ley Orgánica del Congreso General de 1999, la mayoría de las legislaturas locales modificaron su ley orgánica. Sara Orta señala que hasta 2003, de las 32 asambleas locales, 7 (Baja California, Michoacán, Tabasco, Aguascalientes, Campeche, Tlaxcala y Puebla) expidieron una nueva ley orgánica, y 22 reformaron su ley orgánica.¹⁴⁸ De 2003 a la fecha, prácticamente todas las leyes orgánicas de los congresos han experimentado reformas o adiciones, incluso se han expedido nuevas leyes orgánicas en congresos como los de Guanajuato (2004), Hidalgo (2004), Jalisco (2004), San Luis Potosí (2006), Zacatecas (2006), Morelos (2007), Nayarit (2007), Sonora (2007), Aguascalientes (2008), Coahuila (2008) y Querétaro (2008).

Además de los casos de estados que establecieron nuevas leyes orgánicas del Congreso o modificaron sustancialmente las que tenían, se reformaron aspectos del Poder Legislativo, como el estatuto de los parlamentarios; el ejercicio de las funciones legislativa y financiera; los órganos rectores y los de administración parlamentaria; las comisiones legislativas.

En Chiapas, por ejemplo, en 2001 se buscó homologar la estructura y funcionamiento del congreso local a lo desarrollado en el Congreso General; así, se creó la Comisión de Régimen Interno, misma que en 2003 se transformó en Junta de Coordinación Política con características similares a la cámara federal.¹⁴⁹

En Michoacán, en 2002, se expidió la nueva ley denominada Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso, en la que desapareció la Gran Comisión y se creó en su lugar la Junta de Coordinación Política; se fortaleció

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 25.

¹⁴⁹ Brito Mazariegos, Ismael, “La evolución democrática del estado de Chiapas y su influencia en la vida parlamentaria del H. Congreso del Estado”, *El Poder Legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo...*, cit., pp. 109-111.

la Mesa Directiva al establecer la duración de la presidencia en cuatro meses; se creó la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos; se establecieron órganos técnicos y administrativos, como la Secretaría de Servicios Parlamentarios, el Centro de Investigaciones y Estudios Legislativos, la Secretaría de Administración y Finanzas, la Contraloría Interna, la Coordinación de Atención Ciudadana y Gestoría, la Coordinación de Comunicación Social; así como la transformación de la Contaduría General de Glosa en la Auditoría Superior de Michoacán.¹⁵⁰

En el Congreso de Sinaloa se transformó la Oficialía Mayor en una Secretaría General, la cual, además de coordinar la administración de la cámara, actúa como una secretaria técnica, que junto con la Comisión de Protocolo y Régimen Orgánico Interior examinan la constitucionalidad y legalidad de cada iniciativa presentada, analizando además las posibles modificaciones en el marco normativo y la factibilidad de cada proyecto de ley.¹⁵¹ En Zacatecas se reglamentó a profundidad el proceso de entrega-recepción de la legislatura saliente a la nueva, con la presencia del Poder Judicial y Ejecutivo en la toma de protesta para fortalecer la rendición de cuentas y la división de poderes.¹⁵² En el Congreso de Jalisco se estableció un novedoso sistema de ponencias para el trabajo en comisiones, mediante el cual se asignan las iniciativas a los diputados de la comisión en orden alfabético y sucesivo; ellos cuentan con 15 días naturales para formular el proyecto de dictamen; además, las comisiones tienen como plazo máximo para dictaminar, 60 días naturales a partir de su recepción.¹⁵³

Este proceso de reforma en el Congreso federal y en ciertos congresos estatales constituye un avance importante en la modernización legislativa, de la que hablé en el capítulo anterior; no obstante, considero que no bastan por sí solas para alcanzar dicha meta.

Lo anterior debido a que no todos los congresos han establecido dichas reformas, o en diversos casos éstas no se han consolidado a pesar de estar establecido en el ordenamiento legal (ejemplo, el servicio civil de carrera que en el 2003 estaba reglamentado en 15 congresos locales, mientras que

¹⁵⁰ Duarte Ramírez, Manuel, “Transformación del Congreso del Estado: acciones emprendidas durante la LXIX Legislatura”, en *El Poder Legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo...*, cit., pp. 147-154.

¹⁵¹ Rodríguez Castillo, Arturo, “La reforma del Poder Legislativo mexicano”, *El Poder Legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo...*, cit., pp. 157 y 158.

¹⁵² Lugo Dávila, Aída Alicia, “Ley Orgánica del Congreso Local”, *El Poder Legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo...*, cit., p. 171.

¹⁵³ Ruiz Higuera, Pedro, “El sistema de ponencias de las comisiones del Congreso en el estado de Jalisco”, *Reforma y modernización del Poder Legislativo federal y local...*, cit., pp. 125-127.

en la práctica sólo funcionaba en 4).¹⁵⁴ Además, está latente la posibilidad de retroceso en este proceso de modernización, es decir, que las posteriores legislaturas den marcha atrás a los avances ya alcanzados, volviendo así al autoritarismo.

En 2010, tanto la Cámara de Diputados federal como el Senado de la República expidieron cada uno sus propios reglamentos. El primero fue el Reglamento del Senado de la República, publicado el 4 de junio de 2010, cuyo objeto es regular “el estatuto de los senadores y senadoras; el funcionamiento del Senado de la República y sus órganos; los procedimientos legislativos y especiales; así como los servicios parlamentarios, administrativos y técnicos” (artículo primero).

El Reglamento de la Cámara de Diputados fue publicado el 24 de diciembre de 2010, y en su artículo primero señala como objeto de dicho reglamento “regular la actividad parlamentaria en la Cámara de Diputados, así como establecer los procedimientos internos que hagan eficiente su estructura y funcionamiento”.

Dicha normatividad pretende regular con mayor detalle las nuevas situaciones que se presentan en el quehacer cotidiano del Congreso, producto de la pluralidad política y de los procesos de cambio.

Otro aspecto a considerar es el constante cambio en la realidad económica, política y social, lo que origina nuevos retos para los congresos locales; por ejemplo, la necesidad de fiscalizar efectivamente las cuentas del Ejecutivo local y los ayuntamientos; el controlar a los poderes fácticos que pretenden dominar al Estado (medios de comunicación, grupos de presión, ONG’s); el afrontar problemas comunes, como la falta de agua, el calentamiento global, la corrupción, el narcotráfico, la inseguridad, etcétera, lo que demanda legislativos eficaces en sus tareas. Así pues, el Poder Legislativo federal y estatal presenta todavía insuficiencias.

La consolidación del Poder Legislativo estatal traerá como consecuencia un mejor desempeño de las funciones parlamentarias, así como el fortalecimiento del sistema federal mexicano. A continuación me referiré a ello.

IV. LA PARTICIPACIÓN DE LOS CONGRESOS ESTATALES EN LA CONSOLIDACIÓN DEL FEDERALISMO

Para entender el derecho parlamentario estatal es importante hacer referencia al sistema federal en el que se encuentra organizado el Estado mexicano.

¹⁵⁴ Balkin, Roberto, *op. cit.*, p. 204.

El sistema federal es una forma de Estado¹⁵⁵ basada en la distribución de competencias. José María Serna de la Garza señala como *características* del Estado federal: *a*) la existencia de órganos de poder federales (o centrales) y órganos de poder locales (o regionales) con autonomía garantizada por la Constitución; *b*) la división constitucional de competencias entre los órganos centrales y los órganos locales; *c*) la existencia de alguna forma de representación de las entidades locales en el gobierno federal y de participación en la formación de la voluntad federal.¹⁵⁶

En esta distribución de competencias existen fundamentalmente dos órdenes de gobierno: el federal y el estatal,¹⁵⁷ los cuales cuentan con facultades concretas en el ámbito de sus respectivas competencias. No se trata propiamente de “niveles de gobierno”, ya que ninguno está por encima de otro, ni se debe someter uno al otro, sino que se trata de una forma de organización del Estado.

José Gamas Torruco, por su parte, señala como elementos fundamentales del Estado federal: *a*) la Constitución rígida y escrita; *b*) dos órdenes subordinados y formalmente iguales; *c*) un sistema de distribución de competencias entre la Federación y los estados; *d*) autonomía local; *e*) mecanismos de preservación de la integridad del orden, y *f*) uniformidad institucional

¹⁵⁵ Existe la discusión académica acerca de si el federalismo es una “forma de Estado” o bien se trata de “forma de gobierno”; al respecto, José Barragán se inclina por esta última concepción a partir del estudio de los textos constitucionales mexicanos; dicho autor cita también como partidarios de esta idea a los juristas Felipe Tena Ramírez, Aurelio Campillo, Elisur Arteaga Nava, mientras que Ignacio Burgoa Orihuela, Jorge Carpizo, Jorge Madrazo, Miguel Carbonell, José Gamas Torruco y Leonel Alejandro Armenta, opinan que se trata de una forma de Estado. Barragán Barragán, José, *El federalismo mexicano. Visión histórico constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 4-13.

En mi opinión, se trata de una forma de Estado porque refiere a la manera de organizar los elementos del Estado, es decir, cómo se ejercerá el gobierno dentro del territorio sobre la población. Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona también lo consideran como una forma de Estado. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 243-270.

¹⁵⁶ El autor referido enumera veinticinco países que, de acuerdo con el *Handbook of Federal Countries: 2002*, han adoptado la forma de Estado federal, a saber: África del Sur, Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Canadá, Comoros, Emiratos Árabes Unidos, España, Estados Unidos de América, Etiopía, India, Malasia, México, Micronesia, Nigeria, Pakistán, Rusia, St. Kitts y Nevis, Serbia y Montenegro, Suiza y Venezuela. Serna de la Garza, José María, “Elementos conceptuales para el análisis del Estado federal mexicano”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. II, pp. 187-208.

¹⁵⁷ En México contamos además con el orden municipal, de acuerdo con el artículo 115 de la CPEUM.

entre la Federación y los estados miembros.¹⁵⁸ Es decir, que la distribución de competencias debe estar plenamente regulada en la norma fundamental, fijando además procedimientos y garantías para asegurar la igualdad entre los estados miembros y la Federación, así como los principios necesarios para mantener la cohesión.

México formalmente es un Estado federal, así lo determina el artículo 40 de la Constitución que prescribe como voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación.

Los estados, como señala la Constitución mexicana, son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior;¹⁵⁹ ellos delegan algunas de sus facultades a la Federación, la cual debe ejercerlas en beneficio de toda la República.

Como parte integrante de la Federación se encuentra el Distrito Federal, que es sede de los poderes de la Unión y capital del país. Dicha entidad, aunque no posee la calidad de estado, cuenta con facultades específicas en el sistema federal; su gobierno se encuentra a cargo de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, así como de los poderes federales que participan en algunas de las funciones locales.

La Constitución Política federal precisa el sistema de competencias en el artículo 124,¹⁶⁰ señalando que las facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entenderán reservadas a los estados; es decir, que la Federación tendrá facultades específicas, mientras que los estados las no reservadas.

Las facultades de la Federación están contenidas principalmente en el artículo 73 constitucional, el artículo más reformado de la Constitución, al que progresivamente se le han añadido nuevas materias como facultad del Congreso General, y, por consiguiente, de los órganos federales.

De igual forma, la propia Constitución federal establece prerrogativas, deberes y prohibiciones concretas a los estados y a la Federación. Sirvan como ejemplos: el deber de los poderes de la Unión de dar protección a los estados contra toda invasión o violencia exterior, o trastorno interior cuando fuere solicitado por éstos (artículo 119); la obligación de los estados de dar entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos de los

¹⁵⁸ Gamas Torruco, José, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2001, pp. 239-245.

¹⁵⁹ Artículo 40 de la CPEUM, aunque doctrinalmente se habla más bien de “autonomía” en lugar de “soberanía” de los estados.

¹⁶⁰ Las llamadas “facultades residuales”.

otros (artículo 121); la prohibición de los estados de acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas o papel sellado (artículo 117).

La Constitución determina también la forma de organización de los estados, los cuales adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su organización territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre (artículo 115). Se divide el poder público de los estados para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial (artículo 116).

Así pues, en cada uno de los estados de la República existe un órgano en el que se deposita el Poder Legislativo, que ejerce las funciones parlamentarias de representación, financiera, de control, legislativa, jurisdiccional, administrativa, en el ámbito de su competencia, y que es el objeto de estudio del derecho parlamentario estatal.

El federalismo está establecido por la Constitución; no obstante, en los hechos, México había vivido a lo largo de su historia un fuerte centralismo basado en un sistema político autoritario, cuyas piezas fundamentales eran una presidencia de la República poderosa en grado máximo y un partido político hegemónico.¹⁶¹

La alternancia política y la pluralidad política, tanto en los órganos legislativos como ejecutivos federales, locales y municipales, ha producido cambios importantes en las relaciones entre dichos entes. Anteriormente, la máxima autoridad era la presidencia de la República, esto debido a las facultades constitucionales específicas y por ser *de facto* el jefe del partido político dominante; mediante la disciplina partidista imponía su voluntad en los otros poderes federales, así como en los estados y municipios. Actualmente, al haber diversidad en la composición política de los gobernadores y congresos locales, se hace necesaria la negociación para alcanzar acuerdos.

En este proceso de cambio, los titulares del Poder Ejecutivo de los estados han adquirido mayor fuerza política como consecuencia del debilitamiento del Ejecutivo federal; sin embargo, esto no basta para consolidar la democracia y el federalismo.

¹⁶¹ Así lo señalaba Daniel Cosío Villegas en su obra clásica *El sistema político mexicano* (México, Joaquín Mortiz, 1982). Por otro lado, el sistema federal mexicano ha sido estudiado de manera amplia, analizando sus características como puntualizando sus múltiples deficiencias, al respecto puede verse los siguientes estudios: Barragán Barragán, José, *El federalismo mexicano...*, *cit.*; Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *Programa especial para un auténtico federalismo 2002-2006*, México, Secretaría de Gobernación, 2002; Serna de la Garza, José María (coord.), *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002; Valadés, Diego y Serna de la Garza, José María (coords.), *Federalismo y regionalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Poder Judicial del Estado de Puebla, 2005.

Como señala acertadamente Diego Valadés, no se trata de que el poder político que se encontraba concentrado en el presidente de la República pase ahora a los gobernadores, ya que esto no sería un proceso real de descentralización del poder, sino de multiplicar los puntos de concentración del poder, constituyéndose así una nueva modalidad de autoritarismo. Lo que se busca es verdaderamente fortalecer el federalismo en esa distribución de competencias, para lo cual el autor referido enumera cuatro rubros principales a reformar: servicio civil (contar con cuerpos profesionales en la administración local y municipal), derechos fundamentales (posibilidad de extender los derechos contenidos en la Constitución federal), reequilibrio de los órganos del poder (nueva estructura del gobierno local que incluya relaciones y controles entre los poderes), y relaciones entre la Federación y los estados (relaciones basadas en la simetría y apoyado en un sistema democrático y representativo funcionando eficazmente).¹⁶²

Estos puntos tienen que ver con un nuevo diseño constitucional, el cual implica modificaciones a la Constitución federal, pero principalmente reformas al ordenamiento fundamental de cada uno de los estados.

El fortalecimiento de los estados está vinculado al desarrollo pleno de sus instituciones. Ello implica una administración local eficiente; respeto irrestricto a los derechos fundamentales de los individuos, tanto en su aspecto individual como social o colectivo; división del poder basado en un sistema de pesos y contrapesos, donde no exista predominio de uno sobre otro; coordinación auténtica con los órganos federales y con los municipios, en el ejercicio pleno de sus funciones y dentro de sus respectivas competencias, entre otras cosas.

Para alcanzar este fortalecimiento institucional de los estados es indispensable consolidar el órgano representativo de cada uno de ellos.

En México, el Poder Legislativo estatal se encuentra limitado, además de las deficiencias orgánico-funcionales de los congresos locales analizadas, por la precariedad del sistema federal. Dichos poderes presentan deficiencias como resultado de las relaciones entre los órganos federales y locales, las cuales se pueden resumir en los siguientes puntos:

1. *Escasa capacidad de innovación legislativa*

Manuel González Oropeza atribuye esta situación a la excesiva regulación que la Constitución federal hace respecto a los estados y municipios;

¹⁶² Valadés, Diego, "Consideraciones preliminares", en Valadés, Diego y Serna de la Garza, José María (coords.), *op. cit.*, pp. IX-XVIII.

advierte que ello genera limitaciones a la capacidad de innovación por parte de las legislaturas locales.¹⁶³

También señala que, con la creación de instituciones nuevas en el orden federal y la correspondiente orden de crear instituciones equivalentes en los estados, éstos tienen escasas posibilidades de desarrollar nuevas instituciones, limitándose la mayoría a “copiar” la regulación de los órganos federales.

Fix-Zamudio y Valencia Carmona también hacen notar la falta de originalidad en las Constituciones locales, las cuales han seguido “el molde” de la Constitución federal en lugar de acoger las peculiaridades o avances legislativos que las necesidades locales demandan; señalan que lo anterior se debe al temor a caer en contradicción con lo dispuesto en la Constitución general¹⁶⁴ y, consecuentemente, ser invalidadas por el Poder Judicial federal.

Esto debe cambiar, ya que, como señalé anteriormente, en el constitucionalismo local puede haber instituciones y procedimientos innovadores aunque éstos sean escasos; desde mi punto de vista, la capacidad para innovar dependerá del grado de desarrollo institucional local alcanzado.

2. *Dependencia excesiva a los órganos federales*

El aumento en las competencias federales ha originado la consecuente disminución en las competencias de los estados, hasta el grado de que, como dice Daniel Solorio, la mayoría de los asuntos importantes siempre están en manos de la Federación (por ejemplo, uso de suelo, uso del agua, energía eléctrica, tenencia de la tierra, pesca, agricultura), lo que genera que los gobernadores para resolver un problema de interés general en su estado tengan que acudir ante el Ejecutivo federal, convirtiéndose en “el mejor de los casos, en meros gestores ante el gobierno federal y en el peor, en personeros de dicho gobierno”.¹⁶⁵

¹⁶³ González Oropeza, Manuel, “Fortalecimiento de los congresos locales”, *cit.*, pp. 50-54.

¹⁶⁴ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 5a. ed., México, Porrúa, 2007, p. 1015.

¹⁶⁵ Solorio Ramírez, Daniel, “Los poderes que no pueden (...o la carencia de facultades constitucionales de los poderes de los estados)”, en Gámiz Parral, Máximo N. y García Rubí, Jorge Arturo (comps.), *op. cit.*, p. 58.

Cabe señalar que de acuerdo con el artículo 115 de la CPEUM existen “facultades concurrentes” en las que participan tanto los estados como los municipios, pero el control sin duda lo tienen los órganos federales.

Además, la distribución de los recursos es un tema que muestra el desequilibrio enorme entre órganos federales y locales. De acuerdo con Jaime Cárdenas, la forma de distribuir los ingresos participables es: 78% para la Federación, 17% para las entidades federativas y 5% para los municipios.¹⁶⁶ Esto muestra la dependencia de las entidades y municipios a las aportaciones de carácter federal.

Armando Cruz Covarrubias señala que los ingresos locales de los estados han disminuido paulatinamente al asumir la Federación la recaudación de impuestos sobre los siguientes rubros: ingresos mercantiles, enajenación de vehículos de motor, capitales con garantía de inmuebles, diversiones, espectáculos y aparatos fonoelectrónicos, sobre honorarios, erogaciones turísticas, bebidas alcohólicas, sacrificio de ganado, ejercicio de actividades mercantiles, juegos permitidos, anuncios, por lo que han pasado los ingresos locales de un 75% del total de los ingresos públicos que constituían en 1911, a un escaso 7% en 1997.¹⁶⁷

A lo anterior se agrega la equivocada idea sobre la “desaparición de poderes”. Rabasa señala como inaceptable la interpretación de la fracción V del artículo 76 de la Constitución federal que facultaría al Senado para la desaparición de todos los poderes de un estado, pues esto vulnera la esencia del federalismo; se pretende remediar una situación anómala creando el caos interno, siendo que la Constitución sólo señala como facultad “decla-

¹⁶⁶ Cárdenas Gracia, Jaime, “Comentario al artículo 116”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; comentada y concordada*, 19a. ed., México, Porrúa, 2006, t. IV, p. 376.

Puede verse también el apartado II del capítulo sexto de esta investigación, en el que presento cuadros de los recursos que ejercen la Federación y los estados de acuerdo con los datos de presupuestos de egresos 2003 de cada legislatura y del Congreso General; de dichos cuadros se puede observar que las 32 entidades federativas juntas ejercen sólo el 27.3% del total de los recursos (federales y estatales), mientras que la Federación ejerce por sí sola el 72.7% (26.17% y 73.83%, respectivamente en 2013).

Información periodística señala que lo que reciben los estados de la República como transferencia de recursos de la Federación equivale en promedio al 84.9% del total de sus ingresos, así fue en 2013; se calcula que en 2014 será 86.1%. “Los estados dependen más de bolsa federal”, *El Informador*, México, 27 de enero de 2014, disponible en <http://www.informador.com.mx/economia/2014/509706/6/los-estados-dependen-mas-de-bolsa-federal.htm> (consultado en enero de 2014).

¹⁶⁷ Cruz Covarrubias, Armando Enrique, *Federalismo fiscal mexicano*, México, Porrúa, 2004, pp. 95 y 96. Otros estudios recientes que precisan las disfunciones del sistema federal mexicano son los siguientes: Barceló Rojas, Daniel *et al.*, *Federalismo y descentralización*, México, Conferencia Nacional de Gobernadores, 2008; Martínez Uriarte, Jacqueline y Díaz Cayeros, Alberto (coords.), *De la descentralización al federalismo; estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, Centro de Investigación para el Desarrollo-Miguel Ángel Porrúa, 2003.

rar”, es decir, realizar una actitud de reconocimiento de que han desaparecido los poderes, no una acción constitutiva.¹⁶⁸

Efectivamente, la Cámara de Senadores no tiene la facultad de “desaparecer poderes”, sino reconocer y declarar cuando esto ha ocurrido. Además, de aceptarse la referida interpretación errónea, se crearía una subordinación de los poderes estatales a un órgano federal.

3. Escasa participación en los asuntos federales

Las legislaturas estatales hacen poco uso de la facultad de iniciativa legislativa que les reconoce la Constitución federal en el artículo 71, fracción III; la mayoría de las iniciativas en el Congreso General provienen de los diputados federales y del presidente de la República.¹⁶⁹ Esto es también consecuencia de la poca formación técnica especializada de la mayoría de los congresos estatales, lo que les impide presentar proyectos de ley innovadores, sustentados científicamente y con posibilidades reales de aprobación.

A esta realidad, Emilio O. Rabasa también añade otro problema que presentan los congresos estatales: la aprobación casi automática y sin modificación alguna de las reformas constitucionales enviadas por el Congreso federal; señala Rabasa que los congresos estatales deben meditar si dan o no su voto aprobatorio en el procedimiento de reforma señalado por el artículo 135 constitucional.¹⁷⁰

Lo anterior se explica porque las legislaturas no están en capacidad técnica, financiera o política, inclusive, de objetar alguna reforma, y si fuera el caso, dicha objeción no tendría relevancia, pues es suficiente con la aceptación de la mayoría simple de las legislaturas para que la reforma constitucional tenga lugar.

Así pues, los cambios requeridos en el sistema federal no se podrán realizar si los congresos estatales son órganos débiles y con enormes defi-

¹⁶⁸ Rabasa Mishkin, Emilio O., “México y sus congresos. El papel del Congreso de la Unión y los congresos de los estados hacia el siglo XXI”, *Altamirano. Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero*, Chilpancingo, Guerrero, año 1, núm. 4, enero-febrero de 1998, pp. 93 y 94.

¹⁶⁹ Ejemplo de ello son las estadísticas de las iniciativas presentadas en la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión (2000-2003), las cuales señalan que el 66% de las iniciativas presentadas provenía de los diputados federales, 19% del Ejecutivo, 10% de los senadores, y sólo el 5% de las legislaturas estatales. Bailleres Helguera, José Enrique, *op. cit.*, p. 115. En la LVII Legislatura (1997-2000) el porcentaje de iniciativas presentadas por los congresos locales en la Cámara de Diputados fue también del 5%, mientras que 82% fue de los diputados federales, 1% de senadores y 6% del Ejecutivo. Arocha Dagdug, Nelly *et al.*, *op. cit.*, p. 18.

¹⁷⁰ Rabasa Mishkin, Emilio O., *op. cit.*, pp. 93 y 94.

ciencias, pues ello les impide llevar a plenitud las funciones por las cuales fueron creados.

4. *Solución: fortalecer los poderes legislativos de los estados*

Las deficiencias que presenta el sistema federal mexicano pueden solucionarse con el fortalecimiento de los poderes estatales, especialmente el Poder Legislativo; lo anterior permitirá que el congreso local controle al Ejecutivo local para evitar autoritarismos o el regreso al “caciquismo”; asimismo, el congreso podrá fiscalizar efectivamente el uso de los recursos, promover políticas públicas de desarrollo regional, emitir legislación adecuada a las necesidades, promover la profesionalización de la administración pública local y municipal, participar en los asuntos federales, como lo faculta la Constitución, y pugnar por un mayor equilibrio entre los órganos federales y locales.

Aquí cabe también la reflexión que hacía Wilson respecto al papel esencial que desempeña el equilibrio entre el gobierno nacional y los gobiernos de estados en el sistema federal; él cita las palabras de John Adams sobre el sistema de balanzas (pesos y contrapesos) contenido en la Constitución de Estados Unidos, donde operan los siguientes: 1) los estados y territorios contrapesan al gobierno nacional; 2) la Cámara de Representantes contrapesa al Senado, y viceversa; 3) la autoridad ejecutiva contrapone en cierta forma a la autoridad legislativa; 4) el Poder Judicial contrapesa a la Cámara, al Senado, al Ejecutivo y a los gobiernos de los estados; 5) el Senado contrapesa al Ejecutivo en todos los nombramientos de los funcionarios y en los tratados internacionales; 6) el pueblo tiene en la balanza a sus representantes a través de elecciones bienales; 7) las legislaturas de los estados contrapesan al Senado por las elecciones sexenales; 8) los electores secundarios contrapesan al pueblo en la elección del presidente. De todas ellas, señala Wilson, ninguna es tan esencial como la que existe entre el gobierno nacional y los gobiernos de los estados; esa es la característica principal en la Constitución que es federal.¹⁷¹

En México no existe el mismo equilibrio descrito en el párrafo anterior, puesto que los poderes estatales no constituyen contrapeso a los poderes federales; por el contrario, parecieren dependientes directos de éstos: del Ejecutivo que controla la mayor parte del presupuesto público, del Legislativo que cada vez más amplía sus facultades legislativas y del Poder Judicial que

¹⁷¹ Wilson, Woodrow, *op. cit.*, pp. 9 y 10.

mediante el amparo directo puede invalidar las resoluciones de los tribunales de los estados.

Por tales razones, considero que para consolidar el sistema federal es imprescindible fortalecer los poderes locales, de los cuales el Legislativo debe ocupar el lugar cardinal que le corresponde. No habrá un auténtico federalismo sin la participación efectiva de los entes locales. Como destaca Armenta López, el futuro del federalismo en México debe afianzarse en una verdadera participación democrática de las entidades federativas en las decisiones nacionales; para ello deben asumir su papel regulador del avance global y democrático en México.¹⁷²

Para consolidar al Poder Legislativo es necesario reformarlo, esto es, modernizarlo en su estructura, organización, funcionamiento, ejercicio de sus funciones, estatuto de sus miembros y relaciones con la sociedad.

V. LA REFORMA AL PODER LEGISLATIVO ESTATAL: TEMÁTICA PARA EL ANÁLISIS Y PROPUESTA

Se han planteado diversas propuestas para reformar al Congreso General tanto de manera integral (expedición de nueva ley orgánica) como en aspectos concretos.¹⁷³ En el caso de las legislaturas estatales, aunque no existen muchos estudios, también han sido objeto de propuestas para su reforma.¹⁷⁴

Sin embargo, considero que para que sea eficaz la reforma al Poder Legislativo debe ser integral, es decir, abarcar todos los aspectos que la problemática actual presenta o puede presentar. No bastaría con modificar sólo algunos aspectos del Congreso, pues aunque se produjeran avances en esa sección, la situación general de la institución seguiría siendo la misma.

¹⁷² Armenta López, Leonel Alejandro, *La forma federal de Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 127. Muro Ruiz también acentúa la trascendencia de que el Estado se fortalezca a partir de los poderes originarios de la nación (locales). Muro Ruiz, Eliseo, *Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 26.

¹⁷³ Sirvan como muestra, las propuestas presentadas en diversos encuentros académicos y en sus respectivas memorias, como las siguientes: *Reformas urgentes al marco jurídico del Congreso mexicano*, cit.; Camacho Solís, Manuel y Valadés, Diego (coords.), *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, México, UNAM-Cámara de Diputados, 2004; *Foro Interamericano sobre Modernización Legislativa. Memorias*, México, Senado de la República, LIX Legislatura, 2005, entre otros.

¹⁷⁴ Al respecto, están las ya citadas obras: *El Poder Legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo...*, cit.; *Reforma y modernización del Poder Legislativo federal y local...*, cit.; Balkin, Robert (coord.), *op. cit.* También: Acevedo Velázquez, Elaeel (coord.), *Memoria. V Congreso Nacional de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativas*, Cuernavaca, Morelos, México, XLVIII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, 2003; Nava Gomar, Salvador O. (coord.), *Manual de técnica legislativa*, cit.

Además, para poder reformar una institución es menester conocerla, es decir, estudiarla. Para poder reformar el Poder Legislativo estatal es necesario conocer los 31 congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Para examinar las 32 legislaturas locales se puede utilizar el método comparado¹⁷⁵ en sus dos vertientes: macrocomparación y microcomparación. La primera se refiere “a ordenamientos contemplados en su conjunto”; la segunda, “a sectores o instituciones concretos”.¹⁷⁶ Así, se podría estudiar los congresos locales analizando las características generales de cada una de las 32 cámaras (macrocomparación), o bien, analizar instituciones concretas de ellos (microcomparación).

Apoyándome en los estudios sobre el Poder Legislativo, así como en las experiencias de reformas hacia la modernización que se han revisado, planteo una propuesta de reforma al Poder Legislativo estatal atendiendo a los rubros siguientes:

<i>Rubro</i>	<i>Reforma o creación relativa a:</i>
1) Organización y funcionamiento institucional	I. Órganos rectores II. Comisiones legislativas III. Grupos parlamentarios IV. Órganos de apoyo técnico parlamentario V. Servicios administrativos VI. Servicio de carrera
2) Ejercicio de las funciones parlamentarias	I. Función representativa II. Función financiera III. Procedimiento legislativo IV. Control parlamentario V. Dirección u orientación política VI. Función jurisdiccional
3) Estatuto de los parlamentarios	I. Inelegibilidad e incompatibilidades II. Inviolabilidad e inmunidad parlamentaria III. Obligaciones y derechos de los diputados IV. Régimen de sanciones V. Ética parlamentaria

¹⁷⁵ El derecho comparado confronta instituciones de diferentes sistemas principalmente de países distintos; sin embargo, Vergottini afirma que es posible la comparación entre ordenamientos, institutos y normativas que forman parte de ordenamientos, es decir, la comparación interna de un ordenamiento estatal. Vergottini, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, trad. de Claudia Herrera, México, UNAM, Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, 2004, p. 24.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 27.

<i>Rubro</i>	<i>Reforma o creación relativa a:</i>
4) Relaciones con otros entes	I. Ciudadanía II. Medios de información III. Partidos políticos IV. Relaciones con otros entes públicos V. Asociaciones de diputados VI. Diplomacia parlamentaria

Así pues, he optado por el método de microcomparación para analizar la situación del Poder Legislativo estatal, así como proponer reformas para su modernización en los rubros que, del estudio inicial (primeros dos capítulos de esta investigación), he podido advertir necesitados de cambio.

Es decir, considero que el Poder Legislativo de las entidades de la República en México debe reformarse 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.

La reforma o establecimiento de nuevas instituciones, procedimientos y/o reglas en estos aspectos solucionaría la problemática que los congresos presentan; desde luego, de acuerdo con las características propias de cada uno.

Para probar lo anterior, abordaré en los siguientes capítulos de esta investigación cada uno de los rubros por modificar. Realizaré, en primer lugar, un breve análisis doctrinal de las instituciones; después, una descripción de la situación en los congresos locales y, por último, la presentación de propuestas concretas de reforma apoyándome en algunas referencias al derecho comparado de otros países.