

LA REFORMA EN EL PODER LEGISLATIVO DE LOS ESTADOS

Juan de Dios CASTRO

Señoras y señores, agradezco la invitación que se me hizo para participar en este Congreso de Derecho Constitucional. Existe una obrita muy antigua que fue editada en 1912, escrita por Emilio Rabasa, que todavía en algunas exhibiciones de librería de viejos se encuentra, se llama: *La Constitución y la dictadura*, en esa obrita Emilio Rabasa dice en el prólogo que ya no se estudia el Derecho Constitucional, se está hablando de 1912, y no se estudia por dos razones, una porque no deja dinero, otra porque las instituciones contenidas en la ley fundamental no funcionan, no son reales, de tal manera que, dice Emilio Rabasa, las personas estudiosas del derecho constitucional podemos llamarlas que son pescadores de rayos, quiero expresarles que lo que dijo Rabasa afortunadamente en nuestro país después de muchas décadas empieza a dejar de tener efectos porque hasta ahora empiezan a funcionar las instituciones que creó, pensó y diseñó el Constituyente de 1917, hasta ahora empieza a ser una realidad la independencia de poderes, hasta ahora empieza a ser una realidad el federalismo establecido en el artículo 124 y en artículo 40 de la Constitución.

Quiero expresarles que en 1980, en un informe un presidente de la República que terminaba su sexenio llorando anunció al pueblo de México el saqueo por la fuga de capitales de que era objeto el país y entonces anunció y lo hizo, emitió un decreto donde se estatizaban los bancos del país, yo no voy a hablar si el decreto fue bueno o malo, ni si era necesario o innecesario, si era conveniente o inconveniente, lo único que quiero es decir que en ese decreto las personas afectadas contaban con un recurso legal, un recurso legal establecido en los artículos 103 y 107 de la Constitución que era el juicio de amparo, y promovieron el amparo contra el decreto emitido por el presidente López Portillo; una persona le dijo al presidente

que ese decreto tenía fisuras, y el presidente contestó: Reconozco que mi decreto tiene fisuras —dando a entender que había probabilidades de que pudiera proceder el amparo, desde el punto de vista jurídico—, pero no importa, reformaremos la Constitución. Y en unos cuantos días con votación calificada, la Cámara de Diputados reformó la Constitución, la Cámara de Senadores con votación calificada aprobó esa reforma a la Constitución, en unos cuantos días se reunieron las legislaturas locales necesarias que es la mayoría según el artículo 135 constitucional y en unos cuantos días quedó concretada la reforma, igual que en el derecho romano, igual que en el derecho romano en la época antigua, cuando ya no era necesario el senado los emperadores emitían los decretos imperiales y entonces la ley era la que complacía al príncipe; ya afortunadamente las Cámaras son independientes del Ejecutivo, y ya afortunadamente no se puede hacer una reforma a la Constitución al gusto del gobernante en turno. Lo deleznable, lo desmoronable de la argumentación no era si el decreto era bueno o malo, la situación que se critica por parte del que expone, es cómo en lugar que el gobernante esté sujeto a la Constitución, es la Constitución la que está a las órdenes del gobernante.

Lo que ocurría nivel federal, ocurría a nivel estatal, el gobernador, los ejecutivos locales no hay todavía en muchas entidades de la República la división de poderes a nivel estatal y las constituciones locales también pueden modificarse, pueden cambiarse al arbitrio de un gobernador del estado; la reforma del estado puede enfocarse desde muy diversas y variadas perspectivas, están determinadas por la especial condición política o ideológica de quienes la promueven, resulta claro, que en casi toda visión relativa al sistema político en su conjunto y a sus instituciones y estructuras persiste recurrentemente la presencia de viejos y nuevos temas que integran las agendas pendientes de desahogar, si a mí me dijeran cuál es la reforma que requieren los estados de la Federación, yo les diré, muy sencilla, muy sencilla, que las constituciones locales dejen de ser formales, simples instrumentos formales para darles vida real en constituciones locales verdaderamente.

A la primera categoría pertenecen aquellos que son producto de una realidad específica en que la manera de interpretar y ejercer la política restringía a condiciones de participación social endeble y a veces casi nula donde prevalecían las decisiones impuestas desde la esfera del poder público, decisiones que frecuentemente transitaban en el flujo de la corrupción, la ilegalidad o la irracionalidad, este modo de actuar que durante

muchas épocas vivimos y padecemos en el país, propiciaba severas contradicciones entre el ámbito formal establecido en la Constitución y la realidad. En la segunda categoría podemos ubicar los temas generados por las nuevas realidades que vive el país y en buena medida las entidades estatales y municipales en las que coexisten y se entrecruzan de una parte las expectativas de cambio con la insatisfacción por los resultados obtenidos y por otro lado la necesidad de adecuar nuestro aparato institucional a las exigencias del cambio global.

Este tipo de problemas, señoras y señores adquieren mayor relevancia en el contexto de una transición política todavía no consolidada, entre otras razones porque la ya mencionada acumulación de expectativas no satisfechas, la persistencia de muy añejos problemas no resueltos, la creciente pluralidad y movilidad política de los actores fundamentales de quehacer público y señaladamente por la falta de respuestas viables para delinear el provenir y responder con prontitud eficaz y eficiencia a los retos que nos plantea el futuro.

Es incuestionable, entonces, que hablar de reforma del Estado, es esencialmente, cuando hablamos de reforma del Estado, es esencialmente hablar de reforma del Poder Legislativo, permítanme decirles como un autor de derecho administrativo, dice, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero yo sí coincido con ese autor en que hay cierta jerarquía, depende del Ejecutivo y del Legislativo, pero permítanme explicarles para no decir un disparate, depende en el sentido de que el Legislativo es el que aprueba las leyes secundarias que establece el ámbito de competencia del Ejecutivo y por supuesto la Constitución establece las competencias de cada uno de ellos, pero es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la que determina fundamentalmente muchas de las competencias del Poder Ejecutivo, es la que nos habla de la Administración Pública Federal centralizada y la descentralizada y el Poder Legislativo a su vez y el Poder Ejecutivo desde el punto de vista doctrinal están en jerarquía un poquito más abajo del Poder Judicial, que puede anular las leyes y decretos del legislativo, bien sea mediante el juicio de amparo o bien sea mediante la acción de inconstitucionalidad.

Una revisión de Estado que se detenga únicamente en la reforma del Poder Legislativo Federal será indefectiblemente una visión corta e incompleta especialmente a la luz de los acontecimientos que han surgido en el país después de la elección presidencial de julio de 2000, con gobier-

nos divididos y yuxtapuestos por el enfrentamiento de poderes controlados por diversos partidos y muchas veces como consecuencia de decisiones tomadas en las altas burocracias partidistas en detrimento de los intereses de las comunidades locales o del interés superior de la nación, similares objeciones podrían formularse ante una reforma de Estado del Legislativo que se multiplicara por 31 entidades federativas y un Distrito Federal que también es entidad federativa, es decir, que cada entidad federativa en uso de soberanía o autonomía inferior decidiera libremente cuál es su concepto y cuáles son límites o características de una reforma sus respectivos órganos legislativos y sus catálogos competenciales, pues es predecible que en estas definiciones se impongan las particulares condiciones de pluralidad política que imperen en varios estados y municipios del país o los usos hegemónicos que algunos gobernantes estatales ejercen sobre los congresos y ayuntamientos de sus estados, lo que yo decía de 1980, con qué facilidad se podía reformar la Constitución federal, en muchas entidades con la misma facilidad, cuando hay hegemonía del Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial se puede reformar la Constitución del estado, en algunos estados basta la aprobación del Congreso local y a veces el apoyo o la participación de algunas entidades municipales, la falta de comprensión del todo concebido como un mosaico de realidades políticas y sociales multiforme y dinámico ha ocasionado el fracaso de políticas de gran pasado en materias como el fortalecimiento de la impartición y procuración de justicia, por qué tiene el Poder Judicial federal que resolver vía garantías individuales asuntos más de cortes de casación, como es el amparo casación, en lugar de dejarlos en el tribunal, cuando me decía ese anhelo de que los estados volvieran a recuperar su autonomía en materia de impartición de justicia local, yo les decía que era una idea muy buena, que yo había valorado desde mis años de estudiante, pero díganme cómo puede realizarse, lograrse cuando hay una hegemonía total y absoluta del Poder Ejecutivo en un estado, no digo cuál, puede haber varios, donde el Poder Judicial está a las órdenes del Poder Ejecutivo y cómo puede haber independencia, la salida que le queda al justiciable es el ámbito, el ámbito de la justicia federal, en otras materias como el combate a la inseguridad o el robustecimiento de la educación suficiente y de calidad que se han encarado preferentemente desde el nivel federal y desde esa única perspectiva se evalúan y se miden los resultados obtenidos en la mayoría de los casos terminan mostrando sólo una parte del problema, pero soslayan las realidades estatales y municipales que en

gran medida permanecen intocadas como reclamos ciudadanos insatisfechos. Cada legislatura se enfrenta, se los digo como diputado federal que he participado en varias, nunca he tenido el honor de ser diputado local y para mí sí es un honor ser diputado a pesar de la imagen negativa que el pueblo tiene de sus representantes populares, sencillamente porque participamos en algo que permite a ustedes y a mí convivir en la ley, sin la ley no hay familia, sin la ley no hay instituciones, sin la ley no hay convivencia humana, y son los diputados y senadores de la República los encargados de aprobar la ley.

Consecuentemente, cualquier acercamiento a una reforma del Poder Legislativo local debe partir de la consideración de que la problemática nacional no es unívoca y uniforme, sino que responde a visiones tridimensionales, Federación, estados y municipios y en cada legislatura, les decía a ustedes, se habla de la reforma del Estado, pero cosa rara, siempre, siempre cuando se habla de la reforma del Estado se empieza a hablar de instituciones a nivel federal y claro, dirán ustedes, por tratarse de un Congreso federal, pero el manejo de la Constitución comprende un capítulo separado que se llama “De los estados de la República”, y ahí está el artículo 116 que nos habla de las facultades, de la acotación de facultades a las entidades federativas, a mí qué más me gustaría, por ejemplo, que tuvieran los estados mayores participaciones estatales, económicas, o una reforma fiscal que permitiera mayores recursos, sí, pero me gustaría una reforma estatal donde hubiera contralorías estatales independientes, así como tenemos a nivel federal el Órgano Superior de Fiscalización, que es la Auditoría de la Federación, que tuviéramos órganos de fiscalización en los estados para que los gobernadores tuvieran fiscalización mayor sobre el manejo de los recursos públicos, mayores recursos, sí, pero también, señores, mayor fiscalización de los recursos con una reforma estatal, y en ese mismo sentido conviene subrayar que en la integración y funciones de los Congresos locales vienen confluyendo dos circunstancias que pueden ser contradictorias; las necesidades de reconstruir la ética de la política y de vencer el cáncer de la corrupción implican una nueva forma de concebir el ejercicio del poder público, apegado estrictamente al cumplimiento de la ley y a una auténtica y seria rendición de cuentas de los representantes del poder público ante las soberanías populares de los estados y de éstas ante la sociedad que las eligió, es el poder que tienen los Congresos locales, si verdaderamente funcionaran, no solamente la facultad legislativa, la facultad fiscali-

zadora, porque hay obligación de rendir cuentas de parte del Ejecutivo estatal y de parte de los municipios ante el Congreso local.

Simultáneamente el impulso democrático que se vive en el país y el éxito preocupante, subrayo preocupante, de las prácticas mercadotécnicas utilizadas para concretar políticas individuales o de grupo que han abierto una amplia gama de oportunidades para que casi cualquier ciudadano con recursos económicos suficientes o con sobradas audacias de *marketing* político acceda a los espacios de representación pública señaladamente en los poderes legislativos locales, lo que plantea el riesgo frecuentemente confirmado de que un buen candidato, de acuerdo con el *marketing*, un candidato estupendo que tiene un gran carisma en la ciudadanía, resulta ser un mal legislador, o que un ciudadano con dotes estimables para la función de representante popular ni siquiera llegue a ser candidato.

Una reforma del Poder Legislativo local debe tocar necesariamente el diseño constitucional del Estado mexicano y requiere de incorporar la fórmula que garantice su cohesión y eficacia social en el mismo texto fundamental, sin perjuicio de que los estados federados agreguen a sus propias constituciones y leyes secundarias otros elementos que respondan a su peculiaridad específica y su carácter autónomo en sus regímenes internos; entramos, señores, en una paradoja, para poder hacer una reforma a nivel estatal y acotar de alguna manera el abuso de los recursos públicos por parte de los ejecutivos estatales que tienen a congresos locales adheridos como lapa de roca, tendríamos que empezar por hacer una acotación a esas entidades en el artículo 116 de la Constitución federal, crear los órganos fiscalizadores estatales, pero al mismo tiempo seguimos con la práctica de irle quitando a los estados facultades para dejárselas al ámbito federal, y esa es la paradoja; en mi concepto, es necesario plantear la conveniencia de revisar y modificar el esquema constitucional que organiza el Poder Público de los estados de la República para reflejar en sus disposiciones las formulas jurídico políticas que resuelvan las contradicciones históricas que se han generado por la carencia de una clara y objetiva distribución de competencias entre la Federación y los estados, toda vez que los mecanismos del artículo 124 constitucional no han sido suficientes para satisfacer por ejemplo, la ausencia de un federalismo fiscal auténtico, ni para frenar la incontenible exacción de facultades originarias que sufren las entidades federativas ante la constante reserva de

materias legislativas que hace el Congreso de la Unión para sí y para sus cámaras federales.

El origen de la Federación es que quien tiene las facultades son los estados miembros y ceden una parte de esas facultades al federar, al unirse, y hemos advertido durante muchos años lo que acabo de afirmar, la continua exacción de facultades estatales, estatales a favor del Congreso de la Unión y a favor de las cámaras federales, tenemos un sistema, el 124, todo lo que esté expresamente determinado para los poderes federales es facultad de los estados, y en el Distrito Federal es a la inversa, lo que no está expresamente contenido para el Distrito Federal es para la Federación, ahí es una interpretación distinta.

La reestructuración profunda del artículo 116 constitucional, que no encuentro otra, porque dejar, en estos momentos todavía tenemos muchas entidades que son ínsulas, donde la ley es lo que el gobernador dice lo que es la ley, entonces quedaría a criterio del gobernador la reforma estatal, no del estado, no de la entidad federativa, esta reestructuración del artículo 116 constitucional permitiría la reforma integral del Poder Legislativo de las entidades garantizando un desarrollo homogéneo y efectivo de las materias fundamentales de la función legislativa, sin detrimento de la plena libertad de ejercicio que les compete en otras áreas del quehacer gubernamental que son propias de su autonomía interior, simultáneamente se establecerían las bases constitucionales para combatir la ineficiencia legislativa y para estimular la profesionalización de esa trascendente actividad pública, las áreas recomendables para analizar su inclusión en el artículo 116 constitucional serían reelección consecutiva de diputados locales con las siguientes ventajas, garantizar su independencia ante el Poder Ejecutivo y los partidos políticos, profesionalización de la función y transformación de la actividad legislativa en una actividad de tiempo completo, rendición de cuentas frente a la ciudadanía y no frente al Ejecutivo o ante las dirigencias de sus partidos, y aquí es otra paradoja, muy difícil de resolver aunque para algunos parezca muy fácil, el legislador local o federal, ¿a quién tendrá que dar prioridad?, ¿a las directrices de su partido o a las directrices de sus electores?, lo ideal es que no haya oposición entre las dos, pero, y si la hay, ¿cómo resuelve personalmente el conflicto el legislador federal o el legislador local?, segundo, aparte de la reelección de los legisladores —pero legisladores en serio—, permítanme hacer una digresión que no pretendo que imprima un tinte jocoso a esta charla con

efectos de ponencia, pero que revela la imagen negativa que, me decían algunos medios, tienen los diputados, ¿por qué tienen tan mala imagen?, porque ustedes han contribuido a que la tengamos, porque en lugar de resaltar un gran debate, que se dan grandes debates en la Cámara, resaltan que un diputado se orine en la calle. Un columnista del estado de Coahuila muy leído en todo el país decía que a un zoológico entró alguien a la sección de los reptiles y le preguntó al que lo guiaba: “¿qué animal es ése?”, y él le dijo: “es una cobra, pero no se preocupe, no hace nada”, y entonces el visitante dijo: “cobra y no hace nada, es un diputado federal”; se rieron, el autor de esa columna donde apareció pretendía lo mismo, que sus lectores se rieran, pero, por qué hemos de tener mala imagen; les decía a los medios de comunicación que por una parte le convenía al Ejecutivo debilitar al Legislativo, pero poco a poco el Legislativo va a ir, y esa es mi esperanza, adquiriendo una independencia y autonomía tal que los diputados van a tener conciencia plena de que son representantes no de sus electores, yo no soy partidario de acudir a los electores de mi distrito para ver qué opinan en relación con un asunto que se vaya a tocar en la Cámara de Diputados, porque si ese asunto toca a los choferes o a los dueños de camiones y están contrapuestos, a quién le hago caso, no tenemos mandato privado, tenemos mandato público, tenemos que resolver en función del bien común.

La otra reforma en el 116 es la definición de competencias expresas de los estados que no pueden ser ejercidas por la Federación, y ahora no solamente tenemos poderes, yo diría que le echaban la caballería al presidente de la República porque el procurador general de la República no había hecho o había hecho no sé qué cosa en relación con una televisora, así es, pleito de televisora, que si la había ocupado, que si no la había ocupado, que si explotaban la señal sin permiso, sin autorización, decía, bueno, ¿porqué echarle la caballería al presidente de la República, si el procurador ya no depende del presidente de la República?, el procurador es nombrado por el presidente, es ratificado por el Senado, pero no forma parte de la administración pública federal centralizada, la administración pública central, centralizada está en el presidente, los secretarios y la consejería jurídica de la Federación, nada más, no toca al procurador, y yo todavía vi hace unos días a pesar de que expresé mi opinión, porque la Cámara invita al procurador a comparecer ante la Cámara con motivo de la glosa del informe del presidente de la República,

si el procurador no depende del presidente de la República, y por qué dirigirla al secretario de Gobernación el medio para pedir al procurador que lleva pudiendo hacer una invitación directa al procurador, aunque la ley orgánica diga y la ley de secretarías que la Secretaría de Gobernación es el medio por el cual las Cámaras se comunican con el procurador, la existencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la existencia del Instituto Federal Electoral son una serie de organismos autónomos que no dependen del Poder Ejecutivo, la incorporación de formas de democracia semidirecta que puedan coexistir con el sistema de representación en el examen de aprobación legislativa tal como el referéndum o la iniciativa popular, alguien me decía, por qué no someter a referéndum el IVA, que sea el pueblo el que decida, yo les contestaba que en los países donde existen estas formas de democracia semidirecta como es el referéndum, plebiscitos, etcétera, los hay, pero no para cuestiones fiscales, porque las cuestiones fiscales son lo más duro, por eso a la Cámara de Diputados le han dejado ser la cámara de origen en los que son facultades de sangre, la movilización de tropas y la aprobación de impuestos, en la aprobación de impuestos es cámara de origen necesariamente por la representación popular.

La incorporación de mecanismos que obliguen a los congresos a establecer anualmente o por cada periodo de sesiones una agenda legislativa que necesariamente deba desahogarse en tiempo con independencia de las posiciones particulares que mantengan las fracciones parlamentarias sobre los temas a discusión, así mismo adoptar la actividad legislativa como una tarea de tiempo completo que debe distribuirse entre los periodos ordinarios de sesiones y el trabajo permanente en comisiones, si esto se hiciera se evitaría la parálisis o improductividad legislativa y se propiciarían los consensos y acuerdos parlamentarios que frenen la pérdida de credibilidad y confianza de los ciudadanos en los representantes populares.

Concluyo, señoras y señores, nuestra República en los últimos años ha modificado profundamente el modo de ser de nuestra patria, para una reforma profunda del Estado es decisiva la intervención de todas las fuerzas políticas en él representadas, que convengan todas en aceptar una legalidad común y en apelar a la opinión pública, medite cada fuerza política cuándo se han gastado los procedimientos del gobierno y cuándo se han gastado también los procedimientos de la oposición y si son

indispensables procedimientos distintos, cuándo la sociedad necesita reposo y cuándo la sociedad necesita movimiento, que luchen las fuerzas políticas porque la lucha es vida, pero luche de suerte que un cambio de gobierno logrado por la coyuntura no sea un cambio en los fundamentos y pilares de la sociedad, sucédanse en el gobierno con la legalidad con que se suceden las prestaciones y los grados de luz y de calor, que cada uno contribuya a esa reforma de Estado.