

# Nuevas Realidades, Nuevos Retos de los Congresos Locales: El caso Sinaloa

VÍCTOR MANUEL GANDARILLA CARRASCO

## Introducción

Los Congresos de los Estados viven sin duda un proceso de transformación. No puede ser de otra manera cuando un buen número de acontecimientos, inéditos algunos, han provocado la necesidad de reorientar el funcionamiento institucional. El debate que se ha venido dando en torno a la reforma del Estado por parte de todas las fuerzas políticas del país, ha ayudado sin duda a este propósito, uno de los más importantes en las últimas décadas sobre la vida nacional. Su espíritu ha convocado a un sinnúmero de reflexiones y propósitos sobre reformas en materia electoral, política, legal, económica y social, así como a la necesidad de una relación entre los poderes más equilibrada. Esta reflexión público-política ha puesto sobre la mesa de discusión también, el tránsito hacia un renovado federalismo que posibilite a los estados, a los municipios y a los Congresos locales ejercer plenamente las capacidades y facultades plasmadas en el texto constitucional, mismas que son susceptibles de fortalecerse.

En este propósito nacional, el papel que juegan los Congresos locales es fundamental, más si se toma en cuenta que como órganos de gobierno inmediatos a las localidades y conocedores de las propias características de cada región, así como por su representación social y política, son instituciones que tienen la gran posibilidad de aglutinar voluntades y propósitos comunes sin menoscabo de la pluralidad política.

Este trabajo recoge una serie de reflexiones personales pero también coincidencias de compañeros legisladores con los que he tenido la fortuna de discutir el nuevo papel de los Congresos locales. Los puntos de vista aquí expuestos no tienen más pretensión que coadyuvar con una responsa-



*Diputado Víctor Manuel Gandarilla Carrasco*

bilidad que creo insoslayable, como lo es la discusión sobre el mejoramiento de las instituciones. Un capítulo que en lo que toca a las legislaturas locales, siento, apenas comienza a tomar atención debida.

### **La Integración de las Legislaturas Locales**

Salvo lo que dispone expresamente la Constitución General, los estados de la República son autónomos para integrar y organizar sus Legislaturas de la manera más conveniente y conforme a la historia, costumbres y circunstancias regionales y locales. En cuanto a la vía de acceso a las Legislaturas de los estados, está claro que son las Constituciones de las entidades federativas las que establecen el número de integrantes de una Legislatura, así como los requisitos que deben reunir los diputados.

Las leyes electorales de los estados y las leyes orgánicas de los Congresos locales, en su primer capítulo, deben hacer mención detallada de la forma cómo se integran las Legislaturas, es decir, és-

tas deben de establecer el número de diputados que son electos por el principio de mayoría relativa y mediante el sistema de distritos electorales uninominales, asimismo deben de fijar el número de diputados electos por el principio de presentación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

La única regla condicionante para determinar el número de integrantes de una Legislatura local la encontramos en la fracción II, primer párrafo, del artículo 116 de la Constitución General de la República.

Al hacer un análisis cuantitativo de cómo están representados los Congresos de los estados, de acuerdo a la anterior regla constitucional, encontramos una gran disparidad entre ellos, es decir, en cuanto al número de habitantes promedio por diputado, tomando en cuenta que el total es de 990 diputados locales.

De acuerdo a esta cifra, el promedio aritmético es de 32 diputados por Legislatura. La Legislatura local que tiene más miembros es la del Estado de México, ya que cuenta con 66, y las que tienen menos, son las de Baja California Sur y Colima, cada una con 20 integrantes. Lo estados que tienen legislaturas con 32 diputados son: Coahuila, Tamaulipas y Tlaxcala.

Son 18 estados los que se encuentran por debajo del promedio de 32 diputados, ellos son: Aguascalientes, 27; Baja California Norte, 25; Baja California Sur, 20; Campeche, 30; Colima, 20; Chihuahua, 24; Durango, 25; Guanajuato, 28; Hidalgo, 27; Michoacán, 30; Morelos, 25; Nayarit, 30; Querétaro, 25; Quintana Roo, 25; San Luis Potosí, 24; Tabasco, 29; Yucatán, 25, y Zacatecas, 30.

Los estados que cuentan con Legislaturas por encima del promedio: Chiapas, 40; Guerrero, 26; Jalisco, 37; Nuevo León, 42; Oaxaca, 42; Puebla, 39; Sinaloa, 40; Sonora, 33; Veracruz, 40, y el Estado de México, 66.

### **Organización de los Congresos Locales**

La Constitución General de la República alude a las Legislaturas de los estados en diversos capítulos y apartados, ello en cuanto se refiere a sus

facultades y obligaciones, pero tratándose de la estructura y organización de éstas, es poco lo que dispone y mucho es lo que deja al arbitrio de los constituyentes y diputados locales, respetándose así la autonomía de los estados.

Para empezar, existen similitudes que la tradición y obediencia a nuestra Carta Magna se han impuesto a las 31 Legislaturas de los estados. Una, las Legislaturas se integran por una sola cámara, la de diputados. Otra, que las Legislaturas se componen de representantes del pueblo, cuyas funciones duran 3 años, cambiando de nomenclatura en orden progresivo.

Además, en la Constitución General se destacan cinco disposiciones elementales que imponen condiciones para la integración de éstas, estableciendo de esa manera varias semejanzas forzosas: una, el Legislativo no puede depositarse en un solo individuo (Art. 116, primer párrafo); dos, la elección de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas (Art. 116, frac. I, segundo párrafo); tres, al estructurar una Legislatura se debe respetar la cifra mínima de diputados en proporción al número de habitantes de cada entidad federativa, es decir debe haber cuando menos 7 diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, 9 en aquellos cuya población exceda de 400 mil, pero no llegue a 800 mil habitantes, y 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra (Art. 116, frac. II, primer párrafo); cuarto, se debe observar el principio de no reelección de los diputados para el período inmediato (Art. 116, fracc. II), y quinto, en la composición de las Legislaturas locales se debe introducir el sistema de los diputados de minoría (representación proporcional), para lo cual se deben reformar las leyes electorales respectivas (Art. 116, frac. II).

Otra similitud fundamental que se impone a través de la jurisprudencia es que los Congresos Constituyentes de los estados, así como las Legislaturas ordinarias locales, carecen de la facultad suprema que ostenta el poder constituyente de la nación pues sus facultades no pueden ir más allá de los límites que les fija el pacto federal.

Por la misma vía jurisprudencial, es tesis aceptada que las facultades de los Congresos locales se hallan restringidas por la Constitución General de la República. Concretamente las Legislaturas de los estados tienen la prohibición de expedir leyes contrarias a las garantías individuales.

## Leyes Orgánicas

Los Congresos de los estados, durante el siglo pasado y gran parte del presente regularon su funcionamiento a través de un reglamento, y no una ley orgánica. Este, en la generalidad de los casos, se denominó Reglamento Interior. Afirma el maestro Elisur Artega que su articulado no contenía mayores alusiones a la organización y estructura del Congreso y más bien se limitaba a reglamentar el quehacer legislativo. Posteriormente con la adición de los tres últimos párrafos al artículo 77 constitucional, sucedida en 1977, se facultó al Congreso de la Unión a emitir una ley que regulara su estructura y funcionamiento, por lo que dos años después se aprobó la Ley Orgánica del Congreso General.

A raíz de ello, por su impacto, los estados modificaron sus constituciones en el sentido de otorgarles a las Legislaturas la facultad de emitir también sus leyes orgánicas, las que en adición no podrían ser vetadas ni requerirían de promulgación por parte de los gobernadores de los estados.

Sostiene además Elisur Nava que en el contexto actual cada uno de los Congresos locales deben de tener una ley orgánica, en la que se contengan los principios que regulan su estructura y funcionamiento, y lo más interesante: no es recomendable que exista simultáneamente una ley orgánica y un reglamento interior. ¿Cuántos Congresos locales se encuentran en esta situación?

Además, habrá que considerar que las Legislaturas son las únicas competentes para interpretar su ley orgánica. En este caso, los Tribunales Superiores de Justicia carecen de competencia para interpretar las leyes orgánicas de los Congresos locales.

Asimismo, no obstante que en la Constitución local se faculte al Gobernador a hacer cumplir las leyes locales, carece de competencia para aplicar la ley orgánica del Congreso del Estado, pues ha-



*Visita de productores agrícolas de Sinaloa; 3 - junio - 1997*

cerlo corresponde únicamente a los propios legisladores.

En conclusión, las normas que tienen que ver con la integración, organización y funcionamiento de las Legislaturas de los estados deben ser aplicadas por sus propios miembros.

### **La Profesionalización de los Órganos Técnicos y de Apoyo en los Congresos Locales.**

La diversidad económico-social de cada región, sus desigualdades y su desarrollo político, sus demandas más urgentes, son asuntos que han encontrado su sentido de expresión en los Congresos locales. Es decir, los principales asuntos sociales, fiscales, electorales, políticos, legales, culturales y económicos son sometidos a la pluralidad que encuentra su razón de ser en las representaciones populares. Esto ha ahondado la necesidad de construir puentes más amplios de comunicación con los organismos civiles y políti-

cos y con los ciudadanos. Los asuntos públicos requieren hoy más que nunca ser ventilados y puestos a consideración de un buen número de actores, creando espacios con los diversos colegios de profesionistas, organismos productivos, universidades, analistas e investigadores, de los ciudadanos en general para hacerlos partícipes de las tomas de decisiones. Esto sin traspasar, por supuesto, las responsabilidades y las decisiones que sólo al Congreso compete asumir. Hay que explorar hasta donde sea posible y viable, nuevos modos de comunicación social y política.

De acuerdo con esta percepción, y para comentar una experiencia propia, que sin duda puede ser la de otros Congresos, en el Congreso del Estado de Sinaloa, los diputados de la LV Legislatura nos propusimos desde nuestro inicio de gestión, dar al trabajo parlamentario un nuevo rumbo. Para ello, coincidimos, era necesario reconstruir un puente más amplio de comunicación con la so-

ciudad. Este esfuerzo tuvo como premisa la valoración profesional del personal de apoyo del Congreso, específicamente de la Oficialía Mayor y de la Contaduría Mayor de Hacienda. Consideramos que era necesario que el personal permaneciera ajeno a los cambios de carácter político-partidista, que a cada inicio de ejercicio de Legislatura ocurre; es decir, coadyuvar con ello a instituir un servicio profesional de carrera, que le diera seguridad laboral a sus integrantes, con un sistema de incentivos y exámenes periódicos.

Hecho significativo, lo constituyó la comparecencia de todo el personal administrativo del Congreso del Estado ante la nueva Legislatura. Esto permitió a los diputados conocer de programas de gran valía y que hubiesen quedado interrumpidos, de no haber sido expuestos, así como de los perfiles y capacidades profesionales de los distintos funcionarios. Cabe decir que, por consenso, la estructura del Congreso se mantuvo.

Estos tipos de acuerdos deben adoptarse con base en las posibilidades y características de cada Congreso. En éstos como otras instituciones, se acusan diferencias en su funcionalidad y en su organización. Existen en algunos de ellos una verdadera modernización en las prácticas parlamentarias, cuando en otros, se pueden encontrar asuntos de orden técnico y administrativo en los que habría que imprimirse una nueva dinámica de trabajo y especialización.

Estoy convencido que si queremos hacer más eficiente el trabajo parlamentario, debemos modernizar la infraestructura de apoyo, y contemplar herramientas como los sistemas computarizados, el ordenamiento, seguimiento y evaluación de las demandas ciudadanas, con archivos, bibliotecas y centros documentales, operados y atendidos por personal especializado y eficiente.

Dentro de esta mecánica se puede implementar a través de la Dirección de Asuntos Jurídicos o su equivalente, talleres de técnica legislativa que permitan la elaboración, estudio y dictamen de iniciativas con mejores niveles de profesionalización parlamentaria. De igual forma, elaborar cursos de capacitación sobre el quehacer legislativo con el personal del Congreso y la Legislatura saliente, así

como diputados federales y personal del Instituto de Investigaciones Legislativas; reforzar la asistencia técnica en materia de informática legislativa y promover la capacitación a través de especialistas e investigadores en los diversos temas.

No todos los asuntos del Congreso pueden tener un tratamiento coyuntural. Debemos pensar en la necesidad de planear nuestro trabajo parlamentario; esto podría ser mediante la elaboración de un programa trianual que proporcione coherencia y racionalidad a los procesos legislativos, sin perjuicio del examen y discusión de las iniciativas de Ley que no provengan del propio Congreso; presentar un informe anual que detalle los trabajos de la Cámara; revisar constantemente el marco legislativo vigente en cada entidad a fin de promover su adecuación permanente, para evitar contradicciones, reiteraciones y anacronismos.

Es necesaria la interconexión con todos los Congresos Locales, por lo que hay que explorar la posibilidad de publicar un manual de la estructura, funcionamiento y procedimientos de los órganos legislativos de cada entidad federativa con el objeto de conocer su vida institucional. Mantener pues, intercambio permanente de información y experiencias entre todos los Congresos con el objeto de enriquecer las propuestas, los temas y las salidas que se le dan a los diversos problemas y entender de mejor manera la realidad regional y nacional. Esto sin dejar al margen la revisión y modernización de las leyes orgánicas y reglamentos interiores de las Legislaturas estatales, a fin que se adecuen a las nuevas realidades y necesidades de la población.

Un aspecto que no se puede dejar de lado es la necesidad de hacer efectivo el funcionamiento de las Comisiones Permanentes. Su función es de suma trascendencia: son los espacios idóneos por su pluralidad, para el estudio mesurado de los asuntos, de ahí la importancia que reviste dar puntual seguimiento a la información y a los acuerdos que se derivan de sus reuniones. Hay que tomar en cuenta que en las comisiones se analizan las iniciativas, pero también sus expedientes y las opiniones que al respecto se elaboran, y en ocasiones se cuenta con la presencia de servidores





*Visita de integrantes de El Barzón; 12 - junio - 1997*

públicos para explicar los programas de gobierno y para aclarar los cuestionamientos de los legisladores, así como grupos sociales y ciudadanos interesados en los diversos temas a tratar. Esto tiene un gran valor, para la legitimación de las decisiones de los legisladores.

Otro de los instrumentos institucionales de colaboración para eficientar el trabajo parlamentario y vincularlo más con las realidades de cada región, lo constituyen la firma de convenios con instituciones académicas, organizaciones gremiales dedicadas a la investigación e institutos para la colaboración y participación en programas de desarrollo profesional.

### **Mecanismos de Fiscalización**

No puede quedar al margen la propuesta de una reforma federal para la creación de una nueva entidad superior de fiscalización. Es necesario pues, que ésta sea precisada con rango

constitucional, es decir, plasmada en la Constitución Federal y en las Constituciones de los estados de la República y que establezca con exactitud el ámbito de su competencia, debiendo abarcar ésta, la íntegra fiscalización de los recursos públicos, tanto en el orden federal como local, a partir de establecer la autonomía técnica y administrativa, así como las atribuciones jurídicas suficientes, para las nuevas entidades superiores de fiscalización federal y estatal, cada una en su respectivo ámbito.

Para fortalecer a los órganos fiscalizadores de los recursos públicos, se les debe dotar de los apoyos necesarios para su importante trabajo, con el fin de que los Congresos locales, más allá de asumir la delicada responsabilidad de controlar y vigilar la adecuada y honesta aplicación de los recursos, sea un poder con influencia e imagen intachable. En la medida que éstos cuenten con recursos financieros y humanos para realizar su

labor, podremos ver con mayor transparencia la utilización de los recursos públicos.

Es de vital importancia por otro lado, establecer la independencia jurisdiccional de los órganos de fiscalización, en virtud de que evitaría la intromisión de aspectos políticos en los asuntos de carácter eminentemente fiscal, técnico – administrativo, contable, legal y otros relativos a los trabajos que desarrollan estos órganos.

La fiscalización de los recursos públicos es pues, un tema fundamental en donde todos podemos y debemos aportar nuestras experiencias. Con base en esta premisa me remito nuevamente a una serie de experiencias en Sinaloa. Anteriormente los municipios del estado elaboraban y presentaban la cuenta pública con base al sistema contable y de presupuesto que cada uno tenía establecido, lo que hacía más complejo el proceso de revisión. Ante esta situación y con la aprobación de los 18 ayuntamientos que conforman nuestro estado, el Congreso reformó el artículo 54 de la Constitución Política, con el propósito de hacer un proceso más ágil y menos complicado, uniformando los sistemas de información. Esta reforma establece que «la Contaduría Mayor de Hacienda, como asesora técnica de la Comisión de Glosa, hará la revisión de todas las cuentas públicas que el Gobierno del Estado y los municipios presenten a la Cámara; establecerá normas y sistemas de información uniformes y obligatorios para la presentación de las cuentas públicas y resolverá todas las consultas, en el área de su competencia, que le hagan a la misma».

De esa manera, nuestra Contaduría Mayor de Hacienda, se dio a la tarea de elaborar un documento que se adecuara a las exigencias de la anterior disposición, que cumpliera con los elementos contables y financieros, así como presupuestales que se requieren para una revisión más óptima, de lo cual se obtuvo el Manual de Contabilidad Hacendaria Municipal y de Presupuesto Uniforme, que tiene como característica principal el uniformar criterios contables y presupuestales para todas las autoridades ejecutoras del gasto público, y con ello la presentación de cuentas públicas homogéneas.

Un dato que vale la pena destacar, en esta línea de trabajo, lo conforman las reuniones sostenidas en cada uno de los municipios por una Comisión Especial, integrada entre otros, por los Presidentes de la Gran Comisión; de la Comisiones de Glosa y la de Vigilancia, así como por el Contador Mayor de Hacienda, con los 18 alcaldes y los funcionarios encargados del manejo de las finanzas y de las juntas de agua potable, para sentar las bases que evitasen la desviación de recursos. De esta gira surgió un acuerdo consistente en la presentación de informes periódicos de los movimientos financieros a los cuerpos de regidores en pleno y en sesiones en las que participen los funcionarios responsables del manejo de las finanzas, sin excluir a ninguno de ellos.

Una consecuencia de este espíritu, fue la aprobación y expedición de una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del H. Congreso del Estado de Sinaloa, que tiene por objeto actualizar la organización y funcionamiento de este órgano técnico. Contempla una ampliación en las facultades y en la estructura administrativa, destacando la revisión de la obra pública y una serie de sanciones para quienes obstaculicen o no cumplan con las disposiciones de ley.

## Equilibrios y Contrapesos

Las posibilidades de una democracia plena y de un desarrollo sustentado, será posible en la medida en que podamos llegar a un verdadero equilibrio de poderes. Este propósito de equidad e influencia entre los poderes, tiene que ser trasladado, también, a la esfera política de los estados de la República.

La planeación, elemento imprescindible para el buen gobierno y la buena administración, debe ser un instrumento bien utilizado, por lo que sería muy conveniente que el titular del Ejecutivo y los Secretarios acudiesen al Congreso a exponer y discutir las políticas de desarrollo social y económico, los programas operativos anuales y los presupuestos de egresos para que sean congruentes con el Plan Estatal de Desarrollo aprobado por el Congreso.

De igual manera, propondríamos facultar a los

Congresos de los Estados para emitir recomendaciones y observaciones con buen grado de vinculatoriedad al Ejecutivo respecto del desempeño de la administración pública y de la permanencia o no de los titulares de las diversas áreas de gobierno. Establecer asimismo, la intervención de los Congresos estatales para la ratificación de nombramientos de servidores públicos responsables de áreas estratégicas de la administración pública tales como finanzas, procuración de justicia, seguridad pública y desarrollo social.

Otro asunto que hay que puntualizar es la conveniencia de establecer tiempos para la presentación de iniciativas por el Ejecutivo y otros órganos facultados para ello, previos a los inicios de períodos de sesiones, con el objeto de tener espacios razonables para el análisis de las iniciativas.

Otro aspecto sobresaliente sería el de elevar a rango constitucional las facultades de los Poderes Judicial y Legislativo para elaborar sus propios presupuestos de egresos acorde a sus programas de trabajo y requerimientos y conforme a la disponibilidad de recursos.

Por otra parte, las Legislaturas estatales, como integrantes del Constituyente Permanente, deben hacer efectiva la facultad de proponer directamente ante el Congreso de la Unión modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en aras de una mayor vinculación entre los Poderes locales mencionados y la Legislatura Federal, puesto que se persigue el beneficio nacional y el fortalecimiento del Pacto Federal. Las Legislaturas locales podrían jugar un papel más dinámico en la discusión y el análisis de iniciativas a la par con el Congreso de la Unión teniendo la facultad de emitir recomendaciones. Es necesario revalorar el papel de las Legislaturas como parte del Constituyente Permanente, en el proceso de adiciones o reformas al texto de la Ley Fundamental, de tal manera que su función no sea reducida a un «sí» o «no» al acuerdo del Congreso de la Unión.

### Comentarios Finales

Los Congresos locales representan intereses, inquietudes y preocupaciones de considerables

grupos de ciudadanos, que encuentran a su seno los canales idóneos de expresión, por lo que es necesario implementar una estrategia legislativa para elaborar de mejor manera la agenda de necesidades en materia de educación, salud, vivienda, combate a la pobreza, mejoramiento del medio ambiente, así como el estudio y discusión de reformas al sistema de impartición de justicia, la promoción a la inversión y el desarrollo sostenido de los municipios, así como la implementación de políticas públicas de vinculación social que ahonden en el desarrollo de nuestra práctica democrática.

Los Congresos deben seguir posibilitando con su acción la Reforma del Estado en sus fases pendientes, y fomentar una nueva relación entre éste y la sociedad y sus principales actores, utilizando los canales que les den cohesión y que amplíen la vigencia de su estructura institucional y el ejercicio pleno de la política, para que además de espacios de influencia y representación social y política, sean verdaderos órganos de gobierno.

Desde los espacios legislativos, habrá de promoverse una nueva cultura democrática, que reconozca la pluralidad política del país. Para ello deberán encaminarse esfuerzos para eficientar el trabajo parlamentario, revisando las leyes y reglamentos en que se finca el accionar de los Congresos locales, explorando mejores instrumentos para la fiscalización del gasto público, creando el número justo de áreas técnicas perfectamente especializadas, con personas que tengan la suficiente experiencia teórico-práctica en el trabajo parlamentario que permita a los miembros de las Legislaturas desarrollar con mayor eficiencia sus labores y de esta manera, perfeccionar las facultades y atribuciones del Poder Legislativo.

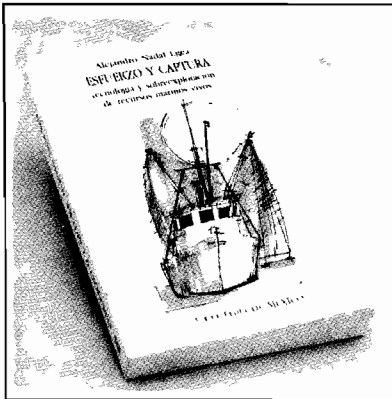
Los mexicanos, hemos demostrado con nuestra tradición histórica que mantenemos una firme voluntad por vivir en un Estado de Derecho, que encuentra raíz en nuestra soberanía nacional, en el perfeccionamiento de nuestra vida democrática, la división de poderes y el federalismo. Desde los Congresos se puede contribuir de manera determinante a este propósito.



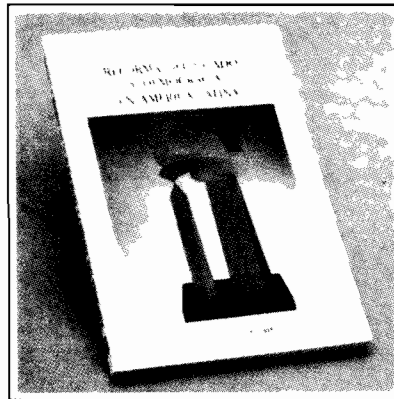


# EL COLEGIO DE MÉXICO

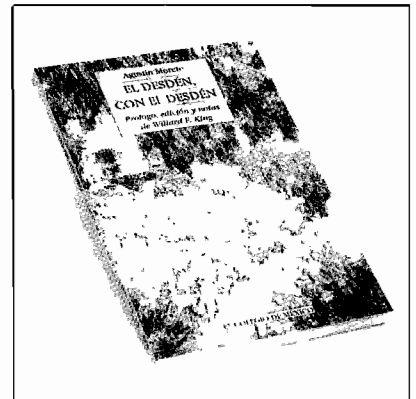
NOVEDADES



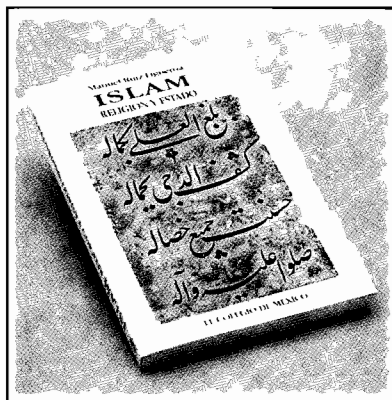
**Esfuerzo y captura**  
Tecnología y sobreexplotación de  
recursos marinos vivos  
*Alejandro Nadal Egea*  
primera edición, 1996



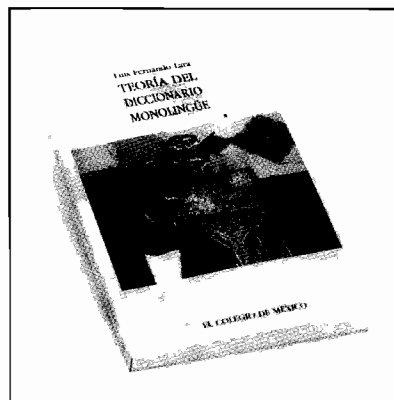
**Reforma del Estado y democracia  
en América Latina**  
*Soledad Loeza* (compiladora)  
primera edición, 1996



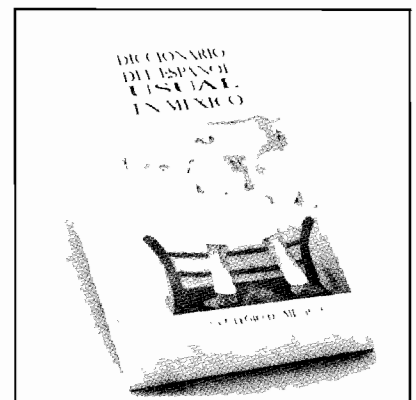
**El desdén con el desdén**  
*Agustín Moreto*  
Prólogo, edición y notas de  
*Willard F. King*  
primera edición, 1997



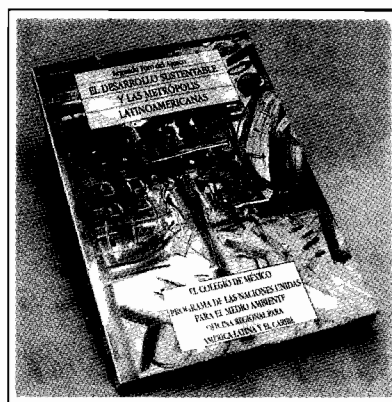
**Islam**  
Religión y Estado  
*Manuel Ruiz Figueroa*  
primera edición, 1996



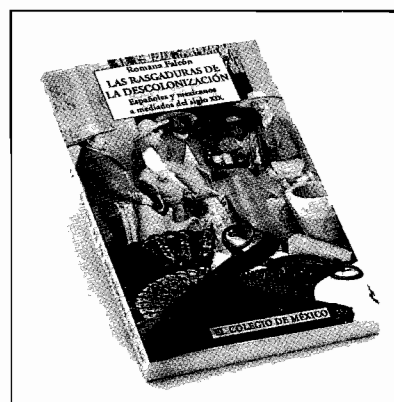
**Teoría del diccionario monolingüe**  
*Luis Fernando Lara*  
primera edición, 1997



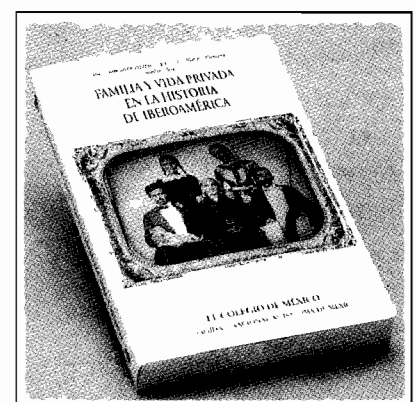
**Diccionario del español usual  
en México**  
Dirección *Luis Fernando Lara*  
primera edición, 1996



**El desarrollo sustentable  
y las metrópolis latinoamericanas**  
Segundo Foro del Ajusco  
*Eduardo Neira Alva*  
primera edición, 1996



**Las rasgaduras  
de la descolonización**  
Españoles y mexicanos  
a mediados del siglo XIX  
*Romana Falcón*  
primera edición, 1996



**Familia y vida privada  
en la historia de Iberoamérica**  
*Pilar Gonzalbo Aizpuru y Cecilia Rabell  
Romero* (coordinadoras)  
primera edición, 1996



*El Poder Legislativo del  
Estado de Veracruz*