

## El Poder Legislativo en el estado de México

ISIDRO MUÑOZ RIVERA

**C**uando en noviembre de 1996, la LIII Legislatura del Estado de México entró en funciones, lo hizo en un clima de expectación e incertidumbre. El hecho de que por primera vez, a partir del triunfo de la Revolución, en el Congreso del estado no existiera una mayoría predominante y, que por sí misma, garantizara la fluidez en la actividad parlamentaria y la aprobación de dictámenes y acuerdos, era una situación hasta entonces no conocida, y por tanto, abría un amplio capítulo de interrogaciones no sólo sobre la forma en que la Legislatura habría de llevar a cabo sus fines constitucionales sino también sobre la forma en que se conduciría respecto de los otros Poderes, especialmente, en sus relaciones con el Ejecutivo del Estado.

Ni analistas, ni observadores, ni políticos manifestaban opiniones claras sobre el ya inminente trabajo legislativo; todo era especulación y cálculos de probabilidades que enfatizaba la especulación en la opinión pública, porque creaba mayor curiosidad respecto de lo que podía pasar, pues opiniones extremas hubo que aseguraban la inmovilización de algunos ramos de la gestión pública.

A este clima de incertidumbres contribuía el hecho de que la Legislatura tendría que abordar de manera inmediata a su instalación formal los presupuestos de egresos e ingresos el gobierno del Estado, y las leyes que rigen la recaudación y el gasto de los 122 municipios de la entidad, conocidas como el paquete fiscal.

Por su parte, la Legislatura, en contra de los augurios negativos, abordó las iniciativas que el Ejecutivo del Estado envió oportunamente; los diputados de las cinco fracciones que integran la LIII Legislatura ejercieron con responsabilidad sus facultades constitucionales de representación y de

legislación, y llevaron a cabo de manera exitosa el primer periodo ordinario de sesiones.

El resultado inmediato de este primer periodo fue haber inaugurado una nueva manera de la acción legislativa llevando a cabo una nueva forma de colaboración frente a la gestión gubernativa y, sobre todo, evidenciando que la pluralidad, en el terreno de los hechos, sí promueve y enriquece la vida democrática.

Desde esta perspectiva se tiene la seguridad de que el Estado de México transita por una etapa de su vida institucional; que ha cerrado un periodo y simultáneamente, ha iniciado otro, sin violencia ni fracturas del estado de derecho, ni graves alteraciones al orden y a la paz públicos.

A pesar de que lo anterior ha acontecido en el corto lapso de unos meses, la experiencia acumulada ya permite visualizar el futuro inmediato y puede, además, funcionar como un laboratorio de lo que podría suceder en otras legislaturas de los estados de la República mexicana.

### **I. Integración y conformación de la LIII Legislatura.**

Como está testimoniado en la prensa nacional y local, los resultados de la elección para diputados a la legislatura y de Ayuntamientos para los 122 municipios del Estado de México, fueron notables porque, tanto el Congreso del Estado como las corporaciones municipales estarían integradas, como nunca antes, de manera plural.

Este hecho, paralelamente, dejó entrever la nueva conformación de la voluntad del electorado y el nuevo equilibrio entre las tres fuerzas políticas más fuertes. De lo anterior se derivaban dos corolarios: ninguna de las fuerzas había alcanzado la supremacía y aún las corrientes pequeñas tendrían presencia y papel en las decisiones políticas que marcan el rumbo de la sociedad.

La elección de diputados se llevó a cabo en los 45 distritos uninominales, bajo el principio de mayoría relativa y en la circunscripción uninominal se votó para 30 diputados que resultarían electos por el principio de representación proporcional.

En 30 de los 45 distritos uninominales triunfó el Partido Revolucionario Institucional (PRI); en 10

el Partido de Acción Nacional (PAN) y en cinco el Partido de la Revolución Mexicana (PRD).

En ejercicio de sus funciones el Instituto Electoral del Estado abordó lo relativo a la asignación de diputados de representación proporcional. La fórmula propuesta, que tomaba, en consideración la votación total, no alcanzó mayoría en el seno de su Consejo General; por lo que el Tribunal Electoral, en apelación, -en un fallo que fue motivo de polémica- resolvió dejar fuera de esta asignación al PRI, asignando al PAN diez diputaciones, al PRD once; cuatro al Partido Verde Ecologista de México (PVEM), dos al Partido del Trabajo (PT) y uno al Partido Cardenista (PC).

De esta manera, la LIII Legislatura quedó integrada por las fracciones parlamentarias: del PRI, con 30 diputados; del PAN, con 22; del PRD, con 16; del PVEM, con cuatro; del PT, con dos y con uno del PC.

Esta conformación establece, en vista a la votación de dictámenes y acuerdos, relaciones de mayoría precaria, que obliga a una intensa labor interna de negociación.

Con esta conformación se abordó el llamado paquete fiscal, al que se hacía alusión al principio de este escrito, y lejos de provocar fricciones negativas, se trabajó intensamente en las comisiones dictaminadoras, de tal manera que se logró un dictamen consensado, en el que se introdujeron cambios a la iniciativa del Gobernador, que al ser presentado a la asamblea legislativa fue aprobada por el voto unánime de los 75 diputados.

Este acto legislativo (la aprobación del paquete fiscal) dejó muchas enseñanzas y abrió rumbos claros para el quehacer de legislación en las asambleas legislativas plurales.

### **II. Hechos y experiencias del primer periodo ordinario de la LIII Legislatura.**

El primer periodo de sesiones se desarrolló en el lapso que va del 5 de diciembre de 1996 al 30 de abril de 1997. Durante el mismo se efectuaron 4 sesiones de la Diputación Permanente; el pleno sesionó en 13 ocasiones y se registraron 66 uniones de comité de estudios y dictamen.

La Legislatura abordó 22 iniciativas, de las que 16 procedían del Ejecutivo del Estado y seis de los

propios diputados. Es notable que todas las iniciativas fueron objeto de modificaciones y de inclusiones efectuadas, a través de consensos, en las reuniones de comisión de dictamen.

Los consensos, si bien han evitado en gran parte las largas sesiones de discusión legislativa, es de reconocer que han propiciado la manifestación de actitudes políticas respecto de las cuestiones a debate o de hechos importantes de la vida estatal y aún internacional.

La experiencia derivada de este hecho concreto es que la pluralidad ha justificado el unicamerismo de la Legislatura y que la presencia de representantes de las diferentes corrientes políticas propicia la expresión de los intereses de la población en el contenido de las leyes, y enriquece la discusión política que atenúa los efectos negativos del exagerado legalismo.

El registro parlamentario tiene anotadas 162 participaciones en tribuna durante las 13 sesiones de pleno, en las que se aprobaron los 22 decretos enviados al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación. (Cfr. Anexo No. 1).

La actividad legislativa, además de los resultados mencionados, ha dejado experiencias cuya codificación y análisis doctrinario aún no se inicia; sin embargo ya ha permitido visualizar las formas y los medios por los que habrá de seguirse llevando a cabo, así como los peligros que habrá de evitar desde ahora.

Ya se dijo que el primer peligro es el que la pluralidad desemboque en la inmovilidad de la gestión gubernativa; también ya se señaló el valor instrumental de los consensos logrados en las reuniones de comisiones de dictamen, en las que se abre una etapa real de legislación en la que cada uno de los diputados, en lo individual, y a través de la fracción parlamentaria a la que pertenece, participan activamente; esto es, proponiendo y logrando que se incluyan modificaciones a las iniciativas.

Tres situaciones concretas tienen que ver en la posibilidad de acuerdos y consensos:

a).- La integración plural de la Gran Comisión con los coordinadores de las fracciones parlamentarias de la siguiente manera: la presidencia para la fracción parlamentaria del PRI; la secretaría para

la fracción del PAN. Las demás fracciones ocupan sendas vocalías, incluyendo las fracciones priístas y panistas, razón por la que los vocales son siete.

b).- Las 32 comisiones y comités permanentes de estudio y dictamen están integradas de manera plural y las respectivas presidencias fueron distribuidas entre diputados de las fracciones parlamentarias, de tal manera que diputados del PRI presiden 12 comisiones y comités; diputados del PAN, nueve; diputados del PRD, ocho; diputados del PVEM, dos y un diputado del PT, una. (Cfr. Anexo 2.)

c).- El concepto de oposición y de mayoría, en la composición de la LIII Legislatura, se hayan diluidos, porque en términos estrictos todas las fracciones, según el sentido de cada votación pueden ser minorías; asimismo, según el asunto que se aborda y la votación que se obtenga, las fracciones pueden ocupar el sitio de oposición.

En la práctica, esta nueva situación política establece una corresponsabilidad entre las seis fracciones parlamentarias, en el manejo de los asuntos públicos y su tratamiento legislativo, lo que unido al hecho de que la legislación vigente no previene la figura de coaliciones legislativas, la función a cargo de la LIII Legislatura del Estado de México se tendrá que llevar a cabo bajo la permanente necesidad de construir consensos entre dos o más fracciones.

### III. Comentario final.

La actual situación que vive el Congreso del Estado de México constituye una nueva etapa de su evolución, cuyos hitos históricos vienen desde la Diputación Provincial, que en la segunda década del siglo pasado inaugura la actividad parlamentaria, pasando por las etapas de enfrentamiento con el Poder Ejecutivo, y el predominio de éste, que en años recientes vivía la tendencia a establecer la cooperación. Ahora se ha empezado una nueva etapa; en los inicios de ésta, la pluralidad - signo vital de su nueva conformación - marca el rumbo a restablecer el equilibrio entre Poderes. La obligación de todos es evitar los riesgos de descomposición y de fortalecer la colaboración real entre Poderes que instituye, como una nueva meta histórica, el régimen constitucional mexicano.

**Anexo 1**

PRIMER PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS  
5 DE DICIEMBRE DE 1996 – 13 DE JUNIO DE 1997

| Nº. de Decreto    | Contenido   | Aprobación                   | Nº. de Decreto     | Contenido   | Aprobación                          |
|-------------------|---|------------------------------|--------------------|---|-------------------------------------|
| 01<br>Legislativo | Reforma al artículo 60 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado libre y soberano de México.  | Mayoría<br>70-5<br>12/12/96  | 12<br>Ejecutivo    | Reformas y adiciones a la ley que crea el organismo público descentralizado de carácter estatal denominado Instituto de Investigación y Capacitación Agropecuaria, Acuícola y Forestal del estado de México.  | Unanimidad<br>68<br>4/02/97         |
| 02<br>Legislativo | Reforma al artículo 98 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado libre y soberano de México.  | Mayoría<br>50-24<br>19/12/96 | 13<br>Ejecutivo    | Designación de síndicos sustitutos propietarios suplentes del ayuntamiento de Almoloya de Alquisiras, México.   | Unanimidad<br>69<br>28/02/97        |
| 03<br>Legislativo | Se declara recinto oficial del Poder Legislativo del estado libre y soberano de México al Teatro Morelos de la ciudad de Toluca de Lerdo, para la sesión solemne que se celebrará el día 20 de enero de 1997. | Unanimidad<br>70<br>28/12/96 | 14<br>Legislativo  | Reforma a diversas disposiciones de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado de México y municipios.   | Unanimidad<br>68<br>28/02/97        |
| 04<br>Ejecutivo   | Designación de ayuntamiento provisional del municipio de Ayapango, México.  | Unanimidad<br>71<br>28/12/96 | 15<br>Ejecutivo    | Desafectación del servicio público al que pudiera estar destinado un inmueble de propiedad estatal y autorización al Ejecutivo del estado para donarlo en favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. | Unanimidad<br>69<br>28/02/97        |
| 05<br>Ejecutivo   | Ley de Ingresos del estado de México para el ejercicio fiscal de 1997   | Unanimidad<br>69<br>28/12/96 | 16<br>Ejecutivo    | Nombramiento del Presidente y Consejero Ciudadano de la Comisión de Derechos Humanos del estado de México.  | Mayoría<br>60/5<br>65/5<br>03/03/97 |
| 06<br>Ejecutivo   | Ley de Ingresos de los municipios del estado de México para el ejercicio fiscal de 1997   | Unanimidad<br>69<br>28/12/96 | 17<br>Legislativo  | Reforma a diversas disposiciones de la ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del estado de México  | Unanimidad<br>71<br>03/03/97        |
| 07<br>Ejecutivo   | Reformas, adiciones y derogaciones a diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del estado de México, Código Fiscal del estado de México, y Ley de Coordinación Fiscal del estado de México.                | Unanimidad<br>69<br>28/12/96 | 18<br>Ejecutivo    | Autorización al Ejecutivo del estado a salir al extranjero del 11 al 21 de abril del año en curso, para visitar las Repúblicas de Chile y de Argentina.   | Unanimidad<br>9<br>09/04/97         |
| 08<br>Ejecutivo   | Reformas, adiciones y derogaciones a diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal del estado de México.   | Unanimidad<br>69<br>28/12/96 | 19<br>Legislativo  | Se convoca a periodo extraordinario.  | Unanimidad<br>9<br>30/05/97         |
| 09<br>Ejecutivo   | Presupuesto de egresos del Gobierno del estado de México para el ejercicio fiscal de 1997.  | Unanimidad<br>70<br>19/12/96 | 20<br>Ejecutivo    | Se eleva a la categoría política de ciudad, la villa de Tultitlán de Mariano Escobedo, México.  | Unanimidad<br>60<br>13/06/97        |
| 10<br>Legislativo | Convocatoria a elecciones extraordinarias de ayuntamiento en el municipio de Ayapango, México.  | Unanimidad<br>73<br>10/01/97 | 21<br>Ejecutivo    | Se abroga la ley que crea la Comisión del Transporte del estado de México.  | Unanimidad<br>64<br>13/06/97        |
| 11<br>Ejecutivo   | Código de Procedimientos Administrativos del estado de México.  | Unanimidad<br>66<br>4/02/97  | 23<br>Ayuntamiento | Se autoriza al ayuntamiento del municipio de Tlalnepantla de Baz a concesionar la construcción y operación de un relleno sanitario, ubicado en San Pedro Barrientos.  | Unanimidad<br>60<br>13/06/97        |

| Nº. de Decreto | Contenido   | Aprobación                   |   |
|----------------|---|------------------------------|---|
| Ejecutivo      | Se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal para el estado de México.                               | Mayoría<br>64/1<br>13/06/97  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración de Justicia;</li> <li>• Desarrollo Económico, Industrial Comercial y Minero;</li> <li>• Salud, Asistencia y Bienestar Social;</li> <li>• Aprovechamiento de Recursos Acuíferos;</li> <li>• Desarrollo Turístico y Artesanal; y,</li> <li>• Inspección de la Contaduría General de Glosa.</li> </ul>                     |
| Ejecutivo      | Se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código de Procedimientos Penales para el estado de México.           | Unanimidad<br>64<br>13/06/97 | III.- Presiden diputados del PRD: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asuntos Constitucionales;</li> <li>• Finanzas Públicas;</li> <li>• Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología;</li> <li>• Desarrollo Urbano y Obras Públicas;</li> <li>• Seguridad Pública y Tránsito; y,</li> <li>• Asuntos Electorales.</li> <li>• Legislación y Administración Municipal</li> </ul> |
| Legislativo    | Se reforma el cuarto párrafo del artículo 58 de la Constitución Política del estado libre y soberano de México.         | Unanimidad<br>61<br>13/06/97 | IV.- Presiden Diputados del PVEM: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ecología y Protección al Ambiente; y,</li> <li>• Desarrollo y Planificación Demográfica.</li> </ul>  |
| Legislativo    | Se reforman y adicionan diversas disposiciones de la ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del estado de México. | Unanimidad<br>63<br>13/06/97 | V.- Presiden diputados del PT: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicaciones y Transportes.</li> </ul>  |

## Anexo 2

### Comisiones de dictamen

#### I.- Presiden diputados del PRI:

- Legislación;
- Planeación y Gasto Público;
- Trabajo, Previsión y Seguridad Social;
- Desarrollo Agropecuario y Forestal;
- Derechos Humanos;
- Procuración de Justicia;
- Patrimonio Estatal y Municipal; y,
- Asuntos Metropolitanos.

#### II.- Presiden diputados del PAN:

- Gobernación;

### Comités permanentes

#### I.- Presiden diputados del PRI:

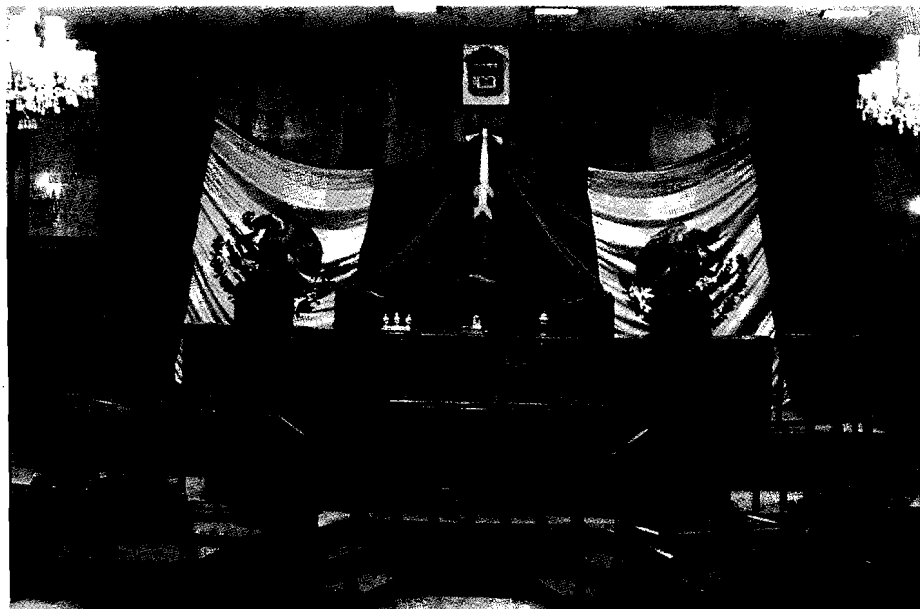
- Corrección de Estilo;
- Estudios Legislativos;
- De la Mujer; y,
- De la Juventud y el Deporte.

#### II.- Presiden diputados del PAN:

- Biblioteca y Asuntos Editoriales; y,
- Gestoría y Quejas.

#### III.- Presiden diputados del PRD:

- Administración.





*Vista frontal del foro del Salón de Sesiones del Palacio Legislativo del estado de Morelos*