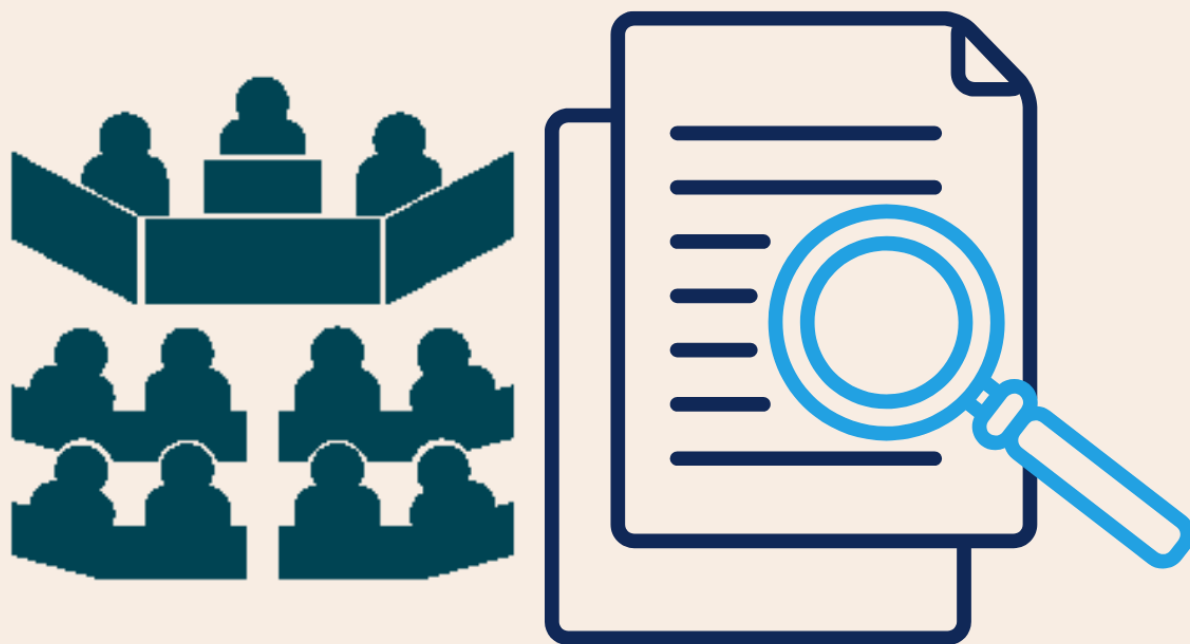


OCTAVO REPORTE

CONGRESOS LOCALES: HACIA EL FINAL DE LAS LEGISLATURAS



9 agosto 2021

#CongresosVirtuales

Congresos locales hacia el final de las legislaturas: Octavo Reporte de #CongresosVirtuales

Ciudad de México, a 9 de agosto de 2021.

Este reporte tiene como objetivo visibilizar la actividad de los congresos locales durante la pandemia de COVID-19, cuya Fase 2 fue declarada el 24 de marzo del 2020 por el Gobierno de México. Esta es la octava entrega de #CongresosVirtuales, la cual es parte del monitoreo permanente que realiza el equipo de investigación de Visión Legislativa. En el 2020 observamos que la mayoría de los congresos locales optaron por la virtualidad legislativa. Para ello, realizaron reformas a su marco normativo para continuar y no interrumpir el trabajo parlamentario y el ejercicio de sus facultades constitucionales.¹

Las facultades de los congresos van más allá de crear legislación. Los congresos fiscalizan el gasto, elaboran el presupuesto, designan y revisan a los ejecutivos como parte del ejercicio de los contrapesos institucionales. Es así que continuamos con el conteo de las designaciones que se han hecho en el último semestre, pues es importante seguir con detenimiento la forma abierta o cerrada en que las legislaturas locales llevan a cabo tales procesos. Y, por último, hicimos un mapeo de las acciones tomadas por la pandemia desde los congresos, de las denuncias de juicios políticos y de algunas reformas en materia de transparencia.

El mayor reto de las 30 nuevas legislaturas locales que están por instalarse es atender el problema de la falta de información parlamentaria. Desde Visión Legislativa **hacemos un llamado para que, primero, conserven la información y la versión del portal oficial de las legislaturas pasadas en cumplimiento de las buenas prácticas de archivo y memoria; y segundo, cualquier renovación de los portales deben atender a los principios de accesibilidad, de lenguaje**

¹ Véase Visión Legislativa (8 de febrero de 2021). *Informe Anual 2020. Congresos locales en pandemia de COVID-19: Presupuestos, parlamento abierto y el camino hacia la virtualidad*. Disponible en <http://visionlegislativa.com/wp-content/uploads/2021/02/InformeAnualVL2020-comprimido.pdf>

sencillo y de parlamento abierto. Esto generará un beneficio colectivo tanto a personas usuarias como a organizaciones de la sociedad civil que realizan monitoreos continuos.

Finalmente, la fecha de cierre de este reporte fue el 21 de julio de 2021 y la metodología puede ser encontrada al final del documento. A continuación, presentamos un resumen con los hallazgos generales de este monitoreo.

Hallazgos generales

- El Congreso de Guerrero reformó su Ley Orgánica del Poder Legislativo para poder sesionar de forma virtual. Con ello, ya **son 27 legislaturas locales que reforman su marco normativo en materia de trabajo remoto.** Campeche hizo una **reforma para limitar sus sesiones presenciales de dos a solo una** a la semana por el repunte de contagios en la entidad.
- Se observaron **61 designaciones públicas a nivel local.**
- Detectamos el **caso de Morelos** donde personas ex comisionadas del órgano garante del derecho de acceso a la información entraron en disputa con el congreso local.
- Se observaron **dos juicios políticos a nivel local:** el primero del Magistrado Héctor Gabriel Trejo, en Durango y, el segundo, contra la ex Presidenta del Tribunal de Justicia de Veracruz, Sofía Martínez Huerta.
- El Congreso de Quintana Roo reformó su Constitución local para **establecer los principios de Estado Abierto** que regirán el marco institucional público de la entidad federativa. Esta reforma sanciona la inobservancia en las disposiciones en materia de acceso a la información.
- Hacemos un **breve recuento de las acciones que tomaron las legislaturas para apoyar a la población** durante la pandemia de COVID-19.

Reformas de virtualidad

Al cierre de este reporte, México llevaba casi 500 días desde que se instauró la Jornada Nacional de Sana Distancia. Desde ese momento la mayoría de las legislaturas han reformado ya sea su constitución, ley orgánica o reglamento para poder sesionar de forma virtual. Con Guerrero, ahora son **27 congresos locales** que adecuaron su marco normativo en materia de virtualidad legislativa, marcados en rojo y naranja en el Mapa 1.

Las 27 reformas en materia de virtualidad se dividen de la siguiente forma:

- 22 reformaron su Ley Orgánica del Poder Legislativo:
 - Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Veracruz;
- 4 reformaron su Constitución local:
 - Nuevo León, Sinaloa, Yucatán y Zacatecas;
- 1 (uno) reformó solamente su reglamento interior:
 - Chiapas.

No obstante, detectamos que hay 5 congresos locales sin reformar en materia de virtualidad:

- 3 de ellos no disponen de ningún instrumento normativo o parlamentario en tal asunto: Tamaulipas, Tabasco y Quintana Roo;
- 2 cuentan con un acuerdo parlamentario que les ha permitido regular las sesiones virtuales: Tlaxcala y Morelos.

Como mencionamos en el quinto reporte de #CongresosVirtuales, en el caso de la reforma de la virtualidad en Campeche, su portal no refiere el dictamen ni el decreto de dicha reforma; sin embargo, en el 2021 (no especifica la fecha exacta) se presentó un acuerdo parlamentario en el que se reducen las sesiones parlamentarias a una ocasión a la semana. Dicho acuerdo no aclara si esta sesión será presencial o virtual. Tras una llamada al Congreso local, fuimos informados que dicha sesión sería presencial. A manera de contexto, cabe señalar que al 16 de julio del 2021 se habían reportado 50 casos nuevos de las variantes Gamma y Delta de COVID-19 y que la entidad enfrenta un nuevo repunte de contagios.

Mapa 1.

Nivel normativo de las reformas sobre virtualidad legislativa



Fuente: Visión Legislativa. Octavo Reporte de #CongresosVirtuales.
Corte de información al 21 de julio de 2021.

@VisionLegis

#CongresosVirtuales



Designaciones

En el mapeo de Visión Legislativa registramos 61 designaciones a nivel local, que corresponden a:

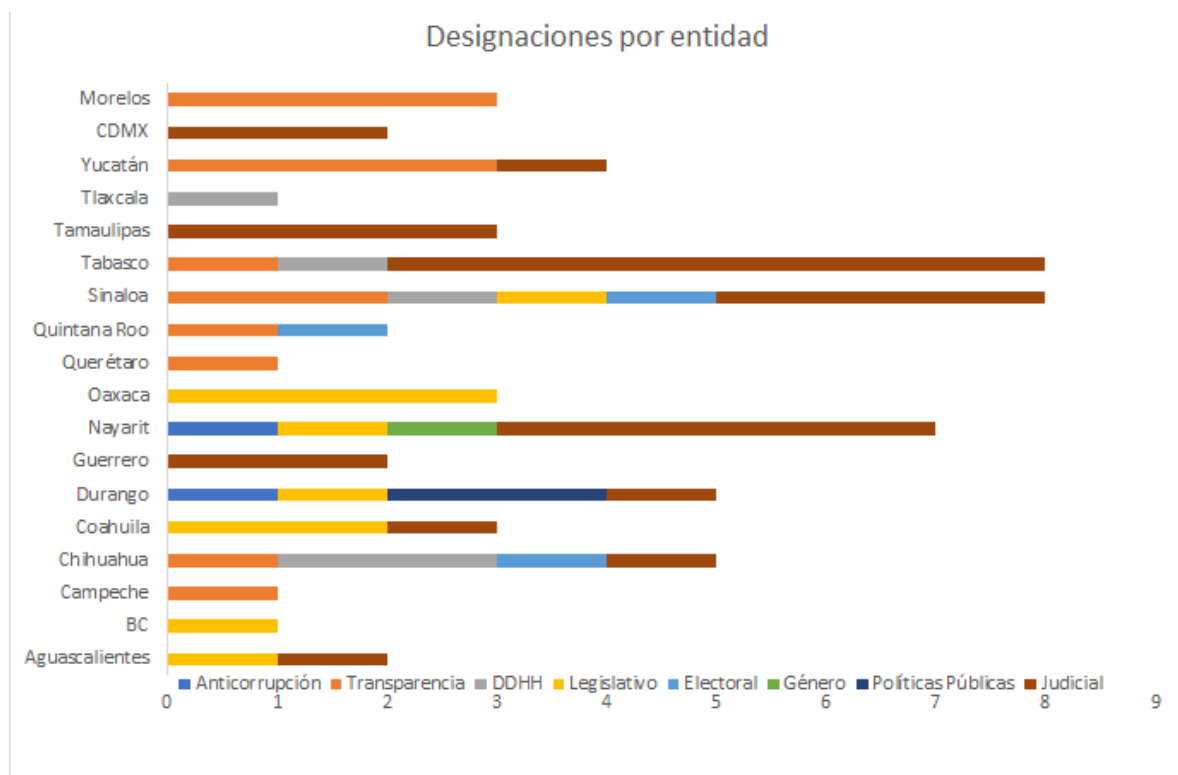
- 25 del ámbito judicial;
- 10 del legislativo;
- 13 de transparencia;
- 5 de derechos humanos;
- 3 de electoral;
- 2 de políticas públicas;
- 2 de anticorrupción, y;
- 1 de la agenda de género.

En el Gráfico 1 se cuantifican las designaciones realizadas por el pleno de los congresos locales de acuerdo con el ámbito en el que se haya hecho el nombramiento.

Yucatán designó a 3 funcionarios en el ámbito de transparencia y uno en el judicial. Tlaxcala nombró a 1 servidor en derechos humanos. Tabasco, por su parte, tiene 6 designaciones en judicial, 1 en derechos humanos y 1 más en transparencia. Sinaloa tiene 2 en transparencia, 1 en derechos humanos, 1 en el legislativo, 1 en lo electoral y 3 en el Poder Judicial. Quintana Roo tiene 1 en transparencia y 1 más en lo electoral. Querétaro solo tiene 1 designación en transparencia. Oaxaca refiere a 3 nombramientos en el ámbito legislativo. Nayarit presenta 1 designación en políticas públicas, 1 en legislativo, 1 en agenda de género y 4 en judicial.

Morelos designó a 3 personas en el ámbito de transparencia. Guerrero nombró a 2 en lo judicial. Durango tiene 2 designaciones en el ámbito de políticas públicas, 1 en el legislativo, 1 en judicial y 1 en anticorrupción. Coahuila presenta 2 en legislativo y 1 en judicial. Chihuahua hizo 1 designación en transparencia, 2 en derechos humanos, 1 en lo electoral y 1 en judicial. Por su parte, el Congreso de la Ciudad de México solo refiere designaciones del ámbito judicial, hasta el momento solo han sido 2. Baja California nombró a 1 persona en el ámbito legislativo. Campeche tiene solo 1 designación en transparencia. Tamaulipas tiene 3 nombramientos en judicial. Por último, Aguascalientes tiene 1 nombramiento en judicial y 1 más en el legislativo.

**Gráfico 1. Designaciones públicas en congresos locales:
diciembre 2020-junio 2021**



Fuente: Visión Legislativa. Octavo Reporte de #Congresos Virtuales.

En el Congreso de la Unión destacan las ratificaciones de Roberto Salgado como Secretario de la Función Pública que tuvo lugar en el primer periodo extraordinario del Senado en sesión presencial, así como de Rogelio Ramírez de la O en la Cámara de Diputados.

Litigios en transparencia, caso Morelos

Visión Legislativa ha seguido los sucesos ocurridos en el estado de Morelos por las diversas coyunturas de las cuales ha sido epicentro. En medio de irregularidades y acusaciones, el pleno del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística destituyó por mayoría de votos a la Comisionada Dora Ivonne Rosales Sotelo quien ejercía la Presidencia del Órgano Garante para el periodo 2020-2021 al ser la única persona comisionada luego de la salida de la Comisionada Mireya Arteaga Dirzo y el Comisionado Víctor Manuel Díaz Vázquez.

La mayoría se alcanzó con los votos de los Comisionados Marco Antonio Alvear Sánchez y Roberto Yáñez Vázquez quienes se integraron al pleno del IMIPE en abril de 2021, sin ocupar las vacantes de Arteaga y Díaz, ya que sus asientos en el garante morelense son de reciente creación.

En agosto de 2018, la LIII Legislatura de Morelos reformó la Constitución del Estado para, de último minuto, ampliar el número de personas comisionadas que pasó de 3 a 5 y, en una sesión extraordinaria, designó a Marco Antonio Alvear y Roberto Yáñez como comisionados a través del decreto 3444.

Alvear y Yáñez habrían rendido protesta de sus cargos por 7 años como comisionados tras un acuerdo de sentencia emitido el 26 de octubre de 2020 por el Segundo Tribunal Colegiado en materia Penal y Administrativa de Cuernavaca. El decreto 3444 fue impugnado a través de un juicio de amparo y el Juzgado Quinto de Distrito otorgó una suspensión definitiva a la designación, pero esta última fue abrogada por la LIV Legislatura y los comisionados recurrieron en 2019 a ampararse para no ser destituidos.

El Segundo Tribunal Colegiado confirmó la sentencia del Juzgado Quinto y ordenó al Legislativo morelense confirmar la designación de Yáñez y Alvear al tiempo que discutía los nombres para ocupar los asientos vacíos.

Los problemas iniciaron en septiembre de 2018, cuando los nuevos comisionados trataron de participar en las sesiones y recibieron la negativa de Rosales toda vez que el Reglamento del IMIPE no había sido modificado para poder incluirlos. En abril de 2021, los nuevos comisionados se integraron al pleno del garante y exigieron a la presidenta que se les restituyera lo correspondiente a los salarios de los dos años anteriores a que rindieran protesta, con el argumento de que es la fecha en que la LIII Legislatura los había designado.

Tras un año sin sesionar, el pleno del IMIPE instaló sus trabajos en abril de 2021 en medio de enfrentamientos e irregularidades. En la sesión transmitida el 7 de abril, Alvear y Yáñez realizaron acciones en contra de la comisionada presidenta que ella denunció como violencia política en razón de género, ya que se burlaban de su formación como educadora para desacreditarla en su rol como comisionada presidenta.

La violencia por parte de los comisionados no se dirigió solamente a Rosales, sino también a la persona que ocupaba la Secretaría Técnica del órgano garante morelense, pues fue obligada a continuar con la sesión donde de manera irregular se incluyó el punto para destituir de la presidencia a Dora Ivonne Rosales.

Con el término de Dora Ivonne Rosales en el cargo a principios de junio, el Pleno del IMIPE quedaba integrado con 2 de 5 personas comisionadas e imposibilitado para sesionar otra vez, por lo que el Congreso del Estado de Morelos tenía que nombrar a quienes ocuparían las vacantes de Rosales, Díaz y Arteaga.

En el proceso para formar parte del IMIPE se inscribieron 19 personas quienes comparecieron ante el legislativo morelense los días 18 y 21 de junio. Las personas que resultaron seleccionadas son Xitlali Gómez Terán, quien fuera consejera electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana; Hertino Avilés Albavera, ex magistrado del Tribunal Electoral del Estado

de Morelos; y Karen Patricia Flores Carreño, quien se desempeñó como directora jurídica del organismo de transparencia. Estas tres personas se suman a Alvear y Yáñez para completar la conformación del garante morelense.

Juicios políticos

En el mapeo también detectamos dos juicios políticos que se están llevando a cabo, el primero del Magistrado Héctor Gabriel Trejo, en Durango y, el segundo, contra la ex Presidenta del Tribunal de Justicia de Veracruz, Sofía Martínez Huerta.

El juicio político contra el Licenciado Héctor Gabriel Trejo, quien fuera magistrado de la Segunda Sala Ordinaria del Tribunal de Justicia Administrativa, se dio por su presunta actuación indebida e ilegal al otorgar un amparo a una empresa de recolección de basura. La denuncia de juicio político fue presentada por la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango ante el Congreso del Estado. Con este cargo la parte que acusa busca la separación del cargo.

En el caso de Sofía Martínez Huerta, quien fuera la primera mujer en ocupar la presidencia del Poder Judicial, perdió el apoyo del Ejecutivo ya que, según el artículo de Itzel Molina en El Sol de Orizaba, “estuvo en contra de algunos de los ideales de Morena”, por ello, ocho ministros integrantes del pleno la destituyeron del cargo. La razón de la sentencia es que el Juez José Clemente Zorrilla Rostro solicitó el juicio político por el rubro de usurpación de funciones, sanción que se dio el pasado 19 de marzo. Sin embargo, no se presentaron algunos integrantes de la Comisión Instructora ya que se habían concedido algunas licencias, estos integrantes son los únicos que tienen la facultad de leer documentos de la defensa, acción que llevó a cabo la presidenta, en ese momento provisional, Isabel Inés Romero Cruz. Tras su destitución la exmagistrada declaró que el Secretario de Gobierno, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, la amenazó para que dejara el cargo.

Finalmente, en la Cámara de Diputados se perfila para desahogar en un segundo periodo extraordinario la declaratoria de procedencia en contra de los diputados Saúl Huerta de MORENA, acusado de abuso sexual a menores, y

Mauricio Toledo del PT, presunto responsable de enriquecimiento ilícito. Este proceso se ha visto obstaculizado por falta de acuerdo al interior y entre los grupos parlamentarios, así como los procedimientos legislativos en el seno de la Comisión Permanente que sesiona durante los recesos.

Estado Abierto

Queremos visibilizar la reforma aprobada por el Congreso de Quintana Roo, quien elevó a rango constitucional los principios de Estado Abierto. Esta reforma a la Constitución local sanciona la inobservancia en las disposiciones en materia de acceso a la información. También obliga a los sujetos jurídicos y los entes públicos a regirse bajo los lineamientos de Estado Abierto: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración e innovación.²

Esta reforma constitucional se suma a las disposiciones constitucionales de la Ciudad de México, que marca como principio rector la apertura institucional.

Otras acciones llevadas a cabo en la pandemia

Durante la pandemia, la salud y la economía tuvieron un lugar prioritario en las agendas legislativas. En el mapeo de diciembre 2020 a junio 2021, fueron una constante los exhortos, acuerdos y reformas que surgieron alrededor de la crisis sanitaria.

En Baja California se hicieron campañas de difusión para que las personas pudieran tener acceso a los apoyos económicos; se hicieron descuentos en el pago de impuestos; se implementó una política para atender la salud mental para las personas que requieran atención en la materia; se vigiló que las empresas que comercializan medicamentos e insumos necesarios durante esta crisis no suban los precios sin justificación: se buscó a través de un acuerdo que se garantizará la

² Decreto 108. Congreso del Estado de Quintana Roo. 14 de mayo de 2021. Disponible en <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/decretos/EXVI-2021-04-13-108.pdf>

infraestructura hospitalaria y los insumos necesarios para hacerle frente a la pandemia, sobre todo después del repunte que aconteció después de Semana Santa.

Colima también dio apoyos económicos a través de un recorte del 50% al pago de la tenencia. Aguascalientes, también promovió el llenado gratuito de los tanques de oxígeno para apoyar a los familiares de los contagiados por covid-19, amplió apoyos económicos y otorgó otros para el personal de salud. Chihuahua exhortó al Ejecutivo a que se continúe con la vigilancia y la supervisión a los propietarios de empresas proveedoras de oxígeno, para que no suban los precios de manera excesiva.

Con el anhelado regreso a clases, las entidades federativas han puesto especial atención a las medidas que deberán tomar para un retorno seguro a las escuelas. Baja California ha hecho exhortos para que se realicen las adquisiciones necesarias para garantizar los insumos indispensables para las escuelas públicas y que se haga un recuento de las condiciones en que se encuentran las escuelas en este momento; se ha hecho especial énfasis en continuar y redoblar esfuerzos en las campañas que promuevan la prevención de contagios. Aguascalientes busca informar a su población a través de los medios de comunicación los lineamientos que se deberán seguir para un retorno seguro a clases. Chihuahua ha exhortado al Poder Ejecutivo del Estado para que continúe reforzando las campañas de prevención del virus. En Coahuila se ha hecho hincapié en que se deberán elaborar protocolos para capacitar al personal educativo para poder garantizar un retorno seguro a clases. Por último, en Nuevo León, al igual que Coahuila, se promovió que el regreso seguro a clases deberá ser bajo un protocolo coordinado por las autoridades competentes.

Recomendaciones para los portales legislativos.

El acceso a la información es un derecho fundamental. A pesar de que se ha avanzado sustancialmente en temas de transparencia, queda mucho por hacer y una gran área de oportunidad son los portales de las legislaturas locales.

A pesar de que hay congresos cuyas páginas cumplen con ciertos lineamientos mínimos que pide la ley, muchos otros podrían mejorar. En el mapeo de Visión Legislativa detectamos que uno de los problemas generales de los portales es que la información no se encuentra en las pestañas que deberían estar. Los documentos no se suben en formatos abiertos ni accesibles que faciliten la búsqueda por palabras, pues hay casos en lo que se suben al portal como imágenes escaneadas.

Un caso que llamó nuestra atención por la gravedad que significa, es que el día 2 de julio, la página de Morelos se encontraba caída. Desde que iniciaron los monitoreos de #CongresosVirtuales, el portal de Morelos ya presentaba fallas importantes dado que sigue siendo imposible rastrear la información.

Finalmente, desde Visión Legislativa hacemos un llamado a las legislaturas locales que están por iniciar sus trabajos a seguir las siguientes recomendaciones:

- Conservar las páginas de las legislaturas salientes. Esta información es de suma importancia para las personas, para la investigación académica y para poder hacer un seguimiento de las agendas legislativas desde la sociedad civil.
- Contar con sistemas que permitan y faciliten la búsqueda de iniciativas, acuerdos, dictámenes, decretos, minutas, votaciones, etc. Tal información debe ser actualizada constantemente
- Hacer uso permanente de la Plataforma Nacional de Transparencia del INAI y no sólo cargar la información desde su portal.

- Identificar las buenas prácticas en los portales de otros congresos para que se repliquen, con base en el contexto y las áreas de oportunidad propias del congreso local.

Metodología utilizada

Al inicio de agosto, México sumó 2,861,498 casos confirmados y 253,656 defunciones oficiales por COVID-19. La fecha de corte de este reporte fue el 21 de julio de 2021. La información recopilada por Visión Legislativa fue obtenida en los portales oficiales, las redes sociales de cada congreso y las respuestas a las solicitudes de acceso a la información realizadas, vía escrito o vía telefónica.

Para el caso de designaciones se realizó el monitoreo a través de buscadores y los portales oficiales de los congresos locales, por lo que la información vertida podría no ser exhaustiva, aunque representa un fotografía general al primer semestre de 2021.

Esta es una actualización del monitoreo de los congresos locales durante la pandemia de COVID-19. Se realizan revisiones periódicas para actualizar los hallazgos a través de posteriores Reportes de #CongresosVirtuales.

Anexo documental

[Descarga aquí](#) el concentrado con la documental legislativa de las reformas sobre virtualidad que alimentaron este reporte y los monitoreos de #CongresosVirtuales anteriores.

Investigación de Visión Legislativa realizada por Lorena Hernández Bishop, Juan Pablo Figueroa Mansur, Daniel Saavedra Lladó y Zulema Oviedo Hernández con la coordinación de María del Carmen Nava Polina.

Las investigaciones se realizan pro bono. Son aportaciones intelectuales y análisis de distintos especialistas. Visión Legislativa se fundó en 2009 y tiene como misión contribuir al conocimiento, al fortalecimiento de la democracia, del parlamento abierto, de la transparencia y rendición de cuentas con énfasis en estudios legislativos y partidos políticos.

www.visionlegislativa.com