



**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**“RENDICIÓN DE CUENTAS DEL
PODER LEGISLATIVO EN MEXICO”**

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACION PÚBLICA**

P R E S E N T A :

JONATHAN GABRIEL GARZÓN GALVÁN

ASESOR: ENRIQUE GUTIERREZ MARQUEZ

MÉXICO, D.F.

DICIEMBRE DE 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A mis padres por ser un ejemplo de vida y por enseñarme que somos capaces de alcanzar todas nuestras metas sí trabajamos con voluntad, valor y decisión.

A mi familia por el apoyo constante y por la unidad que mantienen ante cualquier dificultad.

Con cariño y gratitud

Jonathan Gabriel Garzón Galván

**“RENDICIÓN DE CUENTAS DEL
PODER LEGISLATIVO EN MEXICO”**

JONATHAN GABRIEL GARZÓN GALVÁN

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	6
CAPÍTULOS I.- EL PODER LEGISLATIVO.....	16
I.1 Definición	16
I. 2 Antecedentes.....	18
I.3 Justificación	21
I. 4 Principios	22
I.4.1 Principio de representación.....	23
I.4.2 Principio de libertad.....	25
1.4.3 Principio de información.....	27
I.4.4 Principio de igualdad.....	28
I.4.5 Principio de orden.....	29
I.4.6 Principio de resolución mayoritaria.....	32
I.5 Prerrogativas	33
I.5.1 Inviolabilidad	35
I.5.2 Inmunidad	36
I.6 Funciones	37
I.6.1 Representación e Integración	38
I.6.2 Legislativa.....	38
I.6.3 Control del Ejecutivo	39
I.6.4 Publicidad.....	40
CAPITULO II.- EL CONGRESO DE LA UNIÓN.....	42
II.1 Antecedentes.....	42
II.1.1 Cádiz	42
II.1.2 Apatzingán	43
II.1.3 1823-1824	43
II.1.4 1835	44
II.1.5 1843	45
II.1.6 1846-1847	45
II.1.7 1857	46
II.1.8 1917	47
II.1.9 1917-1989	48
II.1.10 1988-2009	51
II.1.11 La Auditoría Superior de la Federación.....	53
II.2 Integración	55
II.2.1 Bicameralismo.....	56
II.2.2 Sistema Electora del Congreso.....	58
II.3 Las Comisiones Legislativas.....	59
II. 4 Partidos políticos	61
II.4.1 La disciplina partidista	64
II.4.2 Candidatos	65
II.5. Situación Actual	66
CAPITULO III. DEMOCRACIA, DESCONFIANZA POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	68
III. 1 Papel del Poder Legislativo en las democracias contemporáneas	68
III. 2 Confianza Parlamentaria	74
III.2.1 Desconfianza en el Congreso Mexicano	78

III. 3 Participación política de la ciudadanía.....	82
CAPITULO IV. REDICIÓN DE CUENTAS Y DESEMPEÑO DEL PODER LEGISLATIVO.....	90
IV. 1 Rendición de Cuentas	90
IV.1.1 Rendición de cuentas vertical y horizontal.....	93
IV. 1.2 Justificación en el Congreso mexicano.....	97
IV.2 Transparencia	98
IV. 3 Desempeño de los legisladores en México	104
CAPITULO V.- ADECUACIONES ADICIONALES AL ORDEN INSTITUCIONAL DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.....	112
V. 1 Incompatibilidades parlamentarias	113
V. 2 Preparación de los legisladores	116
V. 3 Trabajo en comisiones	119
V. 4 Sanciones.....	120
V. 6 Reelección.....	125
V. 5 Canales de Participación política ciudadana	130
REFLEXIONES FINALES	134
ANEXO II CUADROS COMPARATIVOS DE DESEMPEÑO LEGISLATIVO ..	150
BIBLIOGRAFIA.....	154

INTRODUCCIÓN

Ningún régimen puede apreciarse de democrático si primero no cuenta con un sistema representativo que permita que sus ciudadanos, directa o indirectamente, ejerzan la soberanía; y segundo que les permita ejercer a cabalidad el control sobre el ejercicio de las instituciones que gobiernan y/o toman decisiones en nombre de la ciudadanía. Para ambas actividades es necesario contar con información de sus instituciones desde lo general, como funcionamiento y objetivos, hasta lo particular de sus desempeños.

México está hoy en un proceso de consolidación democrática que ha tenido como objetivo fundamental dar mayor transparencia al entramado gubernamental, especialmente en el Poder Ejecutivo, sin embargo el Legislativo no viaja a la par, no está rindiendo cuentas, ni siquiera transparentando suficientemente su actuar. El Poder Legislativo, controlador por excelencia, se fue haciendo incontrolable, o mejor dicho, ajeno al control porque nadie conocía su información. No es ignorado que una franja importante de la población no tiene idea clara sobre la función de los congresos.

Estos cambios y la opacidad existente, hacen que al Poder Legislativo le emerja un sentimiento de que algo falta, de una carencia esencial, derivado de la discordancia entre las expectativas generadas por el cambio en el poder ejecutivo y el debilitamiento de su poderío, para dejarle espacio a un Poder Legislativo que debiera ser más integrador de las necesidades de la población, y lo que posteriormente en la realidad acontece. Al no percibir el cambio de fondo, la ciudadanía reacciona con rechazo y con desaliento.

El Congreso de la Unión es la institución con máxima representación de la población mexicana que, en adición a otras facultades, es la creadora de las normas que regulan la vida de los mexicanos en sociedad. Es por ello que dentro de la Ciencia Política y con mayor énfasis en la teoría de la democracia es de vital importancia el conocimiento y optimización del desempeño parlamentario.

En diferentes círculos empresariales, académicos y de la sociedad civil se comenta que reformas como la de competencia, energética y fiscal, entre otras, son necesarias para mejorar la calidad de vida del país, pero hay muchas problemáticas para lograrlas, y una, quizá, la más importante es que la institución encargada de proveer una legislación acorde con las necesidades de la población no tiene un desempeño afín a las necesidades de la población. Esta institución es el Poder Legislativo, institución que provee las reformas que requiere un país para tener un desarrollo sostenible y un estado de derecho, entre otras cosas.

Fue frecuente denunciar la supremacía del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo como una de las causas tanto de la limitada democracia en México, así como de la corrupción pública experimentada en el país en las últimas décadas. La debilidad del Poder Legislativo mexicano impidió una efectiva facultad de control del Legislativo sobre el Ejecutivo, lo que a su vez creaba una idea de poca valoración de la sociedad civil hacia este poder. Pero como se ha venido reflejando desde el año 1997 los papeles de este equilibrio están cambiando.

El contexto mexicano resalta una realidad política que ha cambiado mucho en los últimos años, consecuencia de acontecimientos como la recomposición de las cámaras del Congreso, la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal y en los congresos y gobiernos de la entidades federativas, la participación, aunque aun insuficiente, cada vez más activa de la sociedad. El Poder Legislativo en México se encuentra obteniendo la fuerza política que durante muchos años no se encontraba en posibilidades de ejercer. Sin embargo la población no tiene un sentir de afinidad con sus representantes y su desempeño deja mucho que desear. Varios factores son los involucrados en esta falta de afinidad y/o confianza por parte de la población, uno de ellos (quizá el más importante) es la falta de rendición de cuentas por parte de dicho Poder Legislativo.

La realidad es que en México se vive un desempeño legislativo que no es acorde con las expectativas de los electores. Una asamblea donde se deposita el Poder Legislativo que debiera ser el escenario representativo del cambio civilizado paulatino y concertado, se ha convertido en el lugar de desencuentro. Dicho

desencuentro sumado a la apatía, nos lleva a la parálisis, que no es más que le reflejo de lo que hoy se vive en el Congreso y que tanto malestar despierta en la ciudadanía.¹

La alternancia en el Poder Ejecutivo y la pluralidad en el Legislativo, lejos de representar la oportunidad para avanzar hacia un nuevo diseño institucional que consolide el avance democrático y permita aspirar a niveles más altos de desarrollo, han sido motivo de disputa entre estas fuerzas políticas, lo que a su vez amplía la separación existente entre los legisladores y sus representados.

Retomando el argumento esgrimido anteriormente uno de los factores principales para la separación entre la población y la institución legislativa es la falta de información respecto de su actuar, lo cual genera desinterés por parte de la sociedad civil y a su vez desconfianza. Y cuando los representantes no encuentran alguien que audite su desempeño, encuentran demasiado camino para que sus intereses particulares se sobrepongan a los de sus representados.

Tomando en cuenta lo anterior y en el entendido que el poder político, para ser democrático, debe estar limitado de manera efectiva y eficiente por el poder ciudadano, es necesario difundir las obligaciones de este Poder, sus límites y facultades, así como sus actividades del día con día sus expectativas y objetivos.

El hecho es que entre más conozcan los gobernados como funcionan las instituciones públicas, el proceso de toma de decisiones dentro de ellas, cual ha sido su desempeño y sus resultados, cuales son sus objetivos y metas, y si los han alcanzado durante el tiempo que llevan en funciones, existirá mayor participación y observación de su parte, lo que implica existirán menos posibilidades de que las personas en esos cargos incurran en actos reprobables o en apatía, porque sabrán que están siendo vigilados y posiblemente sancionados si existiesen los mecanismos.

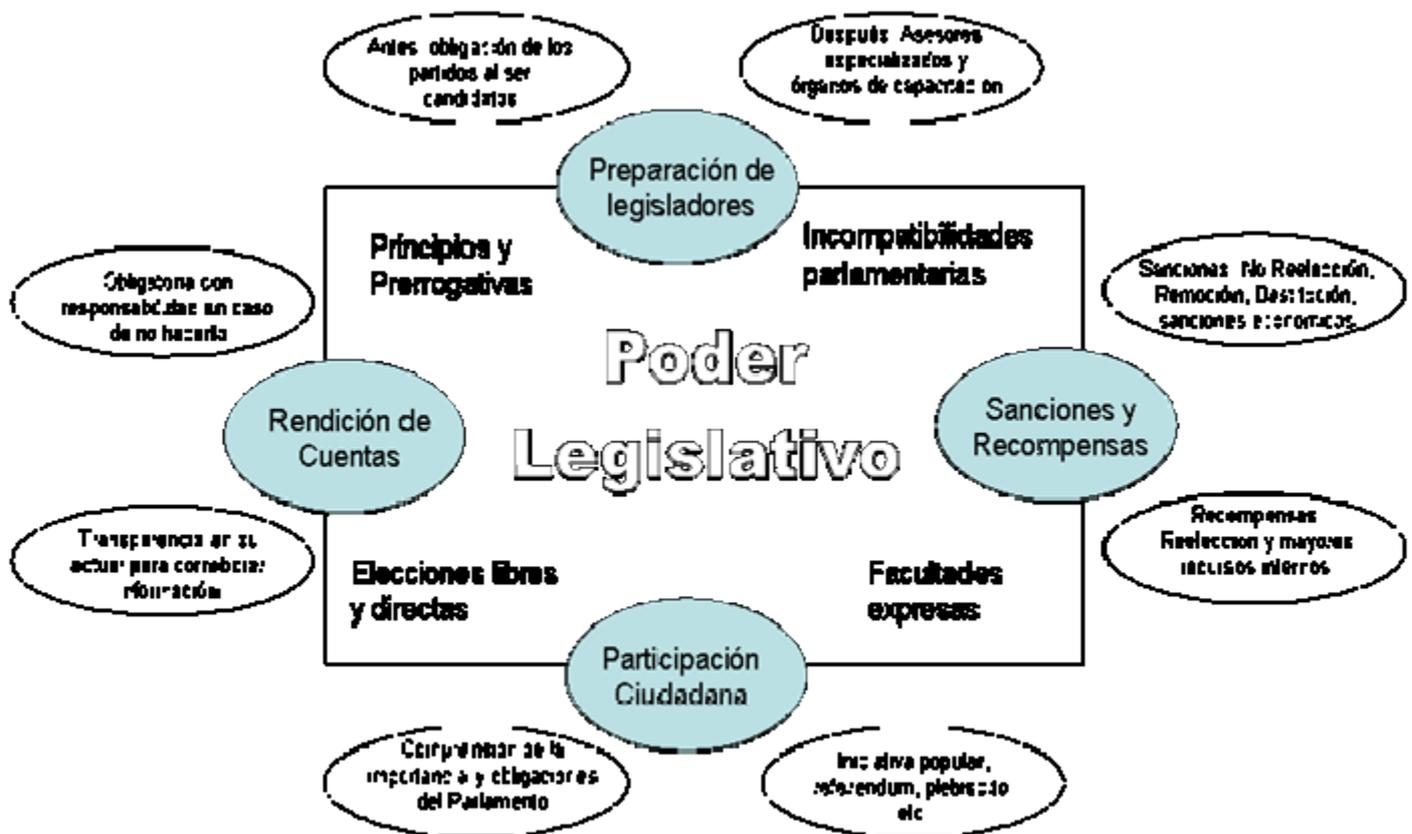
¹ RODRÍGUEZ, Prats, Juan José, *Desencuentro y Parálisis en el Congreso mexicano*, UNAM, México, 2006, p.4

Los textos y artículos académicos y de investigación respecto de la institución parlamentaria en México han ido en aumento, analizando una transformación del Poder Legislativo, lo que a su vez ha permitido un mayor conocimiento y crítica constructiva de la institución, pero aun dichos avances han sido insuficientes para lograr que los integrantes de dicho poder tengan presente la importancia de ser transparentes y rendir cuentas a la población respecto de su actuar.

Las razones anteriores motivaron el desarrollo del presente proyecto, sin embargo reconociendo que el tema resulta sumamente extenso, debido a las múltiples aristas que lo rodean, es necesario acotarlo, sin por ello precisar los puntos que considero conveniente revisar para permitir al lector tener un contexto del cual partir. Dentro de este proyecto se acepta que existen varias propuestas para mejorar el actuar y desempeño de los legisladores por lo que las propuestas más relevantes serán abordadas brevemente pero con la profundidad necesaria.

Es el entendimiento del Poder Legislativo y la importancia de su rendición de cuentas a lo que se pretende dirigirse el trabajo de Tesina, sin embargo no son los únicos elementos necesarios para mejorar su desempeño. Utilizo un diagrama para guiar el estudio, poniendo un mayor énfasis en la rendición de cuentas.

Haciendo una breve explicación del cuadro un Poder Legislativo en la vida democrática requiere estar estructurado conforme a los principios que le dieron origen, integrado a través de elecciones libres y directas, por personas que no cuenten con intereses en conflicto o de dudosa calidad moral; debiendo contar la institución en general y sus integrantes en lo particular con facultades expresas y claras en la ley suprema de una nación, que impidan excusas por parte de sus integrantes; finalmente con prerrogativas que les permitan el libre desempeño de sus obligaciones.



Así mismo es necesario que los representantes cuenten con experiencia y conocimiento respecto de que es y como funciona el Poder Legislativo, dicho Poder debe promover la participación ciudadana en la vida política del país y rendirle cuentas a su electores, quienes a su vez deberán contar con los instrumentos para sancionar o recompensar a sus representados.

Por lo tanto es vital que el lector comprenda que el mejoramiento de un Poder Legislativo no solo depende de una u otra modificación sino que la rendición de cuentas y evaluación de desempeño que son las propuestas a las cuales se les da una mayor análisis dentro de el presente trabajo, por lo que se necesita de varios engranes que a su vez se adecuen y encajen a esta maquinaria institucional.

Por lo que respecta al tema al que se le impone mayor peso a lo largo del trabajo: la rendición de cuentas, esta supone la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los

distintos niveles de poder. Esto permite dentro de lo posible, evitar, prevenir y en su caso, castigar el abuso de poder o la indiferencia de las responsabilidades del cargo.

La rendición de cuentas supone pues principalmente tres cosas: la evaluación del desempeño de quien está obligado a rendir cuentas; la posibilidad de tener la información para conocer y comprender, por parte del evaluador, del ser y deber ser del desempeño del cargo; y finalmente la posibilidad de incentivar o castigar los resultados de dicha evaluación.

Este mecanismo es un elemento, el más importante desde mi punto de vista, de un conjunto de nuevas actitudes y reformas que deberán realizarse y que también se argumentaran en el trabajo para modernizar a la institución parlamentaria en México.

La democracia con sus pesos y contrapesos, tiene sentido precisamente porque presupone que los hombres tienden a poner sus propios intereses sobre los de los demás. La forma de evitar abusos de esos intereses está íntimamente relacionada con la vigilancia, que en el plano político es a su vez producto de la distribución del poder entre las instituciones del Estado incluida la sociedad civil.

No obstante que un poder al ser designado y elegido de forma legítima, siempre conlleva el riesgo de ser utilizado abusivamente en beneficio de quien los detenta y en perjuicio de quien lo eligió. De ahí que es necesario en primera instancia un canal adecuado de comunicación en el cual se rinda cuentas de manera objetiva para conocer si cumplieron las funciones y persiguieron los intereses para las cuales fueron elegidos.

Pasando a las sanciones y recompensas, debe ser claro que aunque no se profundice mucho en el tema, son elementos sin los cuales la rendición de cuentas no se perfeccionaría del todo. Es casi imposible escoger a alguien para ser representante de los ciudadanos, pero es mucho más sencillo recompensar y castigar a quien actuado contrario a los intereses de los ciudadanos en un cargo

durante un tiempo determinado. De tal manera que los legisladores buscaran evitar cualquier abuso de facultades o incumplimiento de obligaciones que les fueron encomendadas, no siempre como reflejo de su honestidad y cumplimiento, sino por conveniencia propia, ya sea por temor a recibir una sanción o como incentivo a recibir una recompensa. Más el convendrá ajustarse a los límites establecidos por el marco legal, y desplegar su poder en beneficio de la colectividad. Esta fórmula ayuda canalizar sus propias ambiciones en beneficio de la comunidad.

A pesar de lo anterior considero que hay una responsabilidad compartida, los integrantes de un órgano del Estado pueden no funcionar correctamente sin que por ello sea del todo su responsabilidad, la ambigüedad e imprecisión de la mayoría de sus y la falta de interés por parte de quien debiera realizar una supervisión constante (la población) son los obstáculos para un eficaz cumplimiento.

El marco regulatorio, lleno de lagunas e imprecisiones, propicia que el Poder Legislativo evada sus responsabilidades y lo exime de rendir cuentas a la sociedad por sus acciones, y el hecho de que la sociedad sea indiferente o simplemente inactivo ante el desempeño de sus legisladores, presume un consentimiento tácito. Es por ello que también es analizada la participación política ciudadana como uno de los elementos para mejorar el funcionamiento del Poder Legislativo mexicano.

Por todo lo anterior, la hipótesis que guía el presente trabajo es que si las responsabilidades estuvieran claramente asignadas y si la sociedad conociera el desempeño de los legisladores, estos podrían sancionar en un principio con el voto en las elecciones tanto al legislador como a su partido político, y posteriormente exigir nuevos medios de sanción y recompensa. La razonable efectividad y el interés por parte de la ciudadanía para utilizar los derechos de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas son condición necesaria para la existencia de un poder político democrático.

Del trabajo elaborado se espera poder detonar la interrogante de si es necesario y posible que la institución política más representativa del nuestro país, realice una rendición de cuentas ante el poder democrático más amplio y legítimo, la ciudadanía.

Este documento espera ampliar el debate respecto de las reformas políticas que se necesitan dentro del marco del Poder Legislativo, sus justificaciones y en general aportar una visión de lo que mi consideración es el engranaje necesario para mejorar el desempeño de los legisladores en México, Se pretende plantear hipótesis más que ofrecer conclusiones definitivas, a través de las siguientes premisas:

- Tener una rendición de cuentas obligatoria por parte del Poder Legislativo potenciaría el autoaprendizaje y la confianza de los ciudadanos.
- Los legisladores observaran que en la toma de decisiones, la valoración y aceptación de las opiniones de ciudadanos es de vital importancia tanto para su carrera política como para el buen funcionamiento de sistema democrático mexicano.
- La rendición de cuentas resultar insuficiente por si misma para mejorar el desempeño de los legisladores en México, son necesarias un mayor número de adecuaciones.

Este análisis parte de la naturaleza, historia, principios, y funciones, del Poder Legislativo por lo que las primeras preguntas que darán un marco de conocimiento a la investigación es ¿Qué es el Poder Legislativo, cómo se integra, cuales son los principios que rigen su actuar, y qué garantías tiene para poder desempeñar todo esto? Lo anterior debido a que no es recomendable estudiar a esta institución en lo particular en el ámbito mexicano, sin antes hacer un recorrido general que sirva de base y justificación para criticar el *status quo* y plantearse nuevas hipótesis.

El trabajo consta de cinco capítulos: dentro del primero se señalan qué es el Poder Legislativo, sus antecedentes y origen, la justificación de su existencia, los principios bajo los cuales puede y debe funcionar, así como las prerrogativas de las cuales gozan sus integrantes como protección del abuso de los otros poderes públicos. Todo ello bajo un ojo crítico y comparativo breve del ámbito mexicano. En el segundo capítulo se hace análisis ya directamente del Poder Legislativo en México comenzando por sus antecedentes, para posteriormente pasar a su integración y forma de elección, así como una breve reflexión sobre los partidos políticos existentes.

Para el tercer capítulo se reflexiona sobre el papel que tiene el poder Legislativo en las democracias contemporáneas, haciendo un especial énfasis en la necesidad de tener vigente una confianza en la institución parlamentaria, y la necesidad latente y permanente de la participación ciudadana. Dentro del capítulo cuarto se abordan de lleno los conceptos de transparencia y rendición de cuentas, su significado real, relaciones entre sí, sus implicaciones, principales obstáculos, teorías y opiniones de especialistas, para concluir dicho capítulo con la necesaria aplicación de estos elementos dentro de la institución detentadora del Poder Legislativo en México.

Finalmente y como se explica a lo largo del trabajo el buen desempeño de la institución parlamentaria depende del buen engranaje que se tenga con distintos elementos, que aunque siendo para mí el más importante la rendición de cuentas, ésta es insuficiente por sí sola. Por lo que, el quinto y último capítulo desarrolla las modificaciones que a mi perspectiva podrían apoyar a mejorar el desempeño del Congreso mexicano. Temas como canales de participación de la ciudadanía, reelección, incompatibilidades y sanciones son algunos de los temas que se revisarán dentro de este último capítulo.

Así mismo se agregan como Anexo al presente trabajo datos respecto de encuestas a nivel nacional de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la Secretaría de Gobernación con resultados del 2008 y del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación,

información que da una perspectiva del desempeño parlamentario, de la confianza y conocimiento que se tiene de la institución.

Antes de comenzar y para finalizar esta pequeña introducción quisiera resaltar que reformar no solo es realizar modificaciones, también consiste en sensibilizar a la población de la necesidad del cambio, convenciendo a todos de los beneficios a obtener, aunque dicho proceso no sea inmediato es importante comenzar a trabajar y analizar esta institución, un parlamento eficaz es el resultado de un largo proceso, y digo esto no para alarmar sino para ser concientes de ello y comenzar por resolver la situación.

Esperando poder cumplir con las expectativas del lector, y despertar en el ánimo por mejorar un país del cual estoy orgulloso y por el cual debemos seguir luchando, pongo a su consideración el siguiente trabajo con el objetivo de obtener mi título de licenciado en ciencias Políticas.

CAPÍTULOS I.- EL PODER LEGISLATIVO

I.1 Definición

Para poder definir al Poder Legislativo hay que referirse a la teoría de la separación o división de poderes, este precepto debe ser entendido como la distribución de las funciones del Estado, en la cual la titularidad de cada una de ellas es confiada a una institución u órgano público distinto. La separación de poderes junto a la consagración constitucional de los derechos fundamentales, es uno de los principios que caracterizan a toda democracia contemporánea

Esta división nace de importantes movimientos populares en contra de las acciones abusivas del Gobierno, al darse cuenta de que el poder en manos de una sola persona o grupo abre el camino al abuso de dicho poder, por lo tanto era necesaria su división.

La doctrina moderna denomina a esta teoría, en sentido estricto, separación de funciones o separación de facultades, al considerar al poder como único e indivisible y perteneciente original y esencialmente al titular de la soberanía, que son los propios integrantes del Estado resultando imposible concebir que aquél pueda ser dividido, sin embargo nuestra Constitución textualmente lo divide para su ejercicio de esa forma.²

La formulación más extendida de la teoría de la división o separación de poderes corresponde a la realizada por Montesquieu, quien señalaba que en todo Estado es posible dividir el poder en tres clases de poderes: El poder legislativo, el poder ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes y el poder ejecutivo de los que dependen del derecho civil, a éste último también lo denomina judicial. Mediante el poder legislativo se promulgan leyes transitorias o

² El artículo 49 Constitucional establece que El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y prohíbe que puedan juntarse dos o más de estas divisiones en una sola persona. Constitución política de los estados Unidos Mexicanos, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc> , 04/05/10.

definitivas y enmienda o deroga las leyes existentes. Con el poder ejecutivo se declara la guerra o la paz, se llevan las relaciones exteriores y se establece la seguridad pública. Y el poder judicial castiga los delitos o juzga las diferencias entre particulares. Esta separación de poderes no debe ser interpretada como una confrontación. El hecho de que el poder esté separado, obliga a la coordinación y entendimiento de sus órganos para su eficaz ejercicio.

De las tres divisiones el Poder el Legislativo es el que más tiene versatilidad en sus tareas, más imprecisión en sus deberes específicos y mayor incertidumbre en cuanto a los resultados a obtener.

El Poder Legislativo puede ser definido en principio como aquel poder que se ocupan de proponer, estudiar, discutir, votar y aprobar o rechazar las iniciativas de ley, o las modificaciones a las normas vigentes. Sin embargo, como veremos dentro de este capítulo dicho poder es más que eso, es también un órgano de representación que expresa las necesidades de los ciudadanos, contrapesa al Poder Ejecutivo e integra a la propia sociedad que representa.

Luisa Bejar referida por Regina Jiménez Ottalengo y Carmen Solórzano señala que el Poder Legislativo como tal traduce las demandas de la ciudadanía en leyes, en asignación de recursos, hace contrapeso efectivo al Poder ejecutivo, es el espacio para negociar con las distintas fuerzas políticas y grupos de presión respecto de las transformaciones promovidas y, en general, es el órgano plural de la representación, nacional que atiende la demandas y expectativas de la sociedad.³

Es entonces el Poder que tiene en sus manos la innovación y aquel que puede cambiar el status quo del Estado, ya sea reformando o creando nuevas leyes, exigiendo cuentas y modificaciones a las políticas del Ejecutivo, informando e integrando a la sociedad en la vida política del país. Este poder debe manifestar una permanente inconformidad con la realidad, siempre buscando un mejor bienestar para la sociedad. Pero no debemos perder de vista al mismo tiempo

³ ESPINOZA Toledo y WELDON Jeffrey Coord., *Para que Sirve el Poder Legislativo*, Miguel Ángel Porrua, México, 2007, p. 53

que realiza este papel transformador tiene que ser sensato, pues de lo contrario corre el riesgo de disiparse en ideales y no establecerse en realidades.

La tarea del Poder Legislativo consiste en constantemente pronosticar dificultades y delinear soluciones de las necesidades de la población, a la cual representa, este órgano es la voz de los habitantes de un Estado. El Poder Legislativo es el encargado de construir consensos y guiar la agenda del Estado. Siendo su principal metodología para todas las obligaciones que ya revisamos la de llegar a acuerdos, en ello se justifica su existencia.

Ya habiendo revisado lo alcance de dicho poder es necesario comprender a la institución donde se deposita: Congreso o Parlamento, entendido aquel como el órgano de representación nacional en el que están comprendidas las distintas sensibilidades políticas. Dicho órgano en el ejercicio del poder legislativo toma permanentemente decisiones relacionadas con los gobernantes y gobernados.⁴ Por lo tanto esta conformado generalmente por un número variable (150-700) de representantes populares de los gobernados.

Este órgano como depositario del Poder legislativo es el reflejo de la cultura política de un pueblo, por lo que habrá de reflejar las mismas virtudes y carencias de la comunidad. El parlamento es un mosaico que representa al país con todas sus virtudes y todos sus vicios; es un aparador en el que se exhibe el carácter de una nación.⁵

I. 2 Antecedentes

Es momento de realizar una breve mención de los antecedentes más remotos de la institución parlamentaria sin embargo por lo que respecta a los antecedentes específicos en México, estos serán abordados en el próximo capítulo.

Para este análisis comenzaré con el sistema político de la democracia ateniense del siglo V a.C., el cual constituía una de las formas de gobierno más fuertes de

⁴ Ibidem, p. 5.

⁵ RODRÍGUEZ Prats, Juan José, *Desencuentro y Parálisis en el Congreso mexicano*, Op.cit., p.69.

la antigüedad clásica. La ciudad de Atenas contaba en este período con instituciones como la asamblea de ciudadanos, el Areópago y los tribunales de Justicia, siendo sus magistraturas accesibles al conjunto de los ciudadanos por la del vía sorteo.

Durante los inicios la *Ekklesia* o Asamblea popular asumía el Poder legislativo, así como las diversas materias de política exterior. Posteriormente se creó una institución cuyo fin era moderar la actividad legislativa al cual se le llamo *Bulle* o Senado siendo éste un órgano complementario de la Asamblea.⁶

Por lo que respecta a Roma los antecedentes datan del senado romano, que aunque no es una institución que se iguale a la actual, tenía ciertas coincidencias. Del latín *senex*, anciano, el Senado, fue una de las instituciones del gobierno de la antigua Roma. Se originó como una institución consultiva de la monarquía romana formado exclusivamente por patricios, y adquirió mayores prerrogativas con la República, donde pasó a refrendar a través de su *auctoritas* los actos de los cónsules. Guillermo Floris Margadant en el texto de *Derecho Romano* agrega lo siguiente:

Desde épocas muy remotas, el senado había en cierto modo intervenido en la formación del derecho romano, ya que se necesitaba su ratificación para que una *lex rogata* fuera valida. Pero, además, el senado expedía senadoconsultos, que originalmente eran simples consejos paternales dirigidos a otras autoridades o al pueblo. (...) el senado, que tenía temporalmente más poder que los demócratas, expedía en forma de senadoconsultos normas de obligatoriedad general, especialmente en materias administrativas (...)⁷

Dicha institución pasó de ser un cuerpo consultivo de los cónsules, al principio de la República, a ser una corporación de gobernantes sin dependencia de nadie. El Senado dirigía la guerra a través de los cónsules y toda la política de la República.

⁶ CAMACHO Vargas, José Luis, *El Congreso Mexicano*, Miguel Ángel Porrua, México, 2006, p.18

⁷ FLORIS Margadant, Guillermo, *El Derecho Privado Romano*, Esfinge, México, 1978, pp. 52 y 53

Llegadas la Guerras Púnicas, surgieron una serie de ambiciosos jefes militares de entre ellos Julio César que teniendo un fuerte autoritarismo y gran poder militar, redujeron el Senado a un organismo puramente ornamental.⁸

El senado romano desapareció en los turbulentos años del siglo VI en los que las tropas del rey ostrogodo Totila luchaban desesperadas contra las tropas imperiales de Justiniano, mientras que en el resto de los reinos bárbaros nacidos de la ruina de Roma, los senadores fueron fundiéndose progresivamente con la nobleza germánica dirigente.

El parlamento más como la institución que hoy conocemos nació en Inglaterra de necesidad de una política coyuntural. La Carta Magna de 1215 representó el triunfo de los señores feudales frente a un rey debilitado. Dicha norma fundamental dio nacimiento formal al Parlamento. Esto limitó al poder real dado que el monarca debía contar con el consentimiento de los señores feudales miembros del Parlamento para lograr la aprobación de ciertos actos.

En un principio no existía un verdadero Parlamento sino un Gran Consejo del Rey integrado por nobles y altos dignatarios de la Iglesia. En los siglos XI y XII, el rey estaba rodeado por consejeros, elegidos por él de entre sus pares de la nobleza y el alto clero, y que se reunían en un órgano único (una sola Cámara). En el siglo XIII, cuando se produce el ascenso de la burguesía de las villas, se fueron agregando a este Consejo representantes de las comunidades, cuyo consentimiento era necesario para establecer los impuestos (luego de la Gran Carta de 1215).

En 1265 fueron convocados por primera vez dos caballeros de cada condado inglés. Este procedimiento que se hizo definitivo en 1295 cuando Eduardo I convocó a la asamblea conocida como "parlamento modelo", en que fueron convocados a integrar un parlamento los miembros de la pequeña nobleza del campo (gentry) y de las ciudades (boroughs), quienes paulatinamente comenzaron a rivalizar con la ya existente Cámara de los Lores (arzobispos,

⁸ QUINTANILLA Valtierra, Jesús y CARREÑO García Franco, *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México*, Porrúa, México, 2006. p.3.

obispos, abades, nobles). Tras la fusión de los gentry y los boroughs nace una nueva fuerza en el seno del parlamento medieval británico: los commons. A finales del siglo XIV este Parlamento único se dividió: los representantes de las comunidades se establecieron en la Cámara de los Comunes, mientras que los señores civiles y religiosos deliberarían solos y formaron la Cámara de los Lores. Éste fue el proceso que generó desde el siglo XIV dos segmentos de asambleas distintas, la cámara baja (House of Commons) y la cámara alta (House of Lords).⁹

Es así que nace esta institución, la cual fue copiándose a lo largo de Europa y dio origen al sistema político parlamentario que difiere en muchas situaciones con el presidencialismo nacido en Estados Unidos de Norteamérica y el cual adquirió el Estado mexicano.

I.3 Justificación

Habiendo revisado lo que es el Poder Legislativo y como fue su nacimiento, es importante conocer en que se basa la idea de que este poder debe estar depositado en una institución integrada por un conjunto de personas y no por una sola.

El Poder legislativo se deposita en una asamblea o un sistema de asambleas en cuya base hay un principio de representatividad. Dado que es muy difícil que toda la población participe directamente en todas las decisiones del Poder Legislativo, caracterizadas por que sus efectos alcanzan a todo habitante del territorio de un Estado, y en ocasiones hasta más allá, a fin de garantizar su correspondencia con la voluntad popular y aceptación generalizada, es necesario que la institución que ejerce dicho poder se integre por personas que representen al cúmulo de la población al que pertenecen.

La justificación por excelencia del parlamento es la representación política. La representación política es un proceso por el que unas personas sustituyen a otras en la gestión y dirección de los asuntos públicos. La representación política es un

⁹ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Cámara de Diputados, www.cddhcu.gob.mx. 26/04/10

fenómeno sociológico institucionalizado a partir del surgimiento del estado democrático de derecho. Así, en una sociedad democrática el conjunto de los ciudadanos con derechos políticos delega, a través de unas elecciones, su poder en un número reducido de personas que actúan como representantes de sus electores.¹⁰

En un principio, el Parlamento no cobraba tanta relevancia porque los parlamentos eran grupos pequeños donde los acuerdos eran más factibles y la polarización de las ideas era menor; posteriormente, en otros países como Francia, Inglaterra y España se avanzó a este respecto acrecentando el número de miembros en su integración y mejorando así la representación. Cabe aclarar que esto último tiene que ver con el régimen político de éstos países (parlamentarismo), en los cuales, el parlamento es una institución de mayor peso político que en los regímenes presidencialistas y, por lo tanto, más desarrollada en cuanto a sus facultades.

I. 4 Principios

Para poder conocer el funcionamiento del Poder Legislativo es necesario conocer los principios bajo los cuales se soportan sus funciones. El término “principio” nos indica el origen de algo, el principio de una cosa. Un principio es el conjunto de proposiciones, directrices, características, a las cuales debe subordinarse el actuar de una institución. Toda institución requiere de principios básicos para su funcionamiento, los cuales deben estar inmersos en las normas que los regulen para crear un verdadero Estado de Derecho.

Los principios pueden entenderse como las primeras proposiciones y/o verdades conforme a las cuales se estructuran y funcionan las instituciones, son ideas fundamentales que regulan la conducta de quienes forman parte de esas instituciones y brindan sus integrantes fundamentos para su actuar.

¹⁰ NAVA Gomar, Salvador, LUNA Pla Issa, VILLANUEVA Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*, Serie Conocer para decidir, H. Congreso de la Unión, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 26.

Siguiendo el estudio que realiza el maestro Bátiz Vázquez se encuentran, básicamente, cuatro principios de derecho sustantivo: representación, libertad, información e igualdad; y dos principios de derecho adjetivo: orden y el principio de resolución mayoritaria¹¹.

I.4.1 Principio de representación.

Ya se revisó que la justificación de que el Poder Legislativo sea detentado por un organismo colegiado, y no uno unitario, es que es necesaria la figura de la representación para que las decisiones de este órgano se entiendan adoptadas por todos los integrantes del Estado. Sin embargo esta justificación es también uno de sus principios rectores.

Los parlamentos tienen como característica que son los órganos más representativos en la vida política de la población. La representación política es el instrumento por medio del cual los ciudadanos a través de técnicas diversas, esencialmente la elección, designa a un número determinado de personas para que, ante la imposibilidad participar ellos directamente, signifiquen en la creación de la voluntad de la Nación. De esta manera el representante lleva a cabo un acto, como si lo hubiera realizado el representado.¹²

Hay distintas formas y maneras de llevar a cabo el mecanismo procesal para elegir a los representantes, pero el resultado de cualquiera de las formas de elección, es que los representantes lo son de todo el Estado, de la colectividad. Es importante resaltar que el representante lo es de todo el pueblo, de toda la nación, no de un sector. El principio que se aborda, se refiere a que el representante no queda ligado con sus electores personal e individualmente, él queda ligado con una entidad mucho más amplia que es la Nación.

Sin embargo, existe un debate sobre la representación: ¿A quién representa el legislador? A quien votó por el, a su distrito, a su partido o a toda la nación.

¹¹ BÁTIZ Vázquez, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, Oxford, México, 1999, p. 103

¹² BEETHAM, David, *Parliament and Democracy in the twenty-first century. A guide to a good Practice*, Inter Parliamentary Union Suiza, 2006, p.13

Cualquiera de ellos tiene una lógica diferente: en principio quien votó por él conoce cuales son sus propuestas principales; quien lo eligió fue la población de un distrito el cual tiene problemas propios y que desean que su representantes se avoque a ellos; el partido político tiene a su vez principios rectores, compromisos, acuerdos y una agenda política bajo los cuales espera que sus partidarios actúen; y también representa a toda la nación porque su actuar afecta a toda la colectividad.

Me inclino por la ultima debido a que como lo señalé sus decisiones afectan a toda la población, al convertirse en legislador también debe velar por aquellos que no votaron favor suyo. A pesar de que puede provenir de un distrito su representación obedece a que ese distrito esté representado en decisiones de la colectividad. Por lo que respecta al tema del partido político cabe señalar que sus ideas a proponer deben estar acordes con dicha guía partidista sin embargo debe contar con la libertad suficiente para elegir por si mismo y no por lo que su partido le dicte.

Otro debate relacionado a este tema es respecto la controversia mandato-dependencia. La cuestión podría ser resumida como sigue ¿un representante haría (debería hacer) lo que sus electores quieren, y verse vinculado por las instrucciones o el mandato que ellos le dan (debería ser libre para actuar como mejor le pareciere en la consecuencia de un bienestar para los ciudadanos)?¹³

Dando cumplimiento a este principio, el representante en su actuación es independiente de sus electores, debido a que si el representante queda ligado con sus electores, con los que votaron por él, se está muy cerca de una representación contractual; esto es que los electores lo nominaron y lo hicieron para acciones definidas y concretas: debe votar en un sentido definido, debe defender sólo algunos derechos de quienes lo eligieron, porque eso es lo que quieren sus electores. Y no es así.¹⁴

¹³ RODRÍGUEZ, Prats, Juan José, *Desencuentro y Parálisis en el Congreso mexicano*, Op.cit. p.101.

¹⁴ DE BUFALÁ FERRER-VIDAL Pablo, *Derecho Parlamentario*, Oxford University, México, 1999., p. 17

Bajo mi perspectiva el legislador es un funcionario sui generis, que tiene a su encargo la representación de la población en la toma de decisiones y creación de normas; debido a que no es un servidor público, ni un servidor al servicio del Estado¹⁵, y tampoco existe una relación laboral particular con sus electores.

Esto no quiere decir que el legislador sea indiferente a las necesidades de la población o que no deban existir reglas de cómo debe cumplir sus obligaciones. Pero en lo que respecta a su facultad y libertad de decidir, la representación nacional le autoriza a votar, de acuerdo con su propia convicción personal e individual le dicte.

I.4.2 Principio de libertad.

Este principio establece que diputados y senadores son libres de ejercer su función, hablar y votar en el sentido en que sus propias convicciones los lleven; es preciso incluir aquí un problema, al igual que en el principio anterior, las convicciones están en muchas ocasiones guiadas por un grupo parlamentario y por los compromisos que adquiridos. Todo eso lo constriñe, lo condiciona, y en ciertos casos, el partido lo sanciona en caso de no acata; pero el juicio final es de él en lo individual.

El voto es la institución fundamental de este principio, pero es complementado con la libertad psicológica inviolable: pueden expresar sus ideas, y no pueden ser constreñidos, amenazados o coaccionados por ellas. Cabe mencionar que si tienen obligaciones, como asistir a las sesiones¹⁶, voten o no voten. A esto el artículo 64 constitucional establece que los legisladores, que no concurran a una sesión, sin causa justificada o permiso, no tendrán derecho a la dieta correspondiente del día en que falten¹⁷.

¹⁵ El trabajador al servicio de Estado necesita tener un nombramiento expedido o figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, dentro de las dependencias de los Poderes Públicos; la ley federal de los trabajadores al servicio del estado, reglamentaria del apartado b) del artículo 123 constitucional, enumera quienes son trabajadores al servicio de Estado y los legisladores no se encuentran mencionados.

¹⁶ En la práctica mexicana, generalmente ambas cámaras sesionan los días martes y jueves, sin embargo el presidente puede convocar, para el día que sea necesario sesionar.

¹⁷ El numeral 63 de la Constitución Política, permite aplicar sanciones a los partidos políticos, que acuerden que sus miembros electos no se presenten a desempeñar sus funciones. Mexicanos www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc, 01/02/10

La libertad a que se refiere este principio debe entenderse tanto del cuerpo colegiado y por lo que respecta a cada legislador en lo individual. La libertad en lo individual es la posibilidad plena del parlamentario de optar por una posición en las diversas etapas del proceso legislativo, lo mismo al participar en los trabajos del órgano en su conjunto, al deliberar, al argumentar y, principalmente, al emitir su voto para colaborar a la integración de la voluntad colectiva.¹⁸

La libertad colegiada se mide a través de la autonomía del Poder Legislativo frente del Poder Ejecutivo. El Ejecutivo puede intervenir en sus decisiones, siendo posible que opine y recomiende, más no que éstas tengan un peso mayor a la decisión tomada por el Congreso.¹⁹

Este principio trasciende también al ámbito de su recinto, donde deben gozar de plena libertad para el ejercicio de sus funciones, sin presiones de ningún tipo. El presidente de cada una de las cámaras es quien tiene la obligación de velar por la inviolabilidad del recinto²⁰. Dentro del recinto deben ser los legisladores quienes tomen las decisiones, sin que haya grupos extraños que presionen o impidan el ejercicio de sus funciones.

Retomando la obligación de asistir a las sesiones en contraste con el principio de libertad, algunos estudiosos señalan que las inasistencias a comisión o al plenos puede ser una estrategia política; a veces la no presencia tiene sentido, traduce una posición determinada ante un asunto. Sin embargo yo considero que sus posiciones respecto de cualquier tema debieran dejarse claro durante su concurrencia y defenderlas con argumentos, ya que en caso contrario se estaría cayendo en prácticas oscuras que no dejarían ver la verdadera intención del legislador y entorpecerían los trabajos parlamentarios.

¹⁸ BÁTIZ Vázquez, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, Op.cit. p.103

¹⁹ DE BUFALÁ FERRER-VIDAL Pablo, *Derecho Parlamentario*, Op.cit, pp. 3-5

²⁰ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/168.doc, artículo 12, 01/04/10.

Un elemento importante para determinar la independencia y autonomía de Poder legislativo mexicano es que el Congreso General expide la ley que regulará su estructura y funcionamiento interno y ésta no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo federal para tener vigencia.²¹

1.4.3 Principio de información.

El Poder Legislativo tiene que tener conocimiento de las materias sobre las cuales se están realizando las labores parlamentarias, particularmente la legislativa. Por lo tanto, debe tener acceso a todos los archivos, así la facultad para poder llamar a los funcionarios públicos de alto nivel: secretarios de Estado y procuradores, al igual que a los directores y administradores de empresas de participación estatal mayoritaria y diversos organismos del Estado, para que provean de información sobre sus respectivas ramas y dependencias.

Este principio abarca la facultad de los legisladores de pedir de manera individual o por medio de la cámara a la que pertenezcan, toda aquella información necesaria para el desempeño de sus funciones, incluidos informes de los gabinetes, resúmenes de actividades de instituciones gubernamentales, información sobre algún servidor público en particular, información sobre programas que el ejecutivo realice, entre otras.

La información es necesaria para que el legislador pueda formarse un criterio y tomar decisiones pertinentes. La información es esencial es el instrumento para que lo legisladores puedan asumir visiones y decisiones cada vez más documentadas. La información es la materia prima con la que un Congreso realiza sus funciones.

Partes importantes de este principio, en México, son las obligaciones constitucionales, la primera, que a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará el llamado informe presidencial.²²

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos www.diputados.gob.mx/LeyesBibli_o/doc/1.doc, artículo 70, 07/02/10.

²² Ibidem., artículo 60.

Segunda, que luego de abierto el periodo ordinario de sesiones los secretarios de despacho tienen la obligación de dar cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos, ésta recibe el nombre de glosa. Y tercera, que la Constitución en el párrafo tercero del artículo 93 abre la posibilidad para que las cámaras integren comisiones de investigación²³.

I.4.4 Principio de igualdad.

La igualdad era una exigencia moral fundamental que derivaba de la recta *ratio*: "Nadie sería tan semejante a sí mismo como cada uno de los hombres a todos los demás" (Cicerón)²⁴. La igualdad de los parlamentarios existe desde que todos representan a la misma Nación, todos tienen los mismos derechos y obligaciones, todos pueden ser nombrados miembros de la mesa directiva y todos tienen la posibilidad de participar en los trabajos y debates, además de ser parte de las comisiones.²⁵

La igualdad en el Poder Legislativo tiene su fundamento en la sencilla fórmula de "un hombre, un voto", es ahí donde se manifiesta básicamente el principio de la igualdad. Para tomar la decisión colectiva todos tienen que votar o en su caso abstenerse. En las votaciones lo mismo vale el voto del coordinador de un partido político, que el del diputado independiente o separado de su grupo, todos tienen el mismo peso a la hora de tomar una decisión colectiva. Por regla general en un Congreso o Parlamento no hay voto de calidad. Todos los votos valen igual.²⁶, esto es la esencia de la democracia parlamentaria.

En nuestro país sólo en el trabajo de comisiones el presidente de cada una de ellas tiene voto de calidad, sin embargo el dictamen tendrá que pasar al Pleno, donde el voto de los presidentes de las cámaras, tiene el mismo valor.

²³ Ibidem., artículo 93.

²⁴ MARCO Tulio, Cicerón, *De las leyes*, www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1561, 08/04/10

²⁵ BEETHAM, David, *Parliament and Democracy in the twenty-first century. A guide to a good Practice*, Op.cit., p.11

²⁶ BÁTIZ Vázquez, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, Op.cit. p. 126

El principio de igualdad, en un sentido amplio, choca un poco con el principio de orden debido que cuando se elige ya una mesa directiva, ya no hay una igualdad absoluta, porque hay quien puede dar y negar la palabra, y hay quien tiene que pedir la palabra, hay quienes no participan en el debate (los presidentes de la mesa directiva). Todo esto es necesario para llevar un control, sin embargo cabe recordar que la igualdad se manifestó antes, a la hora de escoger la mesa directiva y al momento de las votaciones, en esos momentos hay plena igualdad.

I.4.5 Principio de orden.

Este principio es parte de los principios adjetivos, o procesales, es decir aquellas exigencias, reglas o requisitos que deben vigilarse para que los trabajos parlamentarios se conduzcan con prudencia, eficacia y en tiempo.

Toda institución requiere para un óptimo desempeño de una secuencia para ir abordando sus tareas y concluir las exitosamente, máxime un Parlamento donde el dialogo y el debate ordenado debe imperar. Por lo anterior este órgano depositario del poder Legislativo debe contar con un marco que regule la toma de decisiones para irse desarrollando con una secuencia lógica.

Para que un órgano colegiado cumpla con su objetivo sus integrantes deben estar regulados en sus actividades, formales y materiales, por normas jurídicas., que imponga límites, pero a su vez permita una libertad de ejercicio de la profesión. Este principio se puede manifestar de varias maneras: cómo se sientan los legisladores²⁷, su participación en el debate, la forma de la votación, entre otras actividades.

De no existir una normatividad que los regule se puede caer fácilmente en el caos, como ejemplos en un Parlamento están: las tomas de tribuna (práctica ya muy común el Congreso mexicano), el desorden, la participación de la gente externa al recinto parlamentario, las consignas, la presencia de la fuerza pública,

²⁷ El numeral vigésimo noveno de la Ley Orgánica Del Congreso General De Los Estados Unidos Mexicanos, en su en su tercer párrafo establece la forma de acomodar a los legisladores en sus curules por grupos parlamentarios. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/168.doc. 07/02/10

el asambleísmo (anarquía dentro de la asamblea deliberante porque todos hablan al mismo tiempo y se quitan la palabra, unos a otros) o, a la inversa, un autoritarismo tan excesivo que donde el poder de decisión reside en una persona, o un grupo pequeño, y los demás simplemente formalizan la aprobación con su voto. El diálogo, que debe imperar en el Parlamento, implica que la comunicación es posible. En el debate debe prevalecer la razón y el sentido común.

Es cierto que la existencia del parlamento por si misma da pie a la existencia de varias opciones en las decisiones y hasta de opiniones muy encontradas, etc. Sin embargo la oposición partidista debe acatar los medios para hacerse escuchar. Soledad Loaeza señala que “si la inevitabilidad del conflicto es el fundamento de la oposición, a necesidad del consenso es su justificación”.²⁸ En esta lógica la contribución más importante que la oposición puede hacer es la colaboración con proyectos alternativos, con enmiendas, con comentarios y sugerencias, con críticas y propuestas, y no con evitar el desarrollo de las funciones legislativas al no estar de acuerdo²⁹

Se puede debatir con orden, siempre hay valores superiores por encima de las discrepancias partidistas. La cooperación, lejos de ser un elemento que comprometa la función de la oposición, constituye la premisa para el despliegue de un rol de control, desafío y reorientación de la actividad del gobierno.

La clave se encuentra en la observancia de las reglas del juego porque permiten un choque político incluso áspero, pero constitucional, se trata de una confrontación regulada de ideas, propuestas y proyectos, precisamente porque las reglas del juego establecen los límites de choque.

También deben incluirse dentro de este principio la seguridad y respeto entre y de los parlamentarios. Por lo que existen prohibiciones como no fumar, ni portar armas, no presentarse en estado de ebriedad ni bajo la influencia de algún tóxico, etc.

²⁸ RODRÍGUEZ Prats, Juan Jose *Desencuentro y Parálisis en el Congreso mexicano*, Op.cit. p.118

²⁹ ESPINOZA Toledo y WELDON Jeffrey Coord, *Para que sirva el Poder Legislativo*, Op.cit , p. 218

Es una realidad que en razón del orden en ocasiones se sacrifica la libertad, debido a que cuando hay un exceso de libertad hay desorden, y a la inversa cuando hay exceso de orden se suprimen las libertades; por lo tanto lo mejor es un justo equilibrio, pero para esto se necesita ética y profesionalismo por parte de los legisladores y no sean víctimas de apasionamientos y pérdida del control.³⁰

También dentro de este principio toma relevancia la agenda de los puntos a tratar en cada sesión, ya que durante las sesiones se sigue un orden del día que consta de los temas a tratar dentro de la sesión, a esto maestro Enrique Salazar Abaroa citando a Miguel Ángel Camposeco Cadena apunta que *“Por disposición constitucional y reglamentaria en nuestro sistema, la orden del día es un elemento fundamental en la composición de la convocatoria para la sesión”*³¹. Y continúa diciendo que *“Es un requisito de requisito de procedibilidad normativa, indispensable para otorgar legalidad y seguridad jurídica a las personas convocadas en la realización de su trabajo”*³².

Los legisladores deben saber con antelación los temas a tratar, para así estar bien informados y poder participar. El orden del día constituye una guía, de los asuntos a resolverse, lo cual da un orden preexistente, y no cualquier tema pueda ser debatido por los miembros del parlamento en cualquier momento.

En conclusión, se observa que el orden restringe un poco la libertad de los parlamentarios. Pero es necesario, para la vida y sobrevivencia de la misma institución, que existan reglas de conducta y pasos a seguir en la actividad parlamentaria, sin ellos las faltas de respeto, la anarquía y los disturbios harían imposible conseguir acuerdos.

³⁰BÁTIZ Vázquez, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, Op.cit. p.133.

³¹ SALAZAR Abaroa, Enrique Armando, *Derecho político parlamentario*, Edit. Miguel Ángel Porrua, México, 2005, p. 282.

³² Idem.

I.4.6 Principio de resolución mayoritaria.

Este segundo principio procesal indica que para la toma de decisiones la opinión mayoritaria prevalecerá sobre la que obtenga menor apoyo, y será vinculatoria para los ausentes y disidentes. Esta forma de tomar decisiones es la adecuada para formar una representación democrática: la voluntad mayoritaria se convertirá en general. El principio de mayoría está íntimamente ligado al de igualdad de quienes intervienen en el proceso de toma de decisiones a través de a deliberación.

El otro punto de acuerdo con este principio es el del quórum: el número de legisladores asistentes a una sesión requerido por la ley para que sus disposiciones tengan validez legal. Quórum es una expresión latina que significa, los que son, los que están. Un quórum en el tema que se aborda es el número determinado de parlamentarios necesario para que el órgano representativo se considere integrado para funcionar como tal.³³

Hay cuerpos colegiados que establecen en su reglamentación diferentes quorums, ya sea por la materia a resolverse o por convocatoria, y en ocasiones, además del quórum, se solicita algún tipo de mayoría para tomar decisiones que por su importancia requieren que sean votadas por un número determinado de representantes. En este último caso existen la mayoría simple: aquella que tuvo la mitad más uno de los votos de los presentes; la mayoría absoluta: aquella que requiere la mitad más uno de todos aquellos con derecho a voto; y finalmente se encuentra la mayoría calificada que es aun mayor que la absoluta, pues solicita un número determinado mayor de la mitad más uno, de todos aquellos con derecho a voto³⁴. La regla general es en ambas cámaras el de la mayoría absoluta de votos.

Al respecto la Ley Fundamental mexicana, en su numeral 63, señala que no podrán sesionar, cualquiera de las cámaras, sin la concurrencia demás de la

³³ Diccionario universal de términos parlamentarios, www.cddhcu.gob.mx, 08/02/10.

³⁴ Cabe resaltar que generalmente la Constitución mexicana marca, que sea las dos terceras partes de los presentes y en otra las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de las Cámaras o del Congreso, siendo el caso el del artículo 72 inciso C.

mitad de sus miembros; por lo tanto el quórum para la Cámara de Diputados será de 251 diputados; para la Cámara de Senadores 65, senadores³⁵.

I.5 Prerrogativas

Habiendo revisado los principios bajo los que se trabaja en el ámbito parlamentario, hay también que conocer las garantías y protecciones con las que cuenta el legislador, en lo particular, para el desempeño de sus funciones.

El maestro Fernando F. Dwark desarrolló un ensayo aun no publicado relativo a este tema, y define a las prerrogativas parlamentarias como garantías para la libre actuación de los integrantes del parlamento especialmente frente a los embates de los otros poderes. Por lo tanto son protecciones, no privilegios, otorgados a la función parlamentaria frente a acciones exteriores que pretendan impedir o disminuir la actividad que llevan a cabo las cámaras como legisladores y como controladores de la función gubernamental.

Estas garantías se justifican para que los legisladores ejerzan sus funciones sin la ingerencia de otros poderes del Estado, fundamentalmente del Ejecutivo. Estas prerrogativas en la actualidad se encuentran formalizadas, pero históricamente aparecieron como elementos subjetivos de los representantes del estado llano en la Inglaterra medieval, a través de estos elementos, los representantes obtenían la garantía personal de que no iban a ser molestados al acudir al parlamento, ni al realizar sus actividades parlamentarias

El desarrollo de estas prerrogativas tiene una especial significación en el siglo XVII tras la revolución francesa, donde a su término son incluidas por todos los países europeos, y son considerados esenciales para realizar la actividad parlamentaria (protección contra el rey).

³⁵Esto de acuerdo a las reformas de 1993, ya que el texto original de la Carta Magna establecía un quórum de las dos terceras partes en la Cámara de Senadores y más de la mitad para la de Diputados.

Las prerrogativas parlamentarias son dos: la inviolabilidad y la inmunidad. Sine embargo pueden existir debates al respecto, por ejemplo Jorge Cerdio utiliza como concepto general inmunidad para ambas prerrogativas dividiéndolas en ausencia de exigibilidad (inviolabilidad) y ausencia de sancionabilidad (inmunidad), pero con las mismas características³⁶.

Cabe mencionar que la titularidad de estas les corresponde a los miembros del órgano colegiado, no a sus integrantes como personas, sino a las funciones que tiene el parlamento de manera colegiada. Por tal motivo el congreso o asamblea puede en ejercicio de sus atribuciones levantarlas cuando existan los elementos requeridos en ley.

La función de las prerrogativas es proteger al legislador dentro de sus funciones, por las responsabilidades penales y civiles a las que se puedan hacer acreedores dentro y fuera del recinto legislativo, para que el órgano colegiado tenga quórum y pueda realizar sus actividades.

Las prerrogativas que señalo se otorgan con el fin de brindar independencia y otorgarle al representante popular las condiciones mínimas de libertad política frente a otros órganos del Estado. Sin embargo, bajo esta protección puede haber excesos en la conducta del legislador que no estén relacionadas con su actividad parlamentaria o su libertad para emitir opiniones. Cuando no existe claridad en los límites de estas prerrogativas, un legislador puede cometer exceso o abusar del fuero constitucional (artículos 110 y 111 Constitucionales)³⁷

Es por eso que autores señalan que los legisladores mexicanos gozan además de fuero constitucional, de un régimen legal *ad hoc* que les permite asumir el ejercicio de su encargo en condiciones excepcionales pues no están obligados a rendir cuentas a nadie.³⁸

³⁶ CERDIO, Jorge, *Poder Judicial e inmunidad parlamentaria*, Edit. Miguel Ángel Porrua, México, 2006, p. 21.

³⁷ CASAR, Maria Amparo, MARVÁN Ignacio y PUENTE Khemevirg, *A quien rinde cuentas el poder legislativo*, Proyecto CIDE-HEWLETT, La estructura de la rendición de cuentas en México, Área: Poder Legislativo, México, p. 41.

³⁸ *Ibidem* p. 54

I.5.1 Inviolabilidad

Denominada *speech and debate clause*, en Estados Unidos, *irresponsabilité* en Francia y *privilege* en Inglaterra³⁹ garantiza la libertad de pensamiento, ideas y opiniones expresadas mediante la palabra o por escrito por parte de los parlamentarios en el ejercicio de su actividad representativa.

Únicamente gozarán de inviolabilidad los parlamentarios, esta prerrogativa no se extiende como la inmunidad, que pueden tenerla los ministros, secretarios de Estado, jueces y gobernadores entre otros. Su objetivo es que no se tenga miedo opinar, de acusar a los funcionarios públicos o de manifestar su desacuerdo.

Dentro del ámbito material de esta prerrogativa recaen las manifestaciones y opiniones, escritas o verbalmente, dentro de su función parlamentaria. No quedarán protegidos los insultos, las agresiones físicas o la amenaza.

En el ámbito espacial se debate la circunscripción de la prerrogativa, si solo tiene alcance dentro de los actos realizados en la sede parlamentaria o si la protección cae fuera de los recintos parlamentarios. Considero a este respecto debe operar dentro y fuera del recinto, debido a que también se realizan funciones parlamentarias fuera del recinto como debates y entrevistas por medios de comunicación, sin que llegue a cubrir los actos realizados por intereses ajenos a sus funciones por parlamentario.

Dentro del marco jurídico mexicano se encuentra esta protección dentro de la Constitución que en su artículo 61 apunta: "*Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas*".⁴⁰

Por la parte temporal cabe decir que la inviolabilidad es perpetua, cubriría todas las opiniones expresadas por el parlamentario durante su encargo, aún después de haber cesado en su mandato.

³⁹ Ibidem. p. 23

⁴⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc>, 01/02/10

I.5.2 Inmunidad

Es la prerrogativa conocida en Inglaterra como *freedom from arrest* y en Francia como *inviolabilité*, en virtud de la cual ningún parlamentario puede ser detenido (salvo en caso de flagrante delito) ni procesado sin autorización del parlamento. El fundamento de este privilegio radica en evitar que se persiga al parlamentario, impidiéndole el ejercicio de su función, por motivos políticos.⁴¹

Esta prerrogativa es de carácter procesal, protege la libertad personal de los parlamentarios contra aquellos procesos judiciales y detenciones que puedan desembocar en una privación de libertad. La justificación de esta figura es garantizar la composición y funcionamiento de las cámaras, sin embargo está muy cuestionada, y en muchos países no existe (existiendo únicamente la obligación de que en caso de procesar a algún parlamentario se informe a la institución legislativa).

La prerrogativa extiende sus efectos desde cumplidos los requisitos para obtener la condición de parlamentario y hasta concluido su encargo, con posibilidad de iniciar el proceso terminado dicho encargo. Esto último interrumpe la prescripción penal para ejercitar acción bajo la presencia de esta prerrogativa. En el caso de que se encuentre en licencia hay que aclarar que dicho supuesto supone que deja de ejercer la función como parlamentario y a quien le recae la protección es a su suplente.

Materialmente la inmunidad protege al legislador contra cualquier procedimiento, detención, arresto, cateo o remisión ante un juez; salvo de delito flagrante, dado el caso, el legislador podrá ser detenido y posteriormente la cámara decide sobre su permanencia en detención.⁴²

La inmunidad, en el contexto mexicano, es conocida como el fuero constitucional el cual era el derecho que tenían los llamados altos funcionarios de la Federación para que, antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara

⁴¹ *Diccionario Jurídico LEX*, Edit. Espasa Calpe, S.A., Madrid 2002, p. 835

⁴² En México el tribunal se torna incompetente para someter al legislador a su jurisdicción, por lo cual en teoría, no es posible admitir la calificativa de flagrancia.

de Diputados del Congreso resolviera sobre la procedencia del mencionado proceso penal. En las reformas constitucionales de 1982, se le cambió el nombre por “Declaración de procedencia”, aunque la figura subsiste en los mismos términos, y en caso de ser procedente el funcionario es separado de su encargo. En algunos países europeos este proceso es llamado suplicatorio.

Actualmente están protegidos de acuerdo al artículo 111 de nuestra ley fundamental, por la inmunidad los diputados y senadores del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.⁴³

El artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que no se requerirá declaración de procedencia (desafuero) cuando un servidor público de los ya mencionados, cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.⁴⁴ Esto pasa a reafirmar la hipótesis señalada para el caso del parlamentario en licencia.

I.6 Funciones

Es momento de revisar las actividades que debe realizar la Institución que ejerza el Poder Legislativo de forma general. Las funciones parlamentarias pueden definirse como el conjunto de acciones, en realidad obligaciones, que la institución que ejerza el Poder Legislativo tiene que llevar a cabo para cumplir con su cometido orgánico y funcional.

⁴³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc , 01/02/10.

⁴⁴ Idem.

I.6.1 Representación e Integración

Si bien la representación es parte de la justificación de su integración y unos de los principios básicos de actuar del Parlamento, también debe tenerse en cuenta que es una de sus funciones básicas. El parlamento es un símbolo de tolerancia paz y convivencia, esta institución representa los valores de una sociedad, es su reflejo y le da cohesión a una nación.

A través de esta función el parlamento busca determinar los grandes objetivos de la política nacional y seleccionar los instrumentos para alcanzarlos. Dentro de esta función pueden incorporarse tareas de conciliación, intermediación, y/o negociación política en su conjunto.

La paradoja de la función de representación e integradora es que tiende a un objetivo inalcanzable, pues nunca una sociedad esta definitivamente y absolutamente representada ni integrada⁴⁵

I.6.2 Legislativa.

La función legislativa es de todas la más típica del parlamento moderno, tanto que es dicho órgano el detentador del poder que lleva el nombre de esta función. La función legislativa tiene por propósito resolver el dictar una norma, o inclusive no dictarla, atendiendo a si su contenido es posible, viable y existe la estructura administrativa para su acción. Esta función es de suma importancia, ya que la legislación es decisiva para dar rumbo y certeza a la población de hacia donde se dirige la política, economía, cultura etc.

El derecho siempre requiere de actualizaciones ante la imposibilidad de prever en forma indubitable todas las manifestaciones de la realidad. Las leyes norman la conducta de los seres humanos en sociedad, brindan certeza jurídica a los habitantes de un territorio, y establecen lo sancionable. La legislación no debe ser un texto que al paso del tiempo se convierta en letra muerta, por no expresar las aspiraciones de un pueblo.

⁴⁵ RODRÍGUEZ Prats, Juan José, *Desencuentro y Parálisis en el Congreso mexicano*, Op.cit p.141

Esta función debe atenderse con mucha cautela ya que el proceso político del que son resultado las leyes, pueden hacerlas susceptibles a quedar con vacíos e inconsistencias que entre otras cosas las hacen poco viables cuando son puestas en funcionamiento. Es por eso que la legislación no puede continuar elaborándose sin apoyo técnico suficiente que coadyuve al decisor político para que éste adopte la mejor opción legal.

La función legislativa del Congreso está establecida principalmente en el artículo 73 constitucional que otorga facultades al Congreso para legislar en diversas materias.

I.6.3 Control del Ejecutivo

La función de control cumple una tarea vital de equilibrio en el Estado democrático, pues ejercitándola se supervisa la labor de la administración pública. Esta función permite garantizar, por parte de los parlamentos, el ejercicio de un gobierno democrático y sujeto a límites constitucionales. En líneas generales el instrumento parlamentario de control más común consiste publicitar y difundir ante a la opinión pública la actuación del Ejecutivo a través de interrogaciones, interpretaciones e investigaciones. En esta función el parlamento debe ejercer la crítica con el mayor rigor y respeto posible para mejorar las políticas públicas y evitar abusos del poder.

Esta función se relaciona con el principio de información, ya que permite llamar y/o solicitar información a los responsables de las entidades integrantes de la administración pública. En caso de encontrar algún problema y/o no estar de acuerdo con la información presentada, lo hará del conocimiento de los ciudadanos. En ocasiones el Parlamento tiene la facultad de remover al responsable de la entidad correspondiente (no en el caso de México).

También dentro de esta función se contempla la ratificación de nombramientos del Ejecutivo. En este caso aunque pareciera que la función termina con la votación de ratificación, la realidad es que la responsabilidad del Congreso no se

agota ahí, sino que subsiste hasta dar continuidad y vigilancia a todo el tiempo que dure el encargo, mediante sus otras facultades de control.

La función de control es parte sustancial de la democracia, pues un poder sin contrapesos se desequilibra y se vuelve peligroso. Sin controles, el poder puede degenerar y adquirir tintes autoritarios. Esta función de control es ejercitada en su mayoría por la oposición, la cual por su posición política tiende a vigilar con mayor crítica la actuación del gobierno.

Dentro de esta función también se encuentra la función presupuestal, la cual fue en realidad la que originó el nacimiento del parlamento, solo que esta función tiene fines estrictamente destinados a los ingresos y egresos del erario público.

Esta como las otras funciones del Parlamento deben ser ejercitadas con mucha cautela y no se realizarlas únicamente con afán de exhibirse como líderes de las mejores causas populares. En muchas ocasiones el problema principal de la función de control, es que puede ser contraproducente, puede llegar a reflejar ante la opinión pública el desconocimiento de los legisladores en las materias que quieren controlar.

I.6.4 Publicidad

La función de publicidad es imprescindible, pues es el vínculo entre representados y representantes y la congruencia de éstos con las necesidades reales de la población. El Parlamento debe difundir las leyes, sus actos, los actos del gobierno, etc. con la mayor capacidad posible así como explicar los efectos que se tendrán en la población

El correcto ejercicio de esta función depende del flujo de comunicación que exista entre los ciudadanos y sus legisladores. Es obligación del parlamento capacitar e informar constantemente a la población del estado de la política nacional, de los obligaciones y facultades de los Poderes del Estado, de los derechos y obligaciones de los ciudadanos, de los efectos de las acciones del gobierno

propio y de los gobiernos extranjeros, y con mucha mayor razón de los efectos de las actividades del propio Parlamento y de la legislación existente, etc.

En el ámbito mexicano al día de hoy prevalece la secrecía u opacidad respecto de las actividades y responsabilidades de muchas instituciones y en especial del Congreso, por lo que no se cumple cabalmente esta función, es por eso que se deben buscar nuevos canales de comunicación entre este órgano y la sociedad para que ella esté informada respecto de las decisiones que se toman en el Poder Legislativo. Esta función también tiene que ver con la transparencia, tema el cual se abordara en el capitulo 5 del presente trabajo.

Otra de las funciones que no se agrega pero que se encuentra vigente es la de naturaleza jurisdiccional: juicios políticos y declaraciones de procedencia (desafuero), en donde el Parlamento funge como juez, recibe pruebas y alegatos y emite una resolución.

Dentro de este capitulo se revisaron la justificación y las bases para conocer de forma general al Poder Legislativo y bajo que premisas y facultades debe trabajar la institución que ejerza dicho poder. En el próximo capitulo se hará un análisis más específico respecto de la institución responsable de dicho en México.

CAPITULO II.- EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

II.1 Antecedentes

La institución que en México detenta y ejercita el Poder Legislativo es el H, Congreso de la Unión el cual ha sufrido varias modificaciones en su integración y facultades con el transcurso del tiempo, pero ¿cómo se creó? ¿Quién decidió su conformación inicial? La institución creadora de una Constitución, como la ley fundamental de una Nación donde se encuentran definidos y delimitados el Poder Supremo y sus divisiones (Legislativo Ejecutivo y Judicial) es conocido como Congreso Constituyente. El Congreso Constituyente es la reunión de representantes del pueblo que tiene como finalidad realizar el acto constitutivo de una nación; es decir, crear una Constitución y establecer un orden jurídico.

Ahora bien revisemos brevemente los antecedentes y elementos más característicos del Congreso mexicano a lo largo de su historia:

II.1.1 Cádiz

La primera participación de un órgano parlamentario con representación de mexicanos se dio en las cortes de Cádiz, que iniciaron sus sesiones el 24 de septiembre de 1810. La Constitución de Cádiz no puede tratarse como nacional ya que fue jurada en España, y aun no existía la nación mexicana como tal, sin embargo a las Cortes Españolas asistieron en representación de la Nueva España 53 delgados entre ellos: Miguel Ramos Arizpe y José Guirini y Alcocer⁴⁶.

En esta constitución el Poder Legislativo de la Nueva España se encomendó a las Cortes, conformadas por un diputado cada 60,000 habitantes y renovadas en su totalidad cada dos años⁴⁷.

⁴⁶ *Historia General de México*, Versión 2000, El Colegio de México, México, 2005. p. 512.

⁴⁷ CAMACHO Vargas, José Luis, *El Congreso Mexicano*, Op.cit. , p.28.

II.1.2 Apatzingán

El congreso constituyente de 1813-1814, convocado por José María Morelos y Pavón, expidió el 6 de noviembre de 1813, en acta solemne, la declaración de independencia. Posteriormente el 22 de octubre de 1814 el mismo congreso sancionó el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana" conocido como la Constitución de Apatzingán, que contenía 242 artículos. Esta constitución aunque careció de vigencia por la no consumada independencia, fue de gran relevancia ya que introducía la división de poderes, la soberanía residente en el pueblo y el Supremo Congreso Mexicano. La soberanía nacional se consideraba representada exclusivamente en el Congreso y éste a su vez nombraba a los otros dos poderes.

II.1.3 1823-1824

La primera confrontación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso se dio en octubre de 1822 cuando Agustín de Iturbide, como Emperador, manifiesta que el Congreso de ese momento no había producido una Constitución del Imperio, razón principal para su conformación, y que solo se había ocupado de discusiones sin sentido⁴⁸ por lo que lo disolvió y formó una Junta Nacional Instituyente. Después de varios enfrentamientos entre Agustín de Iturbide y Vicente Guerrero como principal dirigente del movimiento liberal, Iturbide abdica a la corona. El gobierno quedó confiado a un triunvirato conformado por Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete, se desconocieron los Tratados de Córdoba⁴⁹ y México estuvo posibilidades de adoptar la forma de gobierno que más le conviniera.

El Congreso Constituyente de 1822-1824 aprobó las "Bases Constitucionales" y el 12 de junio de 1823 expidió el "Voto por la forma de república federada". Para el 31 de enero de 1824 se aprobó el "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana" y la "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos" del 4 de

⁴⁸ RODRÍGUEZ, Prats, Juan José, *Desencuentro y Parálisis en el Congreso mexicano*, Op.cit p.81.

⁴⁹ En ellos se reconoce la independencia de la Nueva España; firmados en la ciudad de Córdoba en Veracruz el 24 de agosto de 1821 por Juan de O'Donojú (último virrey español) y Agustín de Iturbide (comandante del Ejército Trigarante). El nuevo imperio se reconocía como "Monárquico, constitucional y moderado". En primer término la corona se le ofrecía a Fernando VII, rey español, o a alguno de sus infantes; en caso de que ninguno de éstos aceptase la corona del imperio, como sucedió, las cortes imperiales designaron al nuevo rey, que resultó ser Iturbide.

octubre de 1824. De esta forma la Nación asumió la soberanía compartida con estados libres, soberanos e independientes, constituyendo de esta manera el sistema federal mexicano.

El Congreso se dividía en dos cámaras. La de diputados estaba integrada por representantes a razón de uno por cada 8,000 habitantes, durando en su encargo dos años y con un mínimo de edad de veinticinco años. La Cámara de Senadores se conformaba por dos representantes por cada entidad federativa y se renovaba en mitades cada dos años, requiriendo un mínimo de edad de 30 años.⁵⁰

El Congreso tenía la prerrogativa constitucional, bajo ciertas circunstancias, de destituir al presidente y éste no contaba con facultades para disolver la asamblea. El Ejecutivo integrado por el presidente y el vicepresidente no era electo popularmente; lo eran, en cambio, por el voto mayoritario de las legislaturas locales y la calificación de las elecciones por el Congreso Federal. Si los sufragios de todas las legislaturas estatales no daban el triunfo a alguno de los candidatos, el Congreso elegía al nuevo presidente.

II.1.4 1835

El Congreso de 1835 se asumió constituyente. Para diciembre de 1836 había dictado las Siete Leyes Constitucionales y las juró en enero de 1837. Estas leyes establecían un liberalismo centralista con separación de poderes y representación ciudadana. Se estableció un cuarto poder: el Supremo Poder Conservador⁵¹. La función de este poder era controlar el abuso de los otros tres poderes.⁵² Los estados pasaron a ser departamentos. Durante los cinco años de vigencia de las Siete Leyes, gobernó el general Anastasio Bustamante y fue uno de los periodos más inestables de México.⁵³

⁵⁰ CAMACHO Vargas, José Luis, *El Congreso Mexicano*, Op.cit. , p.34.

⁵¹ La segunda ley constitucional menciona que este poder estaría conformado por cinco miembros, de los que se renovara uno cada dos años. Ibidem. P. 37

⁵² La constitución conservadora en su artículo 12 señalaba que el Supremo Poder Conservador tenía las siguientes atribuciones: anular los actos de cualquier poder excitado por el Congreso, declarar la incapacidad física o moral de presidente de la República; excitado por un Poder sus pender las labores de la Suprema Corte de Justicia, suspender hasta por dos meses las sesiones del Legislativo; excitado por la mayoría de las juntas departamentales, declarar cuando un presidente debía renovar su gabinete, otorgar o negar sanción a presuntas reformas constitucionales, y calificar las lecciones de senadores.

⁵³ *Historia General de México*, Versión 2000, Op.cit. pp. 544 y 545.

En la tercera de las siete leyes titulada “del Poder Legislativo” se atribuyó esta función a un bicameralismo. La cámara de diputados se conformaba por un representante por cada 80,000 habitantes, renovados en su totalidad cada dos años.

La cámara de senadores sufrió un gran golpe, sólo conservaba el poder de revisar lo emanado de la de diputados. No se le permitía iniciar leyes ni hacer alteraciones, sólo aprobar o desaprobar. Esta cámara se encontraba compuesta por 24 senadores elegidos por medio de las juntas departamentales y se renovaba cada dos años en una tercera parte.

II.1.5 1843

Para 1842 Santa Anna se erige como presidente de la República y convoca a un congreso constituyente y que permitió que en 1843 surja un nuevo ordenamiento llamado “Bases de Organización Política de la República Mexicana”, mejor conocido como “Bases Orgánicas”. De esta forma se continua con un centralismo, sin embargo se eliminó al Supremo Poder Conservador y las Juntas Departamentales; así mismo el bicameralismo regreso a la normalidad.⁵⁴

II.1.6 1846-1847

El congreso constituyente de 1846-1847 ratificó la vigencia de la Ley Fundamental de 1824, en plena guerra con Estados Unidos, retornando el federalismo. Este Congreso sancionó el “Acta Constitutiva y de Reformas” de 1847, donde se realizaron algunas modificaciones al Acta Constitutiva de 1824, como la eliminación de la vicepresidencia y la adición del juicio de amparo.⁵⁵ El Poder Legislativo queda muy similar al de 1824.

⁵⁴ CAMACHO Vargas, José Luis, El Congreso Mexicano, Op.cit. , p.37 y 38

⁵⁵ Idem.

II.1.7 1857

Nueve años después y de conformidad con el Plan de Ayutla, se expidió convocatoria para un congreso constituyente, el cual promulgó el 5 de febrero de 1857, la “Constitución Política de la República Mexicana”. Esta norma suprema adoptaba el sistema federal y se acogieron por primera ocasión los derechos del hombre.

El Congreso se compuso sólo por una cámara la cual se compondría de representantes elegidos en su totalidad cada dos años mediante elección indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto. Más tarde, en 1874, mediante una reforma de Lerdo de Tejada se reincorporo el Senado. Continuó la elección indirecta del presidente y del vicepresidente de la República, aunque después se modificó adoptando la elección directa.⁵⁶

Durante la vigencia de esta ley fundamental, la facción conservadora reacción lanzando el plan de Tacubaya, el cual desconocía la vigencia de esta Acta Constitutiva y al presidente legítimo Benito Juárez, dando comienzo a la Guerra de Reforma, y posteriormente la Intervención Francesa y al Segundo Imperio Mexicano (1864-1867) encabezado por Fernando Maximiliano de Habsburgo.

Después de batallas que al país le costaron población, desarrollo y una gran deuda internacional, el 15 de julio de 1867 Benito Juárez entra a la Ciudad de México restableciendo el orden constitucional. Las Leyes de Reforma⁵⁷ son adicionadas a la Carta Magna en 1873 y ya con Lerdo de Tejada como presidente se decretó la conformación de dos cámaras para el Poder legislativo. En estas reformas se otorga a la cámara baja facultades exclusivas en materia económica y a la cámara alta sobre materia de política exterior.

⁵⁶ UGALDE, Carlos, *Rendición de cuentas y Democracia el caso de México*, Instituto Federal Electoral, México, 2002, p. 49

⁵⁷ Estas estaban conformadas por la ley Juárez la cual suprimía los privilegios del clero y del ejército, y declaraba a todos los ciudadanos iguales ante la ley. La ley Lerdo que obligaba a las corporaciones civiles y eclesiásticas a vender las casas y terrenos que no estuvieran ocupando a quienes los arrendaban, para que esos bienes produjeran mayores riquezas, en beneficio de más personas. La Ley Iglesias que regulaba el cobro de derechos parroquiales.

La constitución de 1857 rigió por seis décadas, periodo en el que fue modificada solamente en veinte ocasiones, cinco de ellas para atender a cuestiones concernientes a la reelección y sucesión de Porfirio Díaz.⁵⁸

II.1.8 1917

Con la llegada de Porfirio Díaz a la presidencia, la República obtuvo orden y desarrollo. Durante el periodo de 1877 a 1911 el general Díaz fue prácticamente gobernante absoluto de México.⁵⁹ Para 1910 se presentó en la realidad nacional otro fenómeno social: la Revolución Mexicana. Si bien en este movimiento se criticó el poder autoritario del Presidente fundado en la reelección, nunca se cuestiona a la institución presidencial o sus atribuciones

Por medio del Plan de San Luís, Francisco I. Madero inicia la revolución y para el 6 de noviembre de 1911 toma la presidencia; pero no le fue posible conseguir todo lo prometido durante su movimiento revolucionario, y al amparo del Plan de Ayala se realiza otro movimiento armado, el cual sería aventajado por Victoriano Huerta.⁶⁰

Éste último ordenó la disolución de la cámara de diputados y senadores, encarcelando a sus miembros, pero el entonces gobernador de Coahuila inició otro movimiento armado y con el Plan de Guadalupe creaba el ejército constitucionalista, llamado así porque lo que buscaba era la creación de una nueva constitución. Ya para 19 de septiembre de 1916, ganada la revolución la corriente constitucionalista, se convocaba a la creación de un nuevo Congreso Constituyente. Éste Congreso Constituyente promulgó el 5 de febrero de 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo una reforma integral a la de 1857.⁶¹

De los elementos más relevantes se encuentran que la original Constitución de 1917 establecía que la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros

⁵⁸ RODRÍGUEZ Prats, Juan José, *Desencuentro y Parálisis en el Congreso mexicano* Op cit. p.245

⁵⁹ Cabe mencionar que dejó la silla presidencial durante el cuatrienio de 1880 a 1884 donde dejó gobernar a Manuel González.

⁶⁰ GILLY, Adolfo, *La revolución interrumpida*, Ediciones Era, Mexico 1994, pp. 90-100.

⁶¹ *Ibidem*, pp. 250-287.

por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa y durarían en el cargo cuatro años, renovándose la cámara por mitad cada dos.

Por lo que respecta a la Cámara de Diputados se señala que ésta se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años y estará integrada por trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.⁶²

II.1.9 1917-1989

Continuando con la línea histórica se puede señalar que durante el lapso que va de 1917 a 1929, aunque existió gran vitalidad en la actuación del Poder Legislativo, la sombra del ejército y la desintegración de fuerzas políticas dentro del mismo poder restaron contundencia a su participación en el proceso político como un cuerpo articulado. Más que como representante de la sociedad, o contrapeso del Ejecutivo, durante este tiempo el Congreso figura como un instrumento de las camarillas enfrentadas por el manejo del Estado.⁶³

En 1929 con la creación del partido Nacional Revolucionario, se unifican las camarillas de poder y nace la figura de la disciplina partidista, que por mucho tiempo será el único transporte para orientar el proceso legislativo, aunque tardó en afianzarse debido a la proclividad de sus miembros a la fragmentación en épocas electorales como lo marca Luisa Abejar.⁶⁴

De esta forma poco a poco el Poder Legislativo se sujeta a las decisiones del Poder Ejecutivo. Jorge Carpizo establece algunas razones por las cuales el

⁶² Texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <http://www.bicentenario.gob.mx/PDF/MemoriaPolitica/1917COF.pdf>

⁶³ ABEJAR, Luisa, *El Poder Legislativo en México, Los diputados de partido: El primer eslabón de cambio*, UNAM, Gernika, México, 2004, p.15.

⁶⁴ *Ibidem*, p 18.

presidente logra subordinar al poder legislativo y a sus miembros por los periodos presidenciales que van desde 1930 a 1988⁶⁵ :

- a) la gran mayoría de los legisladores pertenecen al PRI, del cual el presidente es el jefe, y a través de la disciplina del partido, aprueban las medidas que el ejecutivo desea;
- b) si se rebelan, lo más probable es que estén terminando con su carrera política, ya que el presidente es el gran dispensador de los principales cargos y puestos en la administración pública, en el sector paraestatal, en los de elección popular y en el poder judicial;
- c) relacionado con el inciso anterior: por agradecimiento, ya que saben que le deben el cargo;
- d) además del sueldo existen otras prestaciones económicas que dependen del líder del control político, y
- e) aceptación de que el poder legislativo sigue dictados del ejecutivo, lo cual es la actitud más cómoda y la de menor esfuerzo.⁶⁶

Otra de las razones es que se fue fortaleciendo al Ejecutivo con el objetivo de la unificación nacional. En 1933 el profundo regionalismo que aun se vivía en todo el país, demandaba establecer mayores mecanismos que beneficiaran la estructura presidencialista. En este periodo se modificó la constitución para impedir la reelección inmediata de los parlamentarios con lo cual se inicia un proceso en el que, se beneficia y fortalece *de facto* la actividad del Ejecutivo federal sobre el Legislativa, mermando por una parte, la autonomía de los legisladores, y por otra los intereses y proyectos locales, regionales y estatales, a favor del partido oficial y su cúpula.⁶⁷

⁶⁵ Ortiz Rubio (1930-1932), A. L. Rodríguez (1932-1934), Lázaro Cárdenas (1934-1940), Ávila Camacho (1940-1946), Miguel Alemán (1946-1952), Ruiz Cortines (1952-1958), López Mateos (1958-1964), Díaz Ordaz (1964-1970), Luis Echeverría (1970-1976), López Portillo (1976-1982).

⁶⁶ CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, Siglo XXI, México, 2002, p. 115.

⁶⁷ GUTIERREZ Marques, Enrique, *Análisis y crítica al proceso legislativo*, en *Para que sirva el Poder Legislativo*, Op.cit, p. -387

Ya para partir de 1963 se estableció la reforma que dio lugar a los “diputados de partido” que, en otro términos, significó el punto de partida para avanzar de un sistema puro de representación de mayoría relativa a uno de representación proporcional, elemento clave para la inclusión de la pluralidad política en el Congreso.

Por lo que respecta la Senado en 1933 fue introducida una ampliación al periodo del encargo, para quedar en seis años. En 1986 se reformó la Constitución para establecer que la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovarí por mitad cada tres años.

En 1986 se incremento a 200 los diputados la representación proporcional y se reglamentó que ningún partido por si mismos podía contar con más de 350 diputados mediante la suma de los dos principios. En el paquete de reformas de 1986 se incluyó, además, la denominada cláusula de gobernabilidad, conforme a la cual, se confería de manera automática la mayoría absoluta e la Cámara de Diputados al partido que por sí mismo hubiera obtenido el 35 por ciento de la votación nacional al respecto, Manuel Barquín Álvarez señala:

La cláusula de gobernabilidad puede ser también un mecanismo compensatorio de la pérdida del premio de mayoría que otorga el principio de mayoría y que la representación proporcional no solo puede sustituir, sino que precisamente una de sus funciones es impedir las llamadas distorsiones que los sistemas de mayoría producen en materia de correspondencia entre el porcentaje de votos de un partido y su porcentaje de escaños en una cámara o cuerpo representativo. Sin embargo, no ha sido considerada como un instrumento propio del arsenal de un sistema auténticamente democrático y, de hecho, fue utilizado por el régimen fascista en Italia, por lo que es un mecanismo desacreditado.⁶⁸

Todas las circunstancias anteriores creaban un sistema político que otorgaba facultades meta constitucionales al Presidente. Real y materialmente podía hacer más de lo que le permitía la constitución, atrayendo atribuciones de los otros poderes. Es así que se conformó un híper presidencialismo, basado en hechos cruciales: la mayoría absoluta asegurada por el PRI en las dos Cámaras del

⁶⁸ BARQUÍN Álvarez, Manuel, *en Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Comentario al artículo 54, México, Porrúa y Cámara de Diputados, México, 2000, Tomo VII, p. 18

Congreso y el control que el Presidente ejercía sobre las carreras de los legisladores.⁶⁹

II.1.10 1988-2009

Será hasta los últimos sexenios 1988-201270 que el Congreso mexicano comenzó a fungir como contrapeso al Ejecutivo. No obstante esto cambiaría gradualmente, primero con la pérdida de la mayoría calificada del PRI en las elecciones de 1988 y que se traduciría en la imposibilidad del presidente de reformar la constitución sin el consenso de la oposición, y después con la pérdida de la mayoría simple en las elecciones de 1997 imposibilitándole el aprobar aquellas leyes promovidas por el Ejecutivo. A partir de 1997 cualquier iniciativa requería el consenso de dos o más partidos políticos, de tal manera que la negociación se convertía en la pieza clave para el funcionamiento del Poder Legislativo.

En 1993 se daría una reforma que consideró una nueva conformación del Senado de la República, éste se integraría con cuatro senadores de cada estado y el Distrito Federal, de los cuales tres serían electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno sería asignado a la primera minoría.

En 1996 con la reforma Constitucional se dio una nueva conformación a la Cámara de Senadores, misma que rige hasta nuestros días: 128 senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Conservandose la disposición de renovar al Senado de la República en su totalidad cada seis años.

Por otro lado, la reforma política de 1994 dio lugar al establecimiento del Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, elementos que brindarían mayor confianza y vías de defensa en los procesos

⁶⁹ VARELA Guinot, Helena en *Para que sirva el Poder Legislativo*, Op.cit., p. 190

⁷⁰ De la Madrid (1982-1988), Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo (1994-2000), Vicente Fox Quesada (2000-2006).

electorales. Durante este periodo, el PRI perdió paulatinamente su posición hegemónica y se desarrolló un sistema electoral competitivo. La figura de la Presidencia de la República, que mantuvo hasta el 2000 el PRI, se convirtió poco a poco en una institución coartada ante los demás poderes públicos. Sin la posibilidad de contar con un partido mayoritario en el Congreso, su capacidad de gestión quedó limitada. El número de iniciativas presentadas por los diputados creció de manera significativa y las propuestas de Ejecutivo se redujeron.

En 1997, habiendo perdido el PRI las mayorías antes descritas, por primera vez un diputado de oposición (Porfirio Muñoz Ledo –PRD) contestó el informe presidencial. También en ese año se formalizó que un partido político diferente al del titular del Ejecutivo presidiera la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y, en 1999 se reformaron los artículos 73, 74, 78 y 79 constitucionales creando la Auditoría Superior de la Federación. En el 2000 se aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación que otorgó mayores capacidades técnicas y de autonomía de gestión a la casi recién creada Auditoría, fortaleciendo el apoyo técnico del Poder Legislativo. Esta institución es de amplia relevancia para el tema materia del presente trabajo (rendición de cuentas) por lo que será abordada con mayor amplitud en el presente capítulo, al terminar los antecedentes del Congreso de la Unión

Es en la elección del 2000 en la que el Partido Acción Nacional gana la contienda presidencial, sin embargo esto condujo a un escenario de gobierno muy polarizado, por lo que las decisiones de la nueva administración quedaron supeditadas con mayor énfasis a los consensos en el Congreso, donde el partido del Presidente no contaba con el suficiente número de legisladores para darle vida a sus propuestas y que estaba empeñada en la no negociación. Nuevos problemas emergieron con una oposición herida y acostumbrada a gobernar durante tantos años (PRI).

Esta oposición en el Congreso no deseaba entrar en un esquema de redistribución de beneficios, porque consideraban una pérdida, el ascenso de actores emergentes a la administración de gobierno. Parecía que para el PRI y

PRD lo mejor era no modificar nada, sino hasta que la administración pública estuviera en sus manos. Al parecer todas las facciones están convencidas de la necesidad de llevar a cabo reformas estructurales pero esperaban el momento de conducir las bajo su gobierno.⁷¹

Las elecciones del 2 de julio del 2006 dieron como resultado la conformación de una nueva etapa legislativa en México, no sólo por la reafirmación del PAN en la presidencia, sino por los cambios sustantivos que se observan en la correlación de fuerzas al interior de la Cámara de Diputados y del Senado.

Uno de estos cambios, el más visible tal vez, fue la pérdida de la primera posición que ocupó el PRI hasta la LIX Legislatura. En el caso de la Cámara Alta pasó al segundo lugar, por abajo del PAN, y en la Cámara Baja se fue hasta el tercer sitio detrás del PAN y del PRD que ocuparon la primera y la segunda posición respectivamente.

Estos han sido los cambios más relevantes que han sucedido al interior de quien ejerce el Poder Legislativo mexicano, con ellos se puede percibir la difícil situación en la que se encuentra dicho poder y la fuerza que ha adquirido en los últimos años.

II.1.11 La Auditoría Superior de la Federación

Si bien ya vimos un poco de los antecedentes del Congreso de la Unión también es importante considerar cómo un avance paralelo, que impacta a la transparencia y rendición de cuentas de los legisladores en México, a la Auditoría Superior de la Federación, que revisa el origen y aplicación de los recursos públicos, incluidos los que corresponden a los legisladores. Por lo anterior, en este apartado se mencionaran los aspectos más importantes de su evolución.

⁷¹ POOT Grajales, Carlos Miguel, *Institución presidencial y pluralidad política en el Congreso*, Tesina para obtener el título de Licenciado, Universidad Autónoma de México, México, 2006, p 40.

Sus antecedentes en el México independiente comenzarían en octubre de 1824, cuando en la Constitución de esa época se estableció la facultad exclusiva del Congreso General para fijar los gastos generales de la nación, establecer las contribuciones necesarias, determinar su inversión y tomar anualmente las cuentas de Gobierno.

A fin de reglamentar el artículo 50 de la Constitución de ese año, se expidió el decreto por el que se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados, cuyo objetivo sería investigar, practicar y vigilar la glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el titular del Departamento de Hacienda y Crédito Público.

Posteriormente en 1978 se expide una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda mediante la cual se definió a dicha Contaduría como un órgano dependiente de la cámara de Diputados encargado de revisar de forma precisa el uso y destino de los recursos del Estado.

En 1999 se reforman los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución para normar a la entidad responsable de la fiscalización superior de la Federación. En el año 2000 se promulga la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y es mediante la cual se establece el nombre de Auditoría Superior de la Federación. Esta ley señala el procedimiento para elegir a su titular, da cuerpo a la organización interna y enuncia las atribuciones de la Cámara de Diputados para la comunicación, coordinación y control con su órgano técnico.

Entre los objetivos para las reformas constitucionales y la creación de la Ley destacaba el ejercicio de la transparencia y la puntualidad en la rendición de cuentas del uso de los recursos públicos, la independencia de la Auditoría para con el Ejecutivo, su autonomía técnica e imparcialidad, nuevos procedimientos de revisión, entre otros, el de iniciar las prácticas de auditoría al desempeño, facultades en la determinación de daños y perjuicios, y el fincamiento de responsabilidades económicas resarcitorias.

Lo que en el fondo se planteaba era la búsqueda de la eficiencia y eficacia de una función exclusiva de la Cámara de Diputados: la revisión de la Cuenta Pública, haciéndolo a través una entidad que funcionaria con autonomía técnica y de gestión, que trabajare sin presiones partidarias o políticas.

Nueve años después, el Congreso determinó acelerar el paso por la ruta del fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas, facultándose así mismo para expedir leyes que normen la contabilidad gubernamental, que armonicen los sistemas contables públicos y que establezcan la presentación homogénea de información financiera, presupuestaria y patrimonial en los tres órdenes de gobierno.

De este modo, las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas alcanzarán no solamente a los recursos y órganos federales, sino que también se extendieron a los ámbitos estatal, del Distrito Federal y municipal.

La creación de la Auditoría Superior de la Federación representa una renuncia de la autoridad del Congreso, en particular de la Cámara de Diputados, a favor de un organismo autónomo del Estado, pero que en esencia fortalece su facultad fiscalizadora.

La Auditoría Superior de la Federación es un actor fundamental en la promoción de la rendición de cuentas, la transparencia y el Estado de Derecho; es el órgano de control que fiscaliza los recursos federales lo cual incluye a los tres poderes federales. La evolución de estas actividades y de su órgano ejecutor representan un avance en el proceso de transparencia y rendición de cuentas, sin embargo, dicho avance aun no es suficiente.

II.2 Integración

El artículo 50 de la Constitución Política señala que el Poder legislativo se encuentra depositado en un Congreso General. Este congreso se encuentra

integrado a su vez por representantes electos popularmente y dividido en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores⁷².

La cámara de diputados, de acuerdo al artículo 52 constitucional, se compone de 500 representantes de la Nación, de los cuales 300 son electos según el principio de votación mayoritaria y 200 por medio del principio de representación proporcional. Por su parte, el artículo 56 asienta que el senado se compone de 128 representantes populares de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de mayoría relativa, uno será asignado a la primera minoría y finalmente los 32 restantes bajo el principio de representación proporcional.⁷³

Los diputados duran 3 años en su encargo y los senadores 6, eligiéndose un suplente por cada uno de los propietarios. Por lo tanto, los senadores durarán dos legislaturas y los diputados nada más una⁷⁴.

II.2.1 Bicameralismo

Existen diversos puntos de vista respecto de la conveniencia de un sistema bicameral o uno unicameral. México, como se pudo apreciar en el capítulo anterior, ha contado con ambos sistemas, sin embargo se inclinó finalmente como muchos países latinoamericanos por el sistema bicameral⁷⁵.

La organización bicameral del Congreso General origina que las funciones que corresponden al Poder legislativo sean ejecutadas actuando las dos cámaras en forma separada y sucesiva; es decir, cada cámara funciona en su propio recinto y la facultad no se agota sino hasta que sucesivamente ambas cámaras han intervenido.

⁷² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc, 20/03/10

⁷³ Idem.

⁷⁴ La legislatura esta conformado por tres años legislativos; el año legislativo se computa del 1ro de septiembre al 31 de agosto siguiente. (Ley Orgánica del Congreso General, artículo 2, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/168.doc). En México las legislaturas corrieron a partir de la Constitución de 1857, por eso en el 2006 inicio la LX legislatura.

⁷⁵ Nueve países latinoamericanos cuentan con legislatura bicameral (Argentina, Bolivia Brasil, Colombia Chile México Paraguay, República Dominicana y Uruguay) LLANOS, Mariana y NOLTE, Detlef en *Para que sirve el Poder Legislativo*, Op.cit, p. 172

A favor del sistema bicameral se puede señalar que:

- Incentiva un mutuo control de calidad entre las cámaras y aumenta la información disponible en el trabajo legislativo.
- Contribuye al sistema de pesos y contrapesos, al duplicar los controles del poder Legislativo sobre los actos del gobierno
- Ofrece contrapesos frente al peligro de una tiranía de la mayoría. La cámara baja contrapesa a la alta y viceversa.
- Apoya mejores deliberaciones y resultados más provechosos en la legislación, da lugar a la reflexión y permite enmendar posibles errores.
- Domina los ímpetus o arranques, impacencias e irritaciones de una sola cámara. La existencia de una segunda cámara

Sobre la actuación bicameral Berlín Valenzuela realiza una reflexión de lo positivo que tiene este sistema:

Es útil para evitar la aprobación de leyes y dictámenes hechos en forma precipitada, pues es el caso de que la cámara baja procedería a la ligera o actuará bajo presiones partidistas o de otra índole, la otra cámara, llamada de enfriamiento o de reflexión, tendría la posibilidad de hacer ver los inconvenientes de tal proceder exponiendo sus opiniones con mayor información y serenidad.⁷⁶

De la misma forma que existen criterios a favor del bicameralismo los hay en contra como:

- Se complejiza el proceso de elaboración de leyes y la formación de mayorías de gobierno.
- Provoca mayores bloqueos que los que elimina. S
- Implica gastos excesivos que podrían economizarse bajo una organización unicameral.

No obstante lo anterior, no debe descartarse que una segunda cámara puede también significar un incremento en la efectividad y capacidad técnica legislativa. Hay más legisladores hay más comisiones, el personal de apoyo técnico crece y

⁷⁶ BERLÍN Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México 1993, p. 199; para observar más debate sobre la estructura bicameral véase también DE BUFALÁ FERRER-VIDAL, Pablo, *Derecho Parlamentario*, Op.cit. pp. 41-46

aumenta la experiencia que se puedan compartir los unos a otros. Yo considero que la forma de eficientar el Congreso no está en eliminar alguna de las cámaras o reducir el número de legisladores. Para fortalecer a las cámaras legislativas hay que obligarlos a rendir cuentas, transparentar su actuar, darle fuerza a las comisiones, estructurar un proceso de sanciones y recompensas, entre otros elementos.

II.2.2 Sistema Electora del Congreso

En esta apartado hay que revisar brevemente al sistema electoral, el cual determina el modo en que los votos se transforman en escaños.⁷⁷ En el sistema electoral mexicano la distribución de sus integrantes se realiza atendiendo a una votación de mayoría relativa y al porcentaje de la preferencia electoral pues de lo que se trata es de subsanar asientos en el parlamento en aras de la pluralidad y representación de la minoría.

En México los diputado cuentan con un sistema mixto: mayoritario y proporcional. 300 de los 500 diputado federales son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales⁷⁸ uninominales. En cada distrito electoral se elige sólo a un candidato mediante el conjunto de los votos, no es obligatorio obtener más de la mitad del total de votos. El sistema de votación por distritos uninominales se usa en los Estados Unidos, Gran Bretaña, y muchas antiguas colonias británicas.⁷⁹

Los 200 restantes son elegidos bajo el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en cinco circunscripciones

⁷⁷ SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003. p 15.

⁷⁸ Los Distritos Electorales Federales de México son las 300 unidades en que se divide el territorio de México y en cada una de las cuales es electo un Diputado Federal, miembro de la Cámara de Diputados de México Los distritos electorales fueron fijados en número de 300 en 1979, cuando una reforma legal amplió la representatividad de la Cámara de Diputados que hasta ese momento era de 196 distritos, la división de los distritos se hace tomando en cuenta el último censo electoral, por lo cual, desde 1979 el número de distritos por estado y su integración territorial ha variado en dos ocasiones, una en 1996 y las más reciente en 2005. En cualquier caso, ningún estado puede estar integrado por menos de dos distritos electorales.

⁷⁹ Diccionario electoral, INEP 2006, <http://diccionario.inep.org/D/DISTRITO-UNINOMINAL.html>

plurinominales⁸⁰. En esta figura de representación proporcional, el triunfo es compartido dependiendo el porcentaje electoral de la votación total.

En lo que respecta a la Cámara de Senadores conformada 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría (aquel partido que haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate). Los 32 restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Son varias las iniciativas para desaparecer a los legisladores llamados plurinominales o para disimular el número de integrantes de cada cámara, ya que son considerados como un gasto innecesario, o un obstáculo para una ágil toma de decisiones. Puede que se observe muy popular la idea de eliminar legisladores que se perciben como incapaces⁸¹, antes de preguntarlos el porque se comportan así. La realidad a mi parecer es que la ciudadanía mexicana cuenta con una representación adecuada, producto del sistema electoral que se mezcla con la dualidad organizacional que implica el federalismo.

II.3 Las Comisiones Legislativas

Una de las cuestiones más importantes del Congreso mexicano es su forma de trabajar: mediante comisiones. Una comisión legislativa es el grupo de trabajo, temporal o permanente, constituido y conformado con el fin de promover mayor eficiencia en el desempeño de los asuntos propios de las funciones de un órgano legislativo. La importancia de las comisiones radica en que ningún tema sea debatido en el Pleno, sin que exista un dictamen previo estudiado por un número

⁸⁰ En el caso de los diputados federales las circunscripciones plurinominales son cinco áreas geográfico-políticas en que está dividido el País para la asignación de esos 200 diputados.

⁸¹ Consulta Mitofsky "Encuesta: reforma electoral; reforma eléctrica ; tamaño del congreso y otras". Ver www.consulta.com.mx.

mucho menor de analistas más especializados en los temas respectivos y que expliquen al Pleno el sentido del dictamen presentado.⁸²

La existencia de comisiones se explica ante la imposibilidad de que todos los miembros que integran un cuerpo colegiado estudien, dictaminen y formulen, en todo tiempo, propuestas en relación con las iniciativas que se les presentan.⁸³ De acuerdo con Cecilia Donatto, “las comisiones parlamentarias son órganos imprescindibles para el desarrollo normal del trabajo del parlamento, y aunque en los modernos sistemas políticos la organización y función amiento de las comisiones parlamentarias son reguladas en algunas normas constitucionales, aparecen sistematizadas fundamentalmente en los reglamentos internos de las cámaras”.⁸⁴

Las comisiones legislativas tienen un papel fundamental en el proceso de creación y modificación de las leyes, pues son las instancias encargadas de estudiar y dictaminar las iniciativas que se presentan. La fase más importante del proceso legislativo es la discusión que se lleva a cabo en el seno de la comisión o comisiones dictaminadoras, porque es precisamente ahí en donde los legisladores que conocen la materia deben expresar sus opiniones a favor o en contra y es este el momento en el que se deben escuchar las opiniones de especialistas e interesados para valorar la conveniencia o inconveniencia de aprobar o rechazar una iniciativa de ley.⁸⁵ Representaría un deterioro grave el que, salvo que se trae de un caso urgente, se prescindiera del estudio de las iniciativas en el seno de las comisiones.

Estos grupos de trabajo se deben integrar por los legisladores según su especialidad y los conocimientos. Sin embargo, no siempre ocurre así pues existen casos en que ni son expertos en la materia ni la conocen.

⁸² El que las comisiones sean más especializadas, es un ideal, debido que para su conformación se debe tener por lo menos una directriz de quien esta en una u otra, con respecto a su profesión, conocimiento y antigüedad, actividad que se hace por medio de la Junta de Coordinación Política de cada una de las Cámaras.

⁸³ CORTÉS Koloffón, Antonio, *Transparencia y Acceso a la Información en el Proceso Legislativo*, Tesis para obtener el grado de Maestro, Universidad Anáhuac, México, 2008, p 87.

⁸⁴ CAMACHO Vargas José Luis, *El Congreso Mexicano*, Op.cit. ,p.102.

⁸⁵ CORTÉS Koloffón, Antonio, *Transparencia y Acceso a la Información en el Proceso Legislativo*, Op..cit. p 31.

Ley Orgánica del Congreso dentro de sus artículos 39⁸⁶ a 45 menciona cuales son las comisiones que integran cada una de las cámaras del congreso; sus atribuciones; la forma en que se toman las decisiones al interior de cada una; como se integran; cuáles son sus tareas; entre otras cuestiones. Por su parte el Reglamento para el Gobierno Interno en sus artículos 56 a 93 también establece los tipos de comisiones y los lineamiento para funcionar.⁸⁷

Actualmente el Congreso no cuenta con mecanismos que hagan transparente su trabajo de sus comisiones y que resulta fundamental en el proceso legislativo. Tampoco se conoce el sentido de la votación de los legisladores al interior de las comisiones ni cuáles son sus opiniones respecto a una iniciativa o asunto en particular. En la mayoría de los casos, se desconoce que asuntos son los que se tratan en dichas reuniones y quienes intervienen. A pesar que el numeral 6 del artículo 45 de su Ley Orgánica señala que deberán rendir un informe semestral.

II. 4 Partidos políticos

Uno de los temas centrales en la discusión de la democracia representativa y la conformación de un Congreso, es el papel que desempeñan los partidos políticos en la elección de sus candidatos y en la real representación que hacen respecto de las voces ciudadanas. Los partidos, al igual que el poder político, son medios, no fines. Tienen un carácter instrumental, sirven para canalizar la participación ciudadana como organizaciones intermedias entre los particulares y el Estado.⁸⁸

⁸⁶ Destaca el **Artículo 39 que establece en su numeral 1:** Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf> 15/04/10

⁸⁷ Destacan los siguientes artículos:

Artículo 56. Las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán desde luego a Comisión.

Artículo 57. Pasarán también inmediatamente a Comisión, las iniciativas o proyectos de ley que remita una de las Cámaras a la otra.

Artículo 60. Ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y estas hayan dictaminado. Solo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se calificaren de urgente o de obvia resolución.

⁸⁸ RODRIGUEZ Prats, Juan José, *Desencuentro y Parálisis en el Congreso mexicano*, Op cit.p. 493

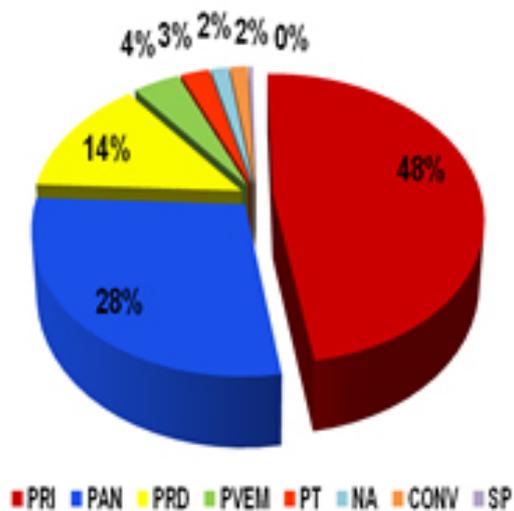
Los poderes del Parlamento y de los partidos no son poderes originales sino poderes instrumentales de las decisiones populares.

Le corresponde a los partidos políticos reflejar el sentir de las fuerzas sociales dentro de la sociedad, materializar su acción en la estructura del Estado, contribuir a integrar la voluntad general, organizar, educar e informar políticamente al cuerpo electoral, e intervenir activamente en el proceso de selección de los representantes. El artículo 41 constitucional señala en su fracción I que:

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales (...) Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos⁸⁹.

Actualmente en nuestro país se cuenta con 7 partidos políticos nacionales: Partido Acción Nacional (PAN) Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido del Trabajo (PT), Partido Convergencia por la Democracia, y Nueva Alianza. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece la forma de su constitución, requisitos para su registro y sus obligaciones; determina también las prerrogativas del acceso a la radio y televisión y financiamiento de los partidos políticos, su régimen fiscal y como se forman los frentes, coaliciones y fusiones. La actual composición que se desprende de los sitios de Internet de ambas Cámaras es el siguiente:

⁸⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc 25/04/10,.



Cámara de Diputados



Cámara de Senadores

La maestra Luisa Béjar señala con respecto al sistema de partidos que México vive lo siguiente:

Agotado el modelo de partido hegemónico que dio sustento al régimen priísta durante buena parte de su vida, a la separación de poderes...se suman los efectos de una legislación electoral tendiente a fortalecer electoral tendiente a fortalecer el pluripartidismo.⁹⁰

Así también la maestra hace la mención de que a diferencia de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela que dispone de leyes de partidos, donde se encuadran apartados sobre reglas para la selección de candidatos y la presentación de candidaturas, nuestro marco institucional es prácticamente omiso en este rubro.⁹¹

Entre las vertientes del debate se encuentra la disciplina partidista en el Congreso. Se discute si los legisladores deben actuar con base en el programa de su partido político o si deben promover los deseos e intereses de sus representados, en particular cuando éstos difieren de las decisiones y programas de los partidos.⁹²

⁹⁰ BÉJAR Algazi, Luisa, *Los partidos en el Congreso de la Unión, La representación Parlamentaria después de la alternancia*, Universidad Nacional Autónoma de México, Gernika, México 2006. p. 125

⁹¹ Idem.

⁹² MASCOTT Sánchez María de los Ángeles, *Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante la LVII, LVIII y LIX Legislaturas*, Centro de estudios sociales y de opinión Pública, México, 2006.

Los defensores de la representación definida como el cumplimiento de las plataformas de los partidos, señalan que los ciudadanos eligen a dichos partidos a partir de sus propuestas y que, al emitir su voto, les confieren el derecho para tomar decisiones. Sin embargo, otros autores afirman que existe una potencial tensión entre los intereses de los partidos políticos y las preferencias del electorado, y que, como consecuencia, la representación efectiva requiere de un cierto grado de indisciplina partidista por parte de los legisladores.⁹³

II.4.1 La disciplina partidista

En el contexto mexicano, se percibe que existe una disciplina de partido y que los partidos dicen a sus legisladores en qué sentido deben emitir su voto, bajo qué perspectivas deben dialogar y qué actitud deben de tomar sobre algún asunto determinado. Los partidos indican, los legisladores aceptan generalmente y se someten a la disciplina del partido. Desde el punto de vista jurídico esto no es obligatorio, aunque internamente los partidos pueden sancionar a los legisladores.

Tanto diputados como senadores cuentan con incentivos para rendir cuentas a sus partidos políticos y sus líderes parlamentarios, quienes poseen instrumentos institucionales para promover la carrera política de los legisladores. La trayectoria profesional en la política casi siempre está relacionada con el sentido de lealtad o de institucionalidad al partido.

A pesar de lo anterior no se debe perder de vista que los legisladores deben ser responsables principalmente ante sus representados y debe actuar únicamente en términos del interés público. Sin embargo, en el sistema mexicano los partidos políticos son los principales vehículos para la representación política, y no solo al finalizar sus cargos sino durante estos. Una indisciplina puede ser sancionada mediante la remoción como integrante de una comisión y a su vez la lealtad puede ser premiada mediante la designación como presidente o secretario de alguna comisión relevante.

⁹³ Idem.

II.4.2 Candidatos

El Legislativo se integra mediante elección popular y está sujeto a la postulación que los partidos hacen de sus candidatos. Sus miembros no están sometidos al rigor de la integración del Poder Judicial o a la del Poder Ejecutivo. Algunos partidos, ante la necesidad de cubrir postulaciones para diputaciones plurinominales, seleccionaron a candidatos carentes de presencia en la militancia política y, a cambio, escogieron a determinados aspirantes realizando una cautelosa negociación con las cúpulas de corporaciones o personalidades: sindicales, empresariales, maestros, artistas y deportistas de alto rendimiento.

En el poder legislativo, dada su dimensión, el filtro es demasiado dúctil, por lo que se pueden incorporar quienes no tienen un perfil auténticamente parlamentario. Incluso ha habido voces que intentando mejorar a quienes arriban al Parlamento pretenden señalar requisitos de escolaridad, lo cual riñe con el principio de representación democrática. Por vicios del anterior sistema y procesos internos de algunos partidos políticos, con escaso sentido democrático, arriban al Poder Legislativo representantes de muy bajo nivel de conocimiento respecto de sus funciones, atribuciones, y funcionamiento interno del Congreso, lo que impide que entren desde el inicio de su encargo trabajen a un 100%, ya que durante un lapso inicial de tiempo se encuentran en el cargo capacitándose, cuando esta actividad podría ser previa y a cargo de los partidos.

No considero conveniente señalar requisitos profesionales para aspirar a una representación popular puesto que es facultad exclusiva de los ciudadanos el elegir a sus legisladores con las características que ellos posean. Pero no por ello deben hacerse ajenos a la problemática de la falta de preparación de los candidatos. El que los partidos se den a la tarea de brindar una capacitación a sus candidatos de: que es y como funciona el Poder Legislativo y su papel como representantes populares, sería de gran ayuda para mejorar el desempeño de la institución.

II.5. Situación Actual

La falta de mayorías homogéneas en la integración del Congreso se ha expresado en mayores niveles de confrontación entre los poderes ejecutivo y legislativo y hasta entre grupos parlamentarios. Sartori señala "...una estructura de poder dividida genera parálisis y estancamientos más que cualquier otra..."⁹⁴

Una de las características de nuestro Congreso es el constante conflicto, si bien es cierto que la pluralidad lleva implícita la confrontación de opiniones y que cada partido político representado en el Congreso tiene un proyecto de nación propio, también lo es que esto no debiera llevar a la parálisis de un Congreso, ya que su naturaleza es la de crear acuerdos de las diferentes visiones.

Lo que ha sucedido en México es que la confrontación se convirtió en un valor positivo. Mientras mayor es el conflicto y aguzado el entorno, mayor es la incertidumbre de los ciudadanos, menos probables son las reformas de fondo y más débiles son las leyes y las instituciones. Un Congreso fragmentado en exceso y un Ejecutivo institucionalmente débil limitan la integración del consenso y sin él, las aspiraciones sociales se detienen en el tiempo.

Una cosa es el sistema de pesos y contrapesos sano para la democracia, y otra es un sistema de barreras que bloquea cualquier intento de política pública emanada del ejecutivo o del grupo parlamentario en el poder, pensado que si con ello se logra el fracaso del partido en el poder, se obtendrán dividendos electorales. Enrique Serrano Gómez referido por Rodríguez Prats señal que:

Nuestro Congreso lejos de ser el escenario de la argumentación racional de los representantes del pueblo, es el campo de luchas y compromisos entre grupos de intereses particulares que hacen a un lado el interés general.⁹⁵

Es paradójico que los que anteriormente estaban en el poder y justificaban la necesidad de muchas reformas, que hoy están en el tintero, sean quienes se opongan a dichas reformas a partir de no estar en el poder. No es mi intención señalar que la oposición debe estar de acuerdo siempre con el partido en el

⁹⁴ SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Op.cit, p. 104.

⁹⁵ RODRÍGUEZ, Prats, Juan José, *Desencuentro y Parálisis en el Congreso mexicano*, Op.cit, p.74.

poder, la oposición a mi consideración tiene dos actividades primordiales: exigirle al partido en el poder que cumpla sus propuestas de campaña y se sujete a la plataforma electoral con la que obtuvo el apoyo de los electores y proponer diferentes estrategias para ser analizadas conforme sus proyectos.

Hace falta voluntad para llevar a la práctica estas ideas y generosidad para poner, por sobre los intereses partidistas, el interés nacional. Las actividades de los legisladores deben ser congruentes, los propósitos de sus actividades deben corresponder a sus resultados, a sus promesas de campaña; que sus actos y actitudes sean el reflejo de sus palabras y esto debe ser informado al ciudadano para que evalúe estas características en las actividades desarrolladas por sus representantes.

Como observamos a lo largo de este capítulo las normas actuales del Poder Legislativo, del sistema electoral y los partidos políticos fueron concebidas para un sistema de partido hegemónico. Las modificaciones recientes al marco regulatorio resultan insuficientes para atender la nueva realidad parlamentaria. Es necesario que el congreso impulse una serie de reformas para fortalecer su grado de institucionalización interna, su perfil ante la opinión pública, así como sus criterios de transparencia.

CAPITULO III. DEMOCRACIA, DESCONFIANZA POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

III. 1 Papel del Poder Legislativo en las democracias contemporáneas

La democracia se sostiene por pilares básicos: derechos fundamentales, la división de poderes y mecanismos de defensa constitucional. Los procesos de democratización actuales ya no se cumplen simplemente con las elecciones libres y secretas hoy deben ser entendidos como acciones complejas que involucran elecciones legítimas de representantes, la vigencia de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control social en los procesos electorales y en tiempos no electorales.

La democracia es gobierno de discusión, de la pluralidad, de participación, del control y de la representación, lo cual funciona en conjunto para darle al Estado legitimidad. Muchas de las características antes mencionadas son las que corresponden en buena medida al Poder Legislativo. La democracia requiere formar consensos y respetar acuerdos; para esto son necesarios elementos de control parlamentario hacia los otros poderes y de la población hacia el Poder Legislativo.

La clasificación de los países del orbe, en términos de regímenes de gobierno, ya no se realiza con variables como su capacidad económica sino se toma mayormente en cuenta el grado de consolidación democrática. Es actualmente de gran relevancia ser un país que brinde oportunidades y derechos a sus ciudadanos, que los ciudadanos se sientan escuchados y a la vez contentos por pertenecer a dicho Estado. Cualquier país que se diga democrático o que esté enviando de consolidar un sistema de gobierno de esta naturaleza debe necesariamente garantizar, a través de los ordenamientos jurídicos, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y los medios en manos de los ciudadanos para hacerlas efectivas (sanciones y recompensas)

respecto de todas las actividades que lleven a cabo los órganos del Estado incluido el Poder Legislativo.

Es cierto que los parlamentos han sido atacados y descalificados con gran frecuencia, pero dada la importancia democrática que representan, nadie ha propuesto su extinción o sustitución. El Poder Legislativo, como ningún otro órgano del Estado o poder del Estado, tiene una fuerza legitimadora para ejercer los valores democráticos.

La situación en la que el partido que controla el Poder Ejecutivo no representa a la mayoría en Poder Legislativa afecta la gobernabilidad por la dificultad para lograr los acuerdos necesarios para la integración del consenso, de modo que los asuntos de interés público pueden llevarse a situaciones de parálisis legislativa, obstruccionismo y confrontación política.⁹⁶ Sin embargo la solución no es la concentración del poder en otras instituciones, sino la adecuación del marco normativo para mejorar el desempeño de las instituciones, en este caso en específico la parlamentaria.

El Poder Legislativo debe ser percibido como el espacio ideal donde se discuten y acuerdan medidas legales para atender los grandes problemas prioritarios de un país y no por el contrario donde de la minimización de costos y maximización de beneficios políticos rebasa la capacidad para construir acuerdos que impulsen políticas de largo alcance en beneficio de la sociedad.

El actuar del parlamento moderno no corresponde sólo al cumplimiento de las funciones parlamentarias en estricto sentido. Está a su cargo la transformación de las demandas de la sociedad en decisiones de gobierno. Todos los integrantes del Poder legislativo deben aceptar participar en el sistema conforme a sus principios y dentro de sus instituciones descartando la violencia o a la acción contraria al Estado de derecho.

⁹⁶ POOT, Grajales, Carlos Miguel, *Institución presidencial y pluralidad política en el Congreso*, Op.cit, p 4.

Una gobernabilidad sustentada en legitimidad democrática dependerá de la madurez de un Congreso para alcanzar acuerdos y para darle prioridad al interés nacional; es por ello que es preciso encontrar los medios eficaces para lograr que esto sea cumplido. Este trabajo propone que la rendición de cuentas acompañado de otros elementos propiciarían un interés por parte de los legisladores a actuar de esta manera.

Retomando la legitimidad democrática, cabe señalar que cuando las normas que emite el parlamento son aceptadas por la población, se tiene legitimidad, y por lo tanto se legitima la democracia encuadrada en dichas normas, en caso contrario la población empezaría a dudar de la funcionalidad de esta forma de gobierno, al no percibir que sus intereses están representados. Las deficiencias del Poder Legislativo se traducen en el deterioro de la gobernabilidad y de la legitimidad, tanto de la propia institución como de la democracia.

El Poder Legislativo al igual que la democracia están vinculados a legitimidad y responsabilidad, a la primera porque el representante debe tener algo desde su origen que le de sustento a su actuación en nombre de los representados (votaciones libres, incompatibilidades parlamentarias y conocimiento del Poder Legislativo), y en cuanto a la responsabilidad porque tiene que informar de lo realizado (rendición de cuentas y transparencia). Todo representante tiene una responsabilidad política, entendida ésta como la obligación de responder por, y de soportar las consecuencias de sus actos ante los ciudadanos.

En este tenor Cecilia Mora Donatto hace referencia a dos figuras similares: la legitimidad representativa y a la legitimidad funcional, entendida la primera por aquella en la que dentro de los estados democráticos existe un proceso de elección de los representantes mediante el ejercicio del sufragio universal; y la segunda tiene relación con la eficacia a través de la cual las instituciones democráticas desarrollan todas y cada una de sus funciones que constitucionalmente se les atribuyen y justamente por ser eficaces se legitiman a sí mismas.⁹⁷

⁹⁷ MORA-DONATTO, Cecilia, *Pluralidad democrática y Reforma del Congreso*, en *Para que sirva el Poder Legislativo*, Op. cit. , p. 280-281

Quien da legitimidad a los integrantes del Poder Legislativo son los representados, la ciudadanía. La ciudadanía es un elemento importante en las democracias contemporáneas, dicho lo cual debe ser reforzada de conocimiento para darle legitimidad a la institución legislativa. El ciudadano medio está alejado y desinteresado del Estado. En general la mayoría de los representados ignoran el funcionamiento de sus legisladores, ignoran también que controlar a sus representantes es un derecho o prerrogativa y un deber cívico al mismo tiempo. Por lo que nace la duda de: ¿Como poder legitimar un Poder que no se conoce o del que la población no tiene información? La legitimidad va muy de la mano con la transparencia y la rendición de cuentas. El parlamento se legitimaba de origen a través de las elecciones, hoy se legitima por su actividad y desempeño.⁹⁸

Para que exista legitimidad es necesario el conocimiento de que es el Poder Legislativo y su funcionamiento así como la información del desempeño parlamentario, sino, como sería posible verificar la eficiencia de dicha institución. La información sirve para normar criterios sobre el papel que juega el parlamento en el proceso de reforma democrática que vive la nación.

Es necesario que la ciudadanía conozca para poder participar a través de la deliberación informada sobre las fortalezas y las debilidades que tiene frente a sí este poder constitucional encargado de legislar y de vigilar a los otros dos poderes como representante multipersonal de la nación, por lo que es obligación de la institución depositaria del Poder Legislativo difundir esa información.⁹⁹

El representante tiene que motivar el ejercicio de esos derechos y deberes, fomentar la participación en las cuestiones del Estado y dotar a sus representados del conocimiento suficiente para su mejor inserción en todas las dinámicas del Estado. El representante es el encargado de fomentar la información y la rendición de cuentas, en suma de acercar a los ciudadanos a la cosa pública.

⁹⁸ RODRÍGUEZ Prats, Juan José, *Desencuentro y Parálisis en el Congreso mexicano*, UNAM, México Op.cit p.250

⁹⁹ NAVA Gomar, Salvador, LUNA Pla Issa, VILLANUEVA Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*, Op.cit p. 6.

Por ello, el Poder Legislativo en las democracias contemporáneas es el encargado de la representación nacional, lo que lleva implícito una responsabilidad de sensibilización, socialización y formación cívico-democrática de toda la ciudadanía. Su nueva tarea será sistematizar, discriminar y evaluar información que la ciudadanía necesita para participar en la vida pública del Estado.

En el sistema representativo moderno, los elementos que fortalecen a la democracia son la transparencia y rendición de cuentas. Por lo tanto, hay que insistir en darle transparencia a nuestra vida pública, porque esa es la tarea fundamental para fortalecer las instituciones.¹⁰⁰

El control de los ciudadanos sobre los políticos es en el mejor de los casos sumamente imperfecto en la mayoría de las democracias, y México no es una excepción. El periodo de transición a la democracia ha llegado a un término. México se encuentra ahora en medio de la consolidación democrática, el cual consiste en el fortalecimiento de las instituciones y en una mayor participación ciudadana.

De la Encuesta Nacional sobre Cultura y Prácticas Ciudadanas 2008 (ENCUP)¹⁰¹ se puede obtener la siguiente información¹⁰²: uno de cada dos ciudadanos mexicanos cree que México vive en una democracia, y uno de cada tres dijo estar insatisfecho con la misma. Cerca de la mitad de los entrevistados opinaron que

¹⁰⁰ RODRÍGUEZ Prats, Juan José, *Desencuentro y Parálisis en el Congreso mexicano*, Op.cit. p.250

¹⁰¹ La Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas ofrece datos importantes sobre las percepciones, el conocimiento, las actitudes y el comportamiento de los mexicanos en torno al funcionamiento del sistema político en México. Las dos finalidades fundamentales de la ENCUP son aportar elementos para enriquecer la toma de decisiones en materia de política pública y brindar información empírica a investigadores de distintas ramas de las ciencias sociales.

La primera edición de la ENCUP se levantó entre el 4 de noviembre y el 7 de diciembre de 2001 como parte del Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática. Una de sus líneas estratégicas era diagnosticar sistemáticamente las particularidades de la cultura política prevaleciente en el país¹. Este programa, creado en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, tenía como propósito difundir la cultura democrática y promover la participación ciudadana.

Hasta ahora se han creado cuatro ediciones de la ENCUP: 2001, 2003, 2005 y 2008. La información generada a partir de estos ejercicios ha permitido realizar diagnósticos de la cultura política de los ciudadanos mexicanos. Además, los datos generados por las primeras tres ediciones de las encuestas han sido utilizados por numerosos especialistas para desarrollar análisis e investigaciones en temas como democracia, participación ciudadana, cultura política y discriminación, entre otros.

¹⁰² Ver información del Anexo 1, que contiene un resumen respecto de los resultados de la ENCUP referentes a democracia, participación ciudadana, confianza parlamentaria y partidos políticos.

en México estamos más cerca de un gobierno que se impone, que de uno que consulta.

En México las múltiples reformas electorales de los últimos veinte años han dado lugar a un sistema plural que, sin embargo, cuenta con pocos mecanismos para exigir cuentas a sus gobernantes. Muchos gobernantes siguen siendo insensibles frente a las necesidades y demandas de los votantes.

Todos los desaciertos, excesos y cambios producidos en la vida política y social de nuestro país nos son suficientes para menoscabar la idea de que el Congreso es una institución necesaria para la construcción, consolidación y continuidad de sistema democrático mexicano.

La legitimidad funcional que como ya se expuso es característica del avance democrático, debe entenderse de forma simple como la percepción positiva de una labor eficaz del Poder Legislativo, es por eso que el propio Congreso debe darse a la tarea de modernizar el marco jurídico normativo de forma clara y precisa de forma que privilegie el principio de legalidad, evite la discrecionalidad de los legisladores y que se encuentre acorde con la consolidación democrática que el país vive.

Por lo anterior son necesarias acciones orientadas a supervisar el comportamiento de funcionarios o agencias públicas, denunciar y exponer casos de violación de la ley o de corrupción por parte de las autoridades, y ejercer presión para que se regulen los mecanismos de investigación y sanción que correspondan, sin estos elementos la confianza en la institución parlamentaria está en juego y sus consecuencias afectan de lleno a la percepción de la democracia. En el próximo apartado de este capítulo se analizará con más detalle esta última afirmación.

III. 2 Confianza Parlamentaria

Después de años de experimentos políticos y de prologados debates, gobiernos y académicos coinciden en que una sociedad para lograr su desarrollo, un nivel de bienestar aceptable y una certidumbre sobre su futuro, requiere del ejercicio de un estado de ánimo fundamental: la confianza.¹⁰³ La confianza es el elemento que cohesiona a una sociedad y que la hace ocuparse en un bienestar común.

El Politólogo Norbert Lechner asienta una verdad al responder a la interrogante: ¿Como se produce una relación de confianza? Señalando lo siguiente: *“La confianza no es algo que se pueda exigir a otro; se comienza entregándola. Se regala confianza señalizando a las otras determinadas expectativas respecto de uno mismo, con la promesa de cumplirla... no ofrece confianza quien no se muestra comprometido con las demostraciones de confianza ajenas”*¹⁰⁴

En México desde el inicio en el cargo los legisladores cargan con una desconfianza que se ha generado a lo largo de varios años, pero cada en cada legislatura están en posibilidad de cambiar dicha situación. De la confianza proviene la credibilidad, sostén de la relación política representante-representado. La confianza del pueblo es el factor para darle nacimiento primero y continuidad posterior a una democracia.

La confianza va madurando y afianzándose en el tiempo, pero tiene que haber un esfuerzo para resguardarla y mantenerla, ya que si se perdiera, su recuperación resultaría en demasía difícil y complicada. Rodríguez Prats acude a Daniel Bell para dar mayor referencia al tema de la confianza:

Se puede renunciar a los intereses, pero mantener las creencias; o perder las creencias y, sin embargo, tener interés en al sociedad. Pero cuando ha sido vapuleada la confianza en la sociedad y sus instituciones, y cuando los intereses no logran el reconocimiento a que sus titulares se sienten con derecho, se forma una mezcla explosiva pronta a estallar. Las personas no pueden soportar demasiada incertidumbre en sus vidas.... En estas circunstancias, las instituciones tradicionales y los procedimientos democráticos de una sociedad se resquebraja, y las iras irracionales,

¹⁰³ RODRÍGUEZ Prats *Desencuentro y Parálisis en el Congreso mexicano*, UNAM, México Op.cit. p. 429

¹⁰⁴ *Ibidem* p. 435

emocionales, y el deseo de un salvador político se convierten en un pleamar.¹⁰⁵

De la confianza depende la democracia: confianza en el ciudadano para decidir, confianza en las instancias electorales como árbitros, confianza en las autoridades que legítimamente emana de esos procesos.¹⁰⁶

Como se ha explicado a lo largo del trabajo el Poder Legislativo se deposita en un órgano de representación muy importante para el funcionamiento de la democracia y es por ello que de ahí debe emanar confianza. El Parlamento es pues un factor fundamental de confianza, para si mismo, para la política y para la democracia. Para esta institución la confianza no es una de sus funciones porque es su fin último, su valor supremo, su causa de ser. Si un Parlamento genera confianza en la sociedad, esta dándole asideros amarres, sustentos para desarrollar una acción colectiva.¹⁰⁷ El parlamento le da confianza al sistema político en su conjunto y es el órgano del poder más vinculado a la legitimidad del propio sistema.

En principio cualquier acto del Poder Legislativo genera expectativas de bienestar en la comunidad, sin embargo debido a un error legislativo, o el desinterés o un acto de corrupción, por partes de los representantes, si las expectativas no se concretan, provoca que se resquebraje la confianza y la credibilidad de la institución en general. En ocasiones las personas capaces de realizar una buena representación no tratan de ocupar un lugar en dicha institución debido a la mala percepción que la población tiene de los legisladores, evitando así el estigma social.

Las causas de la desconfianza pueden ser muchas, pero sin duda la corrupción política es la que más lastima a una sociedad, la que más desconfianza genera y la manera más eficaz combatirla es propiciando la transparencia y la rendición de cuentas.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Ibidem .p. 437.

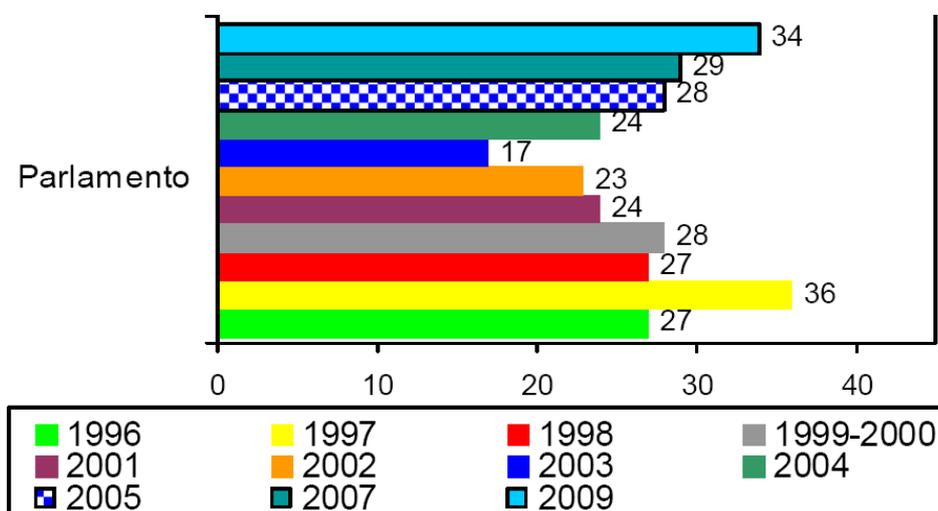
¹⁰⁶ Ibidem .p. 431

¹⁰⁷ Ibidem p. 440

¹⁰⁸ CORTÉS Koloffon, Antonio, *Transparencia y Acceso a la Información en el Proceso Legislativo*, Op.cit, p 12.

La vigilancia de los gobernados hacia los gobernantes es uno de los remedios más efectivos para combatir la desconfianza, para que los gobernantes se apeguen de mayor manera a la expectativa de los primeros y/o persuadan que su actuar es el más conveniente para la comunidad. Sin embargo, para garantizar la existencia de dicha vigilancia y por tanto la confianza necesaria es requerido propiciar la transparencia de sus acciones, y además la existencia de mecanismos jurídicos adecuados de incentivos y sanciones.¹⁰⁹

El Latinobarómetro¹¹⁰ señaló que las democracias latinoamericanas muestran crisis de representación, en primer lugar a través del hiperpresidencialismo, la fiebre reeleccionista y el desmedro de la confianza en las instituciones, así como la atomización del sistema de partidos en tantos países¹¹¹. Este mismo estudio señala que en América Latina, el Poder Legislativo es una de las cuatro instituciones en que se confía menos, sin embargo también se desprende de dicha organización que en 2009 los Parlamentos han mejorado en niveles de confianza. La falta de confianza hacia el Poder Legislativo se presenta como un fenómeno a nivel mundial ligado a la llamada desafección política.¹¹²



¹⁰⁹ CORTÉS Koloffo, Antonio, *Transparencia y Acceso a la Información en el Proceso Legislativo*, Op.cit., p 13.

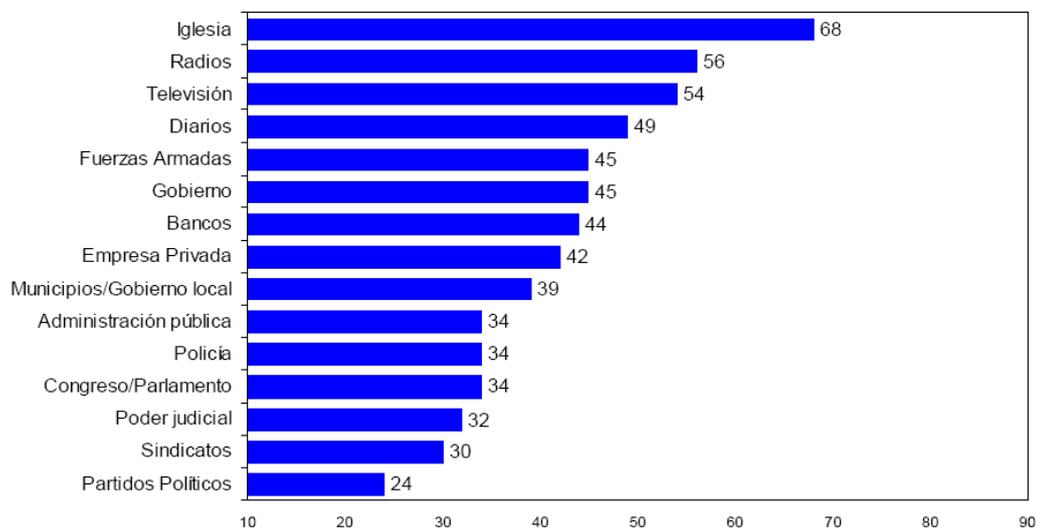
¹¹⁰ La Corporación Latinobarómetro es una corporación de derecho privado sin fines de lucro, con sede en Santiago de Chile, la cual realiza anualmente una encuesta en 18 países de la región, con muestras representativas en cada país, aplicando un cuestionario idéntico con una unidad metodológica y técnica que permita la representación de las opiniones, actitudes, comportamientos y valores de los universos medidos. El estudio representa la población de 400 millones de habitantes. Ver www.latinobarometro.org

¹¹¹ Informe 2009 Latinobarómetro.

¹¹² VARELA Guinot, Helena en *Para que sirva el Poder Legislativo*, Op.cit., p. 199

CONFIANZA EN . . . TOTAL AMÉRICA LATINA 2009.

P. Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos, instituciones o personas mencionadas en la lista ¿cuánta confianza tiene usted en ellas? Mucha, Algo, Poco o Ninguna. *Aquí solo 'Mucha' más 'Algo'
P2. Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos/instituciones o personas mencionadas en la lista. ¿Cuánta confianza tiene usted en ellas: Mucha, Algo, Poco o Ninguna confianza en...? *Aquí solo 'El Congreso Nacional/ Parlamento' **Aquí solo 'Mucha' más 'Algo'.



Cuando el ciudadano no siente que se esté dando respuestas a sus demandas, porque los representantes están enfrascados en pugnas entre ellos y/o con el Ejecutivo, volviéndose incapaces de llegar a acuerdos sustantivos, se genera una desconfianza sobre la legitimidad misma de las instituciones, después del régimen político, y con el futuro de la democracia.

Un elemento esencial para también combatir la desconfianza, y en el que he insistido constantemente es: el conocimiento acerca de Poder Legislativo, el cual deben tener los gobernados para poder ejercer un control sobre los representantes. El desconocimiento provoca que las personas o grupos de la sociedad que pudieran resultar afectados no puedan intervenir en el momento adecuado para proponer, opinar y expresar sus puntos de vista sobre alguna actividad del Poder Legislativo.

No es posible confiar en lo que se desconoce. La secrecía y la opacidad generan desconfianza, y más aun cuando por experiencia se conoce que la existencia de estos elementos es en la mayoría de las ocasiones para proteger actos que son contrarios a la ley. El desconocimiento de la institución parlamentaria por parte de

la ciudadanía, adicionada con las fuentes alternas de comunicación: comentarios, reportajes y noticias con contenido negativo que generalmente sin fundamentación y/o antecedentes se difunden llegan a justificar la desconfianza existente.

La demanda ciudadana por información corre paralelamente a la transformación de las ideas sobre confianza, legitimidad y soberanía. Contar con una herramienta con la que cuenten los ciudadanos monitorear el desempeño parlamentario y acercarse más al Poder Legislativo es indispensable en un gobierno democrático ya que con ella se pueden analizar las acciones del gobierno. Cabe recordar que un pueblo sin información es un pueblo oprimido, que prefiere que otros realicen los actos políticos en vez de realizarlos ellos mismos.

La rendición de cuentas (tema que se tratara con mayor profundidad en el capítulo siguiente) representa una forma de atraer a los ciudadanos a la política y a su vez sirve para que los ciudadanos puedan reconocer quien si realiza un buen trabajo y quien no, diferenciando, en términos de confianza, a los representados en lo individual de la institución parlamentaria en general.

La confianza es posible que en un principio no recaiga del todo en la institución o sus integrantes, sin embargo si existiesen mecanismos para proveer al ciudadano de dispositivos de reaseguro de que aún en casos en que su confianza se vea traicionada por sus representantes, el sistema permite sancionarlos, entonces se obtiene confianza en el proceso. Si bien las elecciones son un elemento de castigo a los partidos políticos, aun no existe una metodología eficaz para controlar y castigar las acciones que los ciudadanos perciban como punibles en el ámbito político.

III.2.1 Desconfianza en el Congreso Mexicano

El descontento de la ciudadanía mexicana con respecto los malos resultados obtenidos es preocupante. En 2003 el 52% de los mexicanos consideraba que al

elaborar leyes los diputados tomaban más en cuenta los intereses de sus organizaciones que cualquier otra cosa.¹¹³ Actualmente tres de cada cuatro ciudadanos opinan que al elaborar las leyes, lo que los diputados y senadores toman más en cuenta son sus propios intereses o los de sus partidos. Solamente uno de cada diez ciudadanos cree que lo que estos funcionarios públicos toman más en cuenta son los intereses de la población.¹¹⁴

La opinión pública nacional tiene una muy pobre idea de lo que es el trabajo en ambas cámaras del Congreso mexicano y eso adicionado con el desinterés que han reflejado sus miembros, permite que los ciudadanos aprecien que México tiene un Congreso ocioso e incompetente. Al día de hoy existe una erosión en el sentimiento de aprecio e identificación popular con el Congreso. El Congreso mexicano ha probado su capacidad para impedir que las cosas sucedan, pero no ha desarrollado su habilidad para cooperar y construir.

Este desencanto tiene que ver de manera especial con que un alto porcentaje de ciudadanos que perciben que su propia influencia es casi nula en las decisiones de gobierno. En relación con esto cabe afirmar que si un gobierno no puede ser influido en sus decisiones por sus ciudadanos éste no puede calificarse como democrático.¹¹⁵

Una de las causas por las cuales el congreso mexicano ha perdido credibilidad y aceptación por parte de la sociedad, es la poca vinculación y acercamiento que existe entre los legisladores y sus representados.¹¹⁶ Lo anterior ha generado que el mexicano no se identifique con la institución parlamentaria y no perciban en su importancia, provocando con ello su ilegitimidad.

Durante 2001 la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores dentro del nivel de confianza ocuparon el penúltimo lugar en un listado de 18 instituciones, solo

¹¹³ Dato obtenido de la Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la Secretaría de Gobernación, aplicada en abril e 2003, referida por ABEJAR ALGAZI, Luisa, *Los partidos en el Congreso de la Unión, La representación Parlamentaria después de la alternancia*, Universidad Nacional Autónoma de México, Gernika, México 2006. p 12.

¹¹⁴ Ver gráfica 5.7, del Informe de la ENCUP 2008 que se encuentra en el Anexo I del presente trabajo.

¹¹⁵ JIMÉNEZ-Ottalengo Regina y SOLORZANO Carmen, en *Para que sirva el Poder legislativo*, Op. cit. p. 58

¹¹⁶ CORTÉS Koloffón, Antonio, *Transparencia y Acceso a la Información en el Proceso Legislativo*, Op.cit., p 74.

arriba de los partidos políticos. Para 2003 y 2005 su posición mejoró colocándose por arriba de los partidos políticos, los sindicatos y la policía.¹¹⁷ De dichos datos se puede apreciar que la confianza en la institución detentadora del Poder Legislativo ya no se refleja entre los tres últimos, sin embargo, no podemos aducir que sea por un mejoramiento de su desempeño, sino por el empeoramiento del desempeño de las otras instituciones.

En cuanto al contexto político mexicano cabe señalar que las instituciones que gozan de mayor confianza son la Iglesia, el ejército y el IFE. Las instituciones que registran los menores porcentajes de confianza fueron los sindicatos, la policía y los partidos políticos¹¹⁸. La mayor parte de los ciudadanos mexicanos – siete de cada diez – no tiene confianza o tiene poca confianza en los partidos políticos lo que cobra mucha relevancia al ser estos últimos quienes a través de sus candidatos conforman el Poder Legislativo¹¹⁹.

Actualmente es percibido que los candidatos únicamente buscan los votos de los ciudadanos durante su campaña, pero una vez electos, no realizan las actividades para las que fueron elegidos, además de ni siquiera llegar a esforzarse por informar sobre las actividades realizadas, produciéndose una opacidad y a su vez mayor desconfianza, dejando la sensación de que la representación otorgada mediante su voto ha sido traicionada.

También se percibe que los legisladores que no obstante de percibir una remuneración alta, no cumplen con sus funciones, no proponiendo ninguna reforma ni punto de acuerdo durante toda la legislatura, o simplemente proponiendo iniciativas poco estudiadas y sin sentido, dejando incluso de asistir a las sesiones a las que son convocados.

Dentro de este punto, los medios de comunicación han evidenciado la inasistencia e ignorancia que existe dentro de las sesiones y comisiones; las constantes licencias otorgadas sin sostén; y los constantes conflictos y faltas de

¹¹⁷ JIMÉNEZ-Ottalengo Regina y SOLORZANO Carmen, en *Para que sirva el Poder legislativo*, Op. cit. p. 56

¹¹⁸ Datos tomados de la ENCUP 2008 ver Anexo 1.

¹¹⁹ Ver Grafica 5.6 del Informe de la ENCUP 2008 que se encuentra en el Anexo I del presente trabajo.

disciplina dentro del recinto y durante los debates, lo cual impide el libre y adecuado desempeño legislativo. Todo esto va creando una apreciación totalmente negativa por parte de los ciudadanos hacia el Poder Legislativo la cual no puede ser rebatida dada la inexistencia de canales de comunicación o fuentes públicas y verificables.

La sociedad percibe a los legisladores como un grupo dedicado a satisfacer sus intereses personales o partidarios en lugar de ocuparse por los problemas de la población. Esto se traduce en distanciamiento, abstencionismo y crisis de representación política, que disminuye el interés de la población a la política.

Los legisladores han utilizado descuidadamente sus privilegios, han perdido dedicación y estudio en su actuar legislativo. La falta de sanciones y evaluación aunado a la poca posibilidad de aplicar la Ley Orgánica del propio Congreso, por ser en su mayoría normas imperfectas, han creado un desinterés y arrogancia por parte de nuestros legisladores, lo cual es otro factor en el ambiente de desconfianza hacia la política.

México es uno de los países que muestra una tasa más baja de ciudadanos satisfechos con el funcionamiento de la democracia¹²⁰ y considero que uno de los factores para esto es la desconfianza que existe hacia nuestros legisladores. Es por ello que a nuestros legisladores debe preocuparles y ocuparles la imagen negativa que proyectan hacia la sociedad. En la medida en que el Congreso sea cada vez más experto, competitivo, responsable, transparente y eficaz los ciudadanos se sentirán más cerca de él.¹²¹

Para recuperar la confianza perdida es menester la existencia de un marco jurídico en materia de transparencia y rendición de cuentas del cual se deriven acciones efectivas, órganos de vigilancia independientes, sanciones ejemplares, así como mecanismos ágiles, sencillos y eficaces, para hacer valer los derechos de los ciudadanos a participar en la vida política.

¹²⁰ VARELA Guinot, Helena en *Para que sirva el Poder Legislativo*, Op.cit, p. 204

¹²¹ MORA-DONATTO, Cecilia, en *Para que sirva el Poder Legislativo*, Op.cit, p. 296

III. 3 Participación política de la ciudadanía

En una democracia, la participación de la sociedad en los asuntos públicos es necesaria y más aún en el actuar del Poder Legislativo, pues la ejecución de las funciones parlamentarias, las cuales afectan a los gobernados, resulta de gran valor para que dicha institución y el propio régimen democrático cuenten con legitimidad suficiente. Es posible llegar a afirmar que una mala representación o una representación deficiente refleja una baja participación ciudadana al no exigir al representante popular el cumplimiento de sus deberes.¹²²

La participación política consiste en la intervención de los ciudadanos en la vida política de un país, que puede ir desde elecciones libres y periódicas para la designación de sus representantes; intervenciones de forma directa por medio de referéndums, iniciativas legislativas y peticiones a los poderes públicos; hasta exigencias muy puntuales ante los órganos de gobierno. La participación política implica la realización de una de las manifestaciones de igualdad y seguridad jurídica; y a la vez se erige como piedra angular del funcionamiento democrático.¹²³

También es posible afirmar que solo cuando los ciudadanos se convierten en sujetos activos de la política y hay canales de participación a través de los cuales el gobierno establece un diálogo constante con los gobernados, podemos hablar de buenos gobiernos.¹²⁴ Esto debido a que solo así los gobiernos podrán percibir las necesidades reales de sus ciudadanos. Estos buenos gobiernos necesitan, entre tantas cosas, de ciudadanos participativos y responsables que exijan de sus gobernantes, no sólo actuar con probidad, sino además gobernar con eficacia.¹²⁵

Si bien es cierto que existen órganos de vigilancia para casi la mayoría de los órganos públicos (excepto en el caso mexicano el Congreso de la Unión), la forma y medida en que un Estado cumpla con sus obligaciones no solamente ha

¹²² RODRÍGUEZ Prats, Juan José, *Desencuentro y Parálisis en el Congreso mexicano*, UNAM, México Op. cit. p.107

¹²³ **NAVA Gomar, Salvador**, LUNA Pla Issa, VILLANUEVA Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*, Op. cit., p. 27.

¹²⁴ **MARVÁN Laborde, María**, *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno*, Revista Bien común 10, 114, junio, 2004, México, p. 6.

¹²⁵ *Ibidem* p. 7.

de ser materia de escrutinio de los órganos de verificación, sino que debe abarcar la participación activa de la sociedad civil en esta tarea como una condición sustancial del ejercicio de su ciudadanía.¹²⁶

Rudolf Von Ihering referido por Rodríguez Prats señalaba que para que un pueblo prospere el derecho debe contar con “*fuera moral energía y perseverancia*” y continuaba señalando que todo ciudadano debe participar, en su oportunidad para “*pisotear esa víbora que se llama arbitrariedad y la ilegalidad*”.¹²⁷

A pesar de la importancia de la participación ciudadana dentro de la vida política del un país, importantes sectores de la ciudadanía se niegan a cumplir una actitud activa de supervisión permanente de sus representantes para asegurar que los comportamientos de los mismos se encuadren dentro de las normas de responsabilidad, asumiendo un papel meramente pasivo limitado a la delegación electoral.

Las formas de la participación ciudadana requieren ser dotadas de recursos legales expresos para asegurar que su ejercicio se traduzca en consecuencias para los poderes públicos. La participación política de los ciudadanos para que alcance a permear en la política de manera efectiva es necesario que se realice de forma organizada. La sociedad organizada presenta mayor capacidad para expresar y hacer llegar sus propuestas, sin embargo no es un papel que puedan hacer de un día a otro los gobernados es necesario que el propio Poder Legislativo aliente este tipo de participación y además que la incentive y escuche. A partir de que exista comunicación del Congreso con las organizaciones sociales podrá garantizarse que existe consenso en la tarea de aprobar las disposiciones legales.

¹²⁶ Declaración de Quinto. Declaración de principios sobre la exigibilidad y realización de los DESC en América Latina, párrafo 19. Proclamada el 24 de julio de 1998 por las redes, ONG de derechos humanos, de promoción del desarrollo, organizaciones sindicales, de pueblos indígenas y de defensa de los derechos de la mujer, reunidos en la ciudad de Quito, Ecuador, durante el Primer Encuentro Latinoamericano sobre la Exigibilidad de los DESC (22 al 24 de julio de 1998).

¹²⁷ RODRÍGUEZ Prats, Juan José, *Desencuentro y Parálisis en el Congreso mexicano* Op.cit. p.179.

La ciudadanía debe estar compuesta en su mayoría de sujetos activos conocedores de sus derechos, y dispuestos a defender estos últimos, concientes de la premisa de que los márgenes de discrecionalidad de los representantes populares disminuyen en la misma proporción que aumenta la participación ciudadana.¹²⁸

Un estado de Derecho es exigente con los entes públicos, pero exige también a los ciudadanos, de quienes requiere una participación constructiva, constante, informada. En el discurso que Tucídides pone en boca de Pericles se puede obtener el siguiente apartado:

Todos los ciudadanos, incluso los que se dedican a los trabajos manuales, toman parte en la vida pública, y si hay alguno que se desinteresa de ella se le considera como un hombre inútil indigno de toda consideración.¹²⁹

Es entonces que desde la antigüedad se conocía que la participación política era un recurso que debe utilizar la población para exponer sus demandas, necesidades y opiniones ante los representantes. Debe servir como un mecanismo de comunicación para tratar de alcanzar la inclusión, modificación o eliminación de intereses en la legislación, políticas públicas o simplemente para lograr poner en el centro de los debates sus intereses. Siendo este un derecho y a su vez una obligación que abarca a toda la ciudadanía, no ejercerlo es consentir tácitamente el desempeño de las actividades de los poderes del Estado.

Cada pueblo tiene que darse su propia respuesta en la búsqueda de las mejores instituciones, es su obligación (si es que quieren un gobierno que atienda sus necesidades) el opinar respecto de la cosa pública, no deben permanecer inmutables a los cambios que pueden afectarles, porque eso correspondería a una aceptación por inactividad.

¹²⁸ **NAVA Gomar, Salvador**, LUNA Pla Issa, VILLANUEVA Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*, Op.cit. p. 43.

¹²⁹ RODRÍGUEZ Prats, Juan José, *Desencuentro y Parálisis en el Congreso mexicano* Op.cit. p. 349

Roberto Saba apunta que *“dar poder al pueblo para que decida cuestiones publicas directa o indirectamente sin darle la posibilidad de conocer toda la información necesaria para decidir, conduce a un proceso de toma de decisiones imperfecto que puede arrojar resultados fuertemente dañinos para la comunidad...El derecho a la información es, en consecuencia, una precondition del sistema democrático y del ejercicio de la participación política de la ciudadanía”*¹³⁰

Las facciones no triunfan sino por la indolencia de las mayorías. Si no hay en la ciudadanía un espíritu de lo público o existe apatía por las acciones del gobierno, se deja que nuestros representantes hagan lo que quieran obedeciendo solamente a intereses particulares sin guía de su actuar o teniendo la guía sin sanción por incumplimiento.

Dentro de la esfera mexicana de la ya referida ENCUP 2008 se puede obtener la siguiente información:¹³¹ el 60 por ciento de los ciudadanos dijo tener poco o nada de interés en la política. Lo anterior puede estar vinculado a que alrededor de la mitad de los ciudadanos dijeron estar de acuerdo con que *“la política es a veces tan complicada que las personas como usted no entienden lo que sucede”*, y con que *“a las personas del gobierno no les interesa mucho lo que las personas como usted piensan”*.

En relación con el interés ciudadano en la política, la grafica 3.4 del Informe de la ENCUP 2008 muestra cierta diferencia entre México y el promedio mundial. Mientras que en México alrededor de la tercera parte de los encuestados en 2008 dijo interesarse mucho o algo en la política, a nivel mundial, entre 2005 y 2008, 44 por ciento de los ciudadanos afirmó lo mismo. Al parecer, el interés que los mexicanos tienen en la política es menor que para el resto del mundo.¹³²

¹³⁰ SABA, Roberto, *El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno*, Derecho Comparado de la Información, México, Núm. 3, enero-junio de 2004, p.158.

¹³¹ Ver información del Anexo 1, que contiene un resumen respecto de los resultados de la ENCUP referentes a democracia, participación ciudadana, confianza parlamentaria y partidos políticos.

¹³² Ver Anexo 1.

Cabe señalar que actualmente sí existe participación ciudadana dentro de la política mexicana, es decir, intervención de los sujetos sociales en los asuntos públicos; el problema es que ha estado restringida sobre todo a la elección popular, lo cual resulta insuficiente. Y en los casos donde se realizan consultas a la ciudadanía, los sujetos que alcanzan a hacer valer sus intereses son las grandes empresas y/o medios de comunicación que, en razón de su poder, copan informalmente los espacios públicos.

Hoy cedidos en nuestro trabajo diario y en busca solo de beneficios próximos, abandonamos el derecho de exigir, de construir en conjunto un futuro que puede traer un mayor beneficio a largo plazo, conformándonos con las quejas en pequeñas pláticas personales que nada impactan en la vida política. La responsabilidad de los votantes va más allá de emitir su voto cada tres o seis años. Su participación para exigir cuentas es indispensable para que nuestra democracia electoral sea a la vez una democracia gobernable y que resuelva los problemas cotidianos de la población.¹³³

Por lo que respecta al Congreso de la Unión es importante resaltar que ahí es donde puede aparecer de forma más directa la participación ciudadana, ya que es ahí donde se encuentra una mayor representación. José María Marván apoya la importancia de la participación ciudadana al sostener que el control de los gobiernos depende de la capacidad de los ciudadanos para sancionar y/o recompensar a los políticos, por lo que es importante la participación ciudadana para mejorar el desempeño de los legisladores en México.¹³⁴

El perfeccionamiento del trabajo del Congreso se dará cuando los ciudadanos, informados, adecuadamente, utilicen herramientas proveídas por Estado para expresarse y en caso de no ser escuchados premiar o castigar a quien ocupa los cargos públicos. Solo así, con la participación de los ciudadanos, se puede contar

¹³³ UGALDE, Carlos, *Rendición de cuentas y Democracia el caso de México*, Op.cit, p. 54.

¹³⁴ RODRÍGUEZ Prats, Juan José, *Desencuentro y Parálisis en el Congreso mexicano*, o Op.cit. p.292

con un marco jurídico sólido, legítimo, que proteja sus intereses y permita mejorar sus condiciones de vida, fin último de cualquier ley.¹³⁵

Como ya lo hemos señalado la información es necesaria para conseguir confianza en una institución, pero también es precisa para que exista participación ciudadana. Si el ciudadano no está enterado de las acciones del Congreso no le interesará participar en ellas. No es posible pedirle a la ciudadanía que se interese o confíe en algo que no conoce, de hecho, como ya se mencionó anteriormente, su reacción primera será desconfiar de lo desconocido. Las sociedades que son más informadas, esperan mejores decisiones de sus legisladores, y a su vez se vuelven más exigentes, no se conforman con discursos y promesas, consiguiendo mejores instituciones que realmente representen los intereses de la ciudadanía.

Por ello falta establecer un vínculo eficaz entre el Congreso y la opinión pública, este canal de comunicación debe madurar por la vía de un trabajo compartido entre la institución parlamentaria y ciudadanía, la primera deberá dar a conocer su información y los segundos deberán ejercitar el derecho a conocer el actuar de sus legisladores.

Hay fuentes de información privada que a los ciudadanos sirve para dar seguimiento al ejercicio del cargo parlamentario, y para acercarse a conocer los temas y resoluciones del interés nacional que en el Congreso se debaten, pero éstas no provienen del Congreso, sino a través de organizaciones no gubernamentales o instituciones privadas de investigación, pero son desconocidas por la mayoría de la población. Así mismo también existen en el sitio de Internet del Congreso datos estadísticos y acceso a cierta información parlamentaria. Esto es un avance pero es limitado, quien debiera realizar una verdadera publicidad y difusión de su actividad es en primer término el Congreso y no solo limitándose a ponerla en los medios electrónicos sino a buscar nuevos canales y medios para hacérsela llegar a un número mayor de población.

¹³⁵ CORTÉS Koloffon, Antonio, *Transparencia y Acceso a la Información en el Proceso Legislativo* Op.cit, p 118.

La información que provenga de los canales legítimos de comunicación, de la transparencia y rendición de cuentas, irá formando una cultura parlamentaria, cultura de que hoy carecemos. La cultura que se vaya consiguiendo tanto para legisladores y como para los ciudadanos debe impulsar a un debate de mayor calidad; a un discurso diferente que sea veraz y verificable, despojado de mitos y prejuicios que perjudiquen la toma de decisiones en aras de beneficios particulares. La cultura parlamentaria requiere de la voluntad política de todos los involucrados, desde la clase política profesional, los partidos políticos, los distintos sectores, hasta la ciudadanía, que tiene que estar más dispuesta a la participación para sancionar o premiar a quienes, conforme a su criterio, cumplan sus deberes ¹³⁶

Es un hecho que en la medida en que la sociedad mexicana esté mejor informada y mientras más participe en la elaboración de las normas que rigen al país, mejores serán nuestras leyes y mayor será el beneficio para nuestra democracia. De ahí la importancia de que el proceso legislativo sea transparente y se permita la participación de los interesados.

El trabajo parlamentario mexicano debe estar orientado a la permanente vinculación con los ciudadanos e instituciones, para ello se necesita de normas que faciliten la participación activa de la comunidad en la toma de decisiones. Ya que acontece ante la falta o imposibilidad de acceder a la información relativa a las decisiones de Estado, el ciudadano relaja o simplemente abandona su rol fiscalizador, volcándose irrevocablemente al ámbito de su vida individual. El escaso acceso a la información no ha permitido que los electores conozcan el trabajo que realizan los parlamentos y menos aún que rindan cuentas de sus actos. ¹³⁷

Con los actuales debates sobre democracia y sobre su calidad se ha deducido que entre mejores sean los representantes en su ambiguo rol de intermediarios

¹³⁶ RODRÍGUEZ, Prats, Juan José, *Desencuentro y Parálisis en el Congreso mexicano* Op.cit., p.61.

¹³⁷ **NAVA Gomar, Salvador**, LUNA Pla Issa, VILLANUEVA Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*, op.cit, p. 115.

entre los ciudadanos y sus preferencias, la calidad de la democracia será mayor.¹³⁸ Debemos entender que un elemento importante de la democracia es que las actividades de los gobernantes sean vigiladas por los ciudadanos, pero para que esto funcione la información debe ser transparente y con visión de rendición de cuentas, siendo uno de ellos los medios para mejorar el desempeño y obtener confianza y legitimidad en su actuar.

¹³⁸ CANSINO Cesar y COVARRUBIAS Israel, Cord, *Por un Democracia de Calidad, México después de la Transición*, Centro de Estudios de Política Comparada, México, 2007, p. 77.

CAPITULO IV. REDICIÓN DE CUENTAS Y DESEMPEÑO DEL PODER LEGISLATIVO.

IV. 1 Rendición de Cuentas

El término rendición de cuentas debe tomarse como una traducción inexacta del término anglosajón *accountability*: que significa ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; en pocas palabras ser responsable ante alguien de algo. En la lengua española se carece de un término adecuado que exprese con nitidez la acepción anglosajona del mismo y, ante la ausencia de mejores opciones, se usa cada vez más el término “rendición de cuentas”¹³⁹

La idea *accountability* en el gobierno representa la potestad de asegurar que los funcionarios públicos y/o representantes populares sean agentes evaluados por sus actividades en ejercicio de sus funciones, desde la obligación de informar y explicar sus decisiones hasta la posibilidad de ser eventualmente sancionados o recompensados por ellas. La noción de *accountability* encierra dos dimensiones: la legal y la política.

La primera de ellas se refiere a elementos institucionales diseñados para asegurar que las actividades de los sujetos evaluados estén dentro del marco regulatorio aplicable. La segunda dimensión se refiere a la capacidad de los representados para hacer que las decisiones y actividades de los representantes populares y/o funcionarios públicos se adecuen a sus requerimientos.

Otra visión es la de Andreas Schedler¹⁴⁰, que señala que *accountability* se caracteriza por un doble significado:

- 1) Responsabilidad (*answerability*), la obligación de informar, explicar y justificar sus actos. Implica el derecho de ciudadano de recibir información y la obligación de los funcionarios y políticos de promoverla.

¹³⁹ UGALDE, Carlos, *Rendición de cuentas y Democracia el caso de México*, Op.cit, p. 9.

¹⁴⁰ Referido por PARDINAS, Juan E., *Apuntes sobre la rendición de cuentas*, Revista Bien común 10, 114, junio, 2004, México, p. 10.

- 2) *Enforcement*, la capacidad de las entidades receptoras de la rendición de cuentas de imponer sanciones a los servidores públicos que abusen de sus cargos y/o violen ciertas normas de conducta. Implica hacer cumplir la ley y sancionar a los gobernantes y representantes que la transgredan o incumplan su mandato.

Para el desarrollo de este trabajo se utilizará el término de rendición de cuentas con las mismas características y dimensiones que los dos anteriores autores señalan para el término *accountability*: la obligación de informar y justificar por parte de los políticos, en conjunto con la capacidad de los ciudadanos de sancionar o recompensarlos, dependiendo que tanto se adecuaron a sus requerimientos.

La rendición de cuentas es la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que se aplica sanciones en caso de incumplimiento.¹⁴¹ La rendición de cuentas implica que los representantes populares respondan ante los representados sobre el uso de sus facultades y responsabilidades.¹⁴²

Vía la rendición de cuentas los particulares se vinculan con los funcionarios y representantes en el ámbito político para enjuiciarlos críticamente, avalado o rechazando sus acciones, actos o programas, por lo que es importante destacar el papel de las sanciones en el concepto de rendición de cuentas. Para James Fearon, una persona X rinde cuentas a otra persona Y, si dos condiciones se cumplen. Primero, hay un entendimiento de que X está obligada a actuar en nombre de Y. Segundo, Y está facultada por reglas formales o informales para sancionar o premiar a X por su desempeño en esta capacidad.¹⁴³

¹⁴¹ NAVA GOMAR, Salvador, LUNA Pla Issa, VILLANUEVA Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*, Op.cit, p. 20.

¹⁴² RODRÍGUEZ PRATS, Juan José, *Desencuentro y Parálisis en el Congreso mexicano* Op.cit. p.125

¹⁴³ UGALDE, Carlos, *Rendición de cuentas y Democracia el caso de México*, Op.cit., p. 13.

Específicamente en el ámbito del Poder legislativo se debe entender como rendición de cuentas parlamentaria a aquella obligación de todos sus integrantes de informar, explicar y justificar sus actos relacionados con el ejercicio de sus funciones, a la población en general, y a su vez es el derecho de los ciudadanos para que dichos integrantes del Poder Legislativo tengan responsabilidad frente a ellos respecto del uso de sus facultades evitando incumplimientos, indiferencias, desinterés, error, incompetencia o engaño.

En el ámbito de la rendición de cuentas existe una vertiente de obligación hacia los agentes públicos y un vertiente de derecho en los ciudadanos. Esta segunda vertiente es un derecho sancionador que, en primera instancia es a través del voto, pero esa sanción es muy débil en México por el esquema institucional¹⁴⁴ además de la falta de información respecto del Poder Legislativo, lo cual explica el porque de la debilidad del ciudadano frente al actuar de los legisladores.

El votante queda con la posibilidad de hacer rendir cuentas al representante durante las elecciones pero no durante el ejercicio de su periodo legislativo o posterior a él. El uso de términos rendición de cuentas remite a significados como entregar información y justificar actos pero también debe tener en cuenta la sanción.

En toda relación de rendición de cuentas correctamente implantada, un agente del Estado ofrece una evaluación de sus tareas públicas a actores que legalmente tienen la capacidad de demandar esas cuentas e imponer sanciones al funcionario. Así, la rendición de cuentas implica no sólo la capacidad de informar sino también el compromiso de hacerlo de forma continua. En virtud de lo anterior, no podemos asumir que se garantice eficazmente la rendición de cuentas entre dos actores cuando no existe obligación legal para ello.¹⁴⁵

La rendición de cuentas reduce los riesgos que inevitablemente conlleva todo proceso de representación, incluida la confianza. Si la confianza ciudadana es

¹⁴⁴ Elementos que se revisaran en el próximo capítulo como los son la falta de preparación de los legisladores, la falta de mecanismo de reelección, incompatibilidades parlamentarias etc.)

¹⁴⁵ CASAR, María Amparo, MARVÁN Ignacio y PUENTE Khemevirg, *A quien rinde cuentas el poder legislativo*, Op.cit., p. 4.

traicionada por sus representantes o estos últimos utilizan el poder otorgado para su propio beneficio o simplemente no acorde con los intereses ciudadanos, el sistema representativo permite la activación de un conjunto de dispositivos institucionales orientados a castigar al representante; y viceversa, si funge cabalmente con su cargo y así lo aprecia la ciudadanía, existen mecanismos para recompensarlo. Para que dichos mecanismos funcionen adecuadamente el sistema le debe asegurar al ciudadano la existencia de una red de información institucional para ir evaluando a lo largo del periodo de representación, generándole una mayor confianza y convicción de que en él reside la soberanía.

Con una rendición de cuentas bien instrumentada, con elementos institucionales *a priori* (principios regulatorios, preparación de los legisladores, conocimiento del Poder Legislativo, transparencia, participación ciudadana, incompatibilidades parlamentarias) y *a posteriori* (sanciones y recompensas) el mandato representativo se encontrará realmente bajo la supervisión de una combinación de mecanismos formales e informales orientados a lograr que los representantes actúen responsablemente y teniendo en cuenta los intereses de los representados, y así se obtendrá un buen desempeño legislativo y la tan ansiada y comentada confianza.

IV.1.1 Rendición de cuentas vertical y horizontal

Habiendo revisado de forma general la rendición de cuentas es importante analizarla más a fondo desde sus dos modalidades: la vertical y la horizontal, para poder apreciar como se aplicarían cada una de ellas a la institución que ejerce el Poder Legislativo en México.

Guillermo O'Donnell a partir de una metáfora espacial clasificó la rendición de cuentas en horizontal y vertical. La rendición de cuentas horizontal (*horizontal accountability*) remite a la idea del control o equilibrio entre los poderes del Estado, entre aquellos que se encuentran en un mismo nivel jerárquico; una rendición de cuentas vertical (*vertical accountability*) permite que sea la sociedad quien ejerce un control a las acciones del estado, esto es entre agentes de

diferentes niveles jerárquicos. Para que esta última se dé deben existir participación política ciudadana de la manera más activa posible. Esta segunda modalidad tiene una subdivisión en dos perspectivas: la social y la electoral.

Rendición de cuentas horizontal

La rendición de cuentas horizontal implica la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados y autorizados, y de hecho dispuestos y capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria, hasta sanciones penales o una destitución, en relación con actos u omisiones de otros organismos del Estado, que puedan calificarse, en principio, como ilícitos.¹⁴⁶

Esta modalidad de rendición de cuentas implica la vigilancia de los órganos del Estado por parte de otras instituciones, también estatales, dotadas de autonomía para ejercer funciones de fiscalización. Legislativo, Ejecutivo y Judicial y otras instituciones autónomas, en los diferentes ámbitos de gobierno, deben rendirse cuentas entre sí. La rendición de cuentas es horizontal en tanto se desarrolla entre instituciones del mismo nivel jerárquico, pero independientes entre sí.

En este caso ningún poder se impone sobre los demás y ello produce balance. Si algún poder, teórica y constitucionalmente, tuviera facultades para regular el ejercicio de los otros poderes, el principio de pesos y contrapesos se debilitaría y la rendición de cuentas horizontal sería unidireccional (vertical) y terminaría por facilitar la arbitrariedad y la discrecionalidad del poder más fuerte. El hecho de que exista similitud o equidad de poder no quiere decir que no se pueden fiscalizarse o sancionarse entre ellos, sino que en casos específicos con procesos institucionalizados y regulados cada uno debe tener facultades de acción como supervisión, amonestación, sanciones penales o económicas, y en algunos países hasta la revocación del mandato.

¹⁴⁶ O'DONNELL, Guillermo, *Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías*, Nueva Sociedad No. 152 Noviembre-Diciembre 1997, pp. 143-167, http://www.nuso.org/upload/articulos/2645_1.pdf p. 13.

Por lo tanto para el ejercicio efectivo de la rendición de cuentas horizontal es necesario una igualdad de condiciones de las instituciones a aplicarla de modo que ningún actor sea tan poderoso como para decidir por sí mismo el proceso de la rendición de cuentas de principio a fin.

El voto de los electores, así como la labor de las agrupaciones ciudadanas y de los medios de comunicación son instrumentos que complementan la rendición de cuentas horizontal para el propósito de que el gobierno rinda cuentas. Aquí un papel importante para la activación de los mecanismos de rendición de cuentas horizontal son las demandas sociales y la cobertura periodística, especialmente si son abundantes y se refieren a asuntos que son importantes para la opinión pública. Una institución al enterarse que otra está faltando a sus obligaciones, y verificando que esté entre sus atribuciones intervenir, buscará activar los mecanismos de rendición de cuentas horizontal

Sin embargo, esos acontecimientos no necesariamente activan procedimientos públicos apropiados, aun cuando los exija la legislación existente.¹⁴⁷ Es por ello que en esos casos la rendición de cuentas vertical cobra vital importancia y más cuando existen mecanismos que permiten ayudar a las elecciones en su calidad de sanciones y recompensas.

Rendición de cuentas vertical

La rendición de cuentas vertical es una rendición entre desiguales, y esta es la mejor aplicable al Poder Legislativo, por ser el poder que al representar a la ciudadanía solo puede ser fiscalizado por ella.

La rendición de cuentas vertical de acuerdo a O`Donnell se subdivide en dos: la electoral y la social. La primera se refiere a las elecciones como mecanismos para estimular la responsabilidad de los gobiernos. La segunda es ejercida por agrupaciones organizadas y medios de comunicación, y descansa en medidas basadas en la crítica ética y pública. La segunda puede tener efectos en la

¹⁴⁷ O`DONNELL, Guillermo, *Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías* Nueva Op. cit. p.3.

primera, derivado de una crítica objetiva, las preferencias electorales pueden cambiar.

Retomando la vertiente electoral cabe establecer que aunque el voto ciudadano en la mayoría de los casos carece de efectos directos y de sanciones en caso de que un gobernante no cumpla sus promesas de campaña durante su encargo, sirve para advertir a los gobernantes y legisladores que un ejercicio incorrecto del mandato o representación tiene consecuencias en caso de que en el futuro quiera ocupar algún cargo de elección popular. Esto tiende a estimular un mejor desempeño de sus funciones.

En el ámbito de aplicación del presente trabajo si los legisladores actúan de cierta manera que sea considerada como irresponsable, el elector tiene la facultad de colocar a otro partido con mayor número de curules en el próximo periodo. En adición, si la reelección es una posibilidad el voto se fortalece como incentivo para obligar a sujetarse al marco legal y los requerimientos de la población.

La otra vertiente de la rendición de cuentas vertical permite exhibir y descalificar al gobierno por determinadas acciones, lo cual constituye el cuerpo de la sanción y a su vez esas sanciones se pueden transformar en un castigo en las urnas. La rendición de cuentas vertical social sólo cuenta, en primera instancia, con sanciones morales o simbólicas, pero pueden estimular la ulterior activación de mecanismos de rendición de cuentas vertical electoral y hasta horizontal.¹⁴⁸ La rendición de cuentas vertical social está basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Sin embargo, el riesgo está en que los medios con frecuencia denuncian y acusan sin sustento y evidencia suficientes, lo cual permite que puedan desvirtuar la rendición de cuentas y causar daño moral.

La rendición de cuentas vertical en conjunto es ejercida siempre y cuando se cuente con la información suficiente para evaluar el desempeño de su representante, su legislador, o del cuerpo representativo. Cuando no se cuenta

¹⁴⁸ UGALDE, Carlos, *Rendición de cuentas y Democracia el caso de México*, Op.cit, p. 32.

con esa información, cuando no está disponible o cuando no se garantiza ese derecho, la rendición de cuentas no es posible y, en consecuencia, como ya se denunciado en esta tesina, la democracia se debilita. Por ello, garantizar el acceso a la información pública es el punto de partida del ejercicio de una rendición de cuentas efectiva en la democracia contemporánea.¹⁴⁹

IV. 1.2 Justificación en el Congreso mexicano

La existencia de mecanismos de rendición de cuentas implica costos de tiempo y dinero: adquirir información, procesarla y corroborarla, invertir recursos humanos y financieros para que el Congreso mexicano informe a la opinión pública de sus actos, que puede ser mediante informes electrónicos, informes vía medios de comunicación periódicos, elaboración de la cuenta pública, entre otros, es por ello importante resaltar su justificación y la necesidad de que existan mecanismo positivos para realizarla.

La rendición de cuentas implica la existencia de información imperfecta y opacidad, actualmente existente en nuestro Poder Legislativo. Si la información fuera entendible, completa y transparente, no habría necesidad de instituciones que vigilen la rendición de cuentas porque los electores sabrían todas las consecuencias de cada opción de política y conocerían el detalle el desempeño de los políticos y gobernantes.¹⁵⁰ La preocupación por controlar y vigilar el poder se basa en el temor de que las pasiones humanas pueden cegar a los hombres y hacerlos susceptibles de la ambición y de pervertir el poder, apoyándose en el ocultamiento de la información para no ser descubiertos. Es evidente entonces que la falta de rendición de cuentas favorece la corrupción.

La rendición de cuentas se ha constituido en elemento central de las democracias representativas contemporáneas debido que permite controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan el mandato hecho por la ciudadanía.

¹⁴⁹ CASAR, María Amparo, MARVÁN Ignacio y PUENTE Khemevirg, *A quien rinde cuentas el poder legislativo*, Op.cit, p. 7.

¹⁵⁰ SHEDLER, Andreas referido por UGALDE, Carlos, *Rendición de cuentas y Democracia el caso de México*, Op.cit, p. 24.

La ausencia de rendición de cuentas deteriora un principio básico de la democracia: el control ciudadano al que está sujeto el poder político. John Stuart Mill I evocó su importancia al señalar:

Tan importante es que los electores designen a un representante más instruido que ellos como que este individuo más ilustrado sea responsable hacia ellos [...] El hombre de conciencia y de talento reconocidos debería exigir plena libertad de obrar según lo que estima mejor, no supeditándose a otras condiciones. Pero los electores tiene derecho a saber cómo piensa obrar, según qué opiniones se propone dirigir su conducta en todo lo que se refiere a su deber político.¹⁵¹

La inexistencia de rendición de cuentas en el Congreso Mexicano ha producido como se ha expuesto una percepción general de una vida democrática de muy baja calidad, y como se preciso en el capítulo tercero las peores consecuencias de ello les que se experimenta una pérdida de legitimidad y confianza, lo que a su vez afecta más la capacidad de gobernar y la estabilidad política y económica, convirtiéndose esto en un círculo vicioso que afecta cada vez mas a nuestra sociedad.

Como lo he referido la rendición de cuentas es solo uno de los mecanismos que actúa en el engranaje del desempeño parlamentario, por lo que para su óptima implementación en el sistema mexicano son necesarias modificaciones al orden institucional del Congreso, e inclusive son necesarias modificaciones a otros elementos no relacionados con la rendición de cuentas para que en conjunto ayuden a mejorar el desempeño del Poder Legislativo.

IV.2 Transparencia

La transparencia y la rendición de cuentas son conceptos que guardan estrecha relación. La rendición de cuentas como ya señalamos implica que los representantes populares respondan ante los representados sobre el uso de sus

¹⁵¹ STUART Mill, John, *Del gobierno representativo*, Tecnos, Madrid, 1985, pp. 140, 145.

facultades y responsabilidades. En cambio la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías.¹⁵² María Marván Laborde precisa esta distinción de la siguiente manera:

La transparencia y la rendición de cuentas están aliadas pero no deben confundirse. El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones. Y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y ser sujeto de escrutinio público. Con la rendición de cuentas nos aseguramos que las autoridades se responsabilicen ante alguien de sus actos. Con la rendición de cuentas nuestros representantes se comprometen a comunicarnos por qué si o por qué no cumplieron sus promesas o atendieron nuestras demandas. La transparencia ataca la discrecionalidad y la corrupción. La rendición de cuentas es una herramienta útil para castigar gobernantes ineficaces o deshonestos y premiar a quienes muestran pericia para atender los intereses de sus electores dentro del marco de la ley.¹⁵³

La transparencia no implica un acto de justificarse ante un destinatario específico, elemento importante en la rendición de cuentas tanto horizontal como vertical. La transparencia busca que los entes públicos y sus actividades sean más conocidos, que los gobernados puedan saber lo que hacen y, con ello, ganarse su confianza, o al menos que no desconfíen tanto de su actuar. La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público. La rendición busca que expliquen si su actuar está apegado a derecho y guiado por los intereses ciudadanos, la transparencia no llega a esos efectos.

Cuando se habla de transparencia, no significa solamente exponer cifras, datos, referencias y graficas cuantitativas complejas, sino que la misma apunta principalmente a información precisa y clara para la toma de decisiones, y si

¹⁵² MARVÁN Laborde, María, *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno*, Op.cit, p. 9.

¹⁵³ Ibidem, p. 10.

existen los mecanismos se pase posteriormente a una rendición de cuentas. Cabe señalar que puede existir una buena transparencia sin rendición de cuentas pero no una buena rendición de cuentas sin transparencia. La transparencia significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en esa decisión y su aplicación, está accesible, son claros y se comunican al público en general.¹⁵⁴

El esquema representativo puede reducirse a una relación de *supra* subordinación entre mandantes y mandatarios, por lo tanto la comunicación y la información se presentan entonces como elementos indispensables para la su existencia. Siendo la información del actuar de los mandatarios la materia de la transparencia y los medios como llega a los ciudadanos, la comunicación. La justificación y responsabilidad son la materia de la ya analizada rendición de cuentas.

Analizada la diferencia entre un concepto y otro, es preciso explicar brevemente la importancia de la transparencia en general y en el actuar legislativo. Miguel Carbonell señala que *“una democracia requiere de un funcionamiento transparente y responsable por parte de los poderes públicos; esto significa que los ciudadanos deben tener la capacidad jurídica de conocer en todo momento la conducta de sus gobernantes”*.¹⁵⁵

Todo ciudadano tiene el derecho a conocer qué es lo que hacen aquellos a quienes se les ha otorgado el poder para que gobiernen o para que tomen las decisiones a nombre de ellos. Al ser este un derecho pilar de la democracia contemporánea, se ha buscado en estos últimos años de apogeo no solo el reconocimiento constitucional de ese derecho sino que los mecanismos y sistemas de acceso a él sean efectivos.

La transparencia se justifica en que los integrantes del gobierno tienen intereses propios que con frecuencia difieren de las preferencias de los votantes. Sin

¹⁵⁴ **NAVA Gomar, Salvador**, LUNA Pla Issa, VILLANUEVA Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*, Op.cit, p. 20.

¹⁵⁵ CORTÉS Koloffon, *Transparencia y Acceso a la Información en el Proceso Legislativo*, Op.cit., p 22.

transparencia dichos integrantes cuentan con la posibilidad de desviarse del interés ciudadano y actuar solo en beneficio propio, sin ser descubiertos.

Por lo que respecta al Poder Legislativo a fin de fortalecer la institucionalidad democrática es imprescindible que la sociedad tenga conocimiento no solo de los proyectos legislativos que emprenden las distintas bancadas, sino del conjunto de actividades que implica la función legislativa y, en especial, respecto del presupuesto que tienen asignado.¹⁵⁶

La transparencia adquiere su mayor relevancia en el órgano representativo por excelencia: no hay un vínculo más cercano entre la población y sus representantes que aquel que se da en el Poder Legislativo, por lo que la información producto de su desempeño es de gran relevancia para la ciudadanía.

Un parlamento sin publicidad no tiene mucho sentido pues se desvincula de la sociedad inclusive con posibilidades de llegar a tal grado de que la ciudadanía no lo considere un órgano representativo de sus intereses (situación mexicana). O teniendo un gasto fuerte en publicidad, ésta no contribuye a informar de manera real o de la forma adecuada sea cae en el mismo supuesto anterior.

La información que proporciona el Poder Legislativo a través de sus medios de difusión e información en muchos casos depende más de la buena voluntad de los legisladores, que de alguna norma que los obligue u obligándolos es tan flexible que dicha actividad se realiza de forma muy subjetiva, buscando solo publicitarse con información sesgada

En México durante mucho tiempo se tuvieron gobiernos opacos porque su información era inaccesible, restringida y, con frecuencia, los funcionarios no estaban obligados a proporcionarla. Hoy se vive una transición hacia una más amplia y mejor transparencia, hoy la información debe ser de acceso libre y público, para que cualquier ciudadano, organización o partido político pueda

¹⁵⁶ POOT, Grajales, Carlos Miguel, *Institución presidencial y pluralidad política en el Congreso*, Op. cit., p 58.

conocer el funcionamiento de las instituciones públicas y en su caso detectar irregularidades.

Derivado de lo establecido en el primer párrafo del artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se creó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, misma que en su artículo tercero obliga a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los organismos constitucionales autónomos. Sin embargo, solo el primer capítulo le es aplicable al Poder Legislativo, todos los procedimientos para obtener la información así como para sancionar en caso de incumplimiento no le aplican. Esta ley va mayormente dirigida a los órganos de la Administración Pública Federal.

En su artículo 61 de la Ley antes referida establece que los Poderes Legislativo y Judicial, así como los organismos constitucionales autónomos deben de expedir sus propios reglamentos para garantizar la exacta observancia y aplicación de las disposiciones contenidas en la misma. Dejando así a su arbitrio esta obligación constitucional.

Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 61 anteriormente mencionado, cada una de las cámaras que integran el Congreso de la Unión determinó elaborar, por separado, su propia reglamentación¹⁵⁷.

A pesar de la normatividad que las propias cámaras han emitido en los hechos lo que está disponible al público son las iniciativas, dictámenes, minutas y decretos, además del Diario de los Debates y la Gaceta Parlamentaria, sin embargo no se hace pública la votación en comisiones, lo relativo a la distribución y ejercicio del presupuesto y las actividades individuales de los legisladores. Desde el momento

¹⁵⁷ El 6 de abril del 2009 se publicó el Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados, el cual abrogó a su antecesor el Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la Cámara de Diputados publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 2003, que obliga a la propia Cámara a tener disponible al público toda la información legislativa que se genere.

El 30 de abril del año 2003, el pleno del Senado de la República aprobó el Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores, el cual tiene por objeto regular la aplicación de dicha ley en el Senado de la República.

en que una iniciativa es turnada para su estudio y dictamen a alguna comisión o comisiones, hasta aquel en que se aprueba o rechaza en el pleno, existe un vacío desconocido. A este respecto, como ya hemos señalado en capítulos anteriores el trabajo en comisiones es muy importante en la actividad legislativa, por lo que transparentar es de suma importancia.

Es cierto que existe un canal de televisión que transmite las sesiones del pleno en vivo y, ocasionalmente, algunas reuniones de comisiones, sin embargo, se hace a través de sistema de televisión por cable, al cual no toda la población tiene acceso.

Como ejemplo de medios más efectivos de transparencia en Estados Unidos de América las audiencias y reuniones de comisiones son transmitidas en vivo vía Internet, además de que una transcripción por escrito puede ser consultada posteriormente. El trabajo de las comisiones en el Congreso de los Estados Unidos, tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado es ampliamente difundido, además de que existen mecanismos para que la sociedad y los interesados participen en las discusiones y aporten ideas y opiniones.¹⁵⁸

El Poder Legislativo mexicano vive una situación difícil por lo que este órgano se debe desempeñar con la mayor transparencia en su trabajo para lograr vincularlo con la opinión pública. El Congreso debe deliberar públicamente y difundir con el mayor vigor posible los debates para que los interesados externen sus criterios y preferencias. A mayor comunicación entre ciudadanía y representantes populares, más rendición de cuentas, más conocimiento, mas confianza y mejor desempeño, creando así el círculo virtuoso.

Cabe establecer que las leyes pueden obligar a los gobernantes a informar de sus actos, pero si resulta difícil comprobar esa información, no se encuentra accesible de forma sencilla o no es entendible para el ciudadano promedio, realmente no existe transparencia. Mientras más se conozca cómo funcionan las instituciones, cómo se toman las decisiones, cómo actúan sus integrantes, menos

¹⁵⁸ CORTÉS Koloffon, *Transparencia y Acceso a la Información en el Proceso Legislativo*, Op.cit., p. 67.

posibilidades habrá de que sus funcionarios incurran en actos indebidos, porque saben que están siendo vigilados y que, en caso de ser descubiertos serán sancionados.¹⁵⁹

Unas últimas consideraciones de la transparencia serían:

- a) En principio toda la información pertenece al público y debe ser del dominio público a menos que existan razones para mantenerla reservada.
- b) La transparencia no es publicitarse como se acostumbra, el gobierno tiene que informar de manera objetivas sus decisiones y su actuar, la información debe ser accesible, comprensiva, relevante y de calidad.
- c) La generación de información tiene que ser constante y no implica por sí misma un acto bondadoso de los legisladores, sino que es un mínimo de los gestores democráticos.¹⁶⁰

IV. 3 Desempeño de los legisladores en México

Pasando al último punto del presente capítulo, es necesario revisar que después de una transparencia y una rendición de cuentas, hay que hacer una evaluación para llegar a conclusiones y así realizar acciones tendientes a mejorar el desempeño de nuestra institución legislativa.

Para consolidar la democracia, es menester el buen desempeño de sus instituciones. Toda institución se legitima en función de su respuesta a las expectativas y a los mandatos de los representados. Por lo tanto, debe ser periódicamente evaluada para revisar si sus actividades cumplieron.

Cuando una persona recibe sus facultades para llevar a cabo las tareas de representación, ésta conlleva expectativas sobre desempeño y los resultados a obtener, por lo tanto supone la verificación y evaluación de dichos factores por parte de quien las otorgo. Valdez referido por Rodríguez Prats señala:

¹⁵⁹ Ibidem p. 11.

¹⁶⁰ **NAVA Gomar, Salvador**, LUNA Pla Issa, VILLANUEVA Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*, Op.cit., p. 22.

En una democracia funcional el control del poder involucra a todos los órganos del poder e implica que el ejercicio de éste sea *verificable*, para que se pueda comprobar lo que cada quien ha hecho; *responsable*, para que se pueda sancionar a quién infrinja su deber; *razonable*, para que no se impida el cumplimiento de las asignaciones; *renovable*, para que no se interrumpa la capacidad creativa de las instituciones; *revisable*, para que se puedan corregir los errores, y *equilibrable*, para que no haya predominación que perjudiquen el único poder supremo, que es el de los ciudadanos.¹⁶¹

Al contrario de cómo sucede con el poder Ejecutivo, que necesita ofrecer una plataforma clara y unificada, con objetivos susceptibles de ser medidos y puede tomar decisiones de manera autónoma, el poder Legislativo toma decisiones de manera colegiada y a través de arreglos entre los grupos parlamentarios; lo cual dificulta llevar a cabo una evaluación asertiva de la institución.¹⁶²

En el contexto mexicano, la situación señalada en el párrafo que antecede, junto con el escasa información existente, hace que el ciudadano evalúe al Congreso con base en criterios subjetivos que dependen en gran medida de intereses individuales o de grupo, ni si quiera recordando las promesas de campaña o los valores partidarios por los cuales votaron en un principio.

En cuanto a su función de control ante el Ejecutivo resulta difícil medir la eficacia del Poder Legislativo porque muchas veces es más lo que impide hacer en el terreno de las políticas que considera inadecuadas, que lo que hace conforme a las atribuciones concedidas por las leyes.

En adición a lo anterior, el hecho de que las reglas parlamentarias sean imperfectas hace más complicado que su desempeño sea acorde con las expectativas ciudadanas. El desempeño de los legisladores queda sujeto en gran medida a su propia voluntad. Sin ataduras jurídicas sancionables en caso de su violación y sin un vínculo electoral con sus representados que les permita

¹⁶¹ RODRÍGUEZ Prats, Juan José, *Desencuentro y Parálisis en el Congreso mexicano*, Op.cit .p163

¹⁶² Centro de estudios Espinosa Yglesias, *Evaluación del poder Legislativo*, Revista Este País. Tendencias y opiniones 221, Agosto 2009, México, p. 4.

examinar periódicamente su desempeño. Los miembros del Poder Legislativo mexicano son menos proclives a cumplir con sus obligaciones como representantes populares.¹⁶³

Si la mayoría legislativa no ratifica o nombra a los funcionarios a los que están obligados, si no estudia la cuenta pública o la aprueba fuera del plazo establecido, si no otorga partidas presupuestales específicas para asuntos que preocupen a la población o si no impone las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, por mencionar algunos mandatos, más allá del posible voto de castigo a la mayoría, no tiene sanción ni responsabilidad alguna.

La ciudadanía carece de instrumentos legales para evaluar el cumplimiento de las responsabilidades de los legisladores, no solo por la ausencia de un marco jurídico claro sino por la opacidad con que al interior del Congreso las decisiones son tomadas.¹⁶⁴

Ya se precisó que es complicado hacer una evaluación del desempeño legislativo sin embargo viendo su gran relevancia es necesario poder contar con variables cuantitativas (numero de iniciativas presentadas, asistencias, etc.) y cualitativas (efectos logrados, apego a plataformas personales y de partido, etc.) de para poder hacer un acercamiento a dicha evaluación y que la ciudadanía tenga medios para realizarla según sus convicciones.

En principio se necesita transparencia: medios ágiles para poder acceder a información clara, precisa y objetiva; y por otro lado, rendición de cuentas: canales que permitan a los legisladores explicar y justificar e intercambiar impresiones con los ciudadanos respecto de sus decisiones y actividades. Debemos considerar que tanto la transparencia, rendición de cuentas y la evaluación a realizarse, las dos primeras por el propio Congreso y la última por la ciudadanía, deben efectuarse por lo que respecta al Congreso en lo general, por cámara, por comisión, por partido político y por legislador en lo particular.

¹⁶³ RODRÍGUEZ, Prats, Juan José, *Desencuentro y Parálisis en el Congreso mexicano*, Op.cit. p.65.

¹⁶⁴ CASAR, María Amparo, MARVÁN Ignacio y PUENTE Khemevirg, *A quien rinde cuentas el poder legislativo*, Op.cit, p. 29.

Esto debido a que si bien es cierto que el Congreso Mexicano debe ser responsable como institución en general también lo es que puede diferenciarse y diluir la responsabilidad en sus integrantes, por lo que la opinión pública debe medir con gran rigor el desempeño general, colegiado e individual del Poder Legislativo.

Dentro de las variables cuantitativas podremos encontrar el número de asistencias tanto a comisiones como a pleno, investigaciones publicadas, participación en medios y prensa, apego a cumplir plazos perentorios de aprobación, número de iniciativas o asuntos presentados y su factor de éxito (iniciativas presentadas / iniciativas aprobadas).

En cuanto a la presentación de asuntos cabe señalar que en el contexto mexicano la presencia de un gobierno dividido no ha generado una parálisis legislativa, por el contrario, producto de este proceso el trabajo del Poder Legislativo se ha vuelto más intenso que en el pasado¹⁶⁵, sin embargo esto no es sinónimo de un buen desempeño. Es posible que se presenten un número mayor de iniciativas sin embargo, sean aprobadas menos en términos porcentuales y/o reales. (Véase Anexo 2)

En busca de un mayor protagonismo y reconocimiento partidista las iniciativas y en ocasiones hasta los asuntos ya no se presentan solo una vez, sino que hay una tendencia a que cada partido presente su propia iniciativa o punto de acuerdo sobre el mismo asunto, sin profundas discrepancias entre sí, llevando a un escenario de exceso de asuntos por resolver.

Como se puede observar en el Anexo II del presente trabajo no hay una reducción en el trabajo del Poder Legislativo a partir del momento en que el Presidente de la República pierde la mayoría en el Congreso sino al contrario, el número de iniciativas aumenta. Es escaso el nivel de aprobación, existe una

¹⁶⁵ Esto se puede observar en el Anexo 2 del presente trabajo el cual realiza una comparación de los resultados de una legislatura antes del cambio de partido político en el Poder Ejecutivo y la actual legislatura.

cantidad de iniciativas que quedan pendientes y lo más entristecedor es que es ahí donde se pueden encontrar las materias de mayor relevancia para el desarrollo nacional.

En el papel de protagonista del proceso legislativo las circunstancias han cambiado mientras que antes de 1997 las iniciativas presentadas por el Ejecutivo y aprobadas en la cámara de diputados representaban un 80% del total de iniciativas presentadas, a partir de dicho momento este porcentaje se reduce en un 20% siendo los partidos los que toman la iniciativa en la presentación de leyes.¹⁶⁶ También es importante resaltar que los grupos parlamentarios de menor tamaño presentan tasa de eficiencia alta por que su contribución es mínima y la totalidad de la legislación aprobada.

Aun cuando se pueda evaluar el desempeño del Congreso Mexicano en términos cuantitativos, el criterio acerca de la calidad de los productos (puntos de acuerdo, fiscalización y legislación) construidos a través de acuerdos y su proceso se revela necesario para completar el análisis. En las variables cualitativas en donde si podremos apreciar las parálisis legislativas. La parálisis es definida por Benito Nacif como la resistencia del status quo al cambio a pesar de que existe una mayoría que prefiere una alternativa distinta.¹⁶⁷

Es posible que exista un producto respecto de un tema que sea relevante pero no se ataque el problema de fondo, o que simplemente por pugnas entre partidos ni siquiera se discuta el tema o no sean claras las posturas, es por ello que todo tema debe llevarse a discusión y conocer las pros y contras que cada partido tiene respecto de la solución propuesta.

Las variables cuantitativas ayudan, sin embargo el que un legislador, un partido, una comisión, una cámara o el Poder Legislativo en general tenga un promedio de asistencia alto o que se presenten o hasta se aprueben muchas o pocas iniciativas tampoco indica un real nivel de desempeño. Deben analizarse también elementos cualitativos: temas sobre los cuales se legisla y el impacto que ellas

¹⁶⁶ VARELA Guinot, Helena en *Para que sirve el Poder Legislativo*, Op.cit., p. 194

¹⁶⁷ Ibidem, p. 195

traerían a sectores de la sociedad, cumplimiento de promesas de campaña, y apego a valores partidistas. En cuanto a su participación en medios y prensa y los libros e investigaciones que realice tendrán que revisarse respecto del fondo de lo realizado.

Por lo anterior es necesario recurrir a la metodología cualitativa para explicar la relación entre el contenido de la producción legislativa y el papel del Congreso de la Unión como órgano deliberativo de los asuntos públicos. Respecto de este tema Ricardo Toledo Espinoza y Mónica Miguel Cárdenas ofrecen una metodología, a mi parecer bastante acertada, tomando en cuenta las siguientes variables en el proceso legislativo:

1. Alcance.- referente a la trascendencia de la iniciativa (alto, medio o bajo) ejemplos reforma constitucional creación de un a ley reforma de algún articulado, etc.
2. Repercusión.- impacto sobre la ciudadanía, repercusión cubre la opinión pública, utilizando como posible sondeo a la prensa nacional.
3. Debate.- la existencia o inexistencia de posiciones encontradas entre los grupos parlamentarios.
4. Votación.- identificar el acuerdo con respecto a una iniciativa fue unánime o dividido.¹⁶⁸

La calidad de los productos provenientes de las funciones del Congreso de la Unión se puede analizar a través de un filtro que ubique la importancia política de dichos productos. No existe un criterio universal que diga cuales son las leyes más importantes y cuales no, sin embargo, existen por jerarquía las reglamentarias de la Constitución Política y posteriormente las federales y luego las generales.

Los mismos autores señalan que una iniciativa es políticamente importante cuando se somete a altos niveles de conflicto; es decir, aquellas materias donde

¹⁶⁸ ESPINOZA Toledo, Ricardo y MIGUEL Cárdenas Mónica, en *Para que sirve el Poder Legislativo*, p. 221-222

los intereses del Presidente de la Republica y/o la de los grupos parlamentarios entre sí están más opuesto, serán consideradas políticamente más importantes. En cuanto a la actividad legislativa debe vigilarse que la regulación no sea contradictoria, debe transmitir con claridad sus prescripciones, debe poder ser obedecida y aplicada, debe conseguir los objetivos que pretende, con el mínimo coste, y además sus fines deben estar justificados con las necesidades de los ciudadanos. Las leyes aprobadas deben ser positivas, esto quiere decir que sean factibles de observancia y cumplimiento por parte de la población, el sistema jurídico debe ser simplificado, depurando leyes y proceso complicados o contradictorios.

Por lo que el Poder Legislativo en lo general así como sus integrantes en cada nivel de unidad, para aprobar o permitir la discusión de una ley, debe expresar cual es el objetivo medible a corto, mediano y largo plazo, así como los impactos presupuestales y sociales para así poder posteriormente demostrar que las leyes consiguieran los objetivos que pretendían.

Una última variable que mi consideración debe ser tomada en cuenta es el apego de las actividades con la plataforma política presentada en campaña política. Cada legislador y/o partido político debe hacer lo posible por que su agenda llegue al pleno y sea discutida, aun si sus propuestas no son aprobadas por la comisión o el pleno, lo importante, en este caso, es llevar a cabo la discusión pública del asunto y el posicionamiento que, con respecto al mismo, haría cada uno de los grupos parlamentarios en lo general y los legisladores en lo individual.¹⁶⁹

En esencia, el nivel de importancia política de un tema es igual a su nivel de conflicto. La calidad del producto por el nivel de importancia política a su vez, puede servir como parámetro para evaluar el rendimiento del Congreso de la Unión. La importancia política de la ley, el nivel de conflicto, el apego a la plataforma política con la que fueron elegidos, y los objetivos alcanzado a corto y

¹⁶⁹ POOT, Grajales, Carlos Miguel, *Institución presidencial y pluralidad política en el Congreso*, Op.cit., p 62.

mediano plazo son instrumentos para la evaluación del desempeño parlamentario.

El elemento que se basa en tomar en cuenta los efectos e intereses de la ciudadanía es el que para mí debe estar en la punta de la metodología a usar para evaluar el desempeño. Las mismas metodologías exceptuando la medición por nivel de jerárquico pueden aplicarse a los puntos de acuerdo, a los nombramientos, así como cualquier tipo de producto derivado de sus funciones.

Concluiré el presente capítulo señalando que el simple hecho de desplegar información sobre el desempeño parlamentario implica un resultado: evidenciar que el ejercicio del poder político está siendo señalado y documentado. En la medida en que el Congreso sea cada vez más experto, competitivo, responsable, eficaz y transparente los ciudadanos se sentirán más cerca de él, convirtiéndose en una institución legítimamente necesaria para el desarrollo económico, científico y social mexicano. El pueblo es el titular de la soberanía, así que con la transparencia y rendición de cuentas los legisladores quedan expuestos al escrutinio público, a su evaluación, con lo que se puede tomarán las debidas precauciones para evitar desvíos conductuales en el ejercicio de sus funciones y atribuciones.

CAPITULO V.- ADECUACIONES ADICIONALES AL ORDEN INSTITUCIONAL DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Como referí en varias ocasiones del presente trabajo para que el desempeño del Congreso mejore y por lo tanto recobre la confianza perdida es necesaria la rendición de cuentas (siendo la transparencia un elemento importantísimo para alcanzarla), así como un conjunto de adecuaciones algunas relacionadas con la rendición de cuentas y otras no.

El funcionamiento del Congreso deriva de un conjunto de elementos que deben existir y funcionar adecuadamente para que desde que un representante ingrese al Poder Legislativo, cumpla con ciertos elementos, como un conocimiento o profesionalización respecto de sus obligaciones; durante el desempeño trabaje protegido por los principios y prerrogativas parlamentarias, controlado internamente para que exista un ambiente adecuado de dialogo; y finalmente a su salida pueda sancionársele o recompensársele.

El marco institucional actual fue diseñado para el contexto de un sistema unipartidista, sus reglas no son positivas en este nuevo contexto plural y democrático. El marco legal continúa “operando” con las mismas reglas de la era del partido hegemónico. Muchos de los procedimientos que en su tiempo fueron concebidos para ser ejecutados por cámaras integradas mayoritariamente por un partido, hoy resultan caducos, contradictorios y poco flexibles frente a una sociedad plural que demanda cada vez más y mejores resultados a sus representantes.

Hoy la realidad es un reglamento interior de 1939, una ley Organiza de 1999, reformada a capricho por las legislaturas entrantes y salientes, un enorme cúmulo de acuerdos inoperables, un servicio civil de carrera que no termina de asentarse y en fin una larga lista de asignaturas pendiente que lleva acuestas nuestro Congreso nacional.

Dada la experiencia que se percibe, no se puede dejar solo a la buena disposición de los legisladores el buscar adecuaciones para mejorar su desempeño es necesario exigirle y proponerle elementos. Por ello, aunado a que para mí es fundamental la existencia de una rendición de cuentas hago en este capítulo una breve referencia de aquellas adecuaciones adicionales que considero más importantes:

V. 1 Incompatibilidades parlamentarias

Las incompatibilidades de los parlamentarios son el conjunto de cargos y situaciones jurídicas que no se pueden ejercer durante su función como legisladores. La presencia de alguna de ellas obliga al parlamentario a optar por continuar en su encargo y desvincularse de la actividad paralela, o renunciar al cargo de elección popular.

Se debe diferenciar la incompatibilidad de la inelegibilidad y de la inhabilidad. La inelegibilidad constituye un impedimento para el ejercicio del derecho de ser votado, pues pretenden eliminar situaciones, que podrían producir una discriminación en el proceso electoral. La inelegibilidad es aplicable desde que comienza hasta que termina el proceso electoral. Las inhabilidades son ineptitudes que pueden sobrevenir después de la toma de posesión, producto de una enfermedad, accidente o castigo.

Las incompatibilidades no intentar afectar la validez de las elecciones sino salvaguardar la independencia y autonomía del legislador, por lo tanto se producen durante el desempeño del escaño.

Nuestro país es víctima de mucha corrupción y el Congreso no es la excepción, es por eso que es necesario establecer el régimen de incompatibilidad de actividades privadas que pudieran generar conflictos de interés con la función parlamentaria, a fin de evitar que diputados y senadores propietarios desempeñen actividades profesionales privadas que generen conflictos de interés con su función parlamentaria. El legislador ha de jerarquizar su convicción de

servir al bien común, a su tarea de legislar y prestigiar al cuerpo colegiado, por encima del ejercicio personal de alguna profesión o encargo al servicio de intereses particulares.

El legislador puede estar en ventaja como contratista, proveedor o litigante al solicitar información privilegiada, tener relaciones de compromisos con diferentes autoridades y retener algún documento necesario como prueba de un juicio para su contraparte, o lo que sería más grave, promover reformas legislativas que beneficien sus litigios o intereses. Lo que ocasiona que los legisladores caigan en comportamientos abusivos, no éticos, incompatibles con el carácter de proveedor de reglas justas para la convivencia y el bien común.

Hoy en día las normas mexicanas se encuentran muy reservadas, en este tema. Las incompatibilidades de la función de legislador deberían tener relación con los poderes informales o factores reales de poder, así como actividades privadas que no sólo pueden implicar conflicto de intereses y/o tráfico de influencias, sino que incluso puedan distraer al legislador de las actividades que debe realizar preponderantemente y de la dedicación exclusiva en las sedes legislativas. Hoy sólo se regulan las intervenciones con los poderes públicos, además no se establece procedimiento alguno para tramitar las incompatibilidades.¹⁷⁰

La regulación de las incompatibilidades busca salvaguardar la independencia del legislador frente a interferencias indebidas de otros poderes formales o informales, es decir se pretende que el legislador realice su función sin condicionamientos de otros intereses, y por lo tanto impedir que el legislador se corrompa con negocios privados, conflictos de intereses y tráfico de influencias, esperando lograr una plena dedicación a sus tareas.¹⁷¹

Las situaciones mínimas que considero debieran estar legisladas como incompatibilidades son: el que no se funja como representante, apoderado legal u accionista de empresas nacionales o extranjeras, ni intervenir de modo alguno

¹⁷⁰ CARDENAS GRACIA, Jaime, *Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias*, UNAM, México, 2006, p. 12.

¹⁷¹ *Ibidem*. p 12

en empresas que contraten u obtengan concesiones con el Estado; y no poder ser defensor, abogado, representante de personas que se encuentren en conflicto con el Estado o institución pública. Lo que se puede permitir para el avance educativo y científico son de cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

El objetivo de las anteriores es evitar que los legisladores puedan litigar o prestar servicios al Estado, por ellos mismos o a través de sociedades de las cuales sean socios o administradores y salgan beneficiados por su cargo. Las incompatibilidades combaten la corrupción y la pérdida de confianza de los ciudadanos en sus instituciones parlamentarias.

Los diputados y senadores deben abstenerse de aprovechar la posición que su cargo les confiere para inducir indebidamente a otro servidor público, en cualquier ámbito, a efectuar, retrasar u omitir la realización de algún acto de su competencia, que reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o terceros relacionados a él. Esta propuesta fortalece la postura que sostiene que el legislador debe serlo íntegra y plenamente, sin distracciones o compromisos más allá de sus tareas legislativas, de fiscalización y control, que le asigna la Constitución.

La propuesta específica es incorporar en la Ley Orgánica del Congreso General, el régimen de actividades incompatibles con la función parlamentaria, las sanciones y procedimientos para el caso de incumplimiento, así como el órgano encargado de sancionarlas. Asimismo, se propone establecer la obligación de los legisladores de declarar el posible conflicto de interés que pudiera suscitarse en el ejercicio de su cargo, para que de actualizarse se les obligue a que excusarse de votaciones específicas.

En adición a lo anterior es necesario configurar un impedimento para que los legisladores utilicen la representación solo para obtener un nuevo cargo, ya que estando en funciones solicitan licencia y comienzan a realizar campaña para

obtener otros cargos de elección popular o cargos en la administración pública, dejando sus funciones como si no importaran.

V. 2 Preparación de los legisladores

Otra de las propuestas consiste en una preparación antes y durante el cargo de los legisladores. Es necesario que los parlamentarios tengan una formación, porque aparte de constantemente demostrar su falta de capacidad técnica, política y jurídica así como un escaso compromiso ético, es necesario que conozcan sus obligaciones para poder cumplirlas. La mayoría de los candidatos a ser representantes populares tienen poco conocimiento de lo que representa ser un legislado.

La formación parlamentaria es complicada, debido a que el principio constitucional de no reelección evita que los electores satisfechos con el trabajo de un legislador, puedan volver a elegirlo para que continúe, ya con más experiencia, realizando su labor. El legislador no ha comprendido el valor de la carga que reside en él, rehúye a asumir responsabilidades, más inmiscuido en la obtención de beneficios próximos y hace lo mismo con sus electores, otorgándoles, en el mejor de los casos, beneficios esporádicos e inmediatos, sin involucrarse con la realidad ciudadana. Esto refleja que no concibe su relación con sus representados a largo plazo ya que si así fuera aplicaría mejores esfuerzos en capacitación que le permitan mejorar las condiciones de vida de sus representados.

Sin embargo aquí el punto al que me refiero son los conocimientos mínimos que debería tener un candidato a participar en una elección, aquellos antes de tomar el cargo y la capacitación durante el mismo, todo ello respecto del Poder Legislativo, incluida su conformación, procesos y ética parlamentaria.

Respecto de la situación mexicana a este respecto Manuel Alcántara expresó en un coloquio Internacional de Institutos de Estudios Legislativos y Letrados Parlamentarios, alebrado en 2002:

Comparados con los de otros países latinoamericanos, los diputados mexicanos son -perdónenme, pero es la verdad- mediocres. Entiendan que estamos hablando en castellano y ésta no debe ser una palabra ofensiva: son mediocres en términos de comparación con otros Parlamentos de América Latina. La formación en México es inferior a la de los otros países, desde el propio currículum académico.¹⁷²

La preparación de un legislador es hoy un grave problema, se acostumbra que la mayoría de los candidatos sean personas que nada saben de política y menos del Poder Legislativo, gente que sea popular en los círculos electorales, gente que esté dispuesta a ejecutar ordenes aun cuando no confíen en que sean las más correctas, para continuar recibiendo apoyos de sus partidos.

De lo anterior son principalmente responsables los partidos políticos dado que ellos elijen quiénes serán sus candidatos y no establecen requerimientos mínimos de conocimientos de la institución legislativa, es más ni siquiera de política en general, y posteriormente los abandonan a que ellos adquieran el conocimiento y la experiencia durante su encargo.

Esto no quiere decir que solo sean profesionales quienes ejercen la función parlamentaria. El principio de la representación, se contrapone a que sea un requisito el que el candidato sea un profesional, instruido, versado y docto en alguna materia. Un posible comienzo sería establecer como requisito para el ámbito federal, el haber participado en su legislatura local. Si el actor es capaz de cumplir con sus funciones de carácter local, obtendrá el amplio reconocimiento de sus representados, para hacerlo en el ámbito federal.

Un legislador no está obligado a ser experto en todos los asuntos presentados a su consideración dentro del Congreso, en esos casos el debe recurrir a expertos

¹⁷² RODRÍGUEZ Prats, Juan José, *Desencuentro y Parálisis en el Congreso mexicano*, Op.cit. p.309.

y técnicos en materias específicas para complementar sus conocimientos. Pero lo que sí debe conocer es el funcionamiento y conformación del Congreso, como mínimo. Un Congreso sin plena conciencia de sus deberes, de los principios que deben conducirlo y de las funciones que está llamado a realizar, puede ser factor importante del fracaso de una democracia,¹⁷³ por ello es menester mejorar la claridad profesional del trabajo legislativo.

Hacer conciencia en los representantes populares de sus verdaderas funciones y las implicaciones de su actuar es una de las tareas más importantes en el fortalecimiento del Congreso. El representante popular debe estar preparado en conocimientos, debe medir bien sus fuerzas antes de hacer una propuesta ya que puede ser contraproducente si lo hace con precipitación y sin cuidado; debe ser capaz de imaginar múltiples escenarios en el tiempo con el propósito de prever las consecuencias de sus iniciativas y los impactos que tendrían en la economía, presupuesto, opinión pública, así como la forma en que afectarían a los distintos actores involucrados en el ámbito de la iniciativa; debe saber empujar las iniciativas y los asuntos en los que tienen interés.

El maestro Salazar Abaroa considera que para lograr la conformación de una legislatura verdaderamente preparada, primeramente la ciudadanía debe exigir a los partidos políticos que sus postulantes aparte de honestidad, cumplan con otros requisitos de conocimientos, para ser candidatos, no sólo ser populares.

La preparación de los candidatos debe correr por cuenta de los partidos políticos, los cuales deben tener institutos y fundaciones imparciales para capacitarlos, antes de la elección y posterior a ella, informando con real transparencia de los resultados de dichas capacitaciones a la ciudadanía. Es necesario que el partido político y el legislador se obliguen a sí mismos a tener estos elementos para desempeñarse con dignidad y profesionalismo.

¹⁷³ RODRÍGUEZ Prats, Juan José, *Desencuentro y Parálisis en el Congreso mexicano*, Op.cit. p. 276.

V. 3 Trabajo en comisiones

Como ya se comentó los legisladores en lo particular no tienen conocimientos específicos necesarios para analizar todos los temas de la agenda nacional y proporcionar una redacción detallada de las leyes, por lo tanto la capacidad técnica de los congresos depende de la estructura de las comisiones legislativas, donde por regla general se desarrollan el trabajo legislativo y muchas veces el también el monitoreo de las actividades del gobierno. Aquí en trabajo en conjunto es donde es pertinente y aplicable la especialización y división del trabajo.

La práctica parlamentaria reciente se duele de diversas lagunas normativas que impiden la consolidación de un sistema de comisiones que sea protagonista y determinante, no solo de la toma de decisiones por vía legislativa, sino también en las funciones de fiscalización y control del Ejecutivo. Algunos de los grandes problemas del país se enfrentan a una muralla parlamentaria, que tiene como una de sus causas principales la ineficacia de las comisiones para construir consensos en torno a objetivos comunes.

Las comisiones deben ser los escenarios propicios para el desahogo del trabajo parlamentario. Para que el Poder Legislativo contribuya efectivamente a la conformación de un orden legal acorde con las necesidades de desarrollo del país, bajo una realidad plural y diversa, requiere de operar con nuevas reglas que obliguen al desahogo de los asuntos legislativos de forma ordenada dentro de sus comisiones. Se deben habilitar los procedimientos para que todas las propuestas de ley sean dictaminadas, ya sea en un sentido favorable o negativo. Actualmente la gran mayoría permanece en rezago legislativo.¹⁷⁴

El legislador hoy en día privilegia la presentación de iniciativas, descargando con ello su conciencia, aun a sabiendas de que de iniciativas está empedrado el camino de la inutilidad del Congreso. Por ello, es necesario que los temas sean llevados y discutidos en comisiones donde se deberá hacer un estudio y emitir en un determinado tiempo, de todo un cúmulo de iniciativas sobre un solo tema, una

¹⁷⁴ POOT, Grajales, Carlos Miguel, *Institución presidencial y pluralidad política en el Congreso*, Op.cit., p 44.

propuesta informada y consensuada, la cual deberá ser la única para debatir en el Pleno.

Las comisiones tienen bajo su responsabilidad la realización del análisis profundo, universal y completo, que no podría realizar un legislador en lo particular, ya que en la modificación de normas se debe evitar la improvisación. El derecho debe ser modificado con recato y cuidado. Los legisladores con conocimiento respecto de ciertas materias deben pertenecer a la comisión donde se revisen temas relacionados con dichas materias, para que sus aportaciones al trabajo parlamentario resulten eficientes.

En adición a lo anterior es necesario que las comisiones cuenten con apoyos técnicos suficientes que permitan un mejor desarrollo de sus funciones. De dichas estructuras de apoyo dependerá que los productos del trabajo en comisiones se encuentren bien sustentados, ya que la información, motivación y fundamentación con la que trabajen las comisiones será su labor. Lo anterior implica acelerar el paso para la consolidación de un servicio civil de carrera que permita la profesionalización de los cuerpos de apoyo en los que como ya se señaló recae la labor de análisis y dictamen de las iniciativas de ley.

La propuesta específica sería generar un reglamento general para el trabajo en comisiones del Congreso de la Unión, donde se establezcan procedimientos y plazos para la dictaminación de asuntos, así como la metodología para transparentar y rendir cuentas como comisión.

Finalmente cabe destacar que dentro de las comisiones debe privilegiar la discusión respetuosa y la tolerancia superando la actitud de resistencia al cambio. Las comisiones deberán tener el talento para diluir la posible resistencia de los grupos que verán afectados sus intereses, con sus decisiones.

V. 4 Sanciones

Una sanción es la consecuencia o efecto de una conducta que constituye infracción de una norma jurídica. La falta de ella vuelve a la norma una norma

imperfecta, ya que su cumplimiento no puede ser coaccionado. La falta de sanciones ha creado dentro del ámbito parlamentario una arrogancia y despreocupación por parte de los diputados y senadores, realizando éstos actividades extrañas a su función y en algunos casos contrarias a la ley. John Austin afirma que: *una persona que está bajo un deber o que tiene un deber, está sujeto a un mal o a una molestia (que le será infligida por una autoridad soberana) en el caso de que viole su deber o desobedezca el mandato que lo impone.*

En el caso de los legisladores las sanciones serían con una finalidad primordialmente intimidatoria, debido a que el acto realizado no puede ser compensado a la población y su retribución tampoco entra en las circunstancias del sistema político. La intimidación para inhibir el acto prohibido es la principal función de la sanción para los legisladores.

Cabe señalar que los actos a sancionar se pueden dar por diferentes situaciones: internas, por no acatar normas de conducta dentro del ámbito de su actividad; políticas, por violaciones graves a la Constitución o a las leyes federales que de ella emanen, por el manejo indebido de fondos y recursos federales, así como incurrir en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

En caso de ser actividades no sean derivadas de desordenes por su actuar en los recintos legislativos, la sanción puede ser por vía de la elección pero para que sea efectiva y directa sobre el legislador necesita existir el principio de la reelección, ya que dado el sistema actual la sanción recae en el partido político, no tanto al legislador directamente. Como ya se mencionó anteriormente en el caso de las elecciones, esta sanción no puede ejercerse si el ciudadano no tiene información suficiente para evaluar el desempeño de su representante y, menos aún, cuando el representante está impedido constitucionalmente para ser reelecto.¹⁷⁵

¹⁷⁵CASAR, María Amparo, MARVÁN Ignacio y PUENTE Khemevirg, *A quien rinde cuentas el poder legislativo*, Op.cit p. 31

En cuanto al ámbito político existen dos procedimientos sancionatorios: el juicio político y la declaración de procedencia. El primer sirve para fincar responsabilidad política u oficial a un servidor público, implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por ambas cámaras (diputados y senadores) en conjunto, respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional.

En el juicio político (artículos 109 y 110 de la Constitución) las sanciones que determine en su caso el órgano juzgador serán de carácter eminentemente político. Este tipo de proceso, en México, sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones. Las sanciones respectivas se aplicara en un plazo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento, y sólo podrán versar sobre la destitución e inhabilitación del servidor público.

Por otro lado, la declaración de procedencia está vinculada a la materia penal. Este procedimiento es muy parecido al del juicio político sólo que no interviene el Senado. El procedimiento para la declaración de procedencia se encuentra reglamentado en los artículos 111 y 112 constitucionales, y del artículo 25 al 29 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La declaración de procedencia permite a la Cámara de Diputados evaluar las pruebas que se le presenten para retirar el fuero con el que cuenta el servidor público, y en su caso se le ejercite acción penal por parte del ministerio público y en su caso sea resuelto por un tribunal jurisdiccional. El resultado de la declaración de procedencia no obliga al juez a dictar una sentencia en el mismo sentido, bajo estricto apego a derecho el juez podría no tomarla en cuenta.

Respecto de ambas figuras (juicio político y declaración de procedencia) la legislación no es muy clara. Por lo tanto, es también necesario su difusión y aplicación, y en su caso reforma para mejorar su agilidad y funcionalidad.

En cuanto a las sanciones por actos de desorden durante su actuar dentro de los recintos legislativos, es necesario que exista un mecanismo que asegure la posibilidad de realizar las labores parlamentarias. Sin una garantía de que los procesos de toma de decisiones y construcción de acuerdos son posibles porque integrantes del mismo Congreso no lo permiten o no asisten a sus sesiones, no existirá labor de la cual rendir cuentas y/o evaluar desempeño y se habrá desperdiciado tiempo y recursos.

Al interior de los recintos parlamentarios en los últimos años se han suscitado percances vergonzosos y violentos, que aparte de impedir el correcto desenvolvimiento de las actividades parlamentarias, han hecho que la población pierda aun más confianza en esta institución. En algunas ocasiones dichas actividades de desorden se realizan con el único ánimo de paralizar las actividades en el Congreso.

Tanto el Reglamento como la Ley Orgánica del Congreso contienen disposiciones por medio de las cuales tratan de salvaguardar el mejor funcionamiento de la actividad y sesiones de las cámaras. Sin embargo como señale, dicha regulación no trae aparejada sanción en caso de incumplimiento, por lo que la unidad de debate y el orden llegan a perderse. El Presidente de cada Cámara se encuentra limitado para aplicar sanciones reales a los legisladores, sus instrumentos de sanción son débiles y la voluntad para su aplicación, prácticamente nula.

Los legisladores conforme lo establece el artículo 64 de la Constitución son responsables únicamente por ausentarse del Pleno o de las comisiones sin causa justificada. A este respecto mediante acuerdo parlamentario en octubre de 2006, el Senado considera “justificada” una ausencia en el Pleno por las siguientes causas: enfermedad, trabajo en comisiones, encomiendas oficiales, participación en actos oficiales federales estatales o municipales percances ocurridos en el traslado hacia el Senado, o incluso por permisos solicitados previamente. Por su parte la Cámara de Diputados, en septiembre de 2006 considera “justificadas” las ausencias del Pleno por “razones de salud, fuerza mayor o caso fortuito, trabajo en comisiones o por permiso otorgado por la Mesa Directiva. Sin embargo, según actas de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, existen

legisladores que justifican sus ausencias por no haber encontrado boleto de avión para el día de la sesión o incluso por tener un viaje de carácter familiar programado con antelación.

Previamente, en noviembre de 2001, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados había cedido a la facultad de justificar las inasistencias a los coordinadores de los grupos parlamentarios, así, entre 2001 y 2006, se estableció que cada Grupo Parlamentario regularía estatutariamente como estime pertinente, lo relativo a la justificación de dichas inasistencias.

Es por ello que se tiene la necesidad de tener un nuevo marco legal, que permita evitar incidentes e inasistencias que han afectado la imagen del Congreso General y obliguen a los parlamentarios a: guardar reserva de todo lo que se trate y resuelva en las sesiones secretas, asistir continuamente a las sesiones de sus comisiones y del Pleno, conducirse con el debido respeto y dignidad que merece su investidura, dentro y fuera del recinto, en las sesiones y en cualquier acto de carácter oficial, así como evitar actos de violencia contra otros legisladores o contra los bienes del Congreso.

La naturaleza de la sanción interna, deberá cumplir en la práctica distintos objetivos preventivos, correctivos y económicos. Para lograr lo anterior considero un buen camino el ampliar las facultades a los presidentes de las cámaras para imponer el orden y respeto debido en los recintos legislativos. Ya sea con un llamado al orden de forma verbal, una declaración de falta al orden con mención en el acta, suspensión en el ejercicio de la palabra, suspensión del derecho a intervenir en el resto de la sesión, la disminución de la dieta o hasta su suspensión, caso en el cual entraría en funciones su suplente.

Deben quedar claras las diversas prohibiciones y actos calificados como reprobables, y las sanciones que pueden llegar a acarrear cada una de ellas para que no exista un despotismo dentro del ámbito parlamentario, por lo que paralelamente deberá ser aplicada la transparencia con todo rigor.

V. 6 Reelección

Reelección es volver a elegir a la misma persona para el cargo de representación popular que está desempeñando y cuyo periodo va a terminar. Jurídicamente, significa la posibilidad que tiene el titular de un puesto de elección popular para contender otra vez por ese mismo cargo, cuando está por finalizar su ejercicio. La reelección puede existir por omisión (no prohibida) o por disposición expresa de la ley. Asimismo, la reelección puede ser limitada o ilimitada, según exista o no un número determinado de reelecciones permitidas.¹⁷⁶

La Constitución de Cádiz de 1812 fue el primer antecedente sobre la no reelección consecutiva en México. En la de Apatzingán de 1814 expedida por el Congreso de Chilpancingo y la Constitución de 1824 y hasta el texto original de la Constitución de 1917 se permitía la reelección inmediata de legisladores hasta 1933.

La no reelección ha sido un intento por impedir que vuelva a ocurrir la perpetuación de individuos, grupos y partidos en el poder, tras una experiencia histórica desastrosa. Pero hoy se tiene un reto diferente: fortalecer y equilibrar al Poder legislativo, primero por medio del conocimiento de su integración y funciones, después de su evaluación y finalmente con sanciones y recompensas.¹⁷⁷

Cabe mencionar que la no reelección inmediata no impide la formación de oligarquías partidistas, cuyos miembros pasan, sin interrupción alguna, de uno a otro cargo de elección entre las cámaras federales o incluso las legislaturas locales. Esta practica no busca la profesionalización parlamentaria, se utiliza como la necesidad de posicionar y equilibrar a los diversos grupos de poder, poniendo a las figuras más representativas de los partidos dentro de diversos ámbitos y así no se pierdan votos.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Diccionario Universal de términos parlamentarios. www.cddhcu.gob.mx.

¹⁷⁷ Para observarse más sobre la reelección parlamentaria en Mexico vease: DWORAK, Fernando, *El legislador a examen: el debate sobre la reelección legislativa en México*, Edit. FCE México, 2003.

¹⁷⁸ ALARCÓN OLGUÍN, Víctor, y JIMENEZ GONZALEZ, Claudia, *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*, Instituto De Investigaciones Legislativas Del Senado De La República, México, 2003, p. 123

En México si esta permitida la reelección de los legisladores únicamente señala que ésta no puede ser inmediata. El artículo 59 constitucional establece:

Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Los Senadores y Diputados Suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.¹⁷⁹

Este principio es igualmente aplicado al caso de los diputados de las legislaturas estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito federal, toda vez que el artículo 122 constitucional en su apartado C, base primera fracción II, señala que les es aplicable el artículo 59.

Existe la posibilidad de acumulación de conocimiento con la reelección, aunque no sea sucesiva, pero al mismo tiempo es de vital importancia que exista continuidad que mantenga ese proceso de acumulación. Es decir, entre menos años transcurran para regresar a la misma Cámara, se capitaliza más rápido la experiencia, perdiéndose menos información, familiaridad y conocimiento de los problemas y evolución de la agenda legislativa. Estos elementos se perfeccionan con de la reelección inmediata, la cual como ya se señaló, no está permitida por la Carta Magna.

Siguiendo con este tema, actualmente los legisladores no tienen incentivos para reelegirse habiendo transcurrido un periodo intermitente. Según un estudio realizado por Emma R. Campos, de 4,296 legisladores priístas que han pasado por el Congreso federal, solamente 714 se han reelecto una o más veces, lo que equivale a un escasísimo 16%.5, dando como resultado que legisladores que pudieron cumplir con su mandato de forma correcta no pudieran, ni tuvieran los

¹⁷⁹ Constitución política de los estados Unidos Mexicanos, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc> , 04/05/10.

incentivos para especializarse o adquirir experiencia en cuanto a una verdadera carrera legislativa.¹⁸⁰

En ninguna actividad humana, ni simple ni compleja, es posible alcanzar elevados grados de calidad cuando la tarea se ejerce por periodos cortos. Más aun cuando la actividad no es sencilla ni posee un carácter secundario como es la actividad parlamentaria. Los cuadros parlamentarios en México como en cualquier país del mundo, requieren de un ejercicio activo permanente que les dote de la experiencia necesaria, sin la cual el parlamento no podrá alcanzar el rango superior que el pueblo demanda y que las condiciones de complejidad de la vida nacional e internacional exigen.

La posibilidad de reelección inmediata es un incentivo y a su vez una forma de sanción muy poderosa para que los congresistas actúen en beneficio de sus representados. Al no existir reelección inmediata de legisladores, se priva al ciudadano de premiar o castigar a su representante. Donde no existe sanción, no hay rendición de cuentas efectiva.

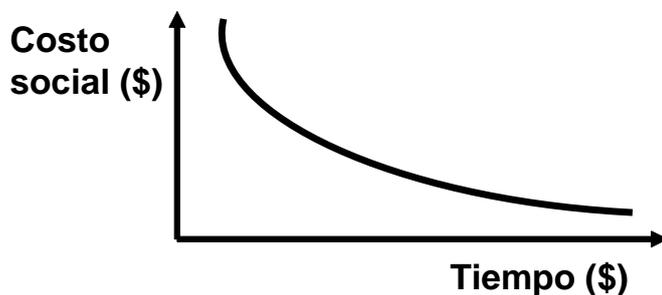
La no reelección inmediata de legisladores es un factor importante para fomentar la disciplina partidista, da compensaciones y triunfos a la ineptitud de los partidos y sus candidatos. La falta de reelección permite se de un menor valor político a un hombre que ha actuado con su conciencia, que aquel que ha servido a facciones con su audacia o a la arbitrariedad con su complacencia.

Si hay reelección existe la posibilidad de que los ciudadanos al evaluar el desempeño de sus legisladores, decidan si castigan o premian a sus representantes con la permanencia o no en el cargo. De esta forma no se desperdicia el talento político, pues el electorado tiene la oportunidad de disfrutar durante más tiempo a sus mejores líderes, y a quienes no funcionen, puede ya no elegirlos para el periodo siguiente.

¹⁸⁰ SADA Ingrid y SADA Heidi, *Mejora en el desempeño legislativo y los proceso de rendición de cuentas del Congreso: Dos efectos de la reelección consecutiva*, Revista Bien común 10, 114, junio, 2004, México, p. 44.

Ahondado en las bondades de la reelección Ingrid Sada y Heidi Sada señalan que la curva de aprendizaje de los legisladores es una de los principales beneficios de la reelección y por tanto debe ser incluida como una variable importante: el cálculo de aprendizaje. Las autoras explican que el efecto que tiene la experiencia acumulada de los legisladores en un número de periodos consecutivos de labor legislativa en el tiempo (t) al disminuye el costo (\$) en términos del impacto social de las iniciativas o rechazadas

Curva de aprendizaje de los legisladores



Fuente: SADA Ingrid y SADA Heidi, *Mejora en el desempeño legislativo y los procesos de rendición de cuentas del Congreso: Dos efectos de la reelección consecutiva*, Revista Bien común 10, 114, junio, 2004, México, p. 47.

Por otro lado algunos argumentos en contra de la reelección inmediata son señalados Pedro Pablo Camargo en un análisis de la reelección tanto presidencial como parlamentaria: puede ser motivo para que algunos ciudadanos, al amparo de su influencia, se perpetúen en el Congreso en detrimento de la función legislativa y desprestigio de la corporación. Además de que es contrario al principio de renovación de los órganos de representación popular.¹⁸¹

También es posible apuntar que la reelección inmediata distrae la labor de los representantes populares, ya que volver a ganar el cargo puede convertirse en el propósito fundamental de todas sus actividades. Asimismo, planear y realizar sus campañas periódicamente les resta tiempo valioso cuando aun están desempeñando el puesto para el que fueron electos.

¹⁸¹ CAMARGO, Pedro Pablo. *Reelección presidencial y reelección parlamentaria en América y México*, México, UNAM. Instituto de Derecho Comparado, 1965. p. 66

Como se ha ido mencionando a lo largo del trabajo, no es cierto que los electores no castigan el mal desempeño de sus legisladores cuando no hay reelección; si bien no lo hacen directamente, en ocasiones, sus representantes sí castigan a sus partidos, ya no otorgándoles su voto. Esta actividad puede llegar a resultar efectiva para que los partidos se preocupen más por la selección, dirección y vigilancia de sus miembros que ocupan cargos de elección popular, y para que los mismos legisladores cuiden su actuación no solamente individual, sino como grupo parlamentario.

Retomando los beneficios de la reelección inmediata, sí existiese, los representantes populares se verían obligados a atender mejor a sus electores, con la esperanza de que en su momento les otorguen nuevamente su voto y se les reelija. Es decir, su futuro político dependerá de su comportamiento responsable como legisladores. De otro modo, si no hay reelección pierden interés en sus electores y obedecen más a los intereses propios o de sus partidos.

La oportunidad de reelegirse posibilita emprender acciones y obras cuya realización requiere de un tiempo mayor que el periodo durante el cual ocupan el cargo, lo cual ayudaría a combatir el rezago legislativo. La no reelección condena a los parlamentos a la improvisación constante y a la debilidad permanente frente a la burocracia experta, de la administración pública.

Algunos argumentos a favor de la reelección son: favorecer la carrera parlamentaria, aumentar la experiencia y el saber parlamentario, permite la independencia de los legisladores, restaurar el derecho ciudadano de castigar o premiar a sus legisladores con su voto, lograr un mejor equilibrio en el sistema de pesos y contrapesos Ejecutivo- Legislativo, entre otros¹⁸²

La realidad es que muchos de estos efectos positivos sólo podría presentarse si la reelección se da con el mismo electorado, esto es, exactamente en la misma circunscripción electoral, y únicamente se podría aplicar a los representantes de

¹⁸² VALENZUELA, Georgette José, en *Para que sirve el Poder Legislativo*, Op.cit, p. 413-414

mayoría, no a los plurinominales cuya relación con los electores es indirecta. Sin embargo, es insoslayable que el legislador adquiere buena parte de sus conocimientos al volver al mismo cargo en una segunda ocasión o en más.

Este tema, podría ser el central de cualquier tesis o tesina, dada su extensión y variantes. Sin embargo, aquí solo se dio un rápido vistazo y realmente lo que se propone es poner en la mesa el tema y analizarlo a detalle, revisar los límites que tendría la reelección, es posible a partir del principio de mayoría, primera minoría o la vía plurinominal, cuántos años en total por cada cargo, etc.

V. 5 Canales de Participación política ciudadana

Ya hemos dejado clara la importancia de la participación ciudadana para el mejoramiento del Poder Legislativo. Ahora es menester precisar los medios que adicionales al voto, debieran abrirse para permitir a los ciudadanos ser escuchados y ejercer su función soberana de decisión. Los canales de participación política son un mecanismo de democratización del poder.

Dentro del marco normativo federal no se encuentra prevista ninguna figura de participación ciudadana, lo cual incita a un desconocimiento del ámbito político y una desconfianza en las decisiones tomadas por los representantes. La inserción de diferentes figuras de participación promoverá el interés de la ciudadanía y el soporte de legitimidad a las decisiones políticas.

Los tres procedimientos generalmente utilizados para una democracia más directa son: la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito. El referéndum y el plebiscito tienen naturaleza diferente aunque en muchas ocasiones son confundidos. El referéndum es el acto de someter al voto popular directo las leyes o decretos, para la ratificación con el pueblo, de lo que ya votaron sus representantes. El plebiscito es una resolución tomada por los ciudadanos en

forma colegiada por mayoría de votos, mediante la cual el pueblo expresa su opinión sobre un hecho específico de la vida política.¹⁸³

La iniciativa popular es aquel medio por el cual se le reconoce a la población el derecho de poder presentar una iniciativa de ley o reforma, dándole seguimiento por medio de un representante ciudadano

Los ciudadanos deberían tener el derecho incidir en el desempeño del Congreso a través de los procedimientos de referéndum, participando en la aprobación, reforma y abolición de las leyes y decretos del Congreso, que sean de gran relevancia o en los cuales exista discrepancia entre el Ejecutivo y el Legislativo. También deberían poder intervenir en los procedimientos de plebiscito participando en la consulta de decisiones o medidas administrativas relacionadas con el progreso y prosperidad del interés social en el país.

Dentro de este supuesto se propone que el referendo o plebiscito inicien con la publicación de la convocatoria correspondiente en Diario Oficial de la Federación, con la posibilidad de realizar la convocatoria la mayoría calificada de alguna de las cámaras o el Presidente de la República. Todo el proceso deberá ser vigilado por el Instituto Federal Electoral y la decisión que el electorado tome no aceptara recuso alguno y comunicada al Ejecutivo para su publicación.

Por lo que respecta a la iniciativa popular, ésta propongo se presente por escrito y debidamente firmada, cuando menos por un porcentaje de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral vigente, y acompañada de una relación de los folios de credenciales de elector. De igual forma se debe asignar dentro del mismo acto de presentación de iniciativa, a aquella persona que fungirá como representante común de los promoventes.

Estos instrumentos fortalecen la democracia y son compatibles con el sistema representativo, pues toman en cuenta la opinión del pueblo sobre cuestiones

¹⁸³ SALAZAR ABAROA, Enrique Armando, *Derecho político parlamentario*, Op.cit. p. 232

trascendentales para la vida nacional y le sirven al Estado para canalizar las inquietudes de su sociedad y escuchar e interpretar sus reclamos y opiniones

Si bien estos elementos a mi consideración son convenientes existen autores que no concuerdan tan asiduamente, por ejemplo Rodríguez Prats que respecto de la iniciativa popular y el referéndum señala que no es que sea contrario a estas prácticas, pero considera ilógico aventurarse en otros esquemas democráticos cuando aun no se ha consolidado la democracia representativa.¹⁸⁴

Otro canal de participación política ciudadana es el procedimiento de audiencias públicas que les permite a los particulares influir con sus argumentos antes de que se tome una decisión mientras las autoridades públicas legitiman así sus decisiones. Es durante la discusión de una iniciativa cuando la sociedad civil debe intervenir para que se apruebe, rechace o modifique; asimismo es el momento en que las negociaciones y acuerdos tienen una mayor intensidad y, por tanto, es la etapa en donde debe de haber más vigilancia por parte de los ciudadanos. La audiencia pública es una garantía mínima de control ciudadano que los particulares podían ejercer básicamente con su asistencia y voz directamente.

Debe tomarse en cuenta que es necesario el interés, la información y la participación real de la mayoría de la ciudadanía respecto del Poder Legislativo, ya que puede darse el caso que partidos políticos empujen a personas para que algún tema de su conveniencia sea aprobado, mientras que los afectados reales no presten mucha atención, hasta en tanto no entre en vigor dicha ley o acto parlamentario.

Como se puede observar el nuevo escenario político exige que los representantes en el Congreso se vean obligados a consultar a los grupos de interés y a negociar con ellos sus demandas, es fundamental que estos grupos utilicen vías institucionales y reglamentadas, sustentadas en procedimientos democráticos para hacerse escuchar.

¹⁸⁴ RODRÍGUEZ Prats, Juan José, *Desencuentro y Parálisis en el Congreso mexicano*, Op.cit. p.106

En conclusión a este capítulo es posible señalar que modernizar al Poder Legislativo en cuanto a las normas que rigen el trabajo parlamentario mediante un nuevo marco institucional del Poder Legislativo, las incompatibilidades parlamentarias y la preparación de los legisladores, ayudara a que los representantes puedan dedicarse a sus funciones de manera exclusiva y conciente. La reglamentación del trabajo en comisiones y el orden en el debate servirá para poder llegar a acuerdos con frutos bien estructurados y acordes con la realidad. Ahora bien hay que recordar que no basta que las normas se consagren en el papel, es imprescindible que al lado de ellas, vivificándolas, y exista una actitud generalizadora entre los actores parlamentarios de que así sea.

REFLEXIONES FINALES

En México nunca se ha querido tocar el hecho de que una consolidación a la democracia implica un nuevo pacto de poder. Los grandes intereses se sienten cómodos como están las cosas, aquellos que antes eran oposición porque están actualmente en el poder, aquellos que hoy son oposición porque saben que hay altas probabilidades de que regresen al poder, y los que nunca ha estado porque no quieren que el crédito por alguna buen desempeño se lo lleve quien esta en el poder. Sin embargo este modelo se está agotando a pasos agigantados y rápidos.

Como hemos podido observar a lo largo del presente trabajo, el Poder Legislativo es verdaderamente importante para el país, de él depende en un muy buen grado la estabilidad política mexicana, los temas políticos relevantes y los caminos a seguir para el desarrollo. El Congreso mexicano está en el centro de la opinión pública, por lo que debe guiarla y no controlarla, es de su seno donde deben emanar voces orientadoras que fijen la agenda nacional, que inspiren la concordancia y la medida.

Como se percibió la confianza en la institución parlamentaria ayuda a la legitimidad de la democracia, pero para la existencia de dicha confianza deben existir elementos de transparencia y rendición de cuentas, así como elementos de participación ciudadana.

Dado que la ciudadanía es la única facultada para pedir cuentas al Congreso., es muy importante que la ciudadanía conozca a su Poder Legislativo, que conozca sus bases y funciones. La ciudadanía elige a sus integrantes, es quien debe conocer su funcionamiento y evaluar si su desempeño cumplió con sus expectativas o no.

Todo ciudadano tiene derecho a esperar que los legisladores lo representen adecuadamente; consecuentemente, una verdadera evaluación implica determinar si los legisladores representan a la ciudadanía, y si trabajan de forma

eficaz y acorde con los lineamientos políticos expresados en su campaña. Es por ello la ciudadanía también debe actuar, debe adquirir una actitud más crítica hacia las tareas de la clase política, sin este factor también veo difícil una mecánica que mejore el desempeño de los actores del Congreso.

Ahora bien para que todo lo anterior se cristalice el elemento que debemos como ciudadanos exigir es: la información. Construir una democracia que integre ciudadanos participativos demanda contar con mecanismos que permitan conocer abiertamente la información pública, pero más allá, se requiere que estos mecanismos funcionen y sean útiles para la sociedad, que lleguen a toda la población y que la información sea objetiva y comprobable. Debe constituirse una comunidad política que vincule a una ciudadanía informada, con unos legisladores, que posean conocimiento de sus obligaciones, y que permita una representación basada en confianza y en la búsqueda del bien general.

A través de canales institucionales y transparentes es como se permitirá una mayor participación ciudadana en las actividades legislativas, a su vez esto generara un requerimiento mayor por acceder y conocer más información, siempre que dicha información sea útil, se suministre oportunamente y se presente de forma que el ciudadano común pueda comprender. El acceso a la Información de la actividad legislativa facilita su difusión entre los ciudadanos y con ello la formulación de críticas sobre el desempeño de los legisladores, alcanzando el elemento de rendición de cuentas.

Es debido a la carente legislación en materia de transparencia y rendición de cuentas, aunado con la falta de sanciones y recompensas, que se explica que los legisladores resulten bastante relajados en el cumplimiento de sus funciones, ya que se ven influenciados por sus intereses particulares más que por los intereses colectivos para los cuales fueron elegidos, y no existen mecanismos institucionales para que la ciudadanía conozca realmente el desempeño de sus legisladores.

Por lo anterior se debe buscar una mecánica para conciliar en cierto grado el interés personal de los legisladores con el de los ciudadanos. El buen desempeño de la actividad legislativa no siempre será resultado de los elevados conocimientos y cualidades de los integrantes del Congreso (que ya de por sí sería un gran avance) sino de un arreglo institucional que adecue la relación de costo-beneficio para el comportamiento de los detentadores de la representación nacional.

Si las responsabilidades estuvieran claramente asignadas, y existieran los medios para que en primera instancia el ciudadano conociera el desempeño de la institución parlamentaria y sus integrantes, y posteriormente los políticos pudieran ser sancionados y/o recompensados, la calidad de su desempeño podría mejorar en ciertas variables. La razonable efectividad de los derechos de acceso a la información y la rendición de cuentas son ya una condición necesaria para la existencia de un poder político democrático.

Si los legisladores ignoran los reclamos cívicos por mayor transparencia y rendición de cuentas, el resultado más probable es una ampliación de la desconfianza ciudadana en los representantes políticos, y a su vez de seguir aumentando la desconfianza, y de no darse cambios sustantivos en la legislación, se corre el riesgo de que se produzca una crisis de legitimidad de la democracia, al cuestionar las bondades de la misma.

Por todo ello se concluye que con una rendición de cuentas bien instrumentada con elementos institucionales *a priori* (preparación de los legisladores, conocimiento del Poder Legislativo, transparencia, participación ciudadana, incompatibilidades parlamentarias) y *a posteriori* (sanciones y recompensas) el mandato representativo se encontrara realmente bajo la supervisión de una combinación de mecanismos formales e informales orientados a lograr que los representantes actúen responsablemente y teniendo en cuenta los intereses de los representados, y así se obtendrá la tan ansiada y comentada confianza parlamentaria.

Los retos principales de las próximas legislaturas deben ser: contar con la aceptación ciudadana y lograr revertir la tendencia de que el Congreso sea considerado como una institución con poca relevancia y ajena a los intereses ciudadanos. Una rendición de cuentas de la actividad de los legisladores, que cumpla con los requisitos de información y participación es el criterio más importante para evaluar si los legisladores cumplen con un buen desempeño político- representativo.

Exhorto para que las recomendaciones plateadas en el presente trabajo deberán analizarse y están planteadas para realizarse mediante un cambio paulatino, las soluciones radicales pervierten en muchas ocasiones los procesos de transición impidiendo a la ciudadanía comprender del todo los efectos beneficios que esto trae consigo.

Si bien es cierto que existen temas que no fueron analizados con su debida profundidad a lo largo de esta tesina y que podrían ser interesantes en este proceso de mejora al desempeño de los legisladores en México como son: las facultades de la Junta de Coordinación Política, la disciplina partidista, el régimen semipresidencial, el numero de legisladores, remoción de cargos, etc., espero que el lector no deje de vislúmbrales en análisis posteriores.

Concluyo señalando que exigir al Congreso mexicano un desempeño acorde con los intereses nacionales, es urgirle para que recobre la importancia y centralidad que en toda democracia contemporánea tiene ésta institución. A todos los integrantes del Poder legislativo debe ocuparles y preocuparles la imagen negativa que se proyecta de ellos hacia la sociedad. Este cambio no es una tarea de unos cuantos es un proceso del que todos tenemos que involucrarnos, no es una tarea difícil, sino una responsabilidad que requiere análisis y cuidado, no es una lucha del más fuerte, es una integración de todos por igual.

ANEXO I.- EXTRACTO DE LA ENCUP 2008

Dentro de este Anexo se encontraran las preguntas realizadas a través de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la Secretaría de Gobernación con resultados del 2008, que tienen que ver con la confianza en los legisladores mexicanos, el interés en la política y distintas percepción de los senadores, diputados y partidos políticos. La numeración ha sido conservada como se presentan en los Resultados e Informe de dicha Encuesta, ambos pueden ser localizados en la siguiente vinculo: <http://www.encup.gob.mx/encup/index.php?page=cuarta-encup>

2. ¿Cree usted que México vive o no en una democracia?				
	Muestral	%	Expandida	%
Sí	2207	50.4	32,146,434	48.2
No	1,425	32.5	23,274,974	34.9
No sabe o no responde	751	17.1	11,285,022	16.9
Total	4383	100	66706430	100

3. ¿Usted diría que está muy satisfecho, algo satisfecho, poco satisfecho o nada satisfecho con la actual democracia en México?				
	Muestral	%	Expandida	%
Muy satisfecho	291	6.6	3,598,752	5.4
Algo satisfecho	1,215	27.7	18,468,567	27.7
Poco satisfecho	1,454	33.2	22,785,700	34.2
Nada satisfecho	809	18.5	13,386,990	20.1
No sabe o no responde	614	14	8,466,421	12.7
Total	4,383	100	66,706,430	100

4. ¿Usted diría que esta muy satisfecho, algo satisfecho, poco satisfecho o nada satisfecho con el respeto a los derechos de las personas en México?				
	Muestral	%	Expandida	%
Muy satisfecho	324	7.4	4,723,972	7.1
Algo satisfecho	1,236	28.2	18,545,950	27.8
Poco satisfecho	1,619	36.9	25,403,632	38.1
Nada satisfecho	883	20.1	13,526,780	20.3
No sabe o no responde	321	7.3	4,506,096	6.8
Total	4,383	100	66,706,430	100

7d. En general ¿usted aprueba o desaprueba la forma en que realiza su trabajo? d) Los diputados federales

	Muestral	%	Expandida	%
Aprueba mucho	351	8	4,017,934	6
Aprueba algo	1,530	34.9	20,067,789	30.1
Ni aprueba, ni desaprueba	546	12.5	7,980,291	12
Desaprueba mucho	910	20.8	17,100,358	25.6
Desaprueba algo	616	14.1	10,688,281	16
No sabe o no responde	430	9.8	6,851,777	10.3
Total	4383	100	66,706,430	100

7e. En general ¿usted aprueba o desaprueba la forma en que realiza su trabajo? E) Los senadores

	Muestral	%	Expandida	%
Aprueba mucho	346	7.9	3,924,306	5.9
Aprueba algo	1,524	34.8	20,901,897	31.3
Ni aprueba, ni desaprueba	541	12.3	7,705,141	11.6
Desaprueba mucho	884	20.2	16,723,220	25.1
Desaprueba algo	625	14.3	10,403,584	15.6
No sabe o no responde	463	10.6	7,048,282	10.6
Total	4383	100	66,706,430	100

11b. ¿qué tanta voluntad tienen los diputados para lograr acuerdos con los políticos que no son de su partido?

	Muestral	%	Expandida	%
Mucha	301	6.9	3,488.35	5.2
Algo	1,427	32.6	20,498.56	30.7
Poca	1,625	37.1	24,767.12	37.1
Nada	602	13.7	12,010.815	18
No sabe o no responde	428	9.8	5,941.58	8.9
Total	4,383	100	66,706.43	100

11c. ¿qué tanta voluntad tienen los senadores para lograr acuerdos con los políticos que no son de su partido?

	Muestral	%	Expandida	%
Mucha	294	6.7	3,465.85	5.2
Algo	1,420	32.4	20,836.24	31.2
Poca	1,597	36.4	24,411.77	36.6
Nada	621	14.2	11,704.92	17.5
No sabe o no responde	451	10.3	6,288	9.4
Total	4,383	100	66,706.43	100

13. En su opinión, ¿Estamos más cerca de un gobierno que se impone o de un gobierno que consulta?				
	Muestral	%	Expandida	%
Estamos más cerca de un gobierno que se impone	1,985	45.3	32,363.18	48.5
estamos más cerca de un gobierno que consulta	1,974	45	27,605.82	41.4
No sabe o no responde	424	9.7	6,737.43	10.1
Total	4,383	100	66,706.43	100

14. Al elaborar las leyes, ¿qué es lo que los diputados y senadores toman más en cuenta?				
	Muestral	%	Expandida	%
Los intereses de la población	498	11.4	7,133.04	10.7
Los intereses de sus partidos	1,008	23	16,665.11	25
Los intereses del Presidente	216	4.9	2,863.35	4.3
Los intereses de los propios diputados y senadores	2,203	50.3	32,872.58	49.3
todas	138	3.1	2,044.11	3.1
Ninguna	26	0.6	380,829.00	0.6
Otra	8	0.2	42,988	0.1
No sabe o no responde	286	6.5	4,704.42	7.1
Total	4,383	100	66,706.43	100

8d. ¿qué tanta confianza le inspira (...)? D) La Cámara de Diputados.				
	Muestral	%	Expandida	%
Mucha	429	9.8	5,125,925	7.7
Algo	1,378	31.4	18,183,928	27.3
Poca	1,311	29.9	20,911,287	31.3
Nada	861	19.6	16,417,364	24.6
No sabe o no responde	404	9.2	6,067,926	9.1
Total	4383	100	66,706,430	100

8e. ¿qué tanta confianza le inspira (...)? E) La Cámara de Senadores.				
	Muestral	%	Expandida	%
Mucha	393	9	4,775,219	7.2
Algo	1,389	31.7	18,538,469	27.8
Poca	1,321	30.1	21,092,557	31.6
Nada	852	19.4	15,968,822	23.9
No sabe o no responde	428	9.8	6,331,363	9.5
Total	4,383	100	66,706,430	100

10a. ¿Esta usted a favor o en contra de la posibilidad de reelección consecutiva de (...)? A) Diputados federales.				
	Muestral	%	Expandida	%
A favor	606	13.8	8,386,851	12.6
En contra	2,774	63.3	43,643,251	65.4
Ni a favor, ni en contra	652	14.9	8,516,300	12.8
No sabe o no responde	351	8	6,160,028	9.2
Total	4383	100	66,706,430	100

10b. ¿Esta usted a favor o en contra de la posibilidad de reelección consecutiva de (...)? B) Senadores.				
	Muestral	%	Expandida	%
A favor	585	13.3	7,956,117.00	11.9
En contra	2,815	64.2	44,409,091.00	66.6
Ni a favor, ni en contra	630	14.4	8,137,349.00	12.2
No sabe o no responde	353	8.1	6203873	9.3
Total	4383	100	66,706,430.00	100

17b. En su opinión, ¿qué tanto poder tienen para cambiar las cosas en México: b) Los Partidos Políticos				
	Muestral	%	Expandida	%
Mucha	1,351	30.8	22,983.49	34.5
Algo	1,401	32	20,306.36	30.4
Poco	996	22.7	13,767.556	20.6
Nada	334	7.6	5,450.69	8.2
No sabe o no responde	301	6.9	4,198.36	6.3
Total	4,383	100	66,706.43	100

17C. En su opinión, ¿qué tanto poder tienen para cambiar las cosas en México: e) Las agrupaciones ciudadanas?				
	Muestral	%	Expandida	%
Mucha	520	11.9	6,375.44	9.6
Algo	1,212	27.7	15,416.09	23.1
Poca	1,444	32.9	23,011.43	34.5
Nada	786	17.9	15,935.07	23.9
No sabe o no responde	421	9.6	5,968.40	8.9
Total	4,383	100	66,706.43	100

17f. En su opinión, ¿qué tanto poder tienen para cambiar las cosas en México: f) Los diputados y senadores?				
	Muestral	%	Expandida	%
Mucha	1,269	29	21,842.07	32.7
Algo	1,481	33.8	20,417.89	30.6
Poca	903	20.6	13,586.04	20.4
Nada	358	8.2	5,322.39	8
No sabe o no responde	372	8.5	5,538.04	8.3
Total	4,383	100	66,706.43	100

17g. En su opinión, ¿qué tanto poder tienen para cambiar las cosas en México: g) Los ciudadanos?				
	Muestral	%	Expandida	%
Mucho	845	19.3	9,683.14	14.5
Algo	1,044	23.8	12,810.88	19.2
Poco	1,245	28.4	21,033.63	31.5
Nada	989	22.6	19,483.10	29.2
No sabe o no responde	260	5.9	3,695.69	5.5
Total	4,383	100	66,706.43	100

22.c Dígame si usted está de acuerdo o no esta de acuerdo con cada una de las siguientes frases: c) La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno.				
	Muestral	%	Expandida	%
Si esta de acuerdo	2,421	55.2	35,975.34	53.9
Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	342	7.8	6,091.25	9.1
No esta de acuerdo	892	20.4	13,611.64	20.4
No sabe o no responde	728	16.6	11,028.20	16.5
Total	4,383	100	66,706.43	100

22e. Dígame usted si esta de acuerdo o no esta de acuerdo con cada una de las siguientes frases: a) Da lo mismo tener un gobierno democrático que uno autoritario.				
	Muestral	%	Expandida	%
Si esta de acuerdo	712	16.2	10,639.88	16
Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	328	7.5	5,012.97	7.5
No esta de acuerdo	2,671	60.9	40,944.33	61.4
No sabe o no responde	672	15.3	10,109.26	15.2
Total	4,383	100	66,706	100

23. Su opinión, ¿nuestro país en estos momentos necesita mejores políticos o mejores leyes?				
	Muestral	%	Expandida	%
Mejores Políticos	1,579	36	25,207,043	37.8
Mejores Leyes	1,681	38.4	23,132,522	34.7
Los dos	962	21.9	15,976,613	24
No sabe o no responde	161	3.7	2,390,252	3.6
Total	4,383	100	66,706,430	100

36a. Dígame si usted esta de acuerdo o no con cada una de la siguientes frases: a) A las personas del gobierno no les interesa mucho lo que las personas como usted piensan.				
	Muestral	%	Expandida	%
Si esta de acuerdo	1,967	44.9	29,406,748	44.1
Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	387	8.8	5,844,065	8.8
No esta de acuerdo	1,653	37.7	24,996,010	37.5
No sabe o no responde	376	8.6	6,459,607	9.7
Total	4,383	100	66,706,430	100

36b. Dígame si usted esta de acuerdo o no con cada una de las siguientes frases : b) Las personas como usted no tienen nada que opinar sobre lo que hace el gobierno.				
	Muestral	%	Expandida	%
Si esta de acuerdo	796	18.2	11,858,484.00	17.8
Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	360	8.2	5,088,956.00	7.6
No esta de acuerdo	2,882	65.8	43,900,945.00	65.8
No sabe o no responde	345	7.9	5,858,045.00	8.8
Total	4,383	100	66,706,430.00	100

36c. Dígame si usted esta de acuerdo o no con cada una de las siguientes frases: c) La política algunas veces es tan complicada que las personas como usted no entienden lo que sucede.				
	Muestral	%	Expandida	%
Si esta de acuerdo	2,272	51.8	34,539,001	51.8
Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	401	9.1	6,868,563	10.3
No esta de acuerdo	1,423	32.5	20,394,602	30.6
No sabe o no responde	287	6.5	4,904,264	7.4
Total	4,383	100	66,706,430	100

36d. Dígame si usted esta de acuerdo o no con cada una de las siguientes frases: d) El voto es la única manera que las personas como usted tienen para opinar sobre lo que hace el gobierno.				
	Muestral	%	Expandida	%
Si esta de acuerdo	2,284	52.1	33,328,833.00	50
Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	306	7	5,478,188.00	8.2
No esta de acuerdo	1,457	33.2	22,399,880.00	33.6
No sabe o no responde	336	7.7	5,499,529.00	8.2
Total	4,383	100	66,706,430.00	100

39. Usted diría que es una persona que se interesa mucho, algo, poco o nada en la política.				
	Muestral	%	Expandida	%
Mucho	411	9.4	6176102	9.3
Algo	1,107	25.3	16755120	25.1
Poco	1,708	39	25309266	37.9
Nada	1096	25	17720126	26.6
No sabe o no responde	61	1.4	745816	1.1
Total	4,383	100	66706430	100

42. ¿Qué tan interesado esta usted en las próximas elecciones para diputados federales?				
	Muestral	%	Expandida	%
Mucho	482	11	6138012	9.2
Algo	1,030	23.5	13281656	19.91
Poco	1,530	34.9	23672772	35.5
Nada	1204	27.5	21297445	31.9
No sabe o no responde	137	3.1	2316545	3.5
Total	4,383	100	66706430	100

43l. De las siguientes actividades que le voy a leer dígame si ha participado o no en alguna de ellas: i) Pedir ayuda a Diputados o Senadores.				
	Muestral	%	Expandida	%
Sí	220	5	2792189	4.2
No	4,163	95	63914241	95.8
Total	4,383	100	66706430	100

43I. Y que tanto cree que sirva para ayudar a resolver algún problema de la comunidad? i) Pedir ayuda a Diputados o Senadores

	Muestral	%	Expandida	%
Mucho	41	18.6	391,183	14
Algo	70	31.8	668,245	23.9
Poco	72	32.7	1,246,294	44.6
Nada	36	16.4	484,928	17.4
No sabe o no responde	1	0.5	1,539	0.1
Total	220	100	2,792,189	100

54. En general, ¿qué tan complicada es para usted la política, muy complicada, algo complicada, poco complicada o nada complicada?

	Muestral	%	Expandida	%
Muy complicada	1,930	44	29,891,997	44.8
Algo complicada	1,481	33.8	23,493,343	35.2
Poco complicada	628	14.3	8,821,679	13.2
Nada complicada	183	4.2	2,231,272	3.3
No sabe o no responde	161	3.7	2,268,139	3.4
Total	4,383	100	66,706,430	100

55. En su opinión, ¿qué tan necesario son los partidos políticos para hacer que el gobierno funcione?

	Muestral	%	Expandida	%
Mucho	1,265	28	17,720,165	26.6
Algo	1,532	35	22,568,681	33.8
Poco	908	20.7	14,703,237	22
Nada	355	8.1	6,260,188	9.4
No sabe o no responde	323	7.4	5,454,159	8.2
Total	4,383	100	66,706,430	100

60g. Dígame por favor si usted se entera o no de lo que pasa en la política por medio de (...) g) Declaraciones de diputados y senadores

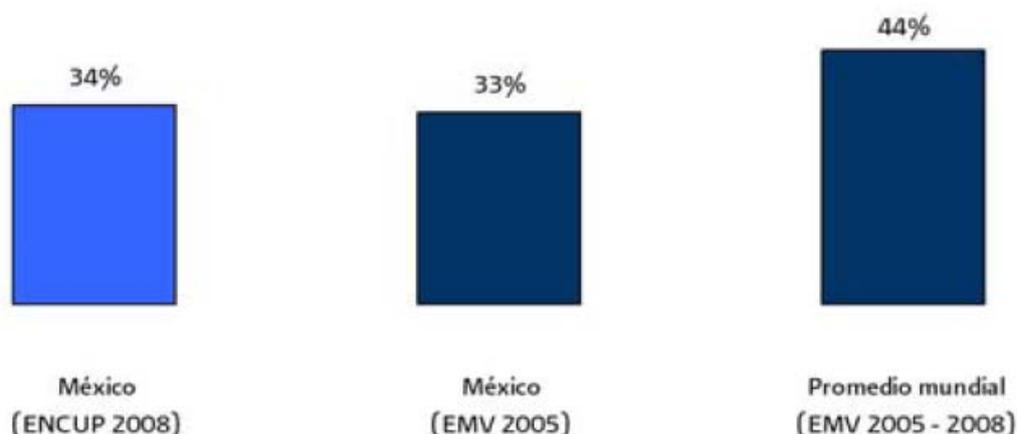
	Muestral	%	Expandida	%
Sí	674	15.4	8,159,223	12.2
No	3,709	84.6	58,547,207	87.8
Total	4,383	100	66,706,430	100

60g ¿ Y con que frecuencia se entera por ese medio? (...) g) Declaraciones de diputados y senadores.				
	Muestral	%	Expandida	%
Siempre	125	18.5	1140068	14
Casi Siempre	177	26.3	2206685	27
Regular	258	38.3	3424279	42
Casi nunca	112	16.6	1386245	17
No sabe o no responde	2	0.3	1946	0
Total	674	100	8159223	100

64. ¿Usted sabe cual es el partido que actualmente tiene más diputados federales en el país?				
	Muestral	%	Expandida	%
Si	1,427	32.6	21,447,620	32.2
No	2,579	58.8	40,463,361	60.7
No responde	377	8.6	4,795,449	7.2
Total	4,383	100	66,706,430	100

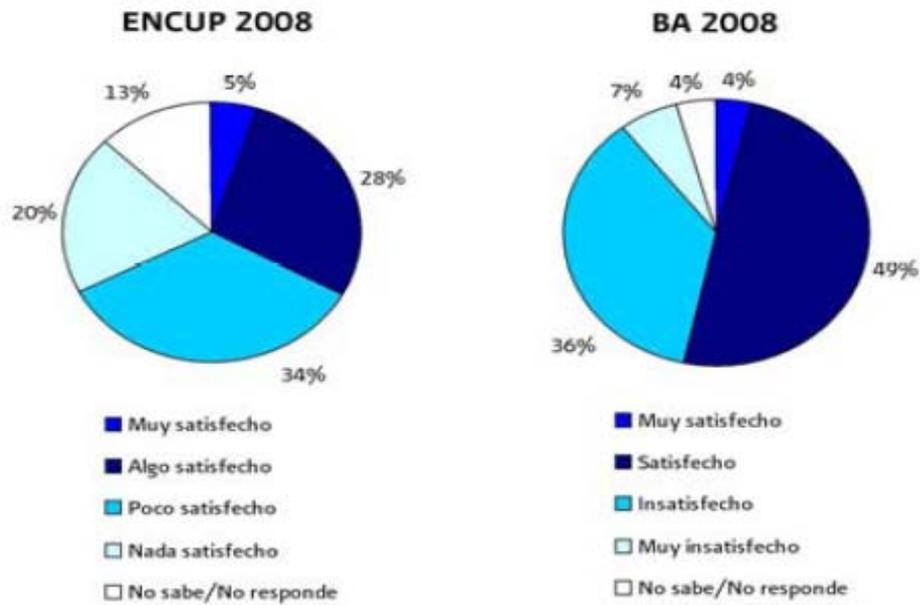
65. ¿ Sabe usted cuanto tiempo duran los diputados federales en su cargo?				
	Muestral	%	Expandida	%
Si	1,432	32.7	23641522	35.4
No	2,620	59.8	38758836	58.1
No responde	331	7.6	4306072	6.5
Total	4,383	100	66706430	100

Gráfica 3.4 Porcentaje de ciudadanos que manifestaron tener *mucho* o *algo* de interés en la política, ENCUP y EMV



Gráfica 3.10

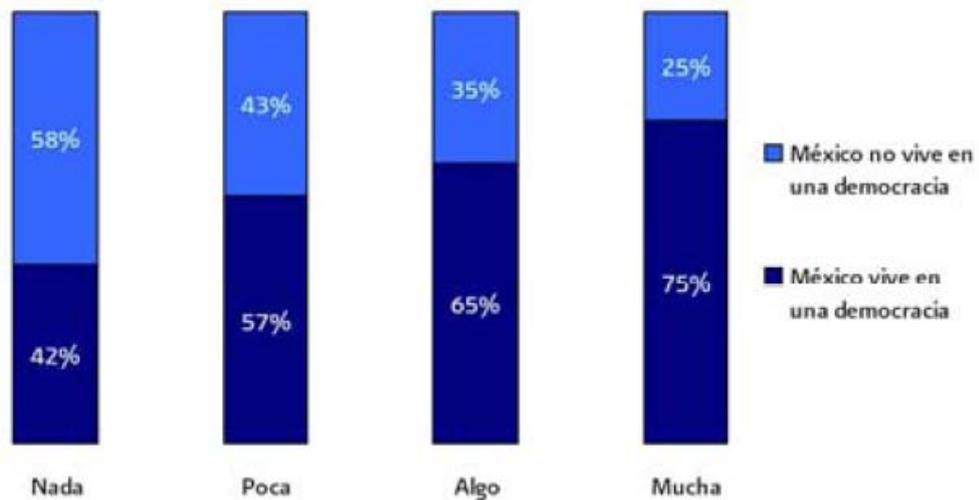
Grado de satisfacción de los ciudadanos mexicanos con la democracia, ENCUP y BA



Nota: El BA es una encuesta realizada por la Universidad de Vanderbilt a través del Proyecto de Opinión Pública para América Latina o LAPOP, por sus siglas en inglés. Esta encuesta genera información sobre valores y comportamiento de los ciudadanos de más de veinte países del continente americano, incluyendo a Estados Unidos y Canadá.

Gráfica 5.3

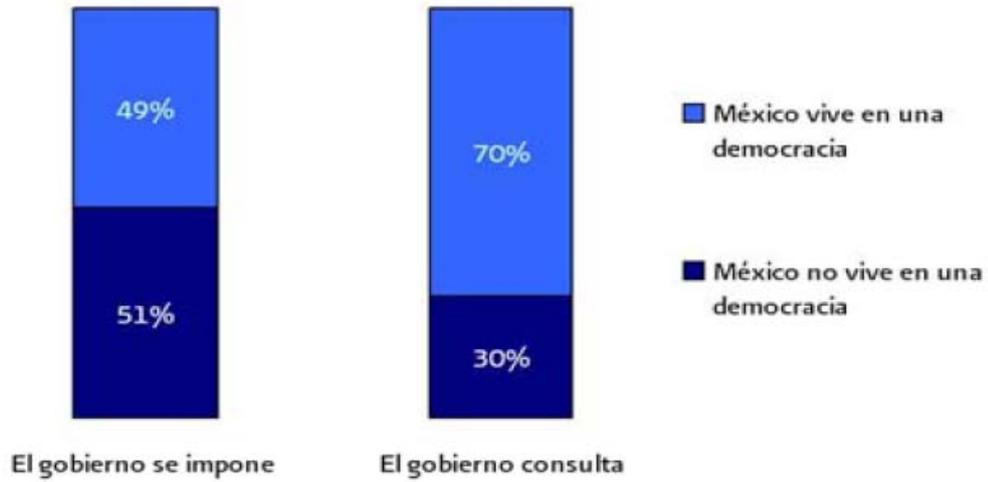
Respuestas de los ciudadanos mexicanos a la pregunta: ¿Cree usted que México vive en una democracia o no? según su percepción sobre la voluntad que tienen los diputados para lograr acuerdos con los políticos que no son de su partido, 2008



¿Qué tanta voluntad tienen los diputados para lograr acuerdos con los políticos que no son de su partido?

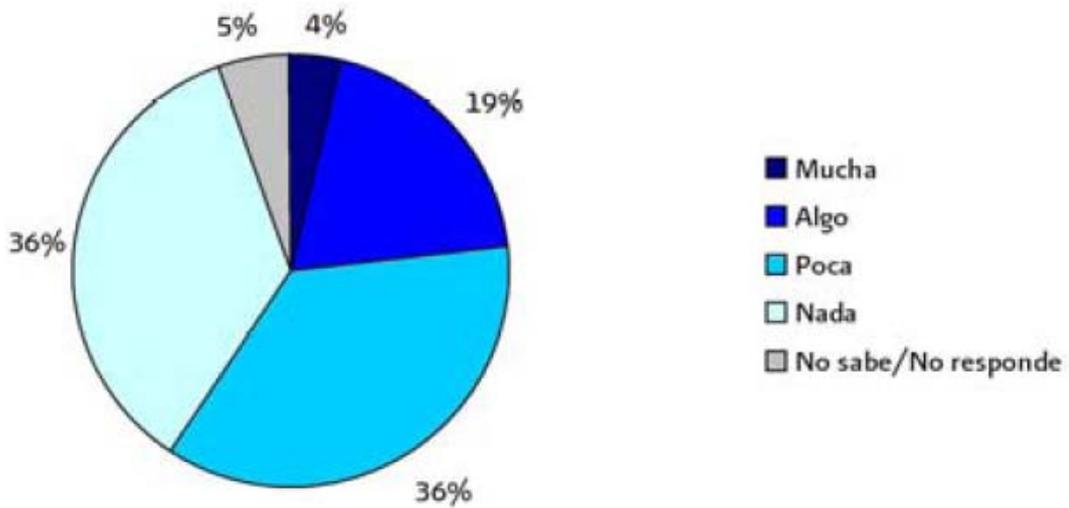
Gráfica 5.4

Respuestas de los ciudadanos mexicanos a la pregunta: ¿Cree usted que México vive o no en una democracia? según su percepción acerca de si ¿estamos más cerca de un gobierno que se impone que de uno que consulta?, 2008



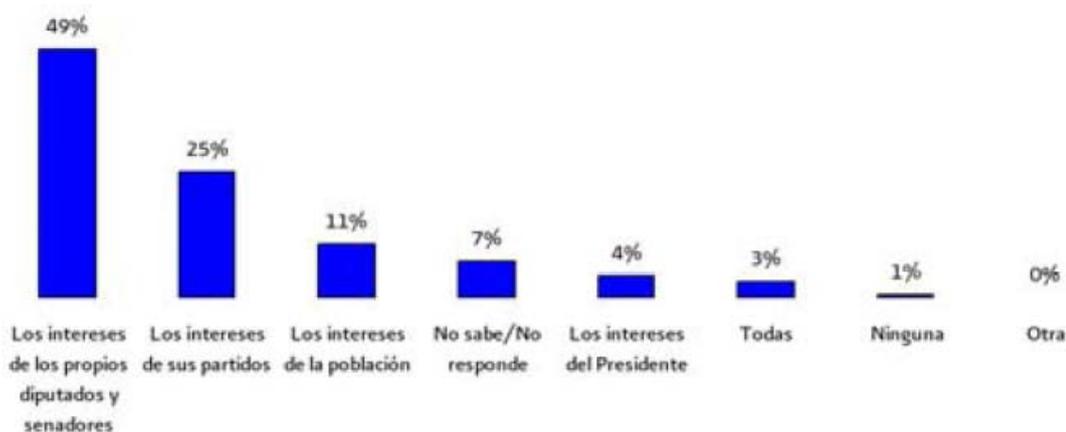
Gráfica 5.6

Confianza en los partidos políticos, 2008



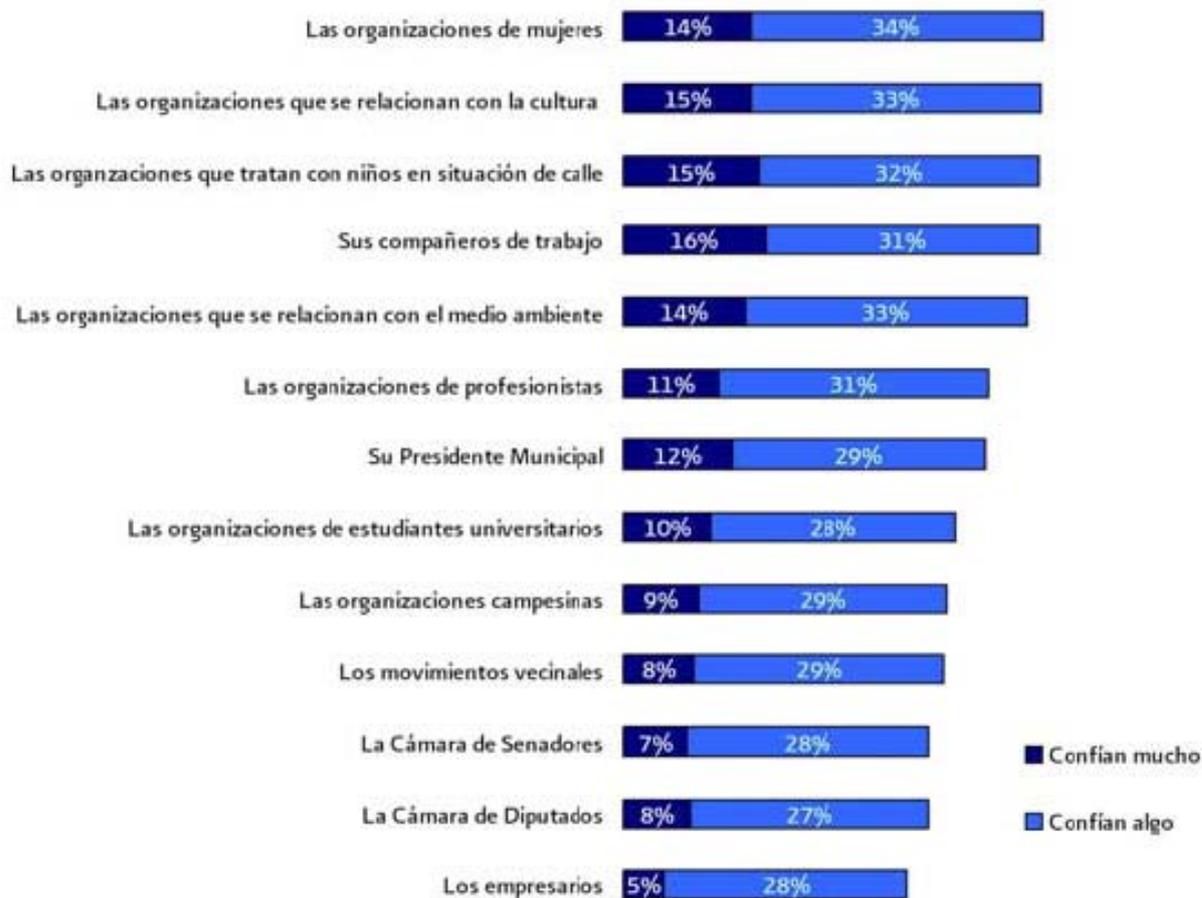
Gráfica 5.7

Al elaborar las leyes, ¿qué es lo que los diputados y senadores toman más en cuenta?, 2008



Gráfica 5.33

Instituciones, organizaciones, profesionistas e individuos en los que por lo menos uno de cada tres ciudadanos mexicanos dijo confiar mucho o algo, 2008



ANEXO II CUADROS COMPARATIVOS DE DESEMPEÑO LEGISLATIVO

Esta información sirve de comparativo entre los asuntos e iniciativas presentadas en la LXI y la LVII y legislaturas la primera, con números hasta el día 23 de febrero de 2010. La Primera de las legislaturas inició sus funciones el día 1 de septiembre de 2009 para concluir el día 31 de agosto de 2012; la segunda inició sus funciones el día 1 de septiembre de 1997 y concluyó el día 31 de agosto de 2000. La información fue obtenida de Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación en el sitio de Internet:

<http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

Iniciativas Presentadas en Total

LXI LEGISLATURA									
Presentadores	Iniciativas LXI				Iniciativas dictaminadas de otras legislaturas		Total de iniciativas dictaminadas LXI	Total de iniciativas dictaminadas otras legislaturas	Total de iniciativas dictaminadas y aprobadas
	Presentadas	Pendientes	Aprobadas	Desechadas	Aprobadas	Desechadas			
PRI	290	289	1	0	7	18	1	25	8
PAN	155	154	1	0	4	4	1	8	5
PRD	128	128	0	0	5	4	0	9	5
PVEM	69	69	0	0	3	4	0	7	3
PT	52	52	0	0	0	0	0	0	0
Convergencia	9	9	0	0	2	2	0	4	2
PANAL	48	48	0	0	0	2	0	2	0
Poder ejecutivo	19	10	7	2	0	0	9	0	7
Comisiones legislativas	0	0	0	0	2	0	0	2	2
Congresos locales	10	9	0	1	0	0	1	0	0
Varios	6	6	0	0	2	3	0	5	2
TOTAL	786	774	9	3	25	37	12	62	34

LVII LEGISLATURA									
Presentadores	Iniciativas LVII				Iniciativas dictaminadas de otras legislaturas		Total de iniciativas dictaminadas LVII	Total de iniciativas dictaminadas otras legislaturas	Total de iniciativas dictaminadas y aprobadas
	Presentadas	Pendientes	Aprobadas	Desechadas	Aprobadas	Desechadas			
PRI	108	78	27	3	1	0	30	1	28
PAN	190	148	32	10	5	0	42	5	37
PRD	177	138	27	12	2	0	39	2	29
PVEM	43	35	5	3	0	0	8	0	5
PT	22	12	6	4	0	0	10	0	6
Legisladores independientes	12	11	1	0	0	0	1	0	1
Poder ejecutivo	56	6	49	1	1	0	50	1	50
Comisiones legislativas	43	31	12	0	1	0	12	1	13
Congresos locales	35	31	4	0	3	0	4	3	7
Varios	74	43	27	4	1	0	31	1	28
TOTAL	760	533	190	37	14	0	227	14	204

Iniciativas Presentadas en Cámara de Diputados

LXI LEGISLATURA									
Presentadores	Iniciativas LXI				Iniciativas dictaminadas de otras legislaturas		Total de iniciativas dictaminadas LXI	Total de iniciativas dictaminadas otras legislaturas	Total de iniciativas dictaminadas y aprobadas
	Presentadas	Pendientes	Aprobadas	Desechadas	Aprobadas	Desechadas			
PRI	188	187	1	0	2	5	1	7	3
PAN	80	79	1	0	2	2	1	4	3
PRD	72	72	0	0	0	1	0	1	0
PVEM	31	31	0	0	0	1	0	1	0
PT	41	41	0	0	0	0	0	0	0
Convergencia	7	7	0	0	1	2	0	3	1
PANAL	42	42	0	0	0	2	0	2	0
Poder ejecutivo	11	3	7	1	0	0	8	0	7
Comisiones legislativas	0	0	0	0	2	0	0	2	2
Congresos locales	9	8	0	1	0	0	1	0	0
Varios	1	1	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	482	471	9	2	7	13	11	20	16

LVII LEGISLATURA									
Presentadores	Iniciativas LVII				Iniciativas dictaminadas de otras legislaturas		Total de iniciativas dictaminadas LVII	Total de iniciativas dictaminadas otras legislaturas	Total de iniciativas dictaminadas y aprobadas
	Presentadas	Pendientes	Aprobadas	Desechadas	Aprobadas	Desechadas			
PRI	79	60	16	3	0	0	19	0	16
PAN	157	118	30	9	4	0	39	4	34
PRD	158	122	26	10	2	0	36	2	28
PVEM	43	35	5	3	0	0	8	0	5
PT	21	11	6	4	0	0	10	0	6
Legisladores independientes	10	9	1	0	0	0	1	0	1
Poder ejecutivo	36	3	32	1	1	0	33	1	33
Comisiones legislativas	41	30	11	0	1	0	11	1	12
Congresos locales	33	29	4	0	2	0	4	2	6
Varios	63	39	20	4	1	0	24	1	21
TOTAL	641	456	151	34	11	0	185	11	162

Iniciativas presentadas en la Cámara de Senadores

LXI LEGISLATURA									
Presentadores	Iniciativas LXI				Iniciativas dictaminadas de otras legislaturas		Total de iniciativas dictaminadas LXI	Total de iniciativas dictaminadas otras legislaturas	Total de iniciativas dictaminadas y aprobadas
	Presentadas	Pendientes	Aprobadas	Desechadas	Aprobadas	Desechadas			
PRI	102	102	0	0	5	13	0	18	5
PAN	75	75	0	0	2	2	0	4	2
PRD	56	56	0	0	5	3	0	8	5
PVEM	38	38	0	0	3	3	0	6	3
PT	11	11	0	0	0	0	0	0	0
Convergencia	2	2	0	0	1	0	0	1	1
PANAL	6	6	0	0	0	0	0	0	0
Poder ejecutivo	8	7	0	1	0	0	1	0	0
Congresos locales	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Varios	5	5	0	0	2	3	0	5	2
TOTAL	304	303	0	1	18	24	1	42	18

LVII LEGISLATURA									
Presentadores	Iniciativas LVII				Iniciativas dictaminadas de otras legislaturas		Total de iniciativas dictaminadas LVII	Total de iniciativas dictaminadas otras legislaturas	Total de iniciativas dictaminadas y aprobadas
	Presentadas	Pendientes	Aprobadas	Desechadas	Aprobadas	Desechadas			
PRI	29	18	11	0	1	0	11	1	12
PAN	33	30	2	1	1	0	3	1	3
PRD	20	17	1	2	0	0	3	0	1
PT	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Legisladores independientes	2	2	0	0	0	0	0	0	0
Poder ejecutivo	20	3	17	0	0	0	17	0	17
Comisiones legislativas	2	1	1	0	0	0	1	0	1
Congresos locales	2	2	0	0	1	0	0	1	1
Varios	8	4	4	0	0	0	4	0	4
TOTAL	117	78	36	3	3	0	39	3	39

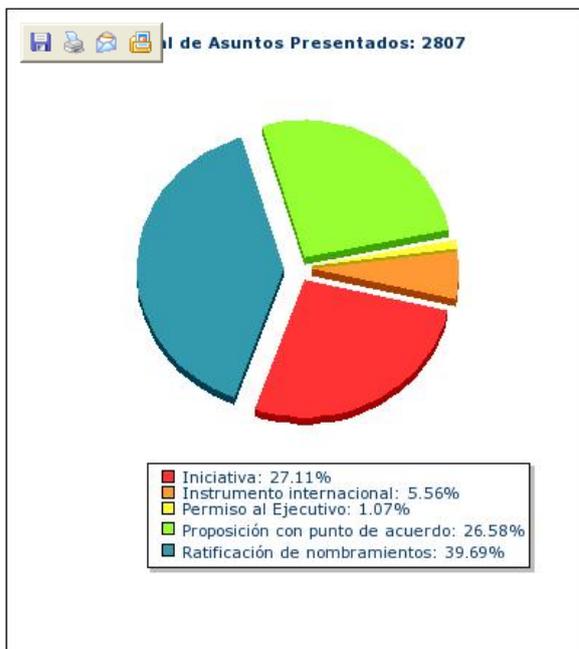
Asuntos Totales presentados

LXI Legislatura

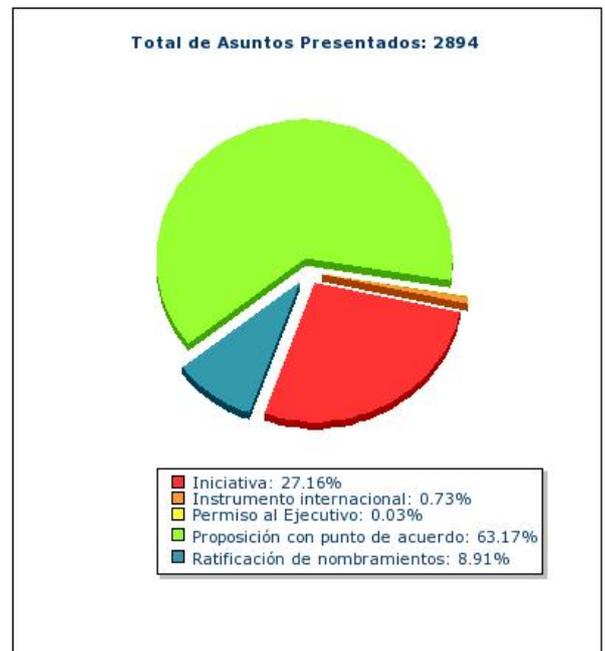
TIPO DE ASUNTO	PRESENTADOS	APROBADOS	DESECHADOS	PENDIENTES
Iniciativa	786	9	3	774
Instrumento internacional	21	7	0	14
Permiso al Ejecutivo	1	1	0	0
Proposición con punto de acuerdo	1828	205	17	1546
Ratificación de nombramientos	258	110	0	148
Totales de Asuntos	2894	332	20	2482

LVII Legislatura

TIPO DE ASUNTO	PRESENTADOS	APROBADOS	DESECHADOS	PENDIENTES
Iniciativa	761	190	37	534
Instrumento internacional	156	148	0	8
Permiso al Ejecutivo	30	29	0	1
Proposición con punto de acuerdo	746	138	22	586
Ratificación de nombramientos	1114	1104	7	3
Totales de Asuntos	2807	1609	66	1132



LXI Legislatura



LVII Legislatura

BIBLIOGRAFIA

1. ANDRADE Sánchez, Eduardo, J. J. Orozco Henríquez, et al., *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada)*, UNAM y Procuraduría General de la República, México, 1994.
2. ALARCÓN OLGUÍN, Víctor, y JIMENEZ GONZALEZ, Claudia, *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*, Instituto De Investigaciones Legislativas Del Senado De La República, México, 2003.
3. BÁTIZ Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, Oxford, México, 1999.
4. BÉJAR Algazi, Luisa y MIRÓN LINCE, Rosa María, Coord. *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la Republica, México, 2003.
5. BÉJAR Algazi, Luisa, *El Poder Legislativo en México, Los diputados de partido: El primer eslabón del cambio*, Universidad Nacional Autónoma de México, Gernika, México 2003.
6. BÉJAR Algazi, Luisa y WALDMAN, *La representación Parlamentaria en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Gernika, México 2004.
7. BÉJAR Algazi, Luisa, *Los partidos en el Congreso de la Unión, La representación Parlamentaria después de la alternancia*, Universidad Nacional Autónoma de México, Gernika, México 2006.
8. BEETHAM, David, *Parliament and Democracy in the twenty-firt century. A guide to a good Practice*, Inter Parliamentary Union Suiza, 2006.
9. BERLÍN Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México 1993.
10. BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
11. CAMACHO Vargas, José Luis, *El Congreso Mexicano*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.
12. CAMARGO, Pedro Pablo. *Reelección presidencial y reelección parlamentaria en América y México*, México, UNAM. Instituto de Derecho Comparado, 1965.

13. CANSINO Cesar y COVARRUBIAS Israel, Cord, *Por un Democracia de Calidad, México después de la Transición*, Centro de Estudios de Política Comparada, México, 2007.
14. CALDERON, José María, *Génesis del Presidencialismo en México*, El Caballito, México, 1972.
15. CASAR, Maria Amparo, MARVÁN Ignacio y PUENTE Khemevirg, *A quien rinde cuentas el poder legislativo*, Proyecto CIDE-HEWLETT, La estructura de la rendición de cuentas en México, Área: Poder Legislativo, México.
16. CASTAÑO, Fernando y otros, *El estado actual de la Democracia en México. Retos, avances y retrocesos*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 2007.
17. CARDENAS GRACIA, Jaime, *Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias*, UNAM, México
18. CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo Mexicano*, México Siglo XXI 12ª ed. 1994, 2006.
19. CERDIO, Jorge, *Poder Judicial e inmunidad parlamentaria*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2006.
20. CORTES Koloffon, Antonio, *Transparencia y Acceso a la Información en el Poder Legislativo*, Tesis para obtener el grado de Maestro en Economía y Gobierno, Universidad Anahuac, México 2008,
21. CRESPO José Antonio, *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas. <http://www.asf.gob.mx/pags/archivos/Src/Rc1.pdf>
22. DA SILVA, José Alfonso, *El proceso legislativo como objeto del derecho parlamentario*, en *Derecho parlamentario latinoamericano*, Porrúa, México 1987.
23. DE BUFALÁ FERRER-VIDAL Pablo, *Derecho Parlamentario*, Oxford University, México, 1999.
24. DWORAK, Fernando, *El legislador a examen: el debate sobre la reelección legislativa en México*, Edit. FCE México, 2003.
25. ESPINOZA Toledo, Ricardo, *Sistemas parlamentario, presidencial y Semipresidencial*, Instituto Federal Electoral, www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_parlamentario.htm

26. ESPINOZA Toledo, Ricardo y WELDON Jeffrey, Coord., *Para que sirve el Poder Legislativo*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.
27. FLORIS Margadant, Guillermo, *El Derecho Privado Romano*, Edit. Esfinge, México, 1978,
28. GILLY, Adolfo, *La revolución interrumpida*, Ediciones Era, México 1994
29. GONZÁLEZ Casanova, Pablo, *La Democracia en México*, Ediciones Era, México, 1965.
30. *Historia General de México*, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, México, 2000.
31. JIMÉNEZ Badillo, Margarita, *La oposición parlamentaria en México, Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.
32. MASCOTT Sánchez María de los Ángeles, *Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante la LVII, LVIII y LIX Legislaturas*, Centro de estudios sociales y de opinión Pública, Mexico, 2006.
33. MONTERO Gibert, José Ramón y GARCÍA Morillo, Joaquín, *El Control Parlamentario*, Tecnos, España, 1984.
34. MORA-DONATTO, Cecilia, Coord., *Relaciones entre Gobierno y Congreso*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1997.
35. MORENO Collado, Jorge, *Política y Procesos legislativos*, Miguel Ángel Porrúa México, 1985.
36. MURO Ruiz, Eliseo, *Origen y Evolución del Sistema de Comisiones del Congreso de la Unión*, 1ra. Reimp., UNAM, México, 2008.
37. NAVA Gomar, Salvador, LUNA Pla Issa, VILLANUEVA Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*, Serie Conocer para decidir, H. Congreso de la Unión, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.
38. NOHLEN, Dieter y FERNANDEZ, Mario, *El Presidencialismo Renovado, Instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1998.

39. NOHLEN, Dieter y FERNANDEZ, Mario, *Presidencialismo versus Parlamentarismo, América Latina*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1991.
40. *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Porrúa y Cámara de Diputados, México, 2000.
41. OCHOA CAMPOS, Moisés (Director), *Derecho legislativo mexicano*, Comité de Asuntos Editoriales. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, XLVIII Legislatura, México, 1973.
42. PASQUINO, Gianfranco, *Sistemas políticos comparados*, Prometeo Libros, Argentina, 2004
43. PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión Integración y Regulación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1997.
44. POOT Grajales, Carlos Miguel, *Institución presidencial y pluralidad política en el Congreso*, Tesina para obtener el título de Licenciado, Universidad Autónoma de México, México, 2006,
45. QUINTANA Valtierra, Jesús y CARREÑO GARCÍA, Franco, *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México*, Porrúa, México, 2006.
46. RANGEL Gadea, Oscar, *El Refrendo, y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1986.
47. RODRÍGUEZ Prats, Juan José, *Desencuentro y Parálisis en el Congreso Mexicano*, UNAM, México 2006.
48. SÁENZ Arroyo, José, *Técnica legislativa*, Porrúa, México, 1988.
49. SANCHEZ Campuzano, Francisco Javier, *Manual del Legislador*, Cámara de Diputados, México 2003.
50. SALAZAR Abaroa, Enrique Armando, *Derecho político parlamentario*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa , México, 2005.
51. SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
52. SAYEG Helú, Jorge, *El poder legislativo Mexicano*, SNE-Editores Unidos Mexicanos, México, 1993.
53. STUART Mill, John, *Del gobierno representativo*, Tecnos, Madrid, 1985,

54. TOSI, Silvano, *Derecho Parlamentario*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVI Legislatura, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
55. UGALDE, Carlos, *Rendición de cuentas y Democracia el caso de México*, Instituto Federal Electoral, México, 2002.

Artículos

1. MARVAN, Laborde María, *Transparencia Acceso a la Información y Buen Gobierno*, Revista Bien común 10, 114 (jun. 2004).
2. O'DONNELL, Guillermo, *Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías* Nueva Sociedad No. 152 Noviembre-Diciembre 1997, pp. 143-167, http://www.nuso.org/upload/articulos/2645_1.pdf
3. PARDINAS, Juan E., *Apuntes sobre la rendición de cuentas*, Revista Bien común 10, 114, junio, 2004, México
4. SABA, Roberto, *El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno*, Derecho Comparado de la Información, México, Núm. 3, enero-junio de 2004
5. SADA Ingrid y SADA Heidi, *Mejora en el desempeño legislativo y los procesos de rendición de cuentas del Congreso: Dos efectos de la reelección consecutiva*, Revista Bien común 10, 114, junio, 2004, México, p. 44.

Diccionarios

1. Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa, 2002.
2. Diccionario de política, dirigido por Norberto Bobbio y Niccola Matteucci, Siglo XXI Editores, México, 1981.
3. Diccionario electoral, INEP 2006, <http://diccionario.inep.org/D/.html>
4. Diccionario Universal de términos parlamentarios. www.cddhcu.gob.mx