

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO DE LA  
FACULTAD DE DERECHO**

**TESIS:**

**La Reforma Parlamentaria en México  
Cuatro Ejes para una nueva  
Agenda Política Constitucional**

**Que para obtener el grado de:**

**Maestro en Derecho**

**Presenta:**

**José Luis Camacho Vargas**

**Tutor Académico:**

**Dr. Miguel Ángel Garita Alonso**

**Ciudad de México, enero de 2012**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

*A DOÑA AMPARO VARGAS CHACÓN,  
quien sigue siendo la estrella más bella que  
Dios puso en mi firmamento*

*A Lucy, Ere y Totó*

*A los integrantes del IMEPOL*

# Índice

	<i>pág.</i>
<b>Introducción</b>	1
<b>Capítulo I</b> <i>Actualidad de la institución parlamentaria en México</i>	
<b>I. Factores que determinan la falta de confianza y credibilidad del Congreso Mexicano</b>	3
<i>a. Imagen y percepción ciudadana</i>	4
<i>b. Sistema tripartidista</i>	7
<i>c. Falta de negociación</i>	11
<i>d. Modelo agotado para representar a minorías</i>	14
<i>e. Déficit ciudadano</i>	19
<i>f. ¿Tenemos un Congreso paralizado?</i>	21
<b>II. Las Redes Sociales y el Congreso</b>	
<i>a. La nueva triada democrática</i>	25
<i>b. Límites actuales de la comunicación política y electoral</i>	28
<i>c. La Internet</i>	31
<i>d. La democracia en la nueva era digital</i>	31
<i>e. El uso de redes sociales: características, potencialidades y riesgos</i>	36
<i>f. Aspecto negativo del uso de las redes sociales</i>	40
<b>Capítulo II</b> <i>Evolución de la reforma parlamentaria en México</i>	
<b>I. ¿Qué es la reforma parlamentaria?</b>	44
<i>a. Ejemplos de reforma parlamentaria en nuestro país</i>	48

<i>b. Gobernabilidad y gobernanza democrática</i>	51
<b>II. La reforma parlamentaria del siglo XXI</b>	54
<b>III. Aspectos contemplados en la reforma política</b>	57
<i>a. Iniciativa ciudadana</i>	57
<i>b. Consulta popular</i>	60
<i>c. Candidaturas independientes</i>	62
<i>d. Iniciativa preferente</i>	63
<i>e. Mecanismos para la sustitución del presidente en caso de ausencia absoluta</i>	65
<i>f. Rechazo a la reelección legislativa inmediata</i>	66
<i>g. Ratificación de los comisionados de los órganos reguladores</i>	66
<i>h. La cláusula de gobernabilidad en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal</i>	69
<i>i. Toma de protesta del Presidente de la República</i>	70

### **Capítulo III**

#### *Cuatro Ejes para una nueva Agenda Política Constitucional*

<b>I. Empoderamiento ciudadano</b>	73
<i>a. Revocación de mandato de los representantes populares</i>	75
<i>b. Estipular constitucionalmente que el legislador es un gestor social</i>	76
<i>c. Observatorio ciudadano de control parlamentario</i>	78
<i>d. El Congreso y las Redes Sociales</i>	78
<b>II. Transparencia y fiscalización</b>	82
<i>a. Informes presupuestales de las Cámaras legislativas y sus órganos de gobierno</i>	83
<i>b. Fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación</i>	84

<b>III. Mayores controles políticos parlamentarios</b>	85
<i>a. Optimizar los informes de los legisladores y del Presidente de la República</i>	85
<i>b. Rendición de informes de los órganos constitucionalmente autónomos</i>	88
<i>c. Moción de censura</i>	90
<i>d. Dinámica actual de los poderes Legislativo y Ejecutivo</i>	91
<i>e. Ratificación del gabinete federal por parte del Senado de la República</i>	94
<b>IV. Eficacia legislativa</b>	96
<i>a. Órgano revisor de la efectividad de las leyes</i>	97
<i>b. Cláusula de gobernabilidad</i>	98
<i>c. Reducción del número de integrantes del Congreso</i>	98
<i>c. Fortalecimiento de las facultades y competencias de las comisiones</i>	102
<b>Conclusiones</b>	104
<b>Bibliografía</b>	107
<b>Hemerografía</b>	114

## Introducción

Un poder en transformación. De esa forma podríamos definir el estado en el que se encuentra el Congreso de la Unión, institución del Estado mexicano que ha encabezado los cambios más importantes que han tenido lugar en nuestro sistema político y que hoy, a prácticamente quince años de consolidar su pluralidad, debe volver la mirada a sí mismo para emprender los ajustes que a su interior requiere y de esa forma realizar los cambios que México demanda.

Es justo señalar que la Cámara de Diputados y el Senado de la República han dado pasos relevantes en la modernización de su funcionamiento y organización al aprobar nuevos reglamentos internos; sin embargo, se debe intensificar el camino en la ruta de la *reforma parlamentaria* antes de avanzar en el análisis y aprobación de las reformas que diversos sectores coinciden en calificar como necesarias para la nación.

Precisamente es que en ese campo de reflexión, el presente trabajo busca contribuir realizando para ello un diagnóstico del estado en el que se encuentra la institución parlamentaria en nuestro país y cuáles son las causas de su baja aprobación social.

En tal sentido, las redes sociales son un fenómeno que ha venido a transformar el modo de comunicación no sólo entre las personas de distintas regiones y países, sino sobre todo entre gobernados y gobernantes, difuminando cada vez más esas barreras que hace unos años parecían infranqueables. Y en esta modernidad el Congreso mexicano no puede permanecer ajeno; es por ello que se destacan algunos de los casos en los que usuarios de servidores como *Twitter* y *Facebook* ya han participado en la toma de decisiones legislativas destacadas, proponiendo que no se trate sólo de hechos aislados, sino de un canal permanente que retroalimente a los legisladores, pero también ayude a masificar la cultura legislativa que debe existir entre los mexicanos.

La etapa democrática en la que se encuentra nuestro país exige de una ciudadanía mejor informada y conocedora del funcionamiento de las instituciones,

a fin de que pueda participar activamente en los asuntos públicos. De ahí que en el tercer capítulo se realice una serie de propuestas que gira en torno a cuatro ejes: *empoderamiento ciudadano, transparencia y fiscalización, mayores controles políticos parlamentarios y eficacia legislativa*, los cuales buscan atender las principales demandas que la sociedad plantea a sus representantes populares.

Es una realidad que en la actualidad, la institución parlamentaria enfrenta nuevos retos que no sólo determinan su actuación, sino sobre todo el desarrollo pleno de nuestro régimen democrático y por ende, el grado de aceptación y convencimiento entre la ciudadanía de que es la mejor opción de gobierno para nuestro país.

**Primavera, 2012.**

# Capítulo I

## *Actualidad de la institución parlamentaria en México*

### **I. Factores que determinan la falta de confianza y credibilidad del Congreso Mexicano**

La historia política contemporánea demuestra que un gobierno democrático es aquél en el que a partir de elecciones libres y competitivas sus autoridades se renuevan periódicamente y sus funciones públicas encuentran un contrapeso y punto de equilibrio que evita los excesos del poder. Como comenta el maestro Carlos Enrique Castillas, “no es extraño encontrar que ahí donde ha florecido la democracia [...], la división de poderes es adjetivo de un gobierno vigoroso y democrático”.<sup>1</sup>

Es un hecho que a partir de los movimientos revolucionarios del siglo XVIII que se suscitaron en Europa y América, se dio paso de gobiernos autocráticos a los democráticos. Esta transición se inspiró directamente en las ideas de los enciclopedistas franceses, particularmente del barón de Montesquieu, quien afirmaba que un sistema de gobierno era democrático si las fuerzas políticas adquirían un orden y un contrapeso que las equilibrara, que las pusiera en estado de resistencia unas con otras.<sup>2</sup>

Estas tesis inspiraron también la discusión del sistema representativo que tuvo lugar en Estados Unidos, donde Jhon Jay, Alexander Hamilton y James Madison, entre otros, analizaron los beneficios y riesgos que representaría su adopción en la naciente República. Dicho de otra forma, la idea de establecer un mecanismo que fijara las funciones propias de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, revolucionó la vida política y social de la época.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Carlos Enrique Castillas Ortega, “Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficiencia” en *Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*, México, IFE, 2001, p. 11.

<sup>2</sup> Carlos de Secondat, barón de Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*. Libro V, Capítulo XIV, México, Porrúa, 1990, p. 44.

<sup>3</sup> Cfr. James Madison, Alexander Hamilton y John Jay, *El federalista*, México, FCE, 1998.

Desde nuestra perspectiva, ésa fue la primera tríada democrática, la que instituyó un sistema de gobierno equilibrado a través de la división tripartita del poder.

En el caso de México, es cierto que el avance de la democracia puede evaluarse a partir de la readecuación de las facultades y controles existentes entre los tres poderes públicos. Sin embargo, en la época actual donde el Congreso se ubica en el centro de la escena política nacional y los flujos de información impactan y condicionan de manera fundamental la toma de decisiones, debe tomarse en cuenta otros factores que determinan el grado democrático que alcanza un régimen, sobre todo porque la tradicional tríada democrática encuentra nuevos desafíos.

#### ***a. Imagen y percepción ciudadana***

En la sociedad entera existe una opinión unánime en torno al Congreso de la Unión: se cree que esta institución y sus integrantes no se encuentran a la altura de las necesidades de México y que son un obstáculo más que una solución a los graves problemas nacionales.

Al respecto, es necesario conocer la noción que tenemos los mexicanos sobre la labor que realiza el poder legislativo, ya que podríamos culpar a los diputados y senadores por la falta de empleo, inseguridad pública, insuficiencia en la atención médica o incluso fallas en el suministro de agua potable, pero, *¿cuáles de estos graves problemas son competencia del poder legislativo?*

Sin duda, en todos interviene el Congreso pero lo hace elaborando la norma en los distintos órdenes de gobierno, de ningún modo desde la operación del sistema de bombeo de agua a las ciudades ni en el funcionamiento de los cuerpos de seguridad del Estado.

Sobre este tema, el doctor Leonardo Curzio Gutiérrez señala que

*Tenemos una sociedad de baja intensidad, que está molesta y tiene muchos problemas, pero que no los sabe canalizar adecuadamente o no logra tocar o exigir en la ventanilla adecuada para que se los resuelvan.*

*Por ejemplo, estamos molestos porque subió el precio de la tortilla y me enojo con los diputados por eso, pues tengo el derecho de estar enojado porque es una barbaridad, todo sube, pero me dirían, “Oiga, ¿se ha dado cuenta que a lo mejor esa no es la ventanilla en donde debería canalizar su molestia?”. Siento que es una sociedad que no encuentra atención pero tampoco ha hecho el trabajo necesario. Lo digo con toda cautela, se trata de objetivar en dónde tendría que quejarse, qué tendría que hacer o en qué llaga tendría que señalar para que las cosas funcionaran mejor, si no se vuelve algo profundamente abstracto en la molestia.<sup>4</sup>*

Y esa molestia de la sociedad se transmite nítidamente en las encuestas, en las que sólo 42% se manifiesta de acuerdo con la labor de la Cámara de Diputados, mientras que 49% desaprueba su forma de legislar.<sup>5</sup> En cuanto al Senado de la República, 39% está de acuerdo con su gestión y 51% está en desacuerdo.

Con base en la encuesta realizada por Consulta Mitofsky en agosto de 2011, en una escala de 1 a 10 las instituciones que gozan de confianza alta entre la población son las Universidades (7.8), Iglesia (7.6), Ejército (7.5), medios de comunicación (7.4) y Comisión Nacional de los Derechos Humanos (7.3). En cuanto a confianza media se ubican los empresarios (6.9), Suprema Corte de Justicia de la Nación (6.6), IFE (6.6), Presidencia de la República (6.5) y los bancos (6.5).

Del lado contrario, entre las instituciones con confianza baja se encuentran los senadores (5.9), sindicatos (5.7), partidos políticos (5.7), policía (5.6) y diputados (5.6).<sup>6</sup>

Estas calificaciones presentan un serio deterioro en cuanto a todas las instituciones antes mencionadas, con la excepción de las universidades, pero en especial las relacionadas con el poder legislativo, ya que en 2010 los senadores

---

<sup>4</sup> “Entrevista a un académico que quiere seguir siéndolo, y a un periodista apasionado de su trabajo: Leonardo Curzio”, en *Revista Legislatura*, año 4, número 36, marzo de 2007.

<sup>5</sup> Consulta Mitofsky, *México, evaluación de gobierno. 19 trimestres*, agosto 2011, disponible en el sitio de Internet [http://consulta.mx/images/evalgobpdf/20110830\\_NA\\_EvaGob.pdf](http://consulta.mx/images/evalgobpdf/20110830_NA_EvaGob.pdf)

<sup>6</sup> Cfr. Consulta Mitofsky, *México: Confianza en Instituciones; Baja Generalizada. Encuesta Nacional en Viviendas*, agosto de 2011, disponible en la página de Internet [http://consulta.mx/images/mexicoopinapdf/20110905\\_NA\\_Confianza\\_Instituciones.pdf](http://consulta.mx/images/mexicoopinapdf/20110905_NA_Confianza_Instituciones.pdf)

gozaban de una confianza de 8.1 y hoy es de 5.6 y la de los diputados hace un año era de 6.6 y hoy es de 5.

Por ello, antes de entrar a profundidad en el diagnóstico del estado actual del Congreso, es necesario advertir que el grado de desconocimiento que se tiene sobre el poder legislativo y sus funciones en nuestro país es creciente, lo cual se refleja en una baja aprobación de su trabajo. *¿Cómo evaluar bien a alguien a quien pago mes con mes pero que ignoro qué hace y si lo hace bien?*

De acuerdo con Consulta Mitofsky, sólo 3% de los ciudadanos conoce con exactitud el número de diputados federales y sólo 1% el número de senadores que existen actualmente. Sin embargo, al conocer los números de 500 y 128 respectivamente, el ciudadano obtiene la percepción de que son muchos y un 62% opina que deben disminuir, mientras que 26% sostiene que debe conservarse o incluso aumentar el número de integrantes.<sup>7</sup>

Para la elección federal de 2006, sólo cuatro de cada 10 ciudadanos dijo saber el partido que ganó en su distrito, lo cual “evidencia el poco interés por la política de la población que después de votar se entera poco del resultado distrital”.<sup>8</sup>

En tal sentido, uno de los principales retos de la actual etapa democrática que vive el país apunta directamente a los partidos políticos y consiste en fomentar el desarrollo de la cultura ciudadana. *¿A qué nos referimos?* A habitantes no sólo más interesados por los asuntos públicos y de su entorno, sino mejor informados y conocedores de las reglas básicas de la democracia y su funcionamiento. De otra forma, seguirá aumentado el porcentaje de mujeres y hombres que se dicen defraudados con nuestro actual régimen, sin que tengan conocimiento bien a bien en qué consiste y cuáles son sus ventajas.

Asimismo, este hecho evidencia un gran reto a la vez que una oportunidad para el mismo poder legislativo, que tiene que encontrar una mejor forma de comunicarse con la sociedad y explicarle claramente su papel en la democracia

---

<sup>7</sup> *Las Reformas Posibles. La Reforma Política. Encuesta Nacional en Viviendas*, Consulta Mitofsky, marzo de 2007, disponible en la página de Internet, a través de la siguiente liga:

[http://consulta.mx/images/mexicoopinapdf/NA20070219\\_RefPolitica.pdf](http://consulta.mx/images/mexicoopinapdf/NA20070219_RefPolitica.pdf)

<sup>8</sup> *Ibidem.*

mexicana. En ese objetivo no se puede dejar de lado la importancia de las redes sociales, tema que abordamos más adelante.

Como reza la máxima en Derecho, *toda atribución trae consigo responsabilidades*, y la nuestra, al vivir en democracia y ser beneficiados de sus postulados, es informarnos sobre el funcionamiento de nuestras instituciones y exigir resultados; aproximarse a los recintos legislativos, averiguar quiénes son las mujeres y hombres que conforman al Poder Legislativo y conocer los razonamientos de las decisiones que se toman en los salones de plenos, reuniones de comisiones y oficinas de los coordinadores parlamentarios.

Después de todo, como lo ha señalado el doctor Federico Reyes Heróles, “las democracias estables requieren cimientos sólidos de cultura liberal. De ahí la relevancia de la cultura ciudadana. Si los derechos individuales, si el respeto a las normas, si la defensa de la libertad en todas sus dimensiones, no está en la cabeza de los moradores de un país, cualquier democracia formal será endeble. Los riesgos de las democracias sin demócratas son hoy muy conocidos. Una verdadera democracia se asienta en ciudadanos, en una ciudadanía activa. Se trata de una verdadera revolución que nace en los hogares, en las escuelas, en los centros de trabajo y que deviene en el ejercicio de los derechos políticos... Todo indica que ni la democracia, ni el desarrollo por sí mismo, garantizan la solidez ética de los gobernantes.”<sup>9</sup>

### ***b. Sistema tripartidista***

El lugar donde por excelencia se ha reflejado más nítidamente la pluralidad de la sociedad mexicana y la divergencia sobre el rumbo que nuestro país debe tomar, es el Congreso mexicano.

Su LVII Legislatura (1997-2000) representó el punto de inflexión que hasta el momento ha marcado el paradigma que priva al interior del palacio legislativo de

---

<sup>9</sup> Federico Reyes Heróles, “Cero tolerancia” en *Reforma*, año 19, número 6 577, México, martes 27 de diciembre de 2011, p. 12

San Lázaro y del inmueble ubicado en Paseo de la Reforma #135, que es la diversificación del poder político.

Se trató de una Legislatura histórica en la que la ciudadanía votó a favor de dejar atrás la mayoría absoluta en la integración de la Cámara de Diputados (Tabla I) y dar lugar al ingreso de un mayor número de partidos políticos al Senado de la República (Tabla III) a través de la figura de senador de representación proporcional.

Este hecho trajo consigo la adopción y puesta en marcha de mecanismos de la práctica parlamentaria inusitados en nuestro país hasta ese momento, tales como fueron la ampliación de la distribución multipartidista en la dirección de las comisiones dictaminadoras, negociación y promoción de alianzas entre grupos parlamentarios para aprobar proyectos legislativos, fortalecimiento de los órganos encargados de la construcción y definición de la agenda legislativa, así como la rotación de los titulares de los órganos de gobierno en cada una de las cámaras federales, entre otros. Todos estos rasgos que hoy siguen siendo las características del Congreso mexicano, pues la ciudadanía ha optado por un poder legislativo integrado por tres principales fuerzas políticas.

**Tabla I. Integración de la Cámara de Diputados**

<b>Legislatura</b>	<b>LVI</b> (1994-1997)	<b>LVII</b> (1997-2000)	<b>LVIII</b> (2000-2003)	<b>LIX</b> (2003-2006)	<b>LX</b> (2006-2009)	<b>LXI</b> (2009-2012)
<b>PAN</b>	119	117	205	150	206	142
<b>PRD</b>	66	124	52	97	125	68
<b>PRI</b>	301	238	209	223	106	239

Esta integración tripartidista ha hecho necesario el desarrollo por parte del poder ejecutivo y sus colaboradores, líderes empresariales y sindicales, así como de los propios legisladores de habilidades de negociación y diálogo entre ellos, aptitudes que muchas veces no han sido lo suficientemente eficaces y oportunas o, en algunas otras, se han visto contrarrestadas por intereses de coyuntura que han provocado que la principal queja hacia el poder legislativo sea la tardanza en aprobar reformas y/o el estancamiento de los acuerdos.

Debemos dejar en claro que con eficacia no sólo nos referimos a la rapidez, sino también a la capacidad que existe de procesar los problemas complejos que forman parte de la agenda pendiente en el Congreso, lo cual en algunas ocasiones ha conducido a conflictos políticos que han llevado a la polarización y al estancamiento<sup>10</sup> de los acuerdos.

Pero tal situación no es privativa de la sociedad democrática mexicana, sino que

*La incapacidad de republicanos y demócratas en Estados Unidos para ponerse de acuerdo sobre temas críticos es quizá el ejemplo más notorio. Pero la crisis europea también se agudizó por la obcecación de partidos y líderes políticos. El paralizante enfrentamiento entre el gobierno y la oposición en Italia, España o Bélgica no tiene nada que envidiarle al que tiene postrada a la superpotencia. Y es un fenómeno global. De Tailandia a Japón, de Rusia a India y de Suráfrica (sic) a México, la polarización política se transformó en parálisis. A la idea de que hay intereses nacionales que deben estar por encima de las ambiciones electorales hace tiempo que no le va bien. En 2011 le siguió yendo mal.<sup>11</sup>*

Con estos ejemplos no se busca crear una zona de confort ni de resignación para nuestro país, sino dar muestra de una crisis de la clase política en diversos países

---

<sup>10</sup> “En muchas formas, el estancamiento es una consecuencia frecuente de instituciones separadas que comparten y compiten por el poder” Sarah Binder, *Stalemate: causes and consequences of legislative gridlock*, Estados Unidos de Norteamérica, Brookings Institution Press, 2003, p.2.

<sup>11</sup> Moisés Naim, “Cinco ideas que murieron en 2011” en *El País*, domingo 11 de diciembre de 2011, año XXXVI, número 12,589, pág. 8

y que es consecuencia de una cultura ciudadana débil y confiada en que la democracia *per se* es garantía de gobiernos éticos y eficientes.

En más sobre la situación que priva al interior del Capitolio estadounidense, en las vísperas del año 2012 se señalaba que

*Dada la falta de acuerdos políticos en cuanto a la consolidación fiscal de Estados Unidos, no se podrá revertir la contracción presupuestal prevista en la ley para 2012. El presidente Barack Obama es rehén del enfrentamiento entre republicanos y demócratas en el Congreso. Entre los primeros, que son mayoría en la Cámara de Representantes, y los segundos, que controlan el Senado, hay una profunda división sobre los impuestos y el gasto. Ambos partidos creen que van a ganar la batalla fiscal, pero desafían una reacción adversa de los votantes en las elecciones del año entrante. Las negociaciones son difíciles y lo que se esperaba fuera una disputa partidista en el Capitolio se ha convertido en una guerra a gran escala. La percepción sobre una enorme disfunción en Washington tiende a generalizarse. Sin acuerdos, Estados Unidos tendrá que efectuar ajustes mayores para cumplir con sus metas de consolidación fiscal.<sup>12</sup>*

Con ello tampoco desconocemos que en un régimen democrático el poder legislativo, por su naturaleza plural, necesita tiempo para producir buenos resultados, ya que trasladándonos al caso opuesto de poca utilidad resultaría a los mexicanos que sus congresistas aprobaran reformas que por carecer de sustento no sólo no cumplieran con su cometido, sino que además empeoraran los problemas que buscaban atender.

Un ejemplo en nuestro país es el caso de la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* aprobada por el Congreso de la Unión en febrero de 2007 y que a la fecha no sólo no ha sido el marco legal necesario para reducir los niveles de violencia contra la mujer, sino que el número de casos ha aumentado en algunas regiones del país. Ello se debe, por una parte, a un producto legislativo que no se apega a la realidad del país y por otro, a que el

---

<sup>12</sup> *Editorial*, periódico *El Financiero*, año XXXI, número 8480, miércoles 21 de diciembre de 2011, p. Dos

poder ejecutivo federal publicó con nueve meses de retraso el reglamento de dicha ley y hasta el momento no ha elaborado el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, instrumento a partir del cual debía elaborarse una serie de políticas públicas en la materia.<sup>13</sup>

Con este ejemplo se hace patente otra de las insuficiencias que el Poder Legislativo federal debe atender y que afecta directamente a la sociedad mexicana, como lo es la falta de un mecanismo de control de la eficacia demostrada por las leyes que ya se encuentran vigentes y de la forma en que impactan en la vida de miles de mexicanos. Este aspecto es abordado en el capítulo de las propuestas.

De tal forma, lo que debe buscarse en el contexto actual de un sistema tripartidista donde nadie alcanza la mayoría en el Congreso,<sup>14</sup> es generar las condiciones que permitan el funcionamiento permanente de un binomio deseable de rapidez y eficacia en los actos de aprobación legislativa, es decir, de prontitud en cuanto al cauce de los trámites y procedimientos parlamentarios correspondientes, y efectividad de los asuntos legislativos aprobados.

### ***c. Falta de negociación***

Uno de los síntomas que se ha podido identificar a lo largo de las discusiones de diversos proyectos legislativos es la falta de vocación por el diálogo y la negociación de actores relevantes para la toma de decisiones que impactan en la solución de los problemas del país.

De hecho, se ha convertido una práctica común hacer llamados urgentes al Congreso y a sus integrantes para aprobar determinadas reformas que se consideran prioritarias para el país, pretendiendo que dicha acción sea suficiente para lograr los acuerdos necesarios que permitan su aprobación, sin embargo, se pierde de vista que en las cámaras legislativas se encuentran representados

---

<sup>13</sup> Liliana Alcántara, “Mujeres, vulnerables ante la violencia por ley inoperante” en *El Universal*, lunes 31 de enero de 2011, consultado en la dirección electrónica <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/183335.html> el 14 de diciembre de 2011 a las 13:41 hrs.

<sup>14</sup> Enrique Peña Nieto, *México la gran esperanza. Un Estado eficaz para una democracia de resultados*, Random House Mondadori, 2011, p. 44

diversos intereses e ideologías que dificultan aún más el proceso de negociación, situación que en muchas ocasiones es interpretada como un afán obstruccionista por parte de un grupo parlamentario.

Pareciera que se desconoce la naturaleza propia de cualquier institución parlamentaria en un régimen democrático, donde su integración y funcionamiento requieren de un esfuerzo arduo y prolongado de diálogo y convencimiento, y pareciera que se olvida que en democracia se deben encontrar los mecanismos que permitan crear mayorías legislativas.

En ese supuesto se encuentra el presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, quien en repetidas ocasiones ha culpado al poder legislativo de la falta de empleo para los jóvenes porque no aprueba la reforma laboral,<sup>15</sup> o de la falta de resultados en la lucha contra el crimen organizado porque no lo dota de los instrumentos necesarios para perseguir los ilícitos.<sup>16</sup>

Estos reiterados llamados evidencian que el presidente Calderón y su equipo no han realizado una lectura adecuada y real de la distribución de fuerzas al interior del Congreso y por ello, no ha sido capaz de crear alianzas con otros partidos políticos que no sea el partido en el gobierno. Muestra de ello es que para la próxima elección federal, mientras los otros partidos van en coalición con otros, el Partido Acción Nacional se presenta solo en las boletas electorales.

Además, se señala una insuficiente comunicación presidencial para explicar sus objetivos y estrategias, debido a que esos llamados no han venido acompañados de un diálogo directo con los legisladores para exponer de forma directa y sin intermediarios esas inquietudes, ni en un ánimo de lograr los

---

<sup>15</sup> Al respecto, se encuentran reiterados llamados presidenciales que han sido reseñados por los medios de comunicación: “Calderón pide aprobar reforma laboral” en *cnnextension.com*, Miércoles 15 de junio de 2011, disponible en <http://www.cnnextension.com/economia/2011/06/15/calderon-pide-aprobar-reforma-laboral>; Gustavo Godínez; “Felipe Calderón urge a legisladores aprobar reforma laboral” en *Milenio Diario*, 3 de agosto de 2011, disponible en <http://hidalgo.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/68012e92653397df54e4c399cae5368e>; Gloria Hernández Aguilar; “Llama Calderón a aprobar reforma laboral”, en *MVS Noticias*, lunes 12 de diciembre de 2011, disponible en <http://www.noticiasmvs.com/noticias/nacionales/llama-calderon-a-aprobar-la-reforma-laboral-343.html>; Marco Antonio Reyes; “Pide FCH lucha anticorrupción y reforma laboral a nuevos secretarios” en *ONCE Noticias*, 14 de diciembre de 2011, disponible en <http://oncetv-ipn.net/noticias/index.php?modulo=interior&nota=117&dt=2011-12-14>.

<sup>16</sup> “Calderón urge al Congreso a aprobar la Ley de Seguridad Nacional”, en *CNN México*, Viernes 12 de agosto de 2011, disponible en <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/08/12/calderon-urge-al-congreso-a-aprobar-la-ley-de-seguridad-nacional>.

acuerdos, sino que en nuestra opinión, pareciera que el llamado queda en los medios de comunicación y no trasciende a los recintos legislativos cuyos integrantes sólo se enteran de esos llamados por los diarios y las noticias.

De ahí que advirtamos la falta de mecanismos formales para que el poder legislativo pueda dialogar con el poder ejecutivo y de esa forma, mejorar una relación que en repetidas ocasiones se percibe lejana y descoordinada.

En tal sentido, se ha llegado a afirmar que “las prácticas del debate público [...] no han sido orientadas a reducir la polarización de los temas más álgidos de la discusión pública. Por el contrario, en lugar de propiciar debates informados y bien estructurados, la agenda pública ha estado dominada por ataques sustentados, muchas ocasiones, por rumores... [por lo que] tenemos que cambiar nuestra forma de debatir”.<sup>17</sup>

Vivir en democracia es dialogar permanentemente y quien no lo hace no puede decirse defraudado de vivir en ella. Por ello, causa extrañeza que el presidente de la República siga culpando a los otros poderes por la falta de resultados de su administración, sobre todo cuando ha tratado con un Congreso que tiene una Cámara de Diputados con mayoría relativa de un partido de oposición y un Senado con mayoría del Partido Acción Nacional, que ha mostrado su disposición a escuchar sus necesidades y atender sus iniciativas. Muestra de ello es que hasta el 15 de diciembre de 2011 el presidente Calderón propuso al poder legislativo 118 iniciativas de ley o decreto, de las cuales 87 (73.73%) ya han sido aprobadas, 19 (16.10%) se encuentran en análisis por parte de las comisiones del Senado o de la Cámara de Diputados, 11 (9.32%) ya han sido dictaminadas y se encuentran a punto de ser presentadas al Pleno y sólo 1 (0.85%) fue desechada.<sup>18</sup>

Ello revela que México cuenta con un Congreso de la Unión que lejos de permanecer aislado o reacio a atender las necesidades del país, es receptivo a las necesidades y requerimientos de los diversos órganos de gobierno para servir más eficaz y eficientemente a los mexicanos, y que realmente una de las

---

<sup>17</sup> Enrique Peña Nieto, *op. cit.*, pp. 38-39.

<sup>18</sup> *Reporte de Agenda Legislativa del Ejecutivo*, Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Home/reporte.php?TipoReporte=1>

principales deficiencias para la aprobación de las reformas se encuentra en la falta de diálogo. Aunque, de la misma forma, no podemos dejar de reconocer que el número de asuntos legislativos aprobados por Legislatura, particularmente desde la LVII y hasta la actual LXI, se ha elevado considerablemente gracias a la nueva reglamentación cameral, como puede constatarse en el cuadro “Productividad Legislativa del H. Congreso de la Unión (1997-2012”, disponible para su consulta en la página 24 de este trabajo.

#### ***d. Modelo agotado para representar a minorías***

Con excepción del lapso que abarcó de 1857 a 1874, nuestro poder legislativo se ha caracterizado por ser bicameral, es decir, compuesto por una Cámara de Diputados y un Senado de la República, cuyo número total de integrantes ha dependido de las circunstancias del país y del contenido de la norma constitucional. Sin embargo, podemos ubicar dos criterios que han guiado esa determinación. Mientras que los diputados se asignan con base en la población, los senadores lo hacen con base en las partes integrantes del pacto federal.

Desde la primera Constitución formal del México independiente (1824) y hasta las reformas de 1963 impulsadas por el presidente Adolfo López Mateos, el número total de diputados federales fue variable, ya que en nuestros distintos documentos fundacionales sólo se establecía la elección de representantes en proporción al número de habitantes. Posteriormente, se señaló el número de personas por el que debía elegirse un diputado federal y, como la población crecía año con año, ese número se incrementaba conforme cada Legislatura transcurría, tal y como se señala en la tabla II. Por lo que el único principio que existía para llegar al órgano legislativo era el de mayoría relativa.

Fue en 1963, previo a la XLVI Legislatura federal, cuando en el sistema electoral mexicano se introdujo una regla con la que se buscaba incluir a las minorías en los órganos legislativos. Ello a través de la figura de *diputados de*

*partido*, la cual no era una forma de representación proporcional,<sup>19</sup> sino una reforma que permitió a los partidos políticos minoritarios fortalecer su presencia en la Cámara baja.<sup>20</sup>

El sistema electoral mixto mexicano, como lo conocemos hoy día, dio inicio el 6 de diciembre de 1977 cuando se introdujo el método de representación proporcional. Durante tres legislaturas (LI-LIII) el número de representantes populares que arribaron bajo ese principio a la Cámara de Diputados fue de cien y la intención fue

*... promover una más amplia y diversificada concurrencia en la Cámara de Diputados de las corrientes de opinión y las tendencias ideológicamente existentes en el país... [Asimismo,] al suprimirse el factor demográfico como elemento determinante de la división territorial electoral, se evitarán las frecuentes reformas a la Carta Magna a que obliga el sistema actual que está en función del crecimiento poblacional.*<sup>21</sup>

De tal forma, se dejó atrás el número variable en la integración de la Cámara de Diputados para establecer el número fijo, primero de 400 y posteriormente de 500, 300 de ellos de mayoría relativa y 200 de representación proporcional, al tenor de los argumentos y objetivos antes expuestos.

---

<sup>19</sup> Se trata de legisladores que resultan electos bajo el sistema de representación proporcional, el cual es un sistema electoral en el que el porcentaje de votos que reciben los partidos políticos se traduce en el número de curules y escaños que les serán asignados, ello a pesar de no haber ganado ningún distrito electoral bajo el principio de mayoría relativa pero cumpliendo con el requisito de haber obtenido por lo menos el 2% de la votación emitida en la elección inmediata anterior para elegir diputados federales. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su tesis jurisprudencial 70/98 del 29 de octubre de 1998, señala que “el principio de representación proporcional en materia electoral se integra a un sistema compuesto por bases generales tendientes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de ellos candidatos de los partidos minoritarios e, impidiendo, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobre-representación. Esto explica porque, en algunos casos, se premia o estimula a las minorías y en otros se restringe a las mayorías”. Manuel Barquín Álvarez; José María Serna de la Garza; “Comentarios al artículo 54 constitucional”, en Miguel Carbonell; *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, Tomo III, artículos 50-93, IJ-UNAM, Editorial Porrúa, 20a. edición, México, 2009, pp. 53-54

<sup>20</sup> Manuel Barquín Álvarez; *Ibidem*

<sup>21</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Legislatura L, año II, sesión del día 6 de junio de 1977.

**Tabla II. Integración de la Cámara de Diputados**

<b>Legislatura</b>	<b>Diputados de Mayoría Relativa</b>	<b>Diputados de Partido</b>	<b>Diputados de Representación Proporcional</b>	<b>Total</b>
<b>XLVI (1964-1967)</b>	178	32		210
<b>XLVII (1967-1970)</b>	178	36		214
<b>XLVIII (1970-1973)</b>	179	35		214
<b>XLIX (1973-1976)</b>	197	37		234
<b>L (1976-1979)</b>	196	41		237
<b>LI (1979-1982)</b>	300		100	400
<b>LII (1982-1985)</b>	300		100	400
<b>LIII (1985-1988)</b>	300		100	400
<b>LIV (1988-1991)*</b>	300		200	500

\*Integración que sigue conservándose actualmente.

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Listado de Legislaturas de la página oficial de la H. Cámara de Diputados.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Disponible en la dirección <http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Legislaturas/Listados.html>

En el contexto de la reforma del gobierno del Estado mexicano, uno de los temas más relevantes y discutidos ha sido la reducción del número de integrantes tanto de la Cámara de Diputados como del Senado de la República, señalando que ello traería consigo una nueva dinámica al interior de los recintos.

Lo anterior se debe a que se sostiene que la actual integración (500 diputados federales y 128 senadores de la República) complica llegar a acuerdos y resulta sumamente costosa para el país conservarla.

Por esa razón, se ha propuesto reducir el número de integrantes plurinominales presentes en ambas cámaras federales, señalándose que se trata de una figura que ya no es necesaria en el contexto actual de intensa competencia y fragmentación del poder político.

**Tabla III. Integración del Senado de la República**

<b>Año</b>	<b>Senadores de Mayoría Relativa</b>	<b>Senadores de Primera Minoría</b>	<b>Senadores de Representación Proporcional</b>	<b>Total</b>
1917-1970	60			60
1970-1993	64			64 <sup>23</sup>
1993-1996	96	32		128
1997 a la fecha	64	32	32	128

<sup>23</sup> El 8 de octubre de 1974, el presidente Luis Echeverría Álvarez publicó en el DOF un decreto por el que se suprimió la figura de los territorios, con lo cual Quintana Roo y Baja California Sur fueron elevadas a la categoría de estados libres y soberanos. Con ello ambas entidades tuvieron el derecho a contar con dos senadores en la Cámara Alta. Desde entonces, el Senado de la República se integró por 64 legisladores hasta 1993.

Se ha dicho que la sobrerrepresentación de los partidos políticos mayoritarios, generada por el principio de representación proporcional en ambas cámaras, ha influido en la falta de consensos. Por ello, razones como elevar el nivel del debate, mejorar el procesamiento ordenado del trabajo en comisiones, facilitar formación de consensos y ahorro no sólo de recursos económicos, sino también de apoyos técnicos, administrativos e informáticos, han sido esgrimidas a lo largo de diversas legislaturas en las que se han presentado propuestas en este sentido.

Especialistas coinciden en advertir que las circunstancias que vive México son diferentes a las que en su momento justificaron la introducción del principio de representación proporcional, con un partido hegemónico y partidos minoritarios débiles. Se apunta que en este momento existe un sistema de partidos sólido y estructurado<sup>24</sup> con tres fuerzas importantes que generan un ambiente de competencia y redistribución de las fuerzas, lo cual garantiza el arribo de diversas ideologías al seno de los órganos legislativos. “La nueva correlación de fuerzas de la Cámara de Diputados, la existencia de gobernadores y presidentes municipales provenientes de las distintas opciones partidistas, son una manifestación clara de este cambio en las circunstancias políticas del país”.<sup>25</sup>

Asimismo, se encuentra la opinión de los ciudadanos recogida a través de un estudio elaborado por la propia Cámara de Diputados. “Ante pregunta cerrada, los ciudadanos aducen cuatro argumentos a favor de una reducción del número de legisladores. Primero, opinan que es muy costoso tener un Congreso integrado con el actual número de diputados y senadores (47% de las respuestas); segundo, que es difícil que los legisladores se pongan de acuerdo “cuando son muchos” (19%). En tercer lugar, los entrevistados expresan que, al ser muchos, entre los diputados y senadores siempre existen “algunos muy malos que echan a perder el trabajo” (15%). Finalmente, 15% de los ciudadanos que favorecen la disminución

---

<sup>24</sup> Amador Rodríguez Lozano, *La Reforma al Poder Legislativo en México*, Cuadernos Constitucionales México-Centro América, número 32, UNAM, México, 1998, pp. 70-71

<sup>25</sup> *Ibidem*

del número de legisladores considera que el trabajo de éstos “no sirve a los ciudadanos”.<sup>26</sup>

Por tales razones, se señala que ha sido agotado el modelo aplicado desde 1977 como forma de representación de las minorías en el Congreso mexicano.

#### **e. Déficit ciudadano**

Si bien el poder legislativo es el *cénit* de la democracia, ya que lo integran representantes electos mediante el voto directo de los ciudadanos de cada uno de los trescientos distritos electorales en los que se encuentra dividido el país, los representados lo perciben lejano y ajeno a sus intereses.

Lo anterior se debe, además del desconocimiento que existe entre la ciudadanía sobre la actividad legislativa que al comienzo del presente apartado abordamos, a la falta de mecanismos tanto de rendición de cuentas como de participación ciudadana en las diversas acciones parlamentarias.

De ahí que todo proceso de cambio al interior del poder legislativo deba transmitir fielmente que su objetivo es fortalecer el acompañamiento ciudadano en la actividad legislativa. Se trata de fortalecer la “reabsorción del Estado por parte de la sociedad”<sup>27</sup>, para evitar lo que la doctora María Amparo Casar ha definido como *disonancia cognitiva*, es decir, evitar que el ciudadano se sienta engañado por sus legisladores y conozcan verdaderamente la labor que realizan y los beneficios de la actividad parlamentaria.<sup>28</sup>

Y es que un vínculo que debe conservarse invariablemente es el de los habitantes con sus instituciones. Cuando a la Cámara de Diputados o al Senado de la República se les percibe lejanos a la población, surgen intentos por querer prescindir de ese poder de la Unión que expresa la pluralidad de la nación o bien,

---

<sup>26</sup> Claudia Gamboa Montejo; Sandra Valdés Robledo; *Reducción en el número de legisladores federales. Estudio Teórico-Conceptual, de Antecedentes Constitucionales, de Derecho Comparado, de Iniciativas presentadas en la LIX y LX Legislaturas, y propuestas de las Reformas del Estado*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, octubre 2007, p. 50

<sup>27</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 90.

<sup>28</sup> María Amparo Casar; “Disonancia cognitiva”, en *Reforma*, año 19, número 6 577, México, martes 27 de diciembre de 2011, p. 13

de culparlo de todos los males que aquejan al país y de buscar sustituirlos por grupos privados cuyos integrantes no se han sometido al veredicto de las urnas y que persiguen objetivos particulares.

Por ello, “las instituciones son el corazón tanto de la legitimidad como del desarrollo [...] no son edificios austeros y elegantes en los que despachan funcionarios excepcionales, sino sistemas de participación política y regulación social y económica diseñados para darle cauce al desarrollo de una sociedad. Lo importante de una institución no es el edificio en que se aloja o las personas que la administran, sino su contenido y permanencia”.<sup>29</sup>

Para evitar que dichos intentos florezcan en nuestro país, se hace hincapié en la necesidad de fortalecer a nuestras instituciones más allá de debilitarlas o extinguirlas. “De acuerdo con distintas mediciones, los habitantes de los países de la región [de América Latina] no creen que las instituciones encargadas de proteger sus derechos lo hagan en forma efectiva”.<sup>30</sup>

Para contrarrestar ese escepticismo es necesario reconocer y dar el lugar que a la ciudadanía corresponde como parte central no sólo en la reforma parlamentaria,<sup>31</sup> sino sobre todo en el proceso democrático que experimenta nuestro país y que requiere, hoy más que nunca, de ciudadanos atentos y exigentes de que los asuntos públicos se conduzcan con base en el interés general.

Para ello es necesario que la reforma parlamentaria contrarreste las deficiencias que la ciudadanía ha detectado en el poder legislativo, tales como la falta de transparencia y rendición de cuentas. “Contrario a lo que se discute con gran frecuencia en el país, lo crucial no es la arquitectura política que caracteriza a las instituciones y su interacción, sino la legitimidad con que cuentan”,<sup>32</sup> debido a

---

<sup>29</sup> Luis Rubio y Edna Jaime, *El acertijo de la legitimidad. Por una democracia eficaz en un entorno de legalidad y desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica/Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., 2007, p. 126.

<sup>30</sup> *Ibidem*

<sup>31</sup> Mónica Barrera Rivera; *¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al gobierno? El eje fundamental de la Reforma del Estado: la participación social en el control y evaluación del servicio público. El caso mexicano*, Instituto Mexicano de Auditoría Técnica-Miguel Ángel Porrúa, México, 2009, pp. 107-108.

<sup>32</sup> Luis Rubio, *op. Cit.* p. 127.

que “lo central de una construcción institucional reside en que la población haga suyas las instituciones”.<sup>33</sup>

De hecho, “la democracia liberal, asociada al Estado moderno, tiene entre los principios más importantes que la definen, la división de poderes y la consecuente participación de la sociedad (democracia participativa) o de su representación (democracia indirecta) en los actos de gobierno...”.<sup>34</sup>

La sociedad mexicana se encuentra en transformación permanente y por ello, el Congreso de la Unión debe ser capaz de adecuarse a esos cambios y de fortalecerse a sí mismo por medio de la inclusión de mecanismos de supervisión y de rendición de cuentas de sus actividades.

#### ***f. ¿Tenemos un Congreso paralizado?***

Desde hace casi quince años, el poder legislativo federal vive tiempos inéditos. La ausencia de grupos parlamentarios mayoritarios a su interior ha incidido en una mayor exigencia de diálogo entre las distintas fuerzas políticas y en la necesidad de acuerdos consensuados, pero también es justo decir que ha generado distanciamientos y desencuentros, características que, sin duda, forman parte de la dinámica de la democracia mexicana.

En un órgano donde se encuentran representados intereses de los diversos sectores de la sociedad, es natural y obligado que exista discusión y divergencia, lo cual ha sido erróneamente interpretado en algunas ocasiones como estancamiento y debilidad institucional.

Extrañeza debía generar un congreso donde no existieran diferencias y todo fuera aprobado unánimemente, ya que estaríamos frente a un poder que no cumple con su función de ser un contrapeso a la rama ejecutiva y judicial del estado, ni un freno a los poderes fácticos y que ha reducido su función a ser una mera oficialía de partes.

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 131.

<sup>34</sup> Mónica Barrera Rivera, *op. Cit.* p. 111.

Por ello, se debe destacar que el Congreso mexicano es un órgano autónomo e independiente que se autogobierna y que no es una extensión del Ejecutivo federal.

Sin embargo, debe reconocer que prevalecen insuficiencias que deben ser atendidas en aras de ampliar la legitimidad de esta institución entre la sociedad. Y hay luces que apuntan al avance en ese cometido.

En diciembre pasado, el Congreso de la Unión llegó a la conclusión de su penúltimo periodo de sesiones ordinarias de la actual LXI Legislatura. Y si bien el ambiente electoral que ya se vive de cara a la jornada electoral del 1 de julio de 2012 no fue ajeno a la Cámara de Diputados ni al Senado de la República, se debe señalar que, a diferencia de lo que comúnmente se dice y cuyas aseveraciones el mayor número de las veces no se respaldan con pruebas, las diferencias electorales no fueron motivo para el estancamiento de los acuerdos legislativos en diversas materias.

Sólo por citar algunos ejemplos de nuevas leyes y reformas que ya han sido aprobadas por diputados, senadores y en algunos casos por los Congresos locales y publicadas en el *Diario Oficial de las Federaciones* (DOF), por lo que ya inciden en la vida de millones de mexicanos, se puede destacar la regulación del funcionamiento de guarderías; endurecimiento de las penas por robo de hidrocarburos; fortalecimiento de la equidad de género al interior de las Fuerzas Armadas; creación de un marco jurídico para el genoma humano; inclusión de la ciencia, la tecnología y la innovación como aspectos prioritarios en los planes educativos; endurecimiento de las penas para militares desertores que se unan a las filas del crimen organizado; resurgimiento del Premio Nacional del Deporte y establecimiento de mecanismos que faciliten la organización y expansión de la actividad económica del sector social de la economía, son sólo algunos de los dictámenes aprobados por los legisladores federales en ese periodo.

Ello, sin dejar de destacar que el pleno de la Cámara de Diputados, bajo la dirección de Emilio Chuayffet Chemor, aprobó la designación de tres destacados mexicanos que se han distinguido por su conocimiento electoral y que han pasado a formar parte del Consejo General del IFE para reforzar la actividad de este

Instituto durante el actual proceso electoral, después de trece meses de complicadas negociaciones. Así, Lorenzo Córdova Vianello, María Marván Laborde y Sergio García Ramírez durarán en su cargo hasta octubre de 2019.

Asimismo, el Senado de la República, tras analizar a profundidad la aprobación del Acuerdo de Integración Comercial entre México y Perú, para lo cual el senador Ricardo García Cervantes destacó desde tribuna los beneficios que traería para nuestro país que dicho tratado comercial pasara a formar parte de nuestro acervo de acuerdos internacionales, lo aprobó y fue turnado al Ejecutivo federal para su ratificación y publicación.

Sin duda, muchos retos son los que siguen conformando la agenda legislativa del Congreso de la Unión, pero también son muchos los temas en los que se han realizado importantes avances, sólo que en ocasiones debido a su profundidad, complejidad y también a la gran cantidad de asuntos aprobados en cada sesión, es insuficiente el tiempo en los medios de comunicación para destacar el alcance e importancia de cada uno de ellos.

Podemos sostener que el pasado periodo de sesiones ordinarias fue diferente en muchos aspectos; en primer lugar porque se contó con nuevos ordenamientos internos en cada una de las cámaras del Congreso, que han hecho más eficaz la labor legislativa, pero también a que la productividad en la dictaminación de iniciativas, al establecer tiempos perentorios, aumentó y el tiempo de las actividades en pleno se incrementó gracias a la puntualidad para dar inicio a las sesiones. Esta situación se puede constatar con la siguiente tabla:

## Productividad Legislativa del H. Congreso de la Unión (1997-2012)

LEGISLATURAS	TOTAL DE ASUNTOS LEGISLATIVOS PRESENTADOS*	APROBADOS	DESECHADOS	PENDIENTES
LVII	2807	1610	447	750
LVIII	5046	2149	1097	1796
LIX	9799	4097	3732	1967
LX	11488	4286	4173	2842
LXI	13124	5034	1870	5880

*\* Incluye iniciativas, instrumentos internacionales, permiso al Ejecutivo, proposición con punto de acuerdo y ratificación de nombramientos.*

*Fuente: Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.*

Lo anterior demuestra que la aseveración de un Congreso *paralizado* no corresponde con la realidad, sino con una visión superficial de la actividad legislativa y de su complejidad.

Mucho se dice de la no aprobación de las llamadas *reformas estructurales*, como la laboral, pero es una realidad que no existen los acuerdos suficientes entre los diversos sectores que intervienen en la materia para aprobar cambios de la magnitud de los que se han planteado, lo cual debe dar tranquilidad a la ciudadanía que sus legisladores prefieren agotar el diálogo que imponer mayorías y aprobar propuestas que pudieran no traerles beneficios.

Sin embargo, es justo reconocer que el poder legislativo enfrenta grandes retos para recuperar la legitimidad que ha visto diezmada y que hace que la población lo califique con bajos niveles de aprobación. El presente trabajo busca contribuir a que ese objetivo se cumpla, ya que indudablemente es la institución parlamentaria el lugar donde se concretará la agenda de la alternancia, la del siglo XXI, y para ello se debe contar con un Congreso eficaz, el cual a su vez debe ser transparente y abierto a la sociedad.

No cabe duda que todas las soluciones de los problemas en México pasan por el Congreso de la Unión.

A lo largo del presente capítulo, se han abordado algunos de los principales desafíos que enfrenta la institución parlamentaria en México en la actualidad. Este periodo de veloces cambios donde la demanda de una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones y el avance tecnológico ha ampliado y enriquecido la discusión del rumbo de nuestra democracia, ha colocado al Congreso en el centro de las transformaciones de nuestro régimen político.

Se concluye que en el poder legislativo se hallan reunidas las principales fuerzas políticas del país y se representan los intereses de toda la nación. Sin embargo, para que el Congreso pueda dar solución a los principales problemas que enfrentamos como sociedad, debe contar no sólo con una integración pluralista, sino la cualidad de ser eficiente y eficaz en el cumplimiento de sus funciones. En este sentido, para cumplir con este objetivo debe mejorar los canales de comunicación y entendimiento no sólo con el poder ejecutivo, sino fundamentalmente con la sociedad y para ello tiene el reto de adaptarse a la nueva era digital.

## **II. Las Redes Sociales y el Congreso**

### ***a. La nueva triada democrática***

Es indudable el impacto que los medios de comunicación ejercen sobre la política mexicana, preestableciendo particularmente patrones de juicio que limitan el espectro de opiniones de la ciudadanía respecto de la institución parlamentaria y, por ende, de sus integrantes y su trabajo.

Desde esta perspectiva es que se explica la actualidad de la institución parlamentaria a partir de un enfoque que incluye el peso del denominado *cuarto poder* en la relación que existe entre gobernantes y gobernados. Una óptica que encuentra sus orígenes en las aportaciones de Ferdinand Lassalle, quien acuñó el

término *factores reales del poder*,<sup>35</sup> donde hoy podemos ubicar también a los medios de comunicación.

El papel de los medios de comunicación y su influencia en la percepción de los asuntos públicos en la *psique* de la ciudadanía y su paulatina transformación en los tiempos de la globalización, los coloca como uno de los *factores reales de poder* determinantes de la época contemporánea. De hecho, como advirtió el filósofo austriaco Karl Popper en 1945, “cada vez más los medios dejan de ser instrumentos, para convertirse en actores de los procesos políticos, con agendas e intereses propios”.<sup>36</sup> De ahí el término *mediocracia* o democracia de los medios.

Uno de los tratadistas que aborda meticulosamente esta problemática es el doctor Giovanni Sartori, quien en su obra *Homo videns: la sociedad teledirigida*, acuñó el término *vídeo-política* para referirse al poder que ejerce la imagen sobre los procesos políticos, donde ubica a la televisión y al monitor como los medios masivos de comunicación de nuestra era, espacios por excelencia para la difusión del proselitismo político.<sup>37</sup>

De esta forma, la nueva tríada democrática ya no incluye única y exclusivamente a los poderes públicos, sino también a los medios de comunicación y la opinión pública. Sobre todo hoy que la democracia se entiende como un gobierno de opiniones, lo cual facilita la tarea de la *vídeo-política*: dirigir y encaminar.

Los momentos más visibles de la influencia que posee esta nueva forma de hacer política son dos: el primero, ocurre durante el proceso electoral, donde el posicionamiento de los candidatos y la promoción de su imagen reflejan importantes consecuencias en los resultados de la jornada electoral; el segundo ocurre ya durante la gestión del gobierno.<sup>38</sup>

Sin embargo, en la actualidad la televisión no es el único medio de comunicación que influye de manera decisiva en la vida política mexicana.

---

<sup>35</sup> Lassalle definía una Constitución como la concentración de todos los *factores reales de poder* contenidos en un Estado: monarquía, aristocracia, burguesía, grandes banqueros, conciencia colectiva y la cultura en general. Cfr. Ferdinand Lassalle, *¿Qué es una Constitución?*, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, 1980.

<sup>36</sup> Vid. Karl Popper, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós, 2010.

<sup>37</sup> Vid. Giovanni Sartori, *Homo videns: la sociedad teledirigida*, España, Taurus, 1998, pp. 65-102.

<sup>38</sup> Vid. *Ídem*.

Además de la radio y la prensa escrita, en los años recientes, la Internet ha jugado un papel cuyo impacto es equiparable a la creación de la imprenta en el siglo XV, y quizá mucho más que ésta puesto que su constante y vertiginosa revolución marca los ritmos y tendencias de la sociedad actual.

La peculiaridad de esta nueva forma de informar a través de la denominada *Red de redes* radica en que, por una parte, acorta distancias en el mundo y, por otra, que sus usuarios pueden interactuar instantáneamente ampliando las posibilidades del impacto mediático y social de la información vertida. Dicho de otra forma, porque a diferencia de la radio y la televisión cuyo público es generalmente pasivo —ya que recibe el mensaje sin la posibilidad de cuestionar, corregir ni proponer— el público que accede a la información vía Internet puede interactuar con la información existente en el *ciberespacio* de manera selectiva, pues lo realiza conforme con sus intereses y necesidades.

Así, se trata de un medio de comunicación más abierto al diálogo y con infinitas posibilidades de acceso, cuya característica es que no forma una *opinión pública colectiva*, sino que enriquece la *opinión pública individual*.

Al respecto, cabe señalar que la “*opinión*” se denomina “*pública*” no sólo por el hecho de ser del público, sino por ser relativa a la *res pública*: es decir, a los intereses nacionales, al bien común y a los problemas de toda una colectividad. El problema de la *opinión pública* es que, por su condición de subjetiva, carece de toda prueba, ciencia o conocimiento. Simplemente existe. Se trata de una impresión cuya raíz se construye a partir de convicciones frágiles y cambiantes que se adaptan a la inconstante realidad.

Esta situación adquiere un mayor énfasis si se considera que —como se ha explicado— en la actualidad la democracia es percibida como un gobierno de opiniones. Entonces, dado lo anterior, el principal problema radica en que no puede existir una democracia desmediatizada. Sin embargo, la matriz del entuerto estriba en que, simultáneamente, al carecer de instrumentos y mecanismos que garanticen el libre acceso a la información de los ciudadanos y que obliguen a las autoridades a rendir cuentas de los actos y decisiones tomadas, en algunas

ocasiones se difunde información que por inexacta provoca mayor confusión entre la población.

Esta situación puede evaluarse a partir de las encuestas anteriormente citadas, donde los medios de comunicación se sitúan entre los mayores niveles de confianza, mientras que las instituciones como el Congreso se localizan entre las peor evaluadas.

De esta forma, en la actualidad uno de los principales desafíos de la institución parlamentaria es elevar la confianza que la ciudadanía tiene de sus integrantes y crear canales de comunicación que permitan un diálogo más franco y abierto entre la población y los representantes populares

### ***b. Límites actuales de la comunicación política y electoral***

Con el fin de desmediatizar la democracia en nuestro país, durante 2007 y 2008 los legisladores se dieron a la tarea de confeccionar un nuevo sistema electoral. Este objetivo tuvo su origen inmediato en el controvertido proceso electoral de 2006, cuya característica principal fueron las campañas negras entre los principales candidatos presidenciales.

La contienda electoral se llevó a cabo en un ambiente plagado de descalificaciones que hicieron tenso el día de la elección y que derivó en una cerrada competencia —de acuerdo con cifras oficiales, Felipe Calderón ganó la elección con alrededor del 36% de los votos, mientras que su más cercano competidor obtuvo 0.56% menos—. <sup>39</sup> De inmediato el fantasma del fraude electoral fue utilizado por el candidato perdedor y sus seguidores, quienes exigieron un conteo voto por voto, aunque entonces la legislación electoral no preveía esa figura de revisión, lo cual desembocó en la erosión de la confianza ciudadana en las instituciones electorales. <sup>40</sup>

En este contexto, el senador Manlio Fabio Beltrones presentó al Congreso de la Unión la creación de una *Ley para la Reforma del Estado*, que no se trató

---

<sup>39</sup> Carlos Navarrete Ruiz, *De Frente*, México, Temas de Hoy, 2011, p. 11.

<sup>40</sup> Cfr. Francisco Reséndiz, “No hubo fraude electoral en 2006: Woldenberg”, en *El Universal*, 7 de septiembre de 2010.

sino de una propuesta dirigida a todos los actores políticos para sentarse a dialogar y trabajar para transformar al país. En palabras del senador sonoreense, se buscó crear “un marco en el que aún los opuestos que se negaban interlocución pudieran sentarse a dialogar y construir las nuevas reglas sobre las que debería transcurrir la política nacional”.<sup>41</sup> Dentro de ese esquema uno de los principales temas de interés fue el de la reforma electoral, buscando superar los inconvenientes presentados en los comicios de 2006.

Indudablemente, las elecciones de 2006 jugaron un papel fundamental para hacer notar a todos los partidos políticos que el sistema electoral requería una modernización. Los temas que formaron parte de los primeros acuerdos dentro de una nueva cambio giraron en torno a las precampañas, la propaganda negativa, la fiscalización de los partidos políticos, la transparencia en el IFE y la justicia electoral, por mencionar sólo algunos.

Los primeros resultados alcanzados en el seno de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos para la Reforma del Estado (CENCA, como se le denominó al órgano que condujo el proceso reformador previsto en la *Ley para la Reforma del Estado*), fue la aprobación de una serie de reformas constitucionales en materia electoral. Así, en diciembre de 2007 se modificó los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas reformas constitucionales, *grosso modo*, prohibieron a los partidos políticos contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos de radio y televisión, buscando hacer más equitativa la contienda y estableciendo en el artículo 41 de la *ley fundamental* que durante los procesos electorales, la radio y la televisión otorgarían 48 minutos diarios diferidos en lapsos de dos o tres minutos por hora de transmisión en cada estación de radio y televisión.<sup>42</sup>

Esta serie de reformas electorales estuvo acompañada de un nuevo marco legal. El lunes 14 de febrero de 2008, el Ejecutivo federal publicó en el DOF una

---

<sup>41</sup> José Luis Camacho Vargas, *Reformando al Estado*, México, IMEPOL, 2008, p. 11.

<sup>42</sup> *Vid.* Artículo 41, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

reforma integral al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Frente a este panorama, resulta sencillo deducir por qué las elecciones de 2006 significaron un parte aguas en el desarrollo de esta reforma. La denominada *propaganda negra*, llevada a cabo por los partidos políticos durante dicho periodo fue, sin duda, identificable para cualquier ciudadano. La renta de espacios en los principales canales y estaciones de los medios de comunicación más importantes fueron utilizados para desprestigiar la imagen y las propuestas de los candidatos.

Para las elecciones federales de 2009, los cambios más importantes a la legislación electoral comenzaron a atisbarse. Durante el proceso electoral se suspendió la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental, federal, estatal, municipal o del Distrito Federal, con excepción de las relativas a la autoridad electoral, de salud o de protección civil, debido a que se estableció en el artículo 134 constitucional que toda propaganda en cualquier modalidad de comunicación social que se difunda por parte de los poderes públicos, debía ser de carácter institucional y con fines educativos, además de prohibir la inclusión de nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personal de cualquier servidor público.<sup>43</sup>

Sin duda, esta medida contribuyó a evitar las irregularidades que se presentaron en las elecciones federales de 2006, donde incluso el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) señaló la intromisión del entonces presidente Vicente Fox en el proceso electoral, aunque ello no derivó en fraude alguno.

De esta forma, los cambios realizados a la legislación electoral además de permitir que los comicios se llevaran a cabo en un ambiente de respeto y de debate constructivo, cumplieron con su objetivo fundamental: desmediatizar los procesos electorales.

Pero además las nuevas reglas del juego electoral formalizaron mecanismos democráticos como lo fue el *derecho de réplica*, el cual se incorporó al artículo 6o. constitucional en noviembre de 2007 con el fin de que la información

---

<sup>43</sup> Vid. Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

que se transmite en los medios de comunicación masiva pueda ser reconvenida por el aludido. No obstante, la aplicación de este derecho constitucional aún no ha sido precisada por una ley secundaria.

### **c. La Internet**

Como se ha explicado anteriormente, la Internet es un espacio donde interactúan no sólo flujos de información, sino diversos sujetos públicos y privados, a nivel individual y colectivo que establecen relaciones que sobrepasan incluso las esferas culturales, comerciales, sociales, económicas e incluso políticas. Precisamente ese entramado de interrelaciones y su impacto en los comicios electorales ha despertado un particular interés en distintos especialistas, sobre todo en lo relativo a los límites de la libertad de expresión y el manejo de datos personales.

Al final, es un hecho que la democracia representativa y electoral comienza a desarrollarse en un nuevo escenario virtual, al que distintos analistas han denominado como *Democracia 2.0* o *ciberdemocracia*, aquélla en la que el uso de la Red de Redes ha ampliado el debate sobre los asuntos públicos.<sup>44</sup>

Sin embargo, dado el uso que actualmente se está haciendo de este medio, se pone en evidencia la necesidad de una regulación clara que considere los nuevos instrumentos de proselitismo político y que modernice nuestro sistema electoral vigente.

### **d. La democracia en la nueva era digital**

En la actualidad las telecomunicaciones han demostrado vivir una vertiginosa fase de evolución, que ha renovado de manera sustancial la comunicación entre los seres humanos, los servicios que pueden ofrecerse y el impacto que causan en la vida cotidiana los cuantiosos flujos de información a través de diversos medios. De acuerdo con el profesor Luis Castejón, un factor muy importante en el crecimiento

---

<sup>44</sup> Cfr. “Democracia 2.0: el ciberinforme de Manlio Fabio Beltrones” en *Revista Legislatura*, octubre de 2011.

de las telecomunicaciones a nivel mundial fue el aumento de competencia en el sector, resultado de los procesos liberalizadores iniciados en la década de los años noventa por auspicios de la Organización Mundial de Comercio (OMC).<sup>45</sup>

El análisis de este proceso en la era de la globalización obliga a considerar tres enfoques imprescindibles. En primer lugar, el proceso de apertura de los mercados nacionales; en segundo, la satisfacción de los clientes globales y, finalmente, la situación de la brecha digital que separa a los países desarrollados de los que se encuentran en esa vía. Los estudios llevados a cabo por algunos organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), coinciden en señalar que un factor convergente en el estudio de los tres enfoques anteriores es, precisamente, el nivel de desarrollo que presenta cada país.

Así, por ejemplo, una nación que presenta niveles de desarrollo más altos tiene, en consecuencia, una mayor competitividad de sus economías y empresas nacionales, un mayor crecimiento económico, una mejor infraestructura y una oferta más diversa y con mejores precios para los consumidores. Por otra parte, problemas como la falta de cohesión social, corrupción, fracaso de las políticas económicas para fomentar el desarrollo y satisfacer las necesidades básicas de la población, pasividad en las políticas medioambientales, condiciones laborales poco favorables y beneficios de la competencia reflejados en las empresas y no en la sociedad como sucede en los países subdesarrollados, mantienen estancada la optimización del sector telecomunicaciones a nivel nacional.<sup>46</sup>

Ahora bien, en lo que compete al ámbito de la política y al objetivo mismo del presente apartado, resulta interesante cuestionar y analizar la manera en cómo el proceso globalizador de las telecomunicaciones ha incidido de manera directa en la forma de concebir y ejercer la democracia hoy. Esto es identificar la característica democratizadora que revoluciona la utilización de las telecomunicaciones, dejando de ser un servicio exclusivamente útil para

---

<sup>45</sup> Cfr. Luis Castejón Martín, “La globalización de las telecomunicaciones: competencia, inversión y brecha digital”, disponible en línea a través de la liga: <http://www.luiscastejon.com/enlaces/version-larga-la%20globalizaci%c3%93n%20de%20las%20telecomunicaciones.pdf>.

<sup>46</sup> Ídem.

comunicar y comenzar a explotar sus bondades para hacer más democrática a una sociedad.

El análisis propuesto, ineludiblemente surge el imperativo de abordar dos conceptos clave: *sociedad de la información* y *sociedad del conocimiento*. Ambos términos han sido acuñados con el propósito de identificar los cambios que se han manifestado en la sociedad contemporánea como consecuencia de las profundas transformaciones arrastradas por la decantación de la inteligencia artificial a humana y el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICS).

Así, por ejemplo, *sociedad de la información* es un término acuñado en 1973 por el sociólogo estadounidense Daniel Bell quien en su obra *El advenimiento de la sociedad post-industrial*, postuló que “los servicios basados en el conocimiento habrán de convertirse en la estructura central de la nueva economía y de una sociedad apuntalada en la información, donde las ideologías resultarán sobrando”.<sup>47</sup> Esta expresión adquirió una fuerza mayor a inicios de los años noventa con el desarrollo de la Internet y fue elegida por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como el nombre que daría lugar a la Cumbre Mundial sobre la materia a realizarse en 2003 y 2005.<sup>48</sup>

Desde nuestra perspectiva, es un hecho que este término hace referencia a una construcción política, ideológica y social —y desde luego democrática— que contempla a todos aquellos grupos que tienen acceso a las telecomunicaciones e innovaciones tecnológicas al tiempo que gozan de una infinita gama de posibilidades para explotarlas.

Por su parte, el concepto *sociedad del conocimiento* surgió también en los años noventa y fue empleado como un término alternativo al antes planteado. La diferencia que existía entre ambos conceptos, más allá de lo metodológico, se infiltraba en las esferas de lo político, lo económico y lo social. En palabras de

---

<sup>47</sup> Vid. Sally Burch, *Palabras en juego*, Francia, C&F Editions, 2005.

<sup>48</sup> La Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) se desarrolló en dos fases. La primera tuvo lugar en Ginebra acogida por el Gobierno de Suiza, del 10 al 12 de diciembre de 2003 y la segunda en Túnez acogida por el Gobierno de aquél país, del 16 al 18 de noviembre de 2005.

Abdul Waheed Khan, subdirector general de Comunicación e Información de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO):

*La sociedad de la información es la piedra angular de las sociedades del conocimiento. El concepto de 'sociedad de la información' [...] está relacionado con la idea de la 'innovación tecnológica', mientras que el concepto de 'sociedad del conocimiento' incluye una dimensión de transformación social, cultural, económica, política e institucional, así como una perspectiva más pluralista y desarrolladora.*

*El concepto de 'sociedad del conocimiento' es preferible al de la 'sociedad de la información' ya que expresa mejor la complejidad y el dinamismo de los cambios que se están dando [...] El conocimiento en cuestión no sólo es importante para el crecimiento económico sino también para empoderar y desarrollar todos los sectores de la sociedad.<sup>49</sup>*

Es por esa razón que el sociólogo español Manuel Castells en su obra *La era de la información: economía, sociedad y cultura. La sociedad Red*, propone que la *sociedad de la información* sea llamada también como *sociedad informacional*, pues

*[...] el término informacional indica el atributo de una forma específica de organización social en la que la generación, procesamiento y transmisión de la información se convierten en las fuentes fundamentales de la productividad y el poder, debido a las nuevas condiciones tecnológicas que surgen en este periodo histórico.<sup>50</sup>*

En cualquier caso, más allá de abstracciones conceptuales lo cierto es que la interacción entre sociedad y tecnología ha revolucionado, totalmente, las formas de convivir y relacionarse.

---

<sup>49</sup> Abdul Waheed Khan, "Towards Knowledge Societies. An Interview with Abdul Waheed Khan", julio de 2003, disponible en línea:

[http://portal.unesco.org/ci/en/ev.phpurl\\_id=11958&url\\_do=do\\_topic&url\\_section=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.phpurl_id=11958&url_do=do_topic&url_section=201.html).

<sup>50</sup> Manuel Castells, *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura. La sociedad Red*, México, Siglo XXI, 1999, p. 47.

En el ámbito de la política, esta realidad se torna aún más visible cuando es un hecho constatable que buena parte del sector telecomunicaciones se dedica y participa en el diseño de campañas electorales. Esto es posible gracias a un factor que no puede, de ninguna manera, dejarse de lado: la facilidad y rapidez con la que los mensajes pueden ser emitidos de forma masiva y a un costo mucho menor al que representa el uso de los medios de comunicación tradicionales, como lo son la radio y la televisión.

A nivel internacional, uno de los casos más visibles de la construcción de campañas políticas vanguardistas e interactivas fue el caso del candidato Barack Obama, quien en 2008 ganó las elecciones convirtiéndose en el primer afroamericano en asumir la presidencia de los Estados Unidos. La empresa *BlueStateDigital*, entonces encargada de la estrategia de Obama vía redes sociales (todas concentradas en el sitio oficial de campaña desde entonces conocido como *MyBO*),<sup>51</sup> declaró que el éxito de la campaña consistió en proporcionar a la gente los medios y herramientas necesarios para la construcción del propio portal de Internet, a través de sus propuestas. A decir verdad, la respuesta fue tal que días previos a la elección, tan sólo en *Facebook*, el candidato contaba ya con 13 738 642 fans,<sup>52</sup> situación que pone en evidencia el desafío que constituye ganar una elección en la nueva era de la democracia digital, desde luego, contemplando todos los retos jurídicos que implica dar mayor certidumbre y claridad a los procesos electorales en la actualidad.

Hasta el momento en México no ha existido ningún partido político ni candidato que haya logrado un impacto equiparable al de 2008 en Estados Unidos, sin embargo, sí han existido claros intentos por ocupar los espacios con que los medios electrónicos disponen, tal fue el caso de la estrategia comunicativa emprendida por el presidente Felipe Calderón en abril de 2011 al establecer que todos los miembros de su gabinete debían utilizar *Twitter* como un medio para

---

<sup>51</sup> Sitio oficial de las redes sociales de Barack Obama, disponible en línea a través de la liga: <http://mybarackobama.com>

<sup>52</sup> Cfr. Jascha Franklin-Hodge, “Obama for America”, disponible en línea a través de la liga: <http://www.bluestatedigital.com/work/case-studies/barack-obama/>.

estar en comunicación directa con la sociedad,<sup>53</sup> o bien, ahí mismo se encuentran los esfuerzos realizados por los senadores Carlos Navarrete Ruiz y Manlio Fabio Beltrones Rivera, de entablar un diálogo virtual con la ciudadanía a través de las redes sociales.

Al final, lo que debemos comprender es que en la actualidad la sociedad debiera preocuparse más de los asuntos públicos y ello obliga a mejorar los canales de comunicación entre gobernantes y gobernados, sobre todo hoy que las fronteras del conocimiento se han ampliado a partir del uso de la Internet.

### ***e. El uso de redes sociales: características, potencialidades y riesgos***

En los tiempos de la globalidad, como se ha explicado, las formas de comunicación entre los seres humanos han evolucionado de sobremanera, planteando nuevos desafíos para la democracia. Es evidente que la necesidad del individuo de expresarse y tener acceso a la información, ha modificado la interacción social trayendo consigo nuevos flujos y canales de comunicación que incluyen nuevas imágenes, códigos e incluso la adopción de variantes lingüísticas. Precisamente, en este espectro de análisis podemos ubicar la repercusión que ha ocasionado en la comunicación y la movilización ciudadana el uso de las *redes sociales* y su reciente auge.

En el *Estudio 2011 de hábitos y percepciones de los mexicanos sobre Internet y diversas tecnologías asociadas*<sup>54</sup>, elaborado por el *Center for the Digital Future de la Annenberg School for Communication* de la Universidad del Sur de California y el Tecnológico de Monterrey, para explorar la influencia de la Internet en los ámbitos social, político, cultural y económico a través de la medición de actitudes, valores y percepciones de los usuarios y no usuarios mexicanos de esta tecnología, se reveló que el Distrito Federal y Área Metropolitana es el área del país donde mayor número de personas tienen acceso a Internet, al llegar a ser del

---

<sup>53</sup> Boletín de Comunicación Social de la Presidencia de la República del 12 de abril de 2011, disponible en línea a través de la liga: <http://www.presidencia.gob.mx/el-blog/el-gabinete-del-presidente-en-twitter/>

<sup>54</sup> Estudio realizado en las 32 entidades federativas de la República Mexicana a más de 20 000 habitantes entre diciembre de 2010 y febrero de 2011, disponible en la dirección de Internet [http://consulta.mx/images/otroestudiospdf/20110705\\_TEC\\_Habitos\\_Internet.pdf](http://consulta.mx/images/otroestudiospdf/20110705_TEC_Habitos_Internet.pdf)

56% de los consultados, seguido por el Bajío con 40%, Área Sureste y Noroeste con 38%, Norte 37% y Centro con 32%.

De las personas que usan Internet, el 25% tiene entre 12 y 18 años, 21% de 19 a 25 años y 14% de 26 a 32 años. Sin perder de vista que el mayor porcentaje “se conecta” desde el trabajo (23.4%).

Si bien el porcentaje más alto de las actividades que realizan los usuarios de Internet es para revisar el correo electrónico, enviar documentos y usar el *Messenger*, el mayor crecimiento lo registra acceder a redes sociales, ya que el porcentaje pasó de 32% durante 2009 a 70% en 2011.

Asimismo, el 38% de los usuarios de Internet confía casi en toda la información que aparece en Internet.

Existe una paradoja en la consideración de Internet como herramienta política, ya que mientras sus usuarios se muestran de acuerdo en que a través de esta vía podrían decir al gobierno lo que debe hacer y con ello las autoridades comprenderían más lo que la gente piensa, adquiriendo ésta mayor poder político, son ellos mismos quienes advierten que esta situación poco contribuiría a que la sociedad comprendería mejor la política.

De esta forma, estas opiniones colocan a Internet como una correa de transmisión de ideas y exigencias, pero no como un medio de comunicación que proporcione las herramientas suficientes para la comprensión de una ciencia social como la política. Lo cierto es que “Internet y la era digital revolucionaron el conocimiento, el comercio y la comunicación del planeta”.<sup>55</sup>

Esta nueva forma de interacción y comunicación social tiene dos características fundamentales: la primera de ellas es su enorme capacidad para *eliminar las fronteras territoriales*, pues permite establecer vínculos entre dos o más individuos ubicados en cualquier parte del mundo, sin importar el lugar donde se encuentren ni la distancia que exista entre ellos; por otra parte, su segunda característica es el *efecto multiplicador* que se produce en un territorio determinado si una exigencia, consigna o bandera social es replicada por distintos usuarios.

---

<sup>55</sup> Enrique Peña Nieto, *Íbidem* p. 24

Las redes sociales, desde esta perspectiva, no son única y exclusivamente medios de entretenimiento o alternativas de socialización propias del siglo XXI, sino poderosas herramientas para la movilización social y herramientas de gran incidencia en la cultura y psicología de una sociedad. De ahí la importancia de estudiar su impacto y evolución en el mundo de la política como un medio de cohesión, movilidad, participación y formación de una nueva identidad ciudadana.

Más que una hipótesis, esta tesis se sustenta en la eclosión de los movimientos políticos y sociales que se gestaron en Medio Oriente a inicios de 2011, mismos que ocasionaron un efecto multiplicador en la región que derivó en el derrocamiento de algunos regímenes dictatoriales y que distintos analistas han denominado como la *primavera árabe*, donde el uso de las redes sociales constituyó el polvorín de los estallidos sociales.

Así, en Egipto y Túnez se inició la oleada de movimientos iniciados que permeó el norte de África y la península arábiga. Es cierto que en cada país las protestas tuvieron diferentes causas, sin embargo, el común denominador en todos fue la falta de oportunidades para los jóvenes, la incapacidad para reducir la discriminación y la ineficacia de gobiernos impuestos, en su mayoría desde el exterior.

Si bien la respuesta de los gobiernos a las protestas y movilizaciones fueron acciones represivas que intentaron disuadirlas, lo cierto es que la censura de medios informativos y el bloqueo de sitios *web*, constituyeron dos de las principales vías para contrarrestar el efecto multiplicador de las exigencias de los inconformes.

Al respecto, es necesario tener presente que no sólo en Egipto, Túnez y Libia se intentó coartar el acceso a las redes sociales, sino también en países que se enorgullecen de contar con una democracia consolidada como Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, buscando con ello aplacar en agosto de 2011 las protestas en las calles de jóvenes hijos de migrantes que no encuentran opciones de desarrollo. “Las amenazas de Reino Unido de limitar el acceso a *Twitter* y *Facebook*, le han costado al gobierno del conservador David Cameron comparaciones con las restricciones impuestas en algunos de los países

protagonistas de la *primavera árabe*.<sup>56</sup> Ello sin perder de vista que en 2011 también surgieron conflictos sociales en España, Israel, Chile y Estados Unidos.

Pero la situación de censura también se refleja en el continente asiático, donde el periodismo y la libertad de expresión tienen límites muy claros. De acuerdo con un estudio realizado por la organización *OpenNet*, integrada por las universidades de Oxford, Cambridge, Harvard y Toronto, en el mundo existen 25 países que practican la censura de información con tintes políticos y sociales, dentro de los cuales China, Irán y Corea del Norte ocupan los primeros lugares.<sup>57</sup>

De esta problemática, el principal cuestionamiento que se plantea es: *¿por qué censurar la información que se distribuye vía electrónica?* La respuesta se encuentra, precisamente, en el auge y potencialidad de usos que representa esta nueva herramienta de comunicación.

Y es que las redes sociales tienen impacto inmediato en las políticas públicas de los gobiernos. Una muestra de ello es lo que recientemente sucedió en Italia, donde el primer ministro Mario Monti reinstauró el llamado *Impuesto de Bienes Inmuebles*, que en 2008 había eliminado su antecesor Silvio Berlusconi; sin embargo, en esta ocasión exceptuó de tal gravamen a la Iglesia, institución que posee entre el 20 y 30% de los bienes inmobiliarios en aquel país, lo cual generó un profundo descontento en la población, misma que en sólo 48 horas y a través de las redes sociales recolectó más de 100,000 firmas pidiendo se eliminara ese privilegio.<sup>58</sup>

Es evidente que convocar a un sector social a la movilización resulta mucho más sencillo cuando los intereses, metas y objetivos que se persiguen son equiparables. De esta forma, el poder de las redes sociales consiste en cohesionar, en un solo instante, una gama enorme de ideas y exigencias en distintos lugares dentro de un mismo espacio. Y las protestas que se gestaron en Medio Oriente son muestra evidente de ello, que fueron desde los meros comentarios que hacían alusión al hartazgo de la población ante los malos

---

<sup>56</sup> <http://www.semana.com/mundo/riesgos-cortar-acceso-redes-sociales/162198-3.aspx>

<sup>57</sup> Patricia Fernández de Lis, "25 países ejercen la censura de internet", en *El País*, 7 de mayo de 2010.

<sup>58</sup> "Bula fiscal para la Iglesia en Italia" en *El País*, domingo 11 de diciembre de 2011, año XXXVI, número 12,589, pág. 8

gobiernos en las redes sociales, hasta las convocatorias expresas para reunirse en determinados puntos de las distintas ciudades a través de *Facebook* o *Twitter*, sin duda, acciones imprescindibles para que todos estos movimientos triunfaran.

De ahí que la ausencia de estos recursos electrónicos ha limitado la agitación de tantas masas en un tiempo y un espacio compartidos.

Sin embargo, en este análisis no debe perderse de vista que al igual que las redes sociales pueden tener un impacto aglutinador de la sociedad en torno a una causa, también pueden generar divisiones y confrontación sobre un tema determinado a la misma velocidad. El problema en ello es que las distintas versiones u opiniones pueden carecer de fundamento o certeza, generando todavía mayor confusión entre sus usuarios.

#### ***f. Aspecto negativo del uso de las redes sociales***

Es evidente que para que haya debate debe garantizarse que los que quieren debatir tengan oportunidad de hacerlo, y tal objetivo se ha alcanzado a través de Internet, en especial de las *redes sociales*.

El objetivo es lograr una conversación respetuosa y de calidad, pero la aparición de *trolls*, entendidos como provocadores en las redes sociales y espacios cibernéticos, ha demeritado el intercambio de ideas que se ha buscado a través de las redes sociales. “Me temo que la velocidad y envergadura del desafío excede en mucho la capacidad de los medios habilitados”,<sup>59</sup> exponía la periodista del periódico español *El País*, Milagros Pérez Oliva, al señalar que los *trolls* se apoderan de los debates organizados en red por ese medio de comunicación, lo cual evita que se cumpla con el cometido inicialmente planteado, que es abrir al máximo posible la participación, escuchar al lector y enriquecer el debate plural y la libertad crítica, al tiempo que reconocía la incapacidad para contrarrestar los efectos de estos provocadores. Por lo que advertía que se ha degradado la conversación.

---

<sup>59</sup> Milagros Pérez Oliva; “Los “trolls” se apoderan del debate” en *El País*, año XXXVI, número 12,596, sección Opinión, España, domingo 18 de diciembre de 2011, p. 25

“Una cosa es la crítica y otra el insulto y la difamación. Una cosa es el debate, y otra el griterío”.<sup>60</sup> Y no se trata de censurar o limitar la libertad de expresión, sino de aplicar normas de educación y de calidad, ya que la velocidad que representa la oportunidad que brinda Internet, al representar una plaza pública cibernética para el debate de puntos de vista diferentes, puede malograrse por el “asalto de unos cuantos que, apelando a la libertad de expresión, la están convirtiendo en un gigantesco botellón”.<sup>61</sup>

“El anonimato ha entrado casi jugando en las redes sociales y en los comentarios abiertos en los medios digitales. Ha degradado la conversación y ha sometido a las personas y a las instituciones al chantaje del insulto, pues no puede responder a anónimos. Ése es, a mí parecer, el problema más grave.”<sup>62</sup> *¿Cómo combatir a un troll?* Ignorándolo, señalan algunos.

De esta manera, las redes sociales tienen una nueva función: se transforman en un espacio recolector de opiniones, las cuales, paulatinamente, se convierten en un criterio más o menos general respecto de un mismo tema, lo cual, como hemos explicado, genera una opinión pública individual y colectiva. A manera de ejemplo, y que es de particular interés para este estudio, se ubican las opiniones de quienes en estos canales de información critican con vilipendio y denuedo a la institución parlamentaria, sus integrantes y labores cotidianas.

Así, más que un medio de información las redes sociales se han convertido también en un medio formador de opinión. En ellas sus usuarios critican y califican el actuar de instituciones, autoridades y personalidades de la vida pública. Por desgracia, las opiniones vertidas en estos espacios no siempre son reales y en ocasiones carecen de validez. La más grave consecuencia es que, poco a poco, va formándose una opinión y una percepción colectiva distorsionada e incluso alejada de la realidad, cuya situación no ha sido plenamente entendida por los legisladores puesto que no han emprendido acciones para contrarrestar la mala imagen que se tiene de ellos en las redes sociales, ni en general en cualquier otro

---

<sup>60</sup> Milagros Pérez Oliva; *op. Cit.*

<sup>61</sup> Opinión del periodista Iñaki Gabilondo recogida por Milagros Pérez Oliva; *op. Cit.* p. 26

<sup>62</sup> Opinión del periodista Juan Cruz sobre las redes sociales, recogida por Milagros Pérez Oliva; *op. Cit.*

medio de comunicación, lo cual constituye un desafío más para la institución parlamentaria en la actualidad.

Ahora bien, este conjunto de opiniones en torno al Congreso también puede generar acciones menos radicales que atajen las decisiones de sus integrantes, modificando sustancialmente la comunicación e interacción entre gobernantes y gobernados, como sucedió a finales de 2009 con el movimiento de *tuiteros* que buscó impedir que se aplicara un impuesto de 3% a los usuarios de Internet.<sup>63</sup>

Los principales argumentos que utilizaron los *tuiteros* para evitar que este impuesto no fuese aplicado en la Ley de Ingresos para el año 2010, giraron en torno al retroceso que significaría hacer más ancha la brecha digital en México, limitando el acceso a la información, a la educación y al conocimiento que se encuentra disponible para todo el mundo en la Internet y que, en caso de aprobarse, estarían sólo al alcance de quienes fueran capaces de pagar tal contribución.

Las acciones inmediatas por parte de los usuarios de las redes sociales consistió en la creación de *quotes* en *Twitter* como *#InternetNecesario*, *#noimpuestosainternet* e *#internetlibre* donde toda la ciudadanía podía participar y manifestarse activamente en contra de la nueva propuesta aprobada por la Comisión de Hacienda y Crédito Público en San Lázaro durante la segunda quincena de octubre de 2009.<sup>64</sup>

El éxito de esta campaña ciudadana comenzó a hacerse visible de inmediato; apenas unas horas después de su aparición en las redes sociales, el tema fue tan comentado que pudo convertirse en *trending topic* en un lapso realmente corto. Además, durante los días siguientes la protesta comenzó a tomarse en cuenta a nivel mundial, pues existieron movimientos de *tuiteros* en Estados Unidos, Argentina y Brasil que se solidarizaron con la causa.

De esta manera, las redes sociales han demostrado ser una herramienta imprescindible en la construcción de una nueva era democrática en todo el mundo,

---

<sup>63</sup> Vid. Jessica Corona, “Impuesto a Internet: retroceso para México”, en *Milenio Diario*, 20 de octubre de 2009.

<sup>64</sup> Vid. Jessica Corona, “Mexicanos se manifiestan en Twitter contra el impuesto a Internet” en *Milenio Diario*, 21 de octubre de 2009.

donde su impacto hoy día rebasa los límites del tiempo y el espacio, lo cual ha revolucionado las vías para convocar, cohesionar e incitar a la sociedad a perseguir objetivos comunes.

## Capítulo II

### *Evolución de la reforma parlamentaria en México*

#### **I. ¿Qué es la reforma parlamentaria?**

Desde iniciada la vida independiente de nuestro país, en distintas épocas y por diversas circunstancias, la estructura del sistema de gobierno mexicano se ha modificado de manera permanente. En todos los casos, las transformaciones jurídicas que se han llevado a cabo en nuestra ingeniería constitucional son y han sido producto de la evolución política, económica, cultural y social de nuestro pueblo.

Así, la estructura, organización y funcionamiento de las instituciones políticas del Estado Mexicano ha mutado de manera paulatina y constante, en particular el Congreso de la Unión, para muestra clara de ello en las últimas tres décadas, los ciudadanos hemos sido testigos y partícipes de un proceso democratizador que se ha traducido en el fortalecimiento del sistema electoral y de partidos, mayor pluralidad de opciones políticas y participación más activa de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Todas estas transformaciones se han impulsado y tenido lugar en el propio Congreso, precisamente porque es la institución encargada de conducir y llevar a cabo los cambios a la estructura constitucional sobre la que se cimenta nuestro sistema político y, desde luego, la facultada para reformar la ingeniería legal e institucional sobre la cual marcha el país.

Ahora bien, para responder al planteamiento que da título a este apartado es preciso realizar un par de precisiones conceptuales que circunscriben nuestro objeto de estudio y permiten un mayor entendimiento de los planteamientos a considerar cuando se habla sobre la necesidad de una agenda parlamentaria en temas que incluyen a los poderes públicos y la sociedad.

De esta forma, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia la palabra *reforma* significa volver a formar, rehacer, enmendar o corregir; o bien, modificar algo con la intención de mejorarlo.<sup>65</sup> Luego entonces, una reforma jurídica es el mejoramiento, desarrollo o fortalecimiento de los preceptos constitucionales o las leyes que emanan de la Carta Magna, a través de la autoridad legislativa facultada para dicha labor.

En nuestro país, el órgano encargado de desempeñar la función legislativa es el Congreso General, el cual se divide para su buen funcionamiento en dos cámaras: una de Diputados y una de Senadores, según lo dispuesto por el artículo 50 constitucional.

Por su parte, el término *parlamentario* tiene una amplia gama de significados:

*bajo el nombre de parlamentario debemos entender de manera general a todo aquel miembro de un parlamento, que de acuerdo con el nombre que reciba el órgano legislativo en un Estado, se le asignará uno específico. Así, por ejemplo, si nos encontramos frente a una Cámara de Diputados o de Senadores, a sus integrantes se les denomina diputado o senador; pero, a pesar de recibir diferentes denominaciones en el mundo el miembro de un Congreso, Cámara o Asamblea, la esencia y sentido se encuentra ligado al género del parlamento, de ahí su designación.*<sup>66</sup>

Así, la expresión *parlamentario* no se utiliza única y exclusivamente para hacer referencia a los miembros de una Asamblea, *lato sensu* comprende todas las funciones que posee la autoridad legislativa que van desde la creación y modificación normativa, hasta las de control político, fiscalización y representación, o incluso como sucede en este trabajo es utilizado para referirse a la institución, como tal.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Vid. Diccionario de la Real Academia de la Lengua. Cfr. Jesús Quintana Valtierra y Franco Carreño García, *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México*, México, Editorial Porrúa, 2006, p. 261.

<sup>66</sup> Francisco Berlín Valenzuela (coord.), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Segunda Edición, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 488.

<sup>67</sup> Vid. Manuel Aragón, *Constitución, Democracia y Control*, México, IIJ/UNAM, 2002, pp. 247- 254

De esta manera, cuando se hace referencia a la *reforma parlamentaria* se hace alusión a las modificaciones y mejoras legales que se realizan a la estructura, organización y funcionamiento del Congreso de la Unión, a sus órganos de trabajo y administrativos, así como aquellos cambios que permiten el mejoramiento de las relaciones entre los poderes públicos y con la sociedad misma. En todo caso, este término sitúa al órgano que desempeña las funciones parlamentarias como el sujeto y objeto de transformación.

En la actualidad, esta cuestión toma una particular relevancia en México donde, como hemos comentado, las propuestas que se ponen sobre la mesa de discusión de la institución parlamentaria buscan fundamentalmente mejorar las relaciones que tienen entre sí los poderes legislativo y ejecutivo y éstos con la sociedad. Pero además, hoy que el Congreso desplazó, directa e indirectamente, la figura presidencial (como legislador único) y tiene un poder decisivo en la política nacional, por ello debe dotársele de mayores instrumentos que le permitan cumplir con sus funciones constitucionales y legales en tiempo y forma. Sin embargo, esta situación no es exclusiva de nuestro país, pues de acuerdo con el doctor Gerardo Caetano

*En los últimos tiempos los temas del fortalecimiento y la modernización de los Parlamentos han adquirido una creciente centralidad en la agenda política de América Latina. La transformación general de los sistemas políticos, soporte fundamental en los procesos de reestructuración económica y social desplegados en la región, ha encontrado en esta problemática un escollo y un desafío ineludibles.<sup>68</sup>*

De esta forma, a medida que la institución parlamentaria ha ganado mayor espacio en la arena política y, por tanto, en la definición de los temas a discutir y aprobar en esta materia, se ha hecho un imperativo fortalecer su estructura y organización interna, pero sobre todo dinamizar y legitimar la producción legislativa en ánimos de dar cauce con mayor eficacia y eficiencia a las principales

---

<sup>68</sup> Cfr. Gerardo Caetano, *Apuntes y propuestas para una reforma parlamentaria en el Uruguay*, Uruguay, Friedrich Ebert Stiftung, 2004, pp. 19 y 20.

problemáticas nacionales. Así, al perfeccionar los instrumentos jurídicos que le dan vida y funcionamiento al cuerpo parlamentario, se promueve un trabajo más inclusivo y plural en beneficio de la nación.

De ahí que las reflexiones en torno a la necesidad de impulsar una nueva agenda parlamentaria, se centren en cuatro grandes ejes de acción que ubicamos como puntos cardinales:

- 1) Empoderamiento ciudadano;
- 2) Transparencia y fiscalización del Congreso;
- 3) Mayores controles político parlamentarios; y
- 4) Eficacia legislativa.

Dentro de estos puntos, ubicamos una serie de propuestas que se encamina a democratizar y hacer más funcional el sistema político de nuestro país, porque es claro que el grado transformación que alcance la reforma parlamentaria implica necesariamente el grado de innovación de nuestro régimen.

Desde luego que la reforma parlamentaria no se limita a la transformación institucional del poder legislativo, además incluye la adopción de figuras que permitan la participación de la sociedad en la toma de decisiones a través de la iniciativa ciudadana, consulta popular y candidaturas independientes.

Ahora bien, aunque una reforma parlamentaria implica una transformación institucional de gran importancia para nuestra maquinaria estatal, no puede ser considerada propiamente una *reforma del estado*, porque aunque puede derivar en un cambio integral de las relaciones entre los poderes públicos u órganos de gobierno, que lleve a un reequilibrio en el sistema político y administrativo, también puede circunscribirse al mero fortalecimiento de su estructura y procesos internos. Pero sobre todo, si consideramos que la reforma del estado implica una reconfiguración de las normas contenidas en la *Ley Suprema*, pues es en ella donde se cimentan las bases de la organización y el funcionamiento del Estado.

Dicho de otra forma, la *reforma del estado* entraña un profundo rediseño constitucional de la maquinaria estatal, es decir, el mejoramiento y

redimensionamiento de sus órganos de gobierno, mecanismos de administración y postulados económicos y sociales para hacer frente a los retos del presente y el futuro, en ánimos de satisfacer de manera eficaz y en sus contenidos de fondo y forma las demandas de las sociedad.<sup>69</sup>

De ahí que los planteamientos de fondo en la *reforma del estado* siempre tengan que diseñarse a partir de la *reforma constitucional*, aunque de la misma forma, cualquier cambio constitucional no implica necesariamente una reforma del estado, pues existen algunas modificaciones incluso gramaticales.<sup>70</sup>

Así pues, la reforma parlamentaria es, en esencia, una transformación estructural sin ser precisamente una reforma del estado, pues se enfoca de forma más precisa al mejoramiento institucional del poder legislativo y su relación con otros poderes públicos y la sociedad.

#### ***a. Ejemplos de Reforma Parlamentaria en nuestro país***

A lo largo de la vida independiente de México, el poder legislativo ha sido objeto de diversas reformas parlamentarias, ya que la evolución de las normas que rigen la actividad parlamentaria ha asumido un papel determinante en aras de ampliar la pluralidad de sus integrantes y volver a cada una de las cámaras fiel reflejo de la sociedad.

Cabe señalar que la dinámica de los trabajos al interior de cada una de las Cámaras se ha venido modificando sistemáticamente. El primer reglamento legislativo data del 11 de septiembre de 1813, cuando el prócer José María Morelos y Pavón expidió una disposición cuyas reglas sujetaron los trabajos del Congreso de Chilpancingo.

Una vez consumada la Independencia y durante el resto del siglo XIX, el Congreso expidió en 1823 y 1824 sendos reglamentos para su gobierno interior.

El 1 de septiembre de 1898 comenzó a regir un nuevo Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, cuya vigencia se alargó hasta el 28 de febrero de

---

<sup>69</sup> Vid. José Luis Camacho Vargas, *Reformando al Estado*, México, IMEPOL, 2008.

<sup>70</sup> Elías Romero de Apis, “Nivelemos los poderes públicos fortaleciéndolos, no restándoles potestades”, en *Revista Legislatura*, año 4, número 38, mayo de 2007, p. 12

1934 y cuyas reglas sirvieron de base para regular la instalación del Congreso Constituyente de Querétaro.

A partir del 1 de marzo de 1934 inició la vigencia del reglamento que actualmente norma únicamente las actividades del Congreso General y la Comisión Permanente y que lo hizo también de las Cámaras de Diputados y Senadores por 76 años, hasta la creación de los reglamentos interiores de cada una de las cámaras legislativas en 2010.

Estos reglamentos forman parte del marco jurídico que regula la estructura, integración, organización y funcionamiento del Congreso mexicano, y cuyo máximo ordenamiento es la Constitución Política, seguida de la Ley Orgánica del Congreso General.

Ahora bien, con motivo del proceso de reformas constitucionales que bajo el concepto general de *reforma política*, tuvieron lugar a partir de diciembre de 1977, el Congreso mexicano experimentó una serie de reformas relacionadas con su composición y funcionamiento que hicieron necesario modificar su marco normativo que venía rigiendo las actividades internas. Al efecto, un grupo de diputados presentó un proyecto de Ley Orgánica del Congreso General, que fue discutido y aprobado en el mes de mayo de 1979 durante el periodo extraordinario de sesiones que entonces tuvo lugar.<sup>71</sup>

Esta Ley Orgánica regulaba la composición, integración y funcionamiento del Congreso General, además de la actividad al interior de la Cámara de Diputados y la de Senadores.

Más adelante, el 20 de julio de 1994 fue publicado el decreto que modificó y adicionó la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, considerado por algunos, como la nueva Ley Orgánica del Congreso y para otros, simplemente como reformas a la Ley de 1979.

Se integró por 113 artículos y 10 transitorios. Al igual que el texto de 1979 y en su mayor parte, consistió en modificaciones y adiciones que se refirieron a la

---

<sup>71</sup> Tomado del dictamen formulado por la Comisión de Régimen, Reglamentos y Practicas Parlamentarias de la Cámara de Diputados, presentado a la Asamblea el 9 de diciembre de 1992 con el proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos y del dictamen de la minuta enviada por el Senado de la República, aprobado en la Cámara de Diputados el 14 de julio de 1994.

transcripción de las reformas constitucionales o adecuación a las mismas, que se dieron durante el lapso de 1982 a 1993.<sup>72</sup>

Conforme se avanzaba en la actualización del marco normativo se fueron suscitando circunstancias que obligaban a colocar en una nueva condición al Congreso General. El hecho del impacto de los medios de comunicación al interior del Congreso o el servicio civil de carrera que se contemplaba en otras partes del mundo hacían necesario que se hablara de una reforma de fondo que rompiera con algunos resabios que ya mostraba la ley de 1979 y que fueron mayormente sintomáticos con las reformas de 1994.

Ahora bien, es evidente que en el contexto de la *reforma del estado* uno de los temas preponderantes era el del fortalecimiento del poder legislativo con la intención de fortalecer su autonomía y fomentar el pluralismo, por lo que la reforma electoral de 1996 se colocó como preludeo para la expedición de una nueva Ley Orgánica.

De esta forma, el 3 de septiembre de 1999 fue publicada una nueva Ley, integrada por cinco títulos, que los constituyen 135 artículos y siete transitorios.

Por todo lo anterior y como una característica invariable de las leyes es la perfectibilidad, de tal modo la Ley Orgánica de 1999 ha sido modificada en los recientes años para acoplarla a la realidad nacional y entrar en el marco de la reforma y fortalecimiento del poder legislativo. No obstante, el paso de mayor trascendencia fue la expedición de los reglamentos de cada una de las Cámaras. En este sentido, los desafíos siguen adelante y el Congreso no debe perder la brújula.

Por lo cual, el marco jurídico del poder legislativo mexicano seguirá representante un paso necesario para la consolidación del México democrático y en la reforma de sus instituciones. El hecho de la historia reformista de los ordenamientos camerales no tendrán que sugerir impedimentos que pudieran obstaculizar los trabajos, sino por el contrario, que permitan acceder a una mejor organización y claridad en las formas u procedimientos que por la vía de una

---

<sup>72</sup>Susana Thalía Pedroza de la Llave; La nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999 y su funcionamiento interno en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Número 99, 2000, p. 1306.

reordenación y ajuste a las disposiciones que actualmente rigen, se manifiesten en la eficacia de los principios que norman las iniciativas de ley, los debates y las votaciones.

### ***b. Gobernabilidad y gobernanza democrática***

Los desafíos de la institución parlamentaria en México planteados hasta ahora, responden a una dinámica propia de los tiempos actuales: la globalidad. Sin embargo, en la actualidad el Congreso Mexicano enfrenta problemas que no han sido resueltos de tiempo atrás. Es cierto que para hacer frente a un entorno internacional que exige cada día mayor competitividad, productividad y eficacia en el plano económico deben diseñarse políticas públicas e instrumentarse acciones que potencialicen nuestras capacidades en ese ámbito; no obstante, es claro que para el cumplimiento de ese objetivo resulta también fundamental encontrar un modo eficiente de administrar y gobernar al país.

De ahí surge la necesidad de impulsar y concretar la *reforma parlamentaria* como una de las acciones que, directa e indirectamente, nos ayuden a resolver de manera más pronta y eficiente los problemas de inseguridad, corrupción, pobreza y desigualdad social, lo cual resulta a todas luces un imperativo para la institución parlamentaria su irreductible reforma.

Esta reforma debe contemplar como base a todos y cada uno de los sectores de la sociedad y hacer uso de nuevos enfoques que propongan formas alternativas de organización y coloquen a las instituciones en condición de responder a los desafíos de ayer y hoy. Es evidente que no se trata de volver a esquemas antiguos ni de aplicar modelos ajenos a lo nacional, sino de hacer una reflexión sobre los elementos tanto del sistema presidencial como semi-presidencial y parlamentario que nos permitan hacer frente de manera más eficiente a las problemáticas actuales.<sup>73</sup>

Sin embargo, para que puedan procesarse los complejos problemas que vivimos hoy lo que las instituciones requieren —en particular la parlamentaria— es

---

<sup>73</sup> Cfr. Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006.

eficacia en sus actos, rapidez en sus decisiones y legitimidad de sus acciones. Sin duda, estos elementos deben ser considerados en el análisis y propuesta de cualquier cambio a nuestro sistema político, mismos que pueden resumirse en dos conceptos clave: *governabilidad* y *governanza*.

Al respecto, el doctor Fidel Herrera Beltrán comenta que “un régimen político [...] tiene *governabilidad* si puede cumplir sus funciones [...] y si puede ser estable, eficaz, eficiente y legítimo [...]. Luego, en el nivel de gobierno, los problemas de *governabilidad* son aquellos que afectan al régimen político y dentro de éste a la estructura de autoridad y a los actores sociales que intervienen en la determinación de las acciones de gobierno”.<sup>74</sup> De esta forma, este concepto puede medirse en función de dos elementos: eficacia y legitimidad. El primer término se refiere a la capacidad de los aparatos gubernamentales para resolver los problemas de la sociedad en tiempo y forma; el segundo consiste en el grado de aceptación que tiene la ciudadanía de esas acciones y decisiones.<sup>75</sup>

De lo anterior se infiere entonces que *governabilidad* es la cualidad que posee un sistema político donde sus instituciones de gobierno actúan con eficacia y legitimidad, es decir, hallando un punto de equilibrio entre el ejercicio de sus funciones y la voluntad de los gobernados.<sup>76</sup>

Sin embargo, no debemos perder de vista que existe dos variantes de *governabilidad*: *autoritaria* y *democrática*. La primera de ellas se refiere, *stricto sensu*, “a la capacidad de gobernar de hecho, donde las decisiones de la autoridad política son acatadas”<sup>77</sup> sin menoscabo de los medios ni formas en cómo se hagan efectivas, dejando de lado el consenso y la participación ciudadana. Por esa razón, en esta acepción, el uso de la fuerza y la violencia se ubican por encima de la legitimidad popular. Por su parte, la segunda se presenta como la capacidad de gobernar mediante la búsqueda de consensos y no a través

---

<sup>74</sup> Fidel Herrera Beltrán, *Jefe de Gabinete: una alternativa para garantizar la gobernabilidad democrática en México*, Tesis de Maestría, Facultad de Derecho-Universidad Veracruzana, Xalapa, julio de 2007, p. 30.

<sup>75</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>76</sup> Vid. Xavier Arbós y Salvador Giner, *La gobernabilidad, Ciudadanía y Democracia en la encrucijada mundial*, México, Editorial Siglo XXI, 1993, pp. 43-45.

<sup>77</sup> Fidel Herrera Beltrán, *op. Cit.*, pp. 79-80.

de la imposición ni de determinaciones arbitrarias, donde su fin último es la legalidad y legitimidad de las acciones gubernamentales.

Ahora bien, la *gobernanza* es un concepto que, definido por la Real Academia de la Lengua Española, hace referencia al “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.”<sup>78</sup> De ahí que este término se utilice para referirse al conjunto de relaciones de convivencia y participación activa entre gobernantes y gobernados, así como de los mecanismos que deben emplearse para lograr una mayor inclusión social y reivindicar el papel de la sociedad en el gobierno. Al respecto, el doctor Aguilar Villanueva apunta que

*la cuestión de la gobernanza tiene su punto de partida en la observación de que en las últimas décadas gobierno y sociedad han comenzado a compartir la tarea y responsabilidad de resolver los problemas de su sociedad (sic) y, por ende, a abandonar el trabajo en solitario o en rivalidad (el Estado contra el mercado, la burocracia contra las organizaciones de la sociedad civil) y a entender la utilidad de la cooperación [...] (para) responder a las interrogantes sobre el modo de gobernar a la sociedad contemporánea a fin de preservar los niveles de vida alcanzados y moverse hacia niveles superiores de bienestar y seguridad.*<sup>79</sup>

Así, la gobernanza tiene un sentido de corresponsabilidad entre el gobierno y el pueblo que se encuentra bajo su representación. Además el empoderamiento de la ciudadanía en esta conceptualización se hace aún más evidente: se le presenta como el principal sujeto y objeto —simultáneamente— de cambio, dejando atrás la imagen de un gobierno distante o alejado de los auténticos intereses de la sociedad.

Cabe señalar que la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones no implica, necesariamente, que ésta se traduzca en una aprobación consensual

---

<sup>78</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, España, Vigésima Segunda Edición, Tomo 5, 2001, p. 773.

<sup>79</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, *op. Cit.*, pp. 328.

de las acciones de gobierno, sino como la principal brújula del rumbo a tomar. De ahí que la *gobernanza* tenga también, como objetivo inherente la vinculación entre gobernantes y gobernados, cuyos intereses parecen opuestos en ocasiones. Se trata, pues, de la construcción de un acuerdo donde el sentir de los individuos sea representado y atendido de la mejor manera posible por las instituciones.

De esta manera, el objetivo de mejorar y ampliar los canales de comunicación y entendimiento entre el Congreso y la ciudadanía es un punto elemental que, indudablemente, debe ser incluido en la reforma parlamentaria que México requiere.

Como hemos advertido, la gobernabilidad democrática y la gobernanza son dos claves fundamentales para la construcción de un nuevo sistema político, mismas que si las fusionamos con el nuevo contexto de la *democracia digital* pueden producir una sinergia importante entre gobernantes y gobernados.

Por esa razón, la invitación a los legisladores a aprovechar el *boom* de las redes sociales para encauzar las demandas de la ciudadanía, pues estos espacios logran de manera importante cristalizar el sentir ciudadano y contribuyen a que la sociedad tenga un acceso más amplio a la información y a las acciones que adopta el gobierno. De ahí la potencialidad del uso de los medios electrónicos que generan, directa e indirectamente, una participación más activa por parte de la ciudadanía en la toma de decisiones, hecho que repara en la construcción de un gobierno más democrático e incluyente.

## **II. La Reforma Parlamentaria del siglo XXI**

A lo largo del presente capítulo, se han abordado algunos de los principales cambios que ha tenido la institución parlamentaria en México. Este periodo de veloces transiciones donde la demanda de una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones y el avance tecnológico ha ampliado y enriquecido la discusión del rumbo de nuestra democracia, ha colocado al Congreso en el centro de las transformaciones de nuestro régimen político.

Se concluye que en el poder legislativo se hallan reunidas las principales fuerzas políticas del país y se representan los intereses de toda la nación. Sin embargo, para que el Congreso pueda dar solución a los principales problemas que enfrentamos como sociedad, debe de tener no sólo una integración pluralista, sino la cualidad de ser eficiente y eficaz en el cumplimiento de sus funciones. En este sentido, para cumplir con este objetivo debe mejorar los canales de comunicación y entendimiento no sólo con el poder ejecutivo, sino fundamentalmente con la sociedad y para ello tiene el reto de adaptarse a la nueva era digital.

Así, se propone identificar las principales dificultades a superar. En primer lugar ubicamos la mala imagen que se tiene de la institución parlamentaria que se alimenta de las diferencias partidistas pero tiene su principal fuente en la distorsionada percepción que se tiene de los legisladores y la labor que realizan.

Este problema tiene origen, aunque no total pero sí en buena medida, en la poderosa influencia que ejercen los medios de comunicación en la formación de la opinión pública. Hecho que los coloca como el *cuarto poder*, y vínculo directo entre Congreso y ciudadanía, del cual depende la construcción de juicios que limitan el espectro de opiniones de la sociedad respecto de la institución parlamentaria y sus integrantes.<sup>80</sup>

Sin embargo, en los años más recientes la influencia sobre la percepción ciudadana acerca del Congreso y en general la política, no ha estado sólo en manos de la radio, la televisión y los diarios impresos: la Internet ha desarrollado un rol elemental en la formación de ciudadanos más críticos y participativos. Esta nueva herramienta comunicacional, a diferencia de las anteriores, tiene la capacidad no sólo de informar sino de convocar a la sociedad a emprender acciones concretas, particularmente a través de las redes sociales, fincando un contacto más directo entre gobernantes y gobernados.

El vínculo tan estrecho que se ha construido entre ciudadanía, medios de comunicación y el uso de Internet, ha cambiado, en buena medida, la forma en que se gesta la opinión pública. El principal problema en ello es que su impacto

---

<sup>80</sup> Vid. Giovanni Sartori, *Homo videns: la sociedad teledirigida*, España, Taurus, 1998, pp. 65-102.

aún escapa a la legislación y, por tanto, hacen vulnerable tanto a ciudadanos como instituciones ante una oleada de desinformación que en lugar de construir una sociedad más democrática derive en una población confrontada.

Además de esta situación, el Congreso enfrenta otros problemas que no han sido suficientemente atendidos, como lo son la falta de espacios que permitan a los ciudadanos formar su propia opinión de manera objetiva, y la ausencia de mayores instrumentos de participación ciudadana, donde los conceptos de gobernabilidad y gobernanza adquieren una mayor relevancia en la discusión de una futura agenda política.

Es importante hacer hincapié en que no basta con la gobernabilidad democrática, lo que realmente se requiere es un consenso entre gobernantes y gobernados, para que la toma de decisiones no sólo se apegue a la legalidad, sino también cuente con plena legitimidad.<sup>81</sup>

Asimismo, otro de los principales desafíos de la institución parlamentaria es la optimización de relaciones sus relaciones con el poder ejecutivo. La ausencia de una figura que haga eficiente el contacto entre ambos poderes es uno de los factores que entrapa el proceso legislativo y ello dificulta la solución de los grandes y graves problemas nacionales. De ahí la importancia de analizar la viabilidad de adoptar crear un *jefe de gabinete*.<sup>82</sup>

En suma, resulta evidente que el Congreso presenta hoy día algunos problemas cuya fragilidad exige ser atendida inmediatamente. La reivindicación de su imagen, la recuperación de la confianza ciudadana, la apertura hacia la ciudadanía y la optimización de la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo son quizá las principales alertas que deben considerarse muy a fondo como uno de los pilares de la próxima agenda legislativa.

Es evidente que la institución parlamentaria se encuentra en un periodo de transición donde actores políticos y sociales deben adquirir nuevos roles a desempeñar; se trata de un lapso donde la reconfiguración de las instituciones y la

---

<sup>81</sup> Vid. Luis F. Aguilar Villanueva, *op. Cit.*

<sup>82</sup> Cfr. George Tsebelis, *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*, México, FCE, 2006.

política en general son determinantes para la supervivencia y el progreso del Estado Mexicano.

### **III. Aspectos contemplados en la reforma política**

Hemos señalado que una reforma parlamentaria implica, *in concreto*, cambios a la estructura, integración y procedimientos internos del Congreso, y que una reforma política incluye otros temas que no conciernen única y exclusivamente a esta institución pero que necesariamente deben ser procesados por sus integrantes. Postulamos que la renovación del sistema legislativo *per se* contribuye a la transformación de nuestro régimen político.

En los últimos años, la mayoría de las propuestas los partidos políticos, legisladores, académicos y distintas organizaciones civiles, apuntan hacia esa vía: mejorar las relaciones entre gobernantes y gobernados y establecer una mayor interrelación entre los poderes legislativo y ejecutivo.

En la LXI Legislatura del Congreso de la Unión se ha logrado consensuar un conjunto de reformas constitucionales y legales en materia legislativa y electoral que medios de comunicación y legisladores han denominado como *reforma política*, cuyos temas son de primordial importancia para la transformación del sistema político mexicano.

A continuación se glosan los temas contemplados en la reforma política que recientemente fue aprobada por el Congreso de la Unión, misma que se encuentra en el Constituyente Permanente y cuyos contenidos inciden directamente en la institución parlamentaria, por lo que ya no son incluidos como propuestas en el capítulo III.

#### **a. Iniciativa ciudadana**

En la actualidad, el ciudadano *per se* desempeña un papel cada vez más activo en la toma de decisiones, hecho que, sin duda, lo posiciona como el principal eje en torno al cual debe avanzar la reforma del régimen político. Al respecto, el

especialista Edgar Esquivel Soler comenta que la *participación ciudadana* es “un conjunto de actividades e iniciativas que los civiles despliegan afectando al espacio público desde dentro y fuera de los partidos políticos”.<sup>83</sup>

Por esa razón, uno de los temas que mayor aceptación ha tenido a nivel federal y en algunas legislaciones locales de nuestro país es el de la implementación y regulación de las *iniciativas ciudadanas*, como un instrumento de la democracia participativa que permite no sólo escuchar la voz de los electores, sino hacerlos partícipes de la toma de decisiones.

En la actualidad, la figura de las iniciativas ciudadanas se prevé en la legislación de Suiza, España, Argentina, Paraguay, Colombia y otras democracias consolidadas. En este sentido, de acuerdo con el doctor Giovanni Sartori, para que un régimen sea considerado *democrático* debe cubrir algunos criterios básicos: el primero es que su sociedad sea libre, es decir, que no se encuentre oprimida por algún poder político o discrecional; el segundo es que los gobernantes estén al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio de aquellos.<sup>84</sup>

Tomando en cuenta estos elementos, no cabe duda que las iniciativas ciudadanas fomenten el desarrollo democrático de una nación, pues hace a la sociedad *sujeto* participe en el proceso de la toma de decisiones y no sólo *objeto* de éstas.

En este sentido, de acuerdo con el artículo 71 de nuestra *Ley Fundamental*, en México tienen derecho a iniciar leyes o decretos: el Presidente de la República, los diputados y senadores, así como las Legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en las materias de su competencia en los términos del artículo 122 constitucional. Como se aprecia, nuestra legislación actual no otorga a los ciudadanos el derecho de presentar iniciativas ante el Congreso, lo cual limita sus formas de participación.

De ahí que con el fin de modernizar los mecanismos de participación ciudadana, es necesario ampliar en el orden federal, los derechos de los

---

<sup>83</sup> Vid. Claudia Gamboa Montejano y María de la Luz García San Vicente, *Democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular*, México, Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2007, p. 4.

<sup>84</sup> Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, México, Editorial Nueva Imagen, 1993, pp. 23-24.

ciudadanos otorgándoles la posibilidad de presentar iniciativas de ley o decreto. De esta manera, se fortalecería el sistema democrático de nuestro país, al permitir que la ciudadanía participe e influya de manera activa en la toma de decisiones. Aunque, desde luego, tendría limitantes muy claras. Por ejemplo, no podrían presentarse iniciativas en materia impositiva o reformas constitucionales.

De esta forma, a través de la iniciativa ciudadana, la sociedad tendría la posibilidad de presentar proyectos legislativos, siempre y cuando cumpla con requisitos muy precisos, como son el hecho de que cuenten con el respaldo de por lo menos el 0.25% de la lista nominal de electores.<sup>85</sup> Sin embargo, hay legisladores que proponen que esta cifra se disminuya al 0.13% con el fin de que se flexibilice la consolidación de las iniciativas ciudadanas.<sup>86</sup> De lo que no hay duda alguna es que la participación social por medio de este tipo de iniciativas enriquecería el trabajo de los representantes populares, toda vez que se diversificarían los esfuerzos para detectar los problemas que aquejan a nuestra sociedad.

En la opinión del profesor Félix Ulloa la participación democrática, y en especial la iniciativa ciudadana:

- a) Hace a los legisladores más responsables hacia los votantes que a los grupos sociales de interés;
- b) Incrementa el interés ciudadano en los asuntos gubernamentales;
- c) Reduce la alineación del votante;
- d) Genera apoyo para constituciones estatales y estatutos de gobierno; y
- e) Realiza una importante función de educación cívica.<sup>87</sup>

Ahora bien, es cierto que la iniciativa ciudadana no es una figura nueva para nuestro país, pues en algunas legislaciones estatales ya se prevé de tiempo atrás,

---

<sup>85</sup> Vid. Dictamen aprobado por el Senado de la República el día 27 de abril de 2011.

<sup>86</sup> Vid. Versión estenográfica de la sesión de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del día 28 de septiembre de 2011.

<sup>87</sup> Félix Ulloa, *El dinero y la democracia, un caso de estudio*, El Salvador, Libros en Red, Insumisos Latinoamericanos, 2004, p. 31.

por lo cual resultaría positivo que se pusiera en marcha a nivel nacional esta propuesta.

### ***b. Consulta popular***

La consulta popular es otra propuesta que abona en el campo de la democracia participativa o semidirecta, pues permite a la sociedad incidir en la toma de decisiones.<sup>88</sup> Al igual que la iniciativa ciudadana ésta no es una figura nueva para la legislación mexicana, pues se encuentra presente en algunos estados de la República como Baja California, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Tlaxcala y Veracruz, entre otros.

Como hemos observado, la democracia participativa o semidirecta permite a los ciudadanos influir en la toma de decisiones de los representantes populares, en la medida que sus derechos políticos son ampliados legalmente. En este sentido, la consulta popular tiene el objetivo de convocar a los ciudadanos a que emitan su aprobación o desaprobación con respecto a temas de importancia nacional.

A través de esta figura los ciudadanos pueden demandar a sus representantes populares la celebración de consensos, siempre y cuando cuenten con el apoyo de un porcentaje más o menos considerable de la lista nominal de electores. De esta forma se permite que los ciudadanos emitan sus opiniones con respecto a los temas de la agenda pública, para lo cual deberán responder una pregunta sencilla por medio de un sí o un no.

En la actualidad, existe una clara tendencia en el mundo a modificar los sistemas electorales y entablar un diálogo directo entre gobernantes y gobernados, a través de figuras como el referéndum, el plebiscito y la iniciativas ciudadanas o populares. Es por ello que nuestro país debe modernizar su sistema

---

<sup>88</sup> De acuerdo con Raúl González Schmal, “En el constitucionalismo democrático moderno las formas de democracia semidirecta se conciben como instrumentos no para sustituir sino para complementar las instituciones de la democracia representativa” en *Programa de Derecho Constitucional*, México, Editorial Limusa, Universidad Iberoamericana, 2007, p. 87.

político y promover, desarrollar y articular jurídicamente los mecanismos que favorezcan la participación social en la toma de decisiones.

Es claro que el resultado de la consulta popular debe tener efectos vinculatorios para las autoridades. Por ello, la iniciativa que se discute actualmente en el Congreso prevé que será así, cuando éste supere el cuarenta por ciento de la lista nominal de electores.<sup>89</sup> Sin embargo, temas en materia electoral, presupuestaria, seguridad nacional, así como sobre las fuerzas armadas escaparían de esta posibilidad.

Además, no debemos perder de vista que la participación de la sociedad en la toma de decisiones permite que los representantes populares puedan resolver temas en los que es difícil construir un consenso. Por esa razón, la consulta popular podría ser convocada por los legisladores o incluso el propio ejecutivo, para lo cual se planteado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) pudiera conocer las controversias que se derivaran de la consulta y resolver su constitucionalidad.

Es claro que por su naturaleza las consultas populares deberán ser organizadas por el IFE, órgano que se encargaría de formular una pregunta clara y sencilla, pues un cuestionamiento mal planteado puede ser objeto de confusiones, hecho que condicionaría su resultado y sus efectos vinculatorios. De ahí que la formulación de preguntas consultivas conlleva una simplificación tanto del lenguaje utilizado en el cuestionamiento, como el de las posibles respuestas, dando pie a una mayor precisión, sobre todo si se trata de la voluntad del pueblo.

Los legisladores han coincidido en señalar que sería conveniente que las consultas populares fueran realizadas cada tres años y de manera concurrente a los comicios electorales. De esta manera, se disminuirían los costos del IFE para la celebración de consultas populares y se permitiría que los candidatos y la sociedad entablaran sendos debates sobre las acciones que deben llevarse a cabo en el futuro inmediato.

---

<sup>89</sup> De acuerdo con Roberto Gómez Collado, “la participación popular no puede darse en una expresión físicamente masiva de grandes conglomerados. La participación popular debe ser organizada”. *Vid.* “La participación popular en la planeación democrática del desarrollo estatal en México”, en *Revista de Administración Pública*, México INAP, 1983. julio-diciembre 55/56, p. 72.

### **c. Candidaturas independientes**

Al igual que sucede con las iniciativas ciudadanas y la consulta popular, las candidaturas independientes tienen la finalidad de incrementar la inclusión de la sociedad en los asuntos públicos. En efecto, las candidaturas independientes son una vía de participación más incluyente y democrática para que los ciudadanos puedan buscar un cargo de elección popular sin la necesidad de ser postulados por un partido político.

De acuerdo con el artículo 35 constitucional, los ciudadanos cuentan con el derecho de votar y ser votados en los comicios electorales; sin embargo, el COFIPE otorga a los partidos políticos la facultad de solicitar el registro de los candidatos a cargos de elección popular.

De acuerdo con el doctor Alejandro Chanona Burguete,

*El derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos forma parte de los derechos democráticos, establecidos por la comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, entre los que destacan el derecho a la participación política, incluida la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para presentarse como candidatos y el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública del país.<sup>90</sup>*

Como hemos comentado, en la transición de una democracia representativa a una de carácter participativo, resulta fundamental fortalecer la figura del ciudadano *per se*, lo cual constituye una garantía para mejorar la dinámica entre gobernados y gobernantes.

De esta manera, la introducción de las candidaturas independientes otorga al ciudadano la posibilidad de participar en las contiendas electorales sin necesidad de ser postulados por los partidos políticos, como tradicionalmente se realiza. Con ello se elevaría la competencia política y se ampliaría el número de candidatos y opciones políticas de los ciudadanos.

---

<sup>90</sup> Alejandro Chanona Burguete, “Derechos Políticos y Candidaturas Independientes: asignatura pendiente en la transición democrática mexicana”, en *Nueva Visión Socialdemócrata*, México, Los derechos humanos en México, FUSDA, julio-septiembre de 2008, p. 25.

La facultad de los partidos políticos de postular a los candidatos a cargos de elección popular tiene su origen en la reforma política de 1977. En aquella época se estableció en el artículo 41 constitucional que los partidos son entidades de interés público que promueven la participación del pueblo en la vida democrática del país. A partir de entonces los institutos políticos de oposición adquirieron una relevancia fundamental y comenzaron a ganar mayores espacios públicos, particularmente en la Cámara de Diputados, como sucedió con los partidos Acción Nacional, Auténtico de la Revolución Mexicana, Comunista Mexicano, Demócrata Mexicano y Popular Socialista.

Si bien esta reforma fue producto de una coyuntura en la historia democrática del país donde era necesaria la pluralización del sistema político y electoral, lo cierto es que en la actualidad el poder de participación democrática debe de ampliarse hasta llegar a los propios ciudadanos. Independientemente de la incursión de nuevos partidos políticos en el escenario nacional o la desaparición de muchos otros, nuestra actual legislación debe contemplar la posibilidad que los ciudadanos puedan postularse a cargos de elección sin la imperiosa necesidad de depender de los partidos políticos.

Es claro que el éxito de esta figura dependerá de los requisitos mínimos para la postulación de candidatos independientes. Si bien los sistemas electorales de otros países poseen sus propios criterios constitucionales y legales, lo cierto es que en México se deben establecer pautas que obedezcan a nuestra realidad.

#### ***d. Iniciativa preferente***

Como hemos señalado, en virtud de los artículos 71 y 122 de nuestra Carta Magna, el derecho de presentar iniciativas corresponde al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, a las Legislaturas de los estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en las materias de su competencia.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> *Cfr.* Pericles Namorado Urrutia, “Iniciativa de ley o decreto” en Francisco Berlín Valenzuela (coord.), *op. Cit.*, pp. 360 y 361.

La presentación de una iniciativa activa el proceso legislativo previsto de forma clara por el artículo 72 constitucional. En términos generales, una vez presentada la iniciativa ante el pleno cameral, ésta se turna a comisiones para su estudio, análisis y discusión. Una vez elaborado el dictamen correspondiente, éste pasa al pleno para su discusión y votación, que de ser aprobado se convierte en un proyecto de ley y es enviado a la colegisladora para seguir los pasos antes señalados. En caso de que la cámara revisora apruebe la minuta, ésta es enviada al Ejecutivo para que se promulgue en el DOF. Éste es el proceso legislativo en su hipótesis más halagüeña, aunque existe la posibilidad de que el ejecutivo realice observaciones a la minuta, turnándose ésta de nueva cuenta a la cámara de origen.

De las etapas antes descritas, la que corresponde al estudio de la iniciativa por parte de las comisiones es, quizá, el más largo y complicado de todos, pues llega a entraparse la negociación y la construcción de acuerdos entre los legisladores.

Para evitar el alargamiento del periodo de análisis de iniciativas que pueden llegar a considerarse prioritarias, es necesario que existan mecanismos que agilicen su discusión, en particular las presentadas por el ejecutivo federal. De ahí surge precisamente la figura de las *iniciativas preferentes*, que en los hechos obligan a fortalecer los canales de comunicación y negociación entre las fuerzas políticas para sacar adelante las reformas más urgentes, e invariablemente mejora la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo.

Si bien la iniciativa preferente otorga trato especial a las propuestas del Ejecutivo federal, también es prudente comentar que el Congreso no está obligado a aprobarlas, sino que sólo debe darles un trámite más oportuno. En este sentido se ha propuesto que el plazo de análisis, discusión y aprobación de este tipo de iniciativas sea de treinta días naturales contados a partir de haberse presentado.

Con el fin de salvaguardar los tiempos de la iniciativa preferente se propone que, si la Cámara de origen no hubiese realizado el respectivo trámite una vez agotados los treinta días naturales, será el primer tema en el orden del día de la

sesión correspondiente, y deberá ser discutida y votada en los términos presentados por el ejecutivo.

***e. Mecanismos para la sustitución del presidente en caso de ausencia absoluta***

La Constitución Política establece en sus artículos 84 y 85 las medidas que ha de tomar el Congreso en caso de ausencia absoluta del ejecutivo. Pese ello, no está señalado quién o quienes están facultados para proponer al próximo presidente de la República, mucho menos los tiempos para realizar la designación. Al respecto, la Ley Orgánica del Congreso, dispone en su artículo 10 que

*1. En el caso de que llegada la fecha de comienzo del periodo presidencial no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el primero de diciembre, cesará en su ejercicio el Presidente cuyo periodo haya concluido y ocupará el cargo con carácter de interino el ciudadano que para tal fin designe el Congreso de la Unión, o en su falta, con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, observándose lo dispuesto en el artículo anterior.*

*2. En los casos de falta temporal del Presidente de la República, el Congreso de la Unión, en sesión conjunta, o la Comisión Permanente en su caso, designará un Presidente interino por el tiempo que dure la falta.*

*3. Cuando dicha falta sea por más de treinta días y el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, conforme lo dispuesto por el artículo anterior y los dos primeros párrafos de este artículo, al Presidente interino. De igual forma se procederá en el caso de que la falta temporal se convierta en absoluta.<sup>92</sup>*

Con respecto a las figuras de presidente interino y sustituto, la doctora María del Pilar Hernández comenta que el primero es en quien “recae el nombramiento que

---

<sup>92</sup> Vid. *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*.

realiza el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por simple mayoría y escrutinio secreto [...] a la falta absoluta del presidente titular por muerte, renuncia, licencia o destitución los dos primeros años del sexenio [...] por otro lado, el sustituto es la persona nombrada por el Congreso, a la falta absoluta del presidente en los cuatro últimos años del periodo”.<sup>93</sup>

Anteriormente, se ha pensado ya en que el partido ganador de las elecciones previas, sea el que seleccione y presente a la persona que debe sustituir al presidente. Al respecto, el grupo parlamentario del PRI en el Senado de la República presentó una iniciativa propuso que ante la ausencia del Presidente debía ser el secretario de Gobernación quien ocupe el cargo.<sup>94</sup>

En la actualidad ha habido otras opiniones que aseguran que la falta absoluta del Presidente de la República debería ser cubierta por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, y a su falta, por el Secretario de Relaciones Exteriores.

La reforma pendiente en el Congreso establece que la persona que sustituya al Presidente de la República no podrá remover ni designar a los secretarios de despacho ni al procurador general de la República y deberá rendir un informe al término de su gestión. De concretarse el proceso previsto por el Constituyente Permanente, la figura del presidente provisional desaparecería.

Al respecto, cabe señalar que desde que se promulgó la Constitución de 1917, el artículo 84 sólo ha sido reformado en dos ocasiones. Sin embargo, ninguna de ellas ha previsto el conflicto político que se puede desencadenar por la falta del Ejecutivo federal. Por esa razón, se coincide con el doctor Miguel Carbonell en el sentido que “debe subrayarse la necesidad de que la Constitución contenga mecanismos que [...] impidan que los poderes públicos queden paralizados; sobre todo, vale la pena repetirlo, ante un escenario político que

---

<sup>93</sup> *Ídem.*

<sup>94</sup> *Vid.* Iniciativa con proyecto de decreto para reformar, derogar y adicionar varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en el pleno del Senado de la República el 23 de febrero de 2010.

parece afianzar día tras día la alternancia y el pluralismo y en el que las posibilidades de obtener mayorías absolutas son cada vez más remotas”.<sup>95</sup>

#### **f. Rechazo a la reelección legislativa inmediata**

En México se ha discutido recientemente el hecho de adoptar esta medida para los legisladores, sin embargo, no ha existido un consenso unánime en torno a su viabilidad y mucho menos sobre el impacto positivo para nuestro régimen.

Y así lo demuestran las encuestas. 8 de cada 10 ciudadanos mexicanos rechazan la propuesta realizada por el presidente Felipe Calderón, de permitir la reelección inmediata y hasta por 12 años de diputados locales y federales y de senadores de la República.

En la encuesta realizada por Consulta Mitofsky,<sup>96</sup> en la que a la pregunta *Algunas personas dicen que los diputados se deben poder reelegir para aprovechar su experiencia y que regresen a pedir el voto a los ciudadanos, otros no están de acuerdo con la reelección porque dicen que no habría oportunidad para nuevos políticos. En su opinión, ¿debe o no haber reelección para los diputados?*, las respuestas obtenidas fueron 78.3% en contra y 21.7% a favor.

Lo anterior es una expresión contundente de la ciudadanía que en la Cámara de Diputados tomó en cuenta para rechazar esta propuesta.

#### **g. Ratificación de los comisionados de los órganos reguladores**

La creación de instituciones dotadas de autonomía en su gestión y operación, es un proceso inherente a la modernización del Estado que tiene como principal objetivo regular las áreas estratégicas de la actividad económica y proteger a los consumidores y la sociedad en general de las prácticas monopólicas dentro del mercado.

---

<sup>95</sup> Miguel Carbonell La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales, México, México, IJ/UNAM, 2004, p. 106.

<sup>96</sup> Roy Campos; Carlos Penna; Consulta Mitofsky; *Reelección de Diputados, Medida poco popular*, Enero 2010, encuesta disponible en la página de Internet [http://consulta.mx/images/mexicoopinapdf/20100101\\_NA\\_ReeleccionDiputados.pdf](http://consulta.mx/images/mexicoopinapdf/20100101_NA_ReeleccionDiputados.pdf)

En el marco de la actual reforma política, se considerado urgente encontrar una fórmula de equilibrio entre las facultades del ejecutivo en materia de designación de comisionados y la intervención del Congreso dentro del ámbito de control político, de tal manera que exista un mecanismo de pesos y contrapesos que eviten la discrecionalidad y abuso del presidente y, al mismo tiempo, eviten que la politización partidista marque a los comisionados de los órganos reguladores.

Por esa misma razón, los senadores a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión aprobaron la propuesta cuya esencia establece que el ejecutivo debe mantener la facultad de designación de los comisionados; sin embargo, con el fin de lograr un correcto equilibrio entre las fuerzas políticas es importante que el Senado de la República sea quien ejerza la atribución de ratificación de los mismos, de manera semejante a como se procede en el caso del Procurador General de la República, embajadores, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerzas Aéreas Nacionales, tal como lo señala el artículo 76 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este proceso de ratificación debe realizarse de manera independiente de la naturaleza jurídica de cada órgano; es decir, que no importará si dichos órganos son denominados desconcentrados, descentralizados o de cualquier otra forma establecida en la ley.<sup>97</sup> Específicamente, la iniciativa mencionada propone que, a corto plazo, la reforma se realice únicamente respecto de tres órganos reguladores: Comisión Federal de Telecomunicaciones, Comisión Federal de Competencia Económica y Comisión Reguladora de Energía.

---

<sup>97</sup> Vid. Senado de la República, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política*. Disponible en línea a través de la liga: <http://reformapoliticaya.mx/docs/dictamen-RP-Senado.pdf>.

#### ***h. La cláusula de gobernabilidad en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal***

El Distrito Federal es el territorio de la República mexicana en el que se asientan los Poderes de la Unión. Al ser la capital de los Estados Unidos Mexicanos cuenta con un régimen especial respecto a las demás entidades de la República. A diferencia de éstas, el Distrito Federal no posee plena autonomía para reformar constitucionalmente su régimen interior ni para modificar su Estatuto de Gobierno, además de que tampoco puede contratar deuda pública, pues dichas competencias se encuentran centralizadas por los poderes públicos federales.<sup>98</sup>

De esta forma, el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encarga de regular todo lo relativo al régimen jurídico especial del Distrito Federal, y dentro de él se contempla la organización y estructura de las autoridades locales que ejercen las funciones ejecutiva, legislativa y judicial. En su Base Primera, fracción III, se contemplan las reglas de carácter electoral para designar a los diputados de representación proporcional, misma que preveía la denominada cláusula de gobernabilidad.

Ésta es una figura jurídica de carácter electoral que pretende asegurar al partido político que haya obtenido un porcentaje de votación significativamente alta y el mayor número de constancia de mayoría relativa, la mayoría absoluta en la Asamblea. Lo anterior permitió que el grupo partido político que obtuviera la mayoría absoluta en el cuerpo parlamentario tuviera un mayor peso político y se permitía que existiera una mayor gobernabilidad al interior del órgano legislativo.

Esta cláusula de gobernabilidad permitía que la integración del Congreso se reflejara con base en la votación mayoritaria de la ciudadanía, sin eliminar la participación de otros partidos políticos; y por lo tanto se permitía que existiera la representación de corrientes políticas locales sin dispersar la voluntad popular en las urnas, o la pulverización de fuerzas políticas.

---

<sup>98</sup> Véase Efrén Chávez Hernández, “El derecho parlamentario de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Una aproximación”, en Efrén Chávez Hernández (Coord.), *Introducción al derecho parlamentario estatal. Estudio sobre los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, IIJ/UNAM, Senado de la República LXI Legislatura, 2009, pp. 251-263.

En efecto, la cláusula de gobernabilidad es una figura que ha estado presente dentro de nuestra Carta Magna por más de dos década, y que se introdujo mediante las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990 en el artículo 73, fracción III, quinto párrafo, inciso b. Dicha cláusula fue aplicable para la otrora Asamblea de Representes del Distrito Federal, la cual se convirtió, con las reformas de 1996, en la actual Asamblea Legislativa del DF.<sup>99</sup>

La elección de representantes populares a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se realiza por medio de un sistema electoral mixto, es decir, existen representantes de mayoría relativa y de representación proporcional.<sup>100</sup> De esta manera se equilibra el trabajo legislativo y su se permite una mayor pluralidad al interior del cuerpo parlamentario. Con el ánimo de hacer más competitivas las elecciones en el Distrito Federal los legisladores de la LXI Legislatura decidieron aumentar el margen de representación de los partidos políticos al interior de los recintos legislativos de acuerdo a la votación recibida. En este sentido se acordó que los partidos políticos pudieran contar con diputados de representación proporcional que excedieran en 8 puntos a su porcentaje de votación recibida en las últimas elecciones. Con dicha reforma se aumentó el porcentaje de representación proporcional en la Asamblea de 3 a 8% de acuerdo con el porcentaje de votación recibida.

### ***i. Toma de protesta del Presidente de la República***

En virtud del artículo 128 constitucional, todo servidor público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo deberá protestar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Más que un protocolo de carácter político, la toma de protesta se entiende como “la institución que se determina en dos dimensiones, a saber: primero, como

---

<sup>99</sup> Gustavo Ernesto Emmerich y Luis Eduardo Medina, “La cláusula de gobernabilidad y la representación proporcional en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”, en *Boletín de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXVIII, número 13, mayo-agosto de 2005, p. 691.

<sup>100</sup> *Cfr.* Leonardo Valdés, *Sistemas Electorales y de Partidos*, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de Cultura Democrática, 1997.

un estándar de legitimidad y, segundo, como el acto jurídico constitutivo de la sujeción y tutela a los órdenes normativos constitucional y legal y, en consecuencia, de la determinación de las responsabilidades y sanciones que se derivan en su incumplimiento”.<sup>101</sup> En efecto, lo cierto es que al realizar la toma de protesta legal el Presidente de la República da su respaldo y se somete a las leyes del Estado.

Con el fin de modernizar nuestro sistema político, y por supuesto, las disposiciones constitucionales se hizo necesario modificar el artículo 87 constitucional para prever casos de extrema urgencia en los que el Presidente de la República no pueda rendir protesta ante el Congreso de la Unión. Por esa razón, se propuso que si el Presidente de la República no pudiera rendir protesta ante el Pleno del Congreso, ésta se debería de realizar ante la Comisión Permanente o ante las Mesas Directivas de la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados. Con lo anterior, se fortalecen nuestras leyes y las funciones de control entre los poderes públicos.

Es preciso destacar que la reforma al artículo 87 constitucional también prevé casos de extrema urgencia en el que el Presidente de la República no pueda rendir protesta ante ninguna instancia legislativa, y en cuyo caso, deberá hacerlo de inmediato ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De esta manera se descentralizan las funciones de control político del poder Legislativo y se permite la participación del poder Judicial, habiendo un mayor equilibrio entre los poderes.

Justo es señalar que la reforma constitucional recogió un amplio apoyo entre los grupos parlamentarios de la Cámara de Senadores y de Diputados, por lo cual formó parte de la reforma política aprobada el 19 de abril de 2012 y la cual se encuentra en el proceso de aprobación de las Legislaturas de los Estados para su entrada en vigor.

---

<sup>101</sup> María del Pilar Hernández, “Comentario al artículo 87 constitucional”, en S/A, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Cámara de Senadores LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 2006, tomo XVIII, p. 1030.

## Capítulo III

### *Cuatro Ejes para una nueva Agenda Política Constitucional*

La alternancia en México es un proceso en el que se combinan cambios fundamentales en la correlación de fuerzas políticas que han permitido alcanzar logros democráticos sin precedentes en la historia contemporánea, pero también retos cuya falta de solución se traduce en descrédito de la actividad política, en particular de la institución parlamentaria y sus integrantes.

Al respecto, debe reconocerse que en los recientes años ha habido un consistente ejercicio de crítica y reflexión en distintos espacios sociales, académicos e institucionales sobre la pertinencia, alcances y contenido de una reforma a las cámaras legislativas federales.

Desde luego, la profundidad y complejidad del tema condiciona en el corto plazo su incorporación a la *Agenda Parlamentaria*, pues es motivo de evaluaciones costo-beneficio desde la óptica partidista, lo que se traduce en un riesgo permanente de ser descartados; sin embargo, la madurez de diversos líderes sociales, sumada al talento político y la capacidad de concertación de diversos miembros del Congreso Mexicano ha hecho posible que permanezca vigente en la discusión nacional y que continuamente sea contemplado como asunto a tratar en la modernización del sistema político mexicano.

Asimismo, no debe perderse de vista que en la actual era de la democracia digital el análisis y debate de este tipo de reformas ha rebasado los muros de los recintos parlamentarios y son materia de reflexión en muchos foros públicos y académicos en los que adquieren mayor riqueza y profundidad.

Es así que desde nuestra perspectiva y con miras a los trabajos de la próxima LXII Legislatura del Congreso de la Unión, cuatro puntos cardinales deben guiar las discusiones en torno a una reforma parlamentaria integral y los cuales modificarán, ineludiblemente, la dinámica interna y externa de la institución parlamentaria.

El primero de ellos es el *empoderamiento ciudadano*, que se refiere a la ampliación de la participación social sobre todo en el terreno cualitativo y que incluye nuevos aspectos de la dinámica social como la democracia 2.0., donde las redes sociales juegan un papel fundamental en la vida democrática del país y que hoy debe tomar en cuenta la institución parlamentaria para lograr una mejor comunicación con la ciudadanía; el segundo es la *transparencia y fiscalización* de la actividad legislativa en aspectos tales como la rendición de cuentas; el tercero se refiere a la optimización de los *controles políticos parlamentarios* a fin de contribuir, por una parte, a garantizar una administración y aplicación eficiente de los recursos públicos y, por otra, a fortalecer la legitimidad del trabajo legislativo y por último, el cuarto punto es relativo a la *eficiencia y la productividad parlamentaria*, donde se deben reunir un conjunto de propuestas que permitan hacer más pronta y expedita la labor parlamentaria.

Es indudable que estos ejes de acción representan no sólo los pasos siguientes de un proceso que busca hacer realidad la conjugación de representatividad, legitimidad y productividad legislativa, sino que también corresponden a una sociedad que hoy es más exigente y que requiere de mayores canales de comunicación con sus representantes.

Tal hecho hará posible que al abrirse de esta manera con la sociedad, el poder legislativo estará sometido permanentemente a su escrutinio.

A continuación se describen las propuestas agrupadas en los ejes antes mencionados, tratando no sólo de enunciar sus características esenciales, sino también las implicaciones que tienen tanto en el contexto actual como en la configuración de escenarios de mediano y largo plazos.

## **I. Empoderamiento ciudadano**

El valor de la participación ciudadana se ha fortalecido y hay un reconocimiento cada vez mayor a su valor, el cual se asocia con una exigencia de mayores espacios de participación, mecanismos de evaluación del desempeño de representantes y autoridades y una democracia más participativa.

En este sentido, la expectativa de alguna forma incumplida de hace un par de décadas sobre el valor específico del voto ciudadano, ha sido rebasada por otras en las que la ciudadanía reclama una participación más activa en la toma de decisiones y en el seguimiento de procesos que, como el legislativo, se perciben como poco asequibles y comprensibles para gran parte de la sociedad.

En el caso de este grupo de reformas hay un reto clave: transmitir con toda claridad a los mexicanos que el propósito final de las mismas es ciudadanizar la actividad gubernamental, procurando un acercamiento cada vez más amplio y sistemático con la sociedad.

En este sentido, sin desmerecer los avances en lo que toca al perfeccionamiento de nuestras instituciones electorales se debe enfatizar que la consolidación democrática se sustenta de manera primordial en el fomento y fortalecimiento de la cultura ciudadana que tiene en la participación activa y responsable su expresión más acabada.

Si bien, desde hace tiempo en el orden de gobierno estatal se encuentran contempladas diversas figuras y mecanismos de democracia participativa, como es el caso del referéndum, plebiscito, consulta popular e iniciativa ciudadana, lo cierto es que la ciudadanía ha acudido a ellos de manera limitada, lo que ha evitado acompañar y fortalecer la legitimidad de la toma de decisiones.

De esta manera, el principal desafío a nivel nacional no sólo es comunicar con eficiencia estos conceptos sino despertar en la conciencia colectiva la certeza de que la legitimidad si bien es la base de todo gobierno eficaz y sólido, ésta no puede construirse sin una dosis suficiente de confianza y respaldo ciudadano a las instituciones.

Las propuestas contenidas en este eje son la revocación del mandato de los representantes populares, consolidación de la dualidad legislador-gestor social, observatorio ciudadano de control parlamentario y las redes sociales como un medio de acercamiento social del Congreso.

### **a. Revocación de mandato de los representantes populares**

La figura de revocación de mandato de origen francés —también conocida por el sistema político estadounidense como *recall*—, es un instrumento mediante el cual la ciudadanía se manifiesta a favor o en contra de cesar la encomienda que se le otorgó a un representante popular, conceptualmente se define como “el contrato civil de mandato, consistente en el acuerdo de voluntades por virtud del cual una parte —denominada mandatario— actúa en nombre y de acuerdo con las instrucciones de la otra parte —identificada como mandante— de tal manera que a ésta se atribuyen los actos realizados por la primera”.<sup>102</sup>

De esta forma, la revocación del mandato es un derecho de los ciudadanos para dar instrucciones a sus representantes populares y en caso de que éstos no las acataran, manifestarse por sancionarlos con la cancelación de su mandato.

Al respecto, cabe señalar que es evidente que algunos representantes populares desempeñan de manera poco seria o eficiente su labor y que incluso realizan conductas impropias a la función pública que desempeñan, lo cual además de poner en entredicho su compromiso con quienes los eligieron, compromete la imagen del poder legislativo.

Por esa razón, para darle mayor poder al ciudadano frente a sus representantes, se propone instaurar la figura de la revocación de mandato que en la mayoría de los Estados de la República se aplica a los miembros de los Ayuntamientos.

De esta forma, si el legislador demuestra con sus actos u omisiones que no tiene la voluntad de desempeñar responsablemente el cargo que la ciudadanía le confirió, el pleno de cada una de las Cámaras, por sí mismo o a solicitud del electorado, tendría la facultad de revocarle el mandato y mandar llamar a su suplente para que ocupe el puesto.

Entre otras, hay razones muy objetivas que se podrían establecer para revocar el mandato de los legisladores, entre las que se pueden señalar:

---

<sup>102</sup> Angélica Hernández Reyes, “La revocación de mandato”, en *Revista Quórum Legislativo*, México, número 92, enero a marzo de 2008, p. 379.

- No asistir al menos al 85% de las sesiones plenarias en un año de ejercicio;
- No cumplir con ese mismo porcentaje de asistencias a las reuniones de las comisiones a las que se pertenezca;
- No participar en la iniciativa, elaboración y dictamen de leyes y decretos, así como en los debates durante las sesiones de Pleno.

Igualmente, se permitiría que el Congreso pudiera decidir, a través de la votación aprobatoria de las dos terceras partes de la Cámara, si ha lugar a la revocación de mandato de los legisladores faltistas. A través de este mecanismo se compromete a los legisladores a concentrarse en el trabajo parlamentario asistiendo con regularidad a las sesiones y aportando a la productividad legislativa, lo cual es un clamor ciudadano.

Como sucede en otros países, la revocación del mandato es una figura que asegura a la población que sus legisladores cumplen con sus tareas ya que, de no hacerlo, la ciudadanía que votó por ellos tiene la facultad de revocarles del cargo. En Estados Unidos, por ejemplo, los legisladores se encuentran en constante observación por parte del electorado, el cual si no está conforme con el desempeño profesional de sus representantes, puede solicitar al Congreso que sean removidos. Ésa fórmula, sin duda, debe adoptarse en México, para que la ciudadanía pueda por sí sola remover a sus representantes populares en caso de no desempeñar su cargo con responsabilidad.

Esta medida propiciaría un desempeño más comprometido con los resultados y la eficiencia, lo que implicaría un trabajo más concreto en favor de las necesidades sociales y evitarían desprestigiar su imagen pública. Asimismo, el legislador se encontraría obligado a cumplir cabalmente con su encomienda como representante popular y se evitaría que durante la misma se ocupen, preponderantemente, de atender asuntos personales o partidistas.

## ***b. Estipular constitucionalmente que el legislador es un gestor social***

En una acción vinculada con la propuesta anterior, se encuentra estipular claramente en el capítulo II, título III, de nuestra Constitución Política, que los legisladores federales además de legislar cumplen con la atribución de ser gestores de la sociedad ante las instancias gubernamentales.

Y es que a pesar de ser una encomienda que popularmente se les atribuye a los congresistas y se les reclama cumplan, actualmente en ningún ordenamiento legal se estipula la obligación del representante popular de hacer uso de sus buenos oficios para dar solución a las necesidades particulares de la población.

No obstante, la dualidad legislador-gestor encuentra sus antecedentes en el dictamen elaborado por la Comisión de Puntos Constitucionales de la L Legislatura de la Cámara de Diputados y puesto a discusión en la sesión del 18 de octubre de 1977, con motivo de la reforma planteada al artículo 52 constitucional para crear nuestro actual sistema electoral mixto, en el que se señaló que

*El aumento de diputados de mayoría para llegar a un número de trescientos, no sólo hace posible el sistema, sino que hará más estrecha la relación entre el Diputado y sus electores. Es cierto que el diputado representa la voluntad nacional y ésta es su función constitucional; pero no se olvide que en nuestra tradición política eso no basta. **Debe ser legislador y gestor.** Debe actuar entregando su esfuerzo a la Nación, sin olvidar los intereses del Distrito donde fue electo.<sup>103</sup>*

De esta forma, se lograría que cada uno de los 628 legisladores federales asumiera plenamente esta responsabilidad que actualmente no todos llevan a cabo.

---

<sup>103</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Legislatura L, Año II, 18 de octubre de 1977.*

### ***c. Observatorio ciudadano de control parlamentario***

Desde hace varios años, se han planteado y realizado diversos esfuerzos encaminados a introducir mecanismos que incentiven y alienten la participación ciudadana en los asuntos públicos, fundamentalmente en lo que se refiere a la evaluación del desempeño de los servidores públicos y la percepción o valoración sobre el funcionamiento de las instituciones.

Una propuesta en este sentido es la creación de un órgano ciudadano con facultades para dar seguimiento, revisar y en su caso emitir recomendaciones encaminadas a dar mayor transparencia al funcionamiento del Congreso de la Unión. De esta forma, para darle mayor poder al ciudadano en la toma de decisiones se plantea crear un *Comité de control parlamentario u Observatorio ciudadano* de carácter permanente, cuyas principales funciones serían la evaluación del desempeño legislativo de los miembros del Congreso, así como la emisión de opiniones y resoluciones sobre las iniciativas de promulgación, reforma o adición de leyes y decretos expedidos por el poder legislativo.

El objetivo es disponer de un espacio que abra las posibilidades de un acercamiento directo de la sociedad mexicana con los cuerpos legislativos y que se convierta en una ventana por medio de la cual los legisladores tengan una visión social más completa y cercana a los asuntos que son del mayor interés del conjunto social.

### ***d. El Congreso y las Redes Sociales***

Como se advierte en el capítulo I, en la actualidad el impacto de las redes sociales en la política y en los asuntos de la agenda legislativa es contundente: en México y el mundo entero millones de ciudadanos y usuarios de Internet, utilizan estos medios informáticos para ejercer presión hacia sus autoridades.

El desarrollo de las tecnologías de la comunicación no sólo ha acortado las distancias que antes apartaban territorios, sino también la brecha que separaba, en cierto modo, a gobernantes de gobernados. Pero además influyen de forma

importante en la psicología social de acuerdo al uso que se les dé, pues como asegura el doctor y especialista en redes sociales James H. Fowler, “para saber quiénes somos tenemos que comprender realmente cómo y por qué estamos conectados”.<sup>104</sup>

De manera que la utilización de estos recursos informáticos no sólo desarrolla el pensamiento crítico sino también la movilización de la sociedad,<sup>105</sup> como quedó patente en los movimientos de la *primavera árabe* y que comienzan a suscitarse también en nuestro país con distintos matices.

En el caso de México, cada vez más las redes sociales comienzan a tomar un papel relevante en la toma de decisiones de nuestras autoridades, en particular de quienes forman parte de la institución parlamentaria. Dos de las redes sociales más utilizadas en nuestros tiempos y que mayor número de usuarios han sumado al debate de los asuntos públicos son *Facebook* y *Twitter*, mismas que han permitido que los ciudadanos influyan en las decisiones del gobierno y que afectan de forma directa a la sociedad.

Ha sido precisamente en estas redes sociales donde se han comenzado a reflejar movimientos sociales de particular relevancia. A través del *quote* *#ReformaPolíticaYa* cientos de ciudadanos, intelectuales y periodistas comenzaron a ejercer presión sobre los legisladores una vez que en el Senado de la República se aprobó el paquete de reformas constitucionales y legales en materia política y que los medios denominaron precisamente como *reforma política*. Una vez turnada la respectiva minuta a la Cámara de Diputados, el movimiento tenía como objetivo presionar a los legisladores de la Cámara revisora para que decidiera de manera pronta y oportuna sobre los temas consensuados en el Senado.

Gradualmente se formó un movimiento ciudadano que tomó la decisión de acampar pacíficamente afuera de las instalaciones del Senado de la República,

---

<sup>104</sup> James H. Fowler y Nicholas A. Christakis, *Connected: The Surprising Power of Our Social Networks and How They Shape Our Lives*, Estados Unidos, Little Brown and Company, 2009, p. 305.

<sup>105</sup> Las tecnologías ayudan de manera vertiginosa al desarrollo de la vida diaria del hombre, desde tareas básicas de escritura, cálculo, hasta la agilización para conseguir información; sin embargo pueden traer consecuencias negativas debido a su gran influencia psicológica. Para un mayor acercamiento al tema, Véase José Luis González Quirós, *El porvenir de la razón en la era digital*, España, Editorial Síntesis, 1999.

sitio donde sesionó la Comisión Permanente del 1 de mayo al 31 de agosto de 2011, durante el periodo de receso del Congreso para presionar a los legisladores a aprobar la reforma planteada.

Las primeras acciones del movimiento *#ReformaPolíticaYa* iniciaron el 10 de junio de 2011 con la exigencia de convocar a un periodo extraordinario de sesiones, para que los diputados pudieran discutir y, en su caso, aprobar la reforma política. No obstante, los legisladores de la Cámara Baja consideraron que el tiempo para tomar la decisión era precipitado, por lo que se decidió prolongar el tiempo y el espacio para un análisis, estudio y negociación de los temas aprobados.

Si bien este aplazamiento para la discusión del proyecto de ley fue inevitable, lo cierto es que el movimiento ciudadano logró recibir la atención de los legisladores federales, habiendo encuentros formales para dialogar con los *tuiteros*. A medida que pasaron los días, dicho movimiento se vio obligado a buscar el apoyo de distintas organizaciones civiles como *Asamblea Nacional Ciudadana*, *Evolución Mexicana*, *Cuidemos el Voto*, *Reelige o Castiga*, *Unión Social de Empresarios de México*, *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad* y *Alianza Cívica*, entre otras, hecho que amplió el movimiento y sus exigencias.<sup>106</sup>

Después de algunas reuniones, los integrantes del movimiento ciudadano decidieron enfocar su agenda de trabajo en la demanda de aprobar cuatro temas fundamentales: candidaturas independientes, consulta popular, iniciativas ciudadanas y reelección legislativa y de presidente municipales. Con ello, el *quote #ReformaPolíticaYa* se convirtió en una forma de organización y presión social hacia los legisladores, a fin de que agilizaran la aprobación de estas propuestas en materia de democracia participativa.

Así quedó patente que en México como en el mundo entero, las redes sociales no sólo contribuyen al intercambio de opiniones e información sino también a la movilización social, lo cual permite a los ciudadanos ampliar su

---

<sup>106</sup> Vid. *Reforma Política Ya*, disponible en línea a través de la liga: <http://reformapoliticaya.mx/movimiento.html>

abanico de posibilidades para que sus demandas sean escuchadas y debidamente atendidas por sus representantes populares.

De forma que los ciudadanos conscientes de la importancia y potencialidad de estos medios informáticos pueden organizarse para dar a conocer su opinión a sus autoridades y definir, indirectamente, el rumbo de las políticas públicas en el país.

En los estados de la República, la participación de la ciudadanía en *Twitter* y *Facebook* no es menor. En Veracruz, por ejemplo, la mala utilización de estas redes sociales ha generado algunos conflictos jurídicos y de seguridad. Sucedió así el 31 de agosto de 2011 cuando las autoridades detuvieron a dos *tuiteros* que difundieron rumores acerca de supuestos ataques de grupos armados a centros educativos en el estado, causando pánico y conmoción en la población.

Esta situación llevó al Congreso del estado a tipificar el delito de “perturbaciones al orden público” en el artículo 373 del Código Penal del estado, a fin de evitar el indebido uso de las redes sociales. Independientemente de los efectos jurídicos del decreto que adicionó el artículo 373 o del coyuntural procesamiento y liberación de los usuarios de *Twitter*, es importante entender que existe una nueva y estrecha relación entre los gobiernos y las tecnologías de la información, lo cual, como hemos advertido, nos obliga a atender la nueva dinámica que se desarrollan en torno a las redes sociales y la política.

Para que los movimientos sociales sigan encontrando en las redes sociales un espacio público plural, abierto y funcional para dar cauce a sus demandas, es necesario que toda la información se genere en su interior no vaya más allá de las limitantes a la libertad de expresión que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé en su artículo sexto.

Es así como a través del uso masivo de *Twitter*, *Facebook*, *MySpace* o *Messenger* miles de mexicanos han logrado entablar una comunicación directa con personajes políticos como el mismo presidente Felipe Calderón y gobernadores, lo cual es un aspecto positivo que es importante promover e intensificar pero entre los integrantes del Congreso mexicano como una forma de acercamiento social, para lo cual se pueden llevar a cabo acciones como crear

una cuenta oficial de cada diputado y senador, así como de los responsables administrativos de las principales áreas de los recintos de San Lázaro y Paseo de la Reforma.

## **II. Transparencia y fiscalización**

Una tendencia distintiva que prevalece en la actitud actual de la sociedad hacia el desempeño de cualquier autoridad o representante popular, es que el uso de los recursos públicos ya no puede ser materia de procedimientos oscuros o de decisiones unilaterales y ajenas a criterios de eficiencia y honestidad. Regatear la exigencia social de mayor transparencia y de mecanismos de fiscalización no sólo efectivos, sino abiertos al conocimiento público, es visto como una necesidad y como una muestra de que quien lo hace se ha quedado anclado en etapas ya superadas por la democracia mexicana.

La actuación de funcionarios públicos y el ejercicio de recursos debe realizarse en “caja de cristal” entendiéndola como una característica esencial de la función gubernamental que no deja espacio para la oscuridad y la sospecha. Por ello, el fortalecimiento de diversas instituciones públicas se ha dado a partir de la adopción de procesos de transparencia y rendición de cuentas, eficientes y abiertos a la sociedad, los cuales en muchas veces rebasan los requerimientos mínimos que señalan las disposiciones jurídicas en esa materia.

Sólo así será posible revertir el escepticismo y la desconfianza que domina las percepciones de gran parte de la sociedad mexicana. En este caso como en muchos otros, los modelos que se adopten deben contemplar tanto elementos organizativos y normativos como de difusión y acceso a la información por parte de la sociedad, la cual debe y merece tener un papel activo en estos sistemas de control.

Derivado de lo anterior, las propuestas agrupadas en este eje son la rendición de informes presupuestales por parte de las Cámaras y de sus órganos de gobierno y el fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

### ***a. Informes presupuestales de las Cámaras legislativas y sus órganos de gobierno***

En términos constitucionales con base en lo estipulado en el artículo 6o. de nuestra *Ley Fundamental*, el acceso a la información pública está reconocido como un derecho y una garantía individual y para ejercerlo existe un marco legal que regula lo relativo a la información gubernamental, primordialmente la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* del año 2002.

De esta forma, cualquier mexicano tiene el derecho de acceder a la información de dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno de la República y saber con ello la forma en la que se desarrollan sus actividades. En contraparte, ningún servidor público puede negarse a proporcionar información que sea debidamente solicitada y cuente con el carácter de pública, lo cual fortalece y legitima un sistema de gobierno sano y responsable, pues pone al alcance de toda la sociedad la información de las instituciones públicas.

A pesar de estos avances y este marco legal, una parte importante de los ciudadanos consideran que el Congreso de la Unión utiliza de manera poco transparente los recursos públicos que les son asignados, sobre todo porque actualmente no existe un instrumento eficaz, sencillo y claro con el cual se informe a la población acerca de cuanto, cómo y bajo qué consideraciones se ejercen los recursos.

Si bien el Congreso rinde cuentas de los gastos realizados durante el año, estos informes se dirigen a instancias técnicas y especializadas, por lo que lejos de contribuir a transparentar el ejercicio del gasto se genera un ambiente de confusión y desconfianza en la sociedad.

En virtud de lo anterior, se propone que el Congreso asuma una obligación para rendir un informe claro y sencillo en el que se expongan los montos y medios aplicados para ejercer los recursos que le fueron asignados, especificando lo correspondiente al presupuesto de los órganos de gobierno y grupos parlamentarios que forman parte de cada una de las cámaras federales.

No hay que olvidar que la Cámara de Diputados tiene la atribución de discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, es decir, es la máxima autoridad en materia presupuestaria, por lo tanto debe de dar un ejemplo de transparencia que rompa con la idea que el Legislativo se autoriza el presupuesto sin reparar en limitaciones y que lo ejerce sin control.

### ***b. Fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación***

La función de control ha sufrido múltiples cambios en los últimos lustros después de un inicio marcado por la prioridad que se le concedió en la década de los ochenta con la creación de la Contraloría General de la Federación, y que paulatinamente ha sufrido diversos cambios que han apuntado hacia el cuestionamiento de su pertinencia como una dependencia del propio Ejecutivo.

El hecho es que durante estos años ha quedado en evidencia que así como no se justifica que la evaluación del trabajo legislativo quede en manos de los propios legisladores, en el caso del Ejecutivo federal y demás instancias federales ejecutoras del gasto público la función de control debe centralizarse en la ASF, la cual durante los últimos años ha demostrado que tiene la naturaleza jurídica adecuada para cumplir con esta delicada tarea.

Lo anterior, implica fortalecer a la ASF, preservando e incluso fortaleciendo su carácter autónomo y dotándola de los medios normativos y operativos suficientes para cumplir tanto con las extensas tareas de fiscalización, como con el desarrollo de programas y políticas de carácter preventivo que estimule prácticas de gobierno y ejercicio del gasto basadas en principios de honestidad, eficiencia y transparencia.

En resumen, el fortalecimiento de la ASF no debe entenderse sólo como una forma de racionalizar la organización y la distribución de atribuciones relacionadas con la función de control gubernamental, sino como un mecanismo que fortalezca el equilibrio entre los poderes federales y amplíe la base de legitimidad en un aspecto muy sensible como lo es el ejercicio del gasto público. Esta propuesta será analizada por la LXII Legislatura, pues la Cámara de Diputados aprobó el 25

de abril de 2012 un dictamen en la materia, pasando éste al Senado de la República para sus efectos constitucionales.

### **III. Mayores controles políticos parlamentarios**

En consonancia con las propuestas apuntadas en el apartado anterior, queda en evidencia que al interior de las Cámaras legislativas federales se hace necesario revisar, analizar y reformar diversos mecanismos de control parlamentario que además de apuntalar las estrategias encaminadas a hacer más productiva y eficiente su labor, impulsen un mayor equilibrio de poderes.

Es importante apuntar que aunque han pasado más de 180 años de estar contenida la división de poderes en nuestro ordenamiento constitucional, el equilibrio entre ellos sigue representando la mejor garantía para evitar los excesos y abusos en la función pública. Por tal motivo, se considera necesario impulsar propuestas que aunque son análogas a mecanismos propios de sistemas parlamentarios, no buscan caminar necesariamente en esa dirección, sino que se plantean como medios para consolidar nuestro sistema presidencial pero con controles parlamentarios eficaces.

Lograr lo anterior implica el concurso de los poderes legislativo y ejecutivo, ya que sólo se alcanzará si se fortalece la coordinación y responsabilidad compartida y se procura el equilibrio de las facultades de cada uno de los poderes.

Las propuestas que se apuntan en este eje se refieren a optimizar los informes de los legisladores y del presidente de la República, la rendición de informes por parte de los órganos constitucionalmente autónomos, establecer la figura de la moción de censura en nuestro sistema constitucional y dinamizar la relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

#### ***a. Optimizar los informes de los legisladores y del Presidente de la República***

De acuerdo con lo señalado en el artículo tercero constitucional, la democracia mexicana se concibe como “un sistema de vida fundado en el constante

mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. Esta definición supone que la democracia es un proceso de mejora constante y que sólo mediante el reconocimiento de los avances podrán reconocerse los retos que impone la coyuntura actual y los retos del entorno internacional. En resumen, la sociedad mexicana sólo podrá advertir el avance democrático si dispone de la información que le permita reconocer lo hecho y lo que falta por hacer.

En este contexto, la transparencia y el acceso a la información reclaman ser garantizadas dentro del Estado de derecho, en el que las normas y las libertades de los ciudadanos confluyen y materializan los medios para la construcción de una democracia moderna.

Es importante señalar que en algunas entidades de la República los legisladores locales se impusieron la obligación de rendir un informe anual de actividades en el que comparten con sus electores los puntos más importantes de su labor, tales como las iniciativas o puntos de acuerdo presentados, el sentido de sus votaciones, su participación en tribuna, el porcentaje de asistencias que tuvieron durante el año, las gestiones realizadas y en estricto sentido, el reporte de todos los documentos que tengan por intención describir su desempeño a lo largo del año.

Refiriéndonos al ámbito federal, sería de gran importancia que los legisladores adoptaran un modelo similar al local, pero no sólo presentando un informe de actividades en los distritos o entidades en las que fueron electos, sino también dándoles mayor difusión a través de la Red de Redes, con el fin de lograr una mayor difusión de sus actividades. De esta manera, los ciudadanos podrían consultar de manera ágil e inmediata las acciones emprendidas por sus representantes populares durante cada año legislativo.

La rendición de cuentas es un medio fundamental para fortalecer los vínculos entre la sociedad y sus delegados o representantes populares, de tal manera que se supere el paradigma de la rendición de cuentas colectiva, haciéndola individual, pues como afirma Scott Morgenstern: “en la práctica, los delegados en la mayoría de las democracias representativas se han unido en grupos, generalmente llamados partidos, facciones y coaliciones. La teoría del

gobierno representativo, por ello, se enfoca en la responsabilidad colectiva y la rendición de cuentas de esos grupos, más que en la rendición de cuentas individual de oficiales electos aisladamente”.<sup>107</sup>

Por otro lado, uno de los temas que mayor polémica ha generado durante los recientes años es el relativo al cambio de formato en la entrega del informe del estado que guarda la administración pública federal por parte el Presidente de la República. Sobre el particular debe destacarse que más allá de la obligación que representa para el Ejecutivo, debe reconocerse como una oportunidad para promover el diálogo entre el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal, pues como afirma Amador Rodríguez Lozano, “el informe presidencial es quizás la mejor ocasión para propiciar el intercambio de puntos de vista entre los poderes legislativo y ejecutivo”.<sup>108</sup>

Anteriormente, el artículo 69 de nuestra *Ley Fundamental* y 7 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* (LOGGEUM), disponían que el ejecutivo federal debía acudir personalmente a la sede del Congreso General, al inicio del primer periodo ordinario de sesiones de cada año legislativo, para entregar por escrito un informe sobre el estado que guardaba la administración pública federal. Este formato además contemplaba la realización de los posicionamientos por representantes de cada uno de los grupos parlamentarios, así como la elaboración de una respuesta al informe por parte del Presidente del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, a partir del 15 de agosto de 2008 al reformarse el artículo 69 de la Carta Magna se estableció un nuevo formato para entregar el informe de gobierno, con lo cual el Presidente de la República ya no se encuentra obligado a asistir a la sesión del Congreso General, sino únicamente se ve obligado a enviar su informe por escrito. Una vez recibido por el Congreso, cada una de las Cámaras se encarga de analizarlo, contando con la facultad de solicitar al Presidente de la República ampliar la información que consideren pertinente por

---

<sup>107</sup> Scott Morgentern, *Patterns of Legislative Politics. Roll-call voting in Latin America and the United States*, Inglaterra, Cambridge University Press, 2004, p. 2.

<sup>108</sup> Amador Rodríguez Lozano, *La Reforma al Poder Legislativo en México*, México, IJ/UNAM/Cámara de Diputados, 2003, p. 83.

medio de un sistema de preguntas parlamentarias, el cual se encuentra regulado por cada uno de los reglamentos internos de las cámaras federales..

Asimismo, los legisladores están facultados para solicitar a los secretarios de despacho, Procurador General de la República y directores de las entidades paraestatales, a comparecer ante ellos con el fin de que expliquen los asuntos de su competencia y/o amplíen la información contenida en el informe presidencial.

A la luz de los resultados obtenidos durante los tres años de utilización de este formato, se puede señalar que se ha roto el canal natural de comunicación que debería existir entre estos poderes. Es por ello que se considera necesario restablecer la obligatoriedad del ejecutivo federal de asistir a la sede del poder legislativo al inicio del primer periodo de sesiones ordinarias, bajo una modalidad que en principio garantice el respeto a su investidura, pero que permita un diálogo abierto, respetuoso y sobre todo de cara a la sociedad que permita evaluar con objetividad y seriedad los resultados del gobierno.

Una posibilidad directa es reformar nuevamente el artículo 69 constitucional, restableciendo el formato anterior y señalando las particularidades del nuevo modelo, entre las que estaría que el Presidente de la República deba presentarse en el Congreso desde el momento que los grupos parlamentarios expresen sus posicionamientos.

Esta propuesta se complementarían con una reforma que obligue a los miembros del gabinete presidencial a presentar un informe de labores durante los meses de febrero o septiembre de cada año, que enriquezca el presentado por el Poder Ejecutivo y puntualice lo relativo al estado que guarda el ramo a su cargo.

#### ***b. Rendición de informes de los órganos constitucionalmente autónomos***

Los organismos constitucionalmente autónomos son aquellos que cuentan con los siguientes atributos:

- Autonomía presupuestaria.
- Personalidad jurídica y potestad normativa y reglamentaria.

- Elaboran sus propias políticas, planes y programas.
- Disponen de capacidad para auto-organizarse.
- Disponen de autonomía financiera.
- Sus titulares tienen un estatuto jurídico especial.
- Deben de gozar de neutralidad e imparcialidad entre la opinión pública.
- No deben estar sujetos a las instrucciones de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

En nuestro país, existe un importante número de organismos de este tipo que se ocupan de tareas de muy diversa índole como son la educación con las universidades públicas, la defensa de los derechos humanos a través de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), de tipo monetario y financiero como el Banco de México (BM), en materia de organización electoral que es el caso del IFE y de indicadores y estadísticas por medio del INEGI.

A lo largo de la historia, se ha confirmado la necesidad que otorgar esa categoría jurídica a los mismos por diversas causas, pero en especial debido a la necesidad de que gracias a su autonomía puedan desarrollar de la mejor manera posible sus funciones y que, dada su importancia, no se encuentren sujetos a ningún tipo de presión por parte de autoridades de algunos de los poderes federales.

Es indudable que esta condición ha favorecido que estas instituciones hayan logrado importantes resultados y que hayan jugado un papel esencial en el fortalecimiento de la vida institucional de nuestro país, de tal suerte que esta condición debe preservarse y garantizarse por la gran contribución que realizan, sin embargo, es necesario considerar que su estatuto de autonomía no les quita el papel de autoridades y de instituciones sostenidas con recursos públicos, lo que se asocia definitivamente con el compromiso de rendir cuentas y de contribuir a la transparencia en el ejercicio del gasto público, que compromete por igual a todo tipo de autoridades.

En virtud de lo anterior, se considera que bajo el más estricto respeto a la autonomía de estos organismos, es necesario realizar las reformas necesarias

para que de manera anual rindan al Congreso un informe de actividades y de ejercicio de los recursos que le son asignados a efecto, sobre todo, de que la sociedad tenga la oportunidad de acceder a información que, en definitiva tiene el derecho de conocer y que además pueda formarse un juicio sobre el impacto que las actividades de esos organismos tienen en la vida económica y social de la nación, tal y como lo hace anualmente la CNDH, institución que por conducto del ombudsman nacional presenta un informe de actividades al Congreso de la Unión.

La propuesta consiste en que estos informes se rindan ante alguna de las cámaras federales, utilizando un formato que se oriente esencialmente en dar a conocer los resultados operativos y financieros, sin ningún ánimo de fiscalización, sino sobre todo orientado a que los legisladores se formen un conocimiento claro y realista de los retos, problemas y necesidades que estos organismos enfrentan.

### ***c. Moción de censura***

La moción de censura es una figura jurídica propia de los sistemas de gobierno parlamentarios, que sirve para ejercer un control político sobre los miembros del gabinete dependientes del Jefe de Gobierno. De esta forma “el gobierno, en quien recaen el poder y las funciones ejecutivas, surge y se mantiene gracias al respaldo de la mayoría parlamentaria, pero puede ser destituido por medio de la moción de censura”.<sup>109</sup> Se trata, en efecto, de un mecanismo a través del cual el poder legislativo desapruueba la acción del gobierno en turno.

Actualmente, el sistema presidencial mexicano carece de un sistema de control parlamentario en el que el poder legislativo pueda intervenir de forma directa en las decisiones de los servidores públicos de la administración pública federal, sobre todo en aquellas de las secretarías de estado. Por esa razón, surge la idea de facultar al Congreso para emitir una moción de censura a los secretarios de despacho, así como a los titulares de los órganos descentralizados, acto que podría ir desde un simple apercibimiento hasta una recomendación directa para su

---

<sup>109</sup> Espinoza Toledo, *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*, México, Instituto Federal Electoral, 1999, p. 16.

remoción. De esta forma, el poder legislativo tendría una herramienta de gran efectividad para controlar la disciplina y la buena gestión de los funcionarios superiores dependientes del Ejecutivo.

Vale mencionar que para llevar a cabo una moción de censura sería necesario que operara a petición de las dos terceras partes de los integrantes de alguna de las cámaras en la sesión correspondiente, siempre y cuando se percibiera una conducta contraria a los intereses del Estado. Su aprobación implicaría un apercibimiento o la remoción del cargo, con el requisito de la votación cameral correspondiente, según sea el caso.

#### ***d. Dinámica actual de los poderes Legislativo y Ejecutivo***

El debate sobre la urgencia de reformar el sistema presidencial mexicano, instaurado desde 1824, se ha convertido en uno de los temas centrales a discutir en el seno del Congreso Mexicano. Diversas opiniones apuntan a señalar que el principal problema de nuestro régimen se encuentra en su origen mismo, donde la adopción de la institución presidencial, de cuño estadounidense, no correspondía a nuestra cultura ni historia. Los más puros critican la adopción de un régimen ajeno a las necesidades de los mexicanos, y señalan su desviación hacia la dictadura y el caudillismo. En cambio, para otros y cuya perspectiva compartimos, si bien la Constitución de 1824, 1857 y desde luego la de 1917 tomaron buena parte de la organización política de los Estados Unidos, éstas no son copias de su modelo, sino más bien una interpretación y consecuencia natural de la historia que ineludiblemente nos une a los Estados Unidos.

Ahora bien, con anterioridad la discusión sobre el cambio de régimen en México se centraba en la acotación de las facultades constitucionales y metaconstitucionales del Presidente de la República.<sup>110</sup> Sin embargo, en la actualidad el punto nodal de debate gira en torno a la dinámica que se produce entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, en particular desde 1997 año en que

---

<sup>110</sup> Vid. Fernando Serrano Migallón, *Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México*, México, UNAM, 2006, pp. 3-12.

comenzó a experimentarse en nuestro país los llamados *gobiernos divididos*, donde el partido en el gobierno no cuenta con la mayoría absoluta en el Congreso.

La nueva dinámica que plantea la composición política plural del Congreso mexicano encuentra dos problemas que entrapan la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo y que no han sido suficientemente atendidos por los legisladores, por lo que constituyen objetivos claros de la próxima reforma parlamentaria.

En primer lugar se encuentra el *veto presidencial*. *Stricto sensu*, el término *veto* proviene del latín *prohibir*. El doctor Jorge Carpizo define a esta figura del derecho parlamentario<sup>111</sup> como un mecanismo de control político que hace posible, durante el proceso legislativo, un equilibrio y una contención del poder legislativo frente al ejecutivo, pues se trata de un acto a través del cual el Presidente de la República puede, por medio de la dilación, impedir que una ley entre en vigor.<sup>112</sup>

Formalmente, el veto presidencial se encuentra contemplado en el artículo 72 constitucional, cuyos tres primeros incisos facultan al Presidente de la República para determinar si el proyecto de ley turnado por el Congreso puede ser promulgado inmediatamente en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), o si bien, si considera que es necesario realizarle modificaciones, con excepción de lo que se refiere a las reformas constitucionales las cuales no puede vetar, ni las decisiones que el Congreso adopte cuando ejerza funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo cuando la Cámara de Diputados declare que ha lugar a proceder en contra de un servidor público de alta jerarquía a través de la declaración de procedencia.

De igual forma, en dicho precepto constitucional y como resultado de la reforma constitucional publicada en 17 de agosto de 2011 en el DOF, el Constituyente Permanente ha puesto fin al llamado *veto de bolsillo* que el

---

<sup>111</sup> Fernando Santaolalla define al *derecho parlamentario* como “el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de derecho y el ejercicio de sus funciones supremas”. *Vid. Derecho Parlamentario español*, España, Espasa-Calpe, 1990, p. 30. La relevancia del estudio del derecho parlamentario comparado puede ser consultado a profundidad en la obra del tratadista italiano: Vincenzo Miceli, *Principi di Diritto Parlamentare*, Edit Societa Editrice, Libreria, Milan, 1910. *Vid. Juan Carlos Cervantes Gómez, “Derecho Parlamentario. Funcionamiento del Congreso” en Expediente Parlamentario*, 2008.

<sup>112</sup> *Cfr.* Jorge Carpizo, *El presidencialismo Mexicano*, México, Editorial Siglo XXI, 1978, pp. 749-751.

Ejecutivo federal aplicaba con decretos aprobados por el Congreso, pero que quedaban inaplicables debido a que el Presidente de la República no ordenaba su publicación e inicio de vigencia.

Así, el inciso B del citado artículo constitucional establece que

*Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo, el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.<sup>113</sup>*

El inciso C, por su parte, establece que si un proyecto de ley o decreto es desechado todo o en parte por el Ejecutivo, debe ser devuelto con sus observaciones a la Cámara de origen, la cual debe discutirse de nueva cuenta y ser aprobado por las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión correspondiente, para poder pasar de nueva cuenta a la colegisladora siendo obligación de ésta también aprobarlo por la misma mayoría, para que el presidente proceda a promulgarlo en el DOF.

Este esquema repara en situaciones que en lugar de atemperar las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo, las colocan en un grado de franca obstrucción política que poco abona al campo de la gobernabilidad democrática. Por ello resulta necesario hacer más eficaz el proceso legislativo, en particular en lo concerniente a las observaciones que realiza el Poder Ejecutivo a un dictamen ya aprobado.

Lo anterior se lograría mejorando la comunicación entre ambos poderes durante la discusión de los proyectos legislativos, lo cual facilitaría los entendimientos y aceleraría la aprobación de las reformas.

---

<sup>113</sup> Vid. Artículo 72, inciso B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### ***e. Ratificación del gabinete federal por parte del Senado de la República***

El sistema de pesos y contrapesos otorga un mayor equilibrio a las funciones desempeñadas por los poderes públicos. La distribución de funciones y competencias permite que nuestro sistema político se vuelva más eficaz en el desempeño de sus funciones gubernamentales y permite una mayor descentralización de la toma de decisiones, las cuales pueden ser tomadas por dos o más poderes.<sup>114</sup>

Un correcto balance de las funciones gubernamentales permite que el proceso de toma de decisiones responda a los verdaderos intereses de la sociedad y no sólo a una sola cúpula política en el gobierno. Es por ello que una justa división de funciones entre los poderes públicos permite el perfeccionamiento de un sistema de avanzada en nuestro país. De acuerdo con la tradicional división de poderes, el poder Legislativo se encarga de la creación, modificación y derogación de las leyes, el poder Ejecutivo gestiona la administración pública federal y ejecutar las leyes; y el poder Judicial administra la justicia.

En las últimas décadas, grupos académicos y políticos han propuesto otorgar mayores facultades de control al poder Legislativo; ello obedece a que dentro del cuerpo colegiado converge la verdadera representación de la nación y sus diversas posiciones ideológicas. Por ello se ha existido una posición a favor de la parlamentarización del sistema presidencial; es decir, otorgar mayores funciones control al poder Legislativo para lograr una mejor organización de nuestro sistema político.

El derecho comparado nos ha demostrado experiencias exitosas en algunos sistemas parlamentarios en donde una de las Cámaras legislativas pueden ratificar los nombramientos de los miembros gabinete, incluso existen algunos sistemas presidenciales que han aplicado dicho control a su sistema de pesos y contrapesos tales como en Estados Unidos, Perú y Uruguay. Lo cierto, es

---

<sup>114</sup> Vid. Andrew Ellis, J. Jesús Orozco Henríquez, Daniel Zovatto (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial/Making presidentialism work*, México, IJ/UNAM, 2009, pp. 401- 417.

que este tipo de controles han privilegiado la toma de decisiones y revestido la legitimación de los cargos del gabinete presidencial.

Resultaría importante que la modernización del sistema político en México contemplara la ratificación del gabinete presidencial a través del Senado de la República. Ésta, sin duda, es una de las iniciativas que profundizarían los recientes logros de la reforma política y cuyo principal impulsor ha sido el Senador Manlio Fabio Beltrones.

Desde su perspectiva, para la ratificación de los miembros del gabinete presidencial, el Senado de la República tendría un periodo de 30 días para desahogar el trámite, contados a partir de la recepción de la propuesta del Presidente; si el Senado no se pronunciara dentro del plazo otorgado, se entendería que la Cámara ha ratificado el nombramiento del Ejecutivo. Por otro lado, si el Senado rechazara el nombramiento del Ejecutivo, éste tendría un plazo de diez días para enviar una nueva propuesta con un candidato distinto; sin embargo, si el Senado se volviera a pronunciar en contra del Ejecutivo podrá designar libremente al encargado del despacho no pudiendo nombrar a los dos postulantes rechazados.

Además sería importante que el Senado de la República pudiera ratificar otros cargos en las dependencias estratégicas para la economía y la seguridad de nuestro país, como son los titulares de Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional del Agua y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Con la reciente reforma política aprobada por el Congreso de la Unión, se dio un gran paso en lo que se refiere al control político del Ejecutivo, debido a que se introdujo a las facultades exclusivas del Senado de la República la ratificación a los nombramientos de los comisionados de los órganos reguladores de energía, lo cual es un logro importante pero insuficiente para la nueva dinámica que se desarrolla entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

#### **IV. Eficacia legislativa**

Hay diversos especialistas que refiriéndose a los retos y oportunidades que enfrenta el trabajo legislativo, resumen su visión en el término de dar mayor poder al poder legislativo; en realidad a lo que se hace referencia no se trata sólo de otorgarle más facultades, sino en gran medida a adoptar las políticas, modelos y mecanismos que permitan que la productividad legislativa corresponda a las expectativas y necesidades de una sociedad que como hemos apuntado anteriormente tiene una visión que sólo puede modificarse con un alto desempeño y eficiencia.

En tal sentido, debe hacerse un esfuerzo notable y sistemático dirigido a evaluar y analizar el funcionamiento de las dos cámaras que integran el Congreso de la Unión, para detectar tanto los obstáculos que les impiden cumplir cabalmente con sus responsabilidades, como las oportunidades que tienen desde un punto de vista organizacional.

De esta forma, se requiere trabajar tanto en un terreno macro, relativo a cambios de gran profundidad como en el plano operativo o micro que tiene que ver con los procesos internos que inciden en que no se alcancen los estándares ideales de desempeño. Las propuestas que se incluyen en este apartado se refieren esencialmente al ámbito macro y es importante señalar que sólo se apuntan las más relevantes, con un ánimo ilustrativo, es decir, que no se incluyen de manera extensa todas las propuestas.

En términos generales, el propósito es que el Congreso mexicano fortalezca su participación en el sistema político mexicano, de tal suerte que la ciudadanía tenga la certeza que cuenta con la capacidad para procesar de manera oportuna y eficiente todos los asuntos que atiende.

Asimismo, se trata de acondicionar al cuerpo legislativo a las nuevas circunstancias del país, las cuales le exigen una participación más activa y una respuesta más eficiente acorde con la dinámica de un mundo globalizado.

### **a. Órgano revisor de la efectividad de las leyes**

Labor legislativa que no responde a las circunstancias y necesidades de un país, no funciona y no cumple con su misión esencial. Por ello, es pertinente la creación de un órgano del Estado mexicano cuya única misión sea revisar, después de un lapso de tiempo necesario de vigencia, la efectividad de las nuevas leyes y reformas del poder legislativo entre la sociedad, buscando con ello no sólo evaluar la labor desarrollada por los congresistas, sino sobre todo las consecuencias de la aplicación del derecho en la vida real.

Y es que la falta de un control posterior a la entrada en vigor de una norma es evidente, ya que actualmente sólo sucede en los casos en que la norma va en contra de un derecho humano contemplado en la Constitución Política o en algún tratado internacional del que México sea parte, para lo cual el quejoso acude al Poder Judicial de la Federación. Pero no existe *ex profeso* una instancia de control que después de medir la efectividad de una norma, haga las recomendaciones necesarias al cuerpo legislativo para mejorar esa norma.

Tal es el caso de la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* descrita en el capítulo 1 de este trabajo, la cual a cinco años de haber entrado en vigor ha demostrado no contener los elementos necesarios para prevenir, perseguir y sancionar este ilícito que tanto daño ocasiona a la sociedad.

Esta acción forma parte de la eficacia legislativa que debe buscarse en todo momento y es evidente que en el desarrollo de las tareas de evaluación, seguimiento y control del trabajo realizado por los parlamentarios, ellos no pueden ser al mismo tiempo juez y parte, de tal suerte que estas tareas, al menos en su parte sustantiva serían encomendadas a este organismo autónomo, dotado de independencia y que se encargue de realizar una evaluación objetiva y ajena a intereses de partido.

### ***b. Cláusula de gobernabilidad***

Una consecuencia concreta del proceso de alternancia en el sistema político mexicano es el crecimiento y diversificación de la pluralidad política. Sin embargo, un efecto no tan deseable aunque indudablemente apegado a la legalidad es que desde las elecciones intermedias de 1997 ningún partido político ha contado con una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, lo que ha dado como resultado dificultades, muchas veces muy complejas, en la construcción de mayorías legislativas.

En este sentido, se ha planteado la implementación de la llamada *cláusula de gobernabilidad*, la cual otorga al partido político que haya obtenido el mayor número de asignaciones por el principio de mayoría relativa, los asientos necesarios por el principio de representación proporcional para contar con la mayoría absoluta.

Antes de 1993, esta fórmula era aplicada en el sistema electoral mexicano, sin embargo la coyuntura político-social llevó a su desaparición. Actualmente, los resultados de procesos de negociación sumamente complicados han traído como consecuencia retrasos en la discusión y aprobación de asuntos críticos y ha llevado a repensar el tema, evaluando la adopción de criterios que faciliten la formación de mayorías legislativas.

De esta forma, la cláusula de gobernabilidad es el medio más adecuado para evitar que la parálisis legislativa afecte la discusión y aprobación de asuntos que pueden traer costos sumamente elevados ya no sólo para la actividad legislativa sino para la buena marcha de asuntos gubernamentales o para la atención de asuntos relacionados con el desarrollo de programas de alto impacto social.

### ***c. Reducción del número de integrantes del Congreso***

Hasta 1963, la Cámara de Diputados en México se encontraba conformada solamente por legisladores elegidos a través del principio de mayoría relativa. Sin

embargo, con la reforma del mismo año se incluyó la figura de los diputados de partido, dando paso a la redefinición del sistema legislativo mexicano y permitiendo que los partidos opositores tuvieran representación al interior de la Cámara Baja. Como se ha expuesto anteriormente, en 1977 esta Cámara se integró por 400 legisladores, 300 de ellos elegidos por mayoría y 100 por representación proporcional. Años más tarde, el número de curules de representación proporcional aumentó de 100 a 200, con el fin otorgar una mayor representación a los partidos políticos opositores.

El principio de representación proporcional es un método de elección que consiste en designar curules y escaños de acuerdo con la votación recibida por cada uno de los partidos políticos en la circunscripción electoral plurinominal correspondiente. Para recibir diputaciones por este principio, es indispensable que los partidos políticos registren una lista regional con las fórmulas de los candidatos ante el IFE y una vez celebrada la elección, dicho órgano electoral se encarga de asignar las constancias de representación proporcional a los legisladores, de acuerdo a la votación y al orden que tenga cada uno de ellos en las listas regionales. Cabe aclarar que para el caso de los diputados, el territorio nacional se divide electoralmente en cinco circunscripciones plurinominales mientras que para los senadores, dicha lista es única y existe una sola circunscripción nacional.

La existencia del principio de representación proporcional surgió como una necesidad de equilibrar las fuerzas políticas en el sistema de partidos y estimular la existencia de más partidos. Fue por ello que con la reforma al artículo 54 constitucional, promulgada el 6 de diciembre de 1977, se contempló un nuevo principio de elección para diputados, mediante el cual la Cámara de Diputados se integraría de manera plural y favoreciendo la representación de un mayor número de partidos políticos, en los recintos legislativos.

Actualmente, hay voces que se manifiestan en contra de la continuidad del principio de representación proporcional, argumentando que es un mecanismo que no corresponde a la realidad actual, pues se ha rebasado el riesgo de que exista un partido único y por el contrario, la pluralidad es una constante en la conformación de los grupos parlamentarios. Por ello, con argumentos como

propiciar un mejor funcionamiento del Congreso, se justifica la propuesta de una reducción de 100 en el número de diputados de representación proporcional, así como la desaparición de los 32 senadores elegidos mediante ese principio, ya que “Los anteriormente débiles partidos políticos distintos al más grande y sólido, son hoy día opciones bien organizadas, electoralmente fuertes, que disputan en pie de igualdad posiciones político-electorales...”<sup>115</sup>

Especialistas advierten que con un menor número de legisladores, habría una mayor participación en los recintos legislativos, a la vez que se ayudaría a agilizar el trabajo en el pleno y en comisiones, pues es conveniente comentar que si bien la Cámara de Diputados es la institución más plural y democrática de nuestro país, el número de sus integrantes es definitivamente excesivo, sobre todo si lo comparamos con otros cuerpos legislativos como lo son las Cortes Españolas con 350 integrantes; la Cámara de Representantes de los Estados Unidos integrada por 435 miembros o el Parlamento de Canadá con 295 legisladores.

Cuando hace años se planteó y aprobó el incremento en el número de integrantes de la Cámara de Diputados, era evidente la necesidad de hacerlo representativo de la pluralidad de posiciones dominantes en la sociedad mexicana; sin embargo, en la actualidad el gran número de integrantes es percibido como un obstáculo para la efectividad de su funcionamiento y por ende, la construcción de acuerdos y consensos.

Una propuesta concreta es reducir la Cámara de Diputados a 400 miembros, de los cuales 300 serían elegidos por el principio de mayoría relativa y 100 de representación proporcional, esta medida al representar una reducción intermedia, favorecería su aprobación y evidentemente garantizaría que se preserve la representatividad y al mismo tiempo enviaría a la sociedad un mensaje de racionalidad y de verdadero compromiso por reducir los costos y hacer más eficiente y productivo el trabajo legislativo.

De manera paralela se propone reducir el número de miembros que integran la Cámara de Senadores. Por razones semejantes a lo que ocurrió en la Cámara de Baja, el número de legisladores que integraban la Cámara Alta

---

<sup>115</sup> Amador Lozano Rodríguez, *op. Cit.* pp. 70-71

aumentó de 64 a 128 senadores, siendo de esta manera el Senado más numeroso del continente americano.

Cabe recordar que la reforma de 1996 estableció que el Senado de la República se integraría por 64 senadores de mayoría relativa, 32 de primera minoría y 32 por el principio de representación proporcional, para dar un total de 128 escaños, fórmula que se conserva en la actualidad. Esta nueva composición de la Cámara de Senadores puso en entredicho la tradición federalista de dicho órgano, pues los escaños plurinominales no correspondían a la representación de los Estados, sino de los partidos políticos.

La propuesta concreta en este caso es reducir de 200 a 100 los diputados de representación proporcional y eliminar este principio de elección en el caso de la Cámara de Senadores. De esa manera, las Cámaras del Congreso de la Unión contarían con un menor número de integrantes lo que les permitiría agilizar sus actividades, a la vez que se reduciría significativamente el gasto. Debe desatacarse que esta reducción no afectaría el carácter democrático y plural de estos cuerpos colegiados, pero sí significaría un ahorro anual en el presupuesto público, el cual podría ser otorgado para el impulso de programas sociales.

A la par de estas reformas, debe considerarse la posibilidad de modificar el artículo 55 constitucional con el fin de establecer que ningún legislador, ya sea federal o local o incluso miembro de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pueda hacer campaña con miras a otro cargo de elección popular, sin antes renunciar al que fueron elegidos originalmente.

Esta propuesta surgir a partir del señalamiento que “al menos 50 diputados federales compiten actualmente por un nuevo cargo de elección popular sin haber renunciado a sus privilegios como legisladores, entre los que destacan un ingreso mensual de 150 mil pesos, peajes carreteros y un pasaje aéreo semanal, así como seguros de gastos médicos mayores para ellos y sus familias”.<sup>116</sup> Hecho que a todas luces resulta reprobable y vulnera la credibilidad de la institución parlamentaria en su conjunto.

---

<sup>116</sup> Fernando Damián, “En campaña, 50 diputados y siguen cobrando su dieta” en *Milenio Diario*, 20 de mayo de 2012.

#### ***d. Fortalecimiento de las facultades y competencias de las comisiones***

Las comisiones de investigación —previstas en el artículo 93 constitucional— son órganos cuya creación data de las reformas constitucionales del 6 de diciembre de 1977. Dichas comisiones se instalan en cada cámara a solicitud de una cuarta parte de los diputados (125 miembros) y de la mitad de los senadores (64 legisladores), tienen un carácter transitorio y se encargan de examinar las actividades realizadas por los órganos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria en nuestro país.

A través de estos órganos, el poder legislativo tiene la atribución de investigar a instituciones u organismos de la administración pública federal, que por diversos motivos enfrenten problemas o situaciones que demanden el conocimiento por parte del Congreso, sobre todo cuando se trata de asuntos relacionados con las materias económica y financiera.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso, una vez terminada la investigación, la comisión entrega un informe en el que se da cuenta de las observaciones y conclusiones a las que se llegaron. Pese a la importancia de este mecanismo de control parlamentario, la función de estas comisiones se limita sólo a la investigación de las actividades desarrolladas por los órganos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, y no incluye a las secretarías de Estado o cualquier otra dependencia de la administración pública.

Esta insuficiencia impide que el Congreso tenga la posibilidad de investigar casos relevantes que están a cargo de estas dependencias, abriéndose un vacío que es preciso llenar. Es por ello que se plantea ampliar las atribuciones de estas comisiones para investigar a las diferentes ramas de la administración pública federal y que sus resoluciones sean vinculatorias, es decir, si la investigación confirma que los titulares de los organismos descentralizados, empresas paraestatales o en su caso, las secretarías de Estado, incurrieron en faltas de carácter administrativo —acto u omisión— puedan ser destituidos de sus cargos o

inhabilitados a través del juicio político e incluso que puedan abrirse directamente los procesos de responsabilidades que correspondan.

Asimismo, es de la mayor importancia que los informes emitidos por cada comisión de investigación sean entregados además del Ejecutivo federal, a la legisladora, a fin de compartir las responsabilidades y de fortalecer la coordinación entre ambas cámaras. De manera tal que al ampliar las facultades de las comisiones de investigación y dotarlas de *imperium*, se fincarían las bases de una mayor transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, así como un mayor equilibrio entre el Legislativo y el Ejecutivo.

## Conclusiones

Desde hace prácticamente quince años, el Congreso de la Unión ha fortalecido su papel como contrapeso al poder ejecutivo en nuestro sistema político, lo cual ha marcado una nueva etapa en el proceso democrático que ha tenido lugar en nuestro país desde hace varios lustros. Se trata del poder en el que radica la facultad permanente de crear leyes de observancia general en la República Mexicana.

Es este poder la principal institución jurídica de México, puesto que su tarea fundamental es la de crear y adecuar el marco legal e institucional, el cual permite generar relaciones de armonía, coordinación y bienestar general entre los diferentes sectores que convergen en nuestro país, tanto los económicas como los políticos y por supuesto los sociales.

Sin embargo, pese a la constante labor legislativa que ha implicado la puesta en marcha de un intenso diálogo entre la pluralidad de las cámaras y su importancia para el pleno desarrollo del Estado mexicano, el Congreso de la Unión padece hoy un problema que le afecta de manera importante. Los bajos niveles de aprobación social y el constante reproche a sus integrantes en cuanto a su desempeño y eficacia, es una situación que se ha explicado con base en diversos factores.

El más decisivo de ellos es el desconocimiento que prevalece entre la población sobre la naturaleza, facultades y composición de cada una de las dos cámaras que componen al Congreso de la Unión, lo cual se debe a la débil cultura ciudadana que prevalece en nuestro país y que debiera ser la principal preocupación de los partidos políticos, ya que entre sus principales funciones se encuentra la de fomentar el conocimiento y adopción del sistema político por parte de la ciudadanía.

Asimismo, se han ubicado otros factores propios de los regímenes democráticos que hacen necesaria la reforma parlamentaria para su tratamiento, tales como la prevalencia de un sistema tripartidista al interior de los recientes

legislativos que diversifica el poder político y no facilita la consecución de alianzas legislativas de largo aliento.

En un régimen democrático debe existir la vocación invariable por el diálogo y los acuerdos, características que el mayor número de las veces no se ha hecho presente entre los diversos actores que intervienen en la toma de decisiones trascendentales para el país. Es decir, ha faltado negociación y sobrado discursos.

Nuestro Poder Legislativo preserva una integración propia de un sistema en donde existió un partido hegemónico y que hacía necesaria la existencia de fórmulas que facilitaran el arribo de minorías al Congreso, lo cual, hoy, a treinta y cinco años de haberse adoptado el principio de representación proporcional en nuestro sistema electoral, resulta innecesario en un espectro político plural y competitivo con tres fuerzas políticas relevantes. De ahí que se opte por la disminución del número de integrantes en ambas cámaras federales.

Se ha hecho notar que el momento político y social por el que atraviesa nuestro país hace necesaria la inclusión permanente y activa de la ciudadanía en la toma de decisiones legislativas relevantes para el futuro del país. Tal objetivo se puede alcanzar a través de los mecanismos que se analizan en estos momentos en el marco de la reforma política, tales como las candidaturas independientes, consulta ciudadana e iniciativa ciudadana, pero también con la creación de cuerpos de la sociedad organizada, encargados de dar seguimiento y evaluar las actividades en el Congreso.

Asimismo, se ha hecho hincapié en la necesidad de crear un órgano encargado de llevar a cabo el control de la eficacia en la aplicación de las diversas nuevas leyes y reformas aprobadas en el Congreso, a fin de emitir las recomendaciones necesarias sobre adecuaciones al marco normativo o bien, la sustitución de leyes por otras que sí respondan a las necesidades de la población.

El tema de la transparencia y rendición de cuentas no puede ser ajeno a las cámaras legislativas, las cuales deben dar cuenta puntual y clara del uso que le dan a los recursos públicos que les son asignados año con año. Es por ello que se propone una serie de acciones que hagan compatible al poder legislativo con esas dos exigencias de la democracia mexicana.

No obstante, el análisis de cada uno de estos factores nos ha llevado a señalar que el actual no es el estado óptimo del poder legislativo, pero tampoco representa el de un Congreso paralizado, sino el de un poder público que, como ningún otro, representa la pluralidad y contradicciones prevalecientes entre la sociedad mexicana, lo cual es de esperarse de cualquier órgano legislativo en un régimen democrático.

Por ello, se ha hecho una serie de propuestas que gira en torno a cuatro ejes: *empoderamiento ciudadano, transparencia y fiscalización, mayores controles políticos parlamentarios y eficacia legislativa*, los cuales buscan atender las principales demandas que la sociedad realiza a sus representantes populares, como lo es la creación de mayores canales de comunicación y consulta, para lo cual se ha destacado el papel relevante y sin precedentes de las redes sociales como medios de interacción instantánea y permanente.

El reto no es menor, ya que a diferencia de la característica de anteriores reformas parlamentarias, en el sentido de abrir espacios para la pluralidad, hoy lo que se busca es que esa pluralidad encuentre los puntos de coincidencia suficientes que se traduzcan en los resultados gubernamentales que espera la sociedad.

Por ello, el objetivo de la reforma parlamentaria del siglo XXI es modernizar a la institución parlamentaria que la dote de los mecanismos y facultades necesarios para consolidar su posición como el *cenit* de la democracia mexicana.

La tendencia debe ser a fortalecer a las instituciones del Estado mexicano, no a su debilitamiento ni extinción.

En la medida que este propósito se cumpla, estaremos dotando de un nuevo impulso al Estado mexicano, el que requiere para ser más eficaz y eficiente en sus tareas.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006.
- Aragón, Manuel, *Constitución, Democracia y Control*, México, IJ/UNAM, 2002.
- Arbós, Xavier y Giner, Salvador, *La gobernabilidad, Ciudadanía y Democracia en la encrucijada mundial*, México, Editorial Siglo XXI, 1993.
- Barquín Álvarez, Manuel; Serna de la Garza, José María; “Comentarios al artículo 54 constitucional”, en Miguel Carbonell; *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, Tomo III, artículos 50-93, IJ-UNAM, Editorial Porrúa, 20a. edición, México, 2009.
- Barrera Rivera, Mónica; *¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al gobierno? El eje fundamental de la Reforma del Estado: la participación social en el control y evaluación del servicio público. El caso mexicano*, Instituto Mexicano de Auditoría Técnica-Miguel Ángel Porrúa, México, 2009.
- Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Segunda Edición, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- Binder, Sarah; *Stalemate: causes and consequences of legislative gridlock*, Estados Unidos de Norteamérica, Brookings Institution Press, 2003
- Burch, Sally, *Palabras en juego*, Francia, C&F Éditions, 2005.

- Caetano, Gerardo, *Apuntes y propuestas para una reforma parlamentaria en el Uruguay*, Uruguay, Friedrich Ebert Stiftung, 2004.
- Camacho Solís, Manuel y Valadés, Diego (coords.), *Gobernabilidad democrática ¿Qué reforma?*, México, IIJ/UNAM, 2005.
- \_\_\_\_\_, *El sistema presidencial en la Constitución de 1824 y su evolución hasta nuestros días. Propuestas para su actualización*, México, IIJ/UNAM.
- Camacho Vargas, José Luis, *Reformando al Estado*, México, IMEPOL, 2008.
- Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, México, IIJ/UNAM, 2004.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo Mexicano*, México, Editorial Siglo XXI, 1978.
- Carrasco Altamirano, Diódoro, “Transitando por la Reforma Electoral” en *Revista Legislatura*, febrero de 2008.
- Castells, Manuel, *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura. La sociedad Red*, México, Siglo XXI, 1999.
- Castillas Ortega, Carlos Enrique, “Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficiencia” en *Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*, México, IFE, 2001.
- Castillejos Manrique, Carlos I., “Democracia 2.0: el ciberinforme de Manlio Fabio Beltrones” en *Revista Legislatura*, octubre de 2011.

- Chanona Burguete, Alejandro, “Derechos Políticos y Candidaturas Independientes: asignatura pendiente en la transición democrática mexicana”, en *Nueva Visión Socialdemócrata*, México, Los derechos humanos en México, FUSDA, julio-septiembre de 2008.
  
- Cervantes Gómez, Juan Carlos, “Derecho Parlamentario. Funcionamiento del Congreso” en *Expediente Parlamentario*, 2008.
  
- *Constitución del pueblo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2010.
  
- Corona, Jessica, “Impuesto a Internet: retroceso para México”, en *Milenio Diario*, 20 de octubre de 2009.
  
- \_\_\_\_\_, “Mexicanos se manifiestan en Twitter contra el impuesto a Internet” en *Milenio Diario*, 21 de octubre de 2009.
  
- De Andrea Sánchez, Francisco José, “Reelección legislativa consecutiva: una iniciativa de reforma riesgosa” en *Boletín mexicano de Derecho Comparado*, México, IJ/UNAM, 2011.
  
- De Secondat, Carlos, barón de Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*. Libro V, Capítulo XIV, México, Porrúa, 1990.
  
- Del Pilar Hernández, María, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, México, IJ/ UNAM, 1997.
  
- *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Legislatura L, Año II, 18 de octubre de 1977.
  
- *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, España, Vigésima Segunda Edición, Tomo 5, 2001.

- “Elementos para la Construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia” en *Conferencia Internacional sobre seguridad y justicia en democracia, hacia una política de Estado en los albores del tercer milenio*, UNAM/IIDC, agosto de 2011.
  
- *Encuesta Nacional sobre Reforma Política*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), 2011.
  
- Fernández de Lis, Patricia, “25 países ejercen la censura de internet”, en *El País*, 7 de mayo de 2010.
  
- Gamboa Montejano, Claudia y García San Vicente, María de la Luz, *Democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular*, México, Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2007.
  
- Gamboa Montejano, Claudia; Valdés Robledo, Sandra; *Reducción en el número de legisladores federales. Estudio Teórico-Conceptual, de Antecedentes Constitucionales, de Derecho Comparado, de Iniciativas presentadas en la LIX y LX Legislaturas, y propuestas de las Reformas del Estado*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, octubre 2007, p. 50
  
- Gómez Collado, Roberto, “La participación popular en la planeación democrática del desarrollo estatal en México”, en *Revista de Administración Pública*, México INAP, 1983. julio-diciembre 55/56.
  
- González Chávez, Jorge, *Rechazo del veto al presupuesto de egresos de 2005*, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Servicios de Investigación y Análisis, febrero de 2005.
  
- González Quirós, José Luis, *El porvenir de la razón en la era digital*, España, Editorial Síntesis, 1999.

- González Schmal, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, México, Editorial Limusa, Universidad Iberoamericana, 2007.
  
- H. Fowler, James y Christakis, Nicholas A., *Connected: The Surprising Power of Our Social Networks and How They Shape Our Lives*, Estados Unidos, Little Brown and Company, 2009.
  
- Hernández Reyes, Angélica, “La revocación de mandato”, en *Revista Quórum Legislativo*, México, número 92, enero a marzo de 2008
  
- Herrera Beltrán, Fidel, *Jefe de Gabinete: una alternativa para garantizar la gobernabilidad democrática en México*, Tesis de Maestría, Facultad de Derecho-Universidad Veracruzana, Xalapa, julio de 2007.
  
- \_\_\_\_\_, *El Poder del Poder Legislativo: alternativas para renovar el sistema presidencial mexicano*, México, IMEPOL, 2011.
  
- Larrosa, Manuel, “Los procesos electorales en los Estados: aspectos institucionales y la distribución del poder político” en *Elecciones y partidos, políticos*, México, UAM-I, 1999.
  
- Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, 1980.
  
- Madison, James; Hamilton Alexander; y Jay, John, *El federalista*, México, FCE, 1998.
  
- Morgentern, Scott, *Patterns of Legislative Politics. Roll-call voting in Latin America and the United States*, Inglaterra, Cambridge University Press, 2004.

- Nava Escudero, Óscar, “Reflexiones jurídicas sobre el veto al presupuesto de egresos” en *Revista Cuestiones Constitucionales*, México, Número 17, julio-diciembre 2007.
  
- Navarrete Ruiz, Carlos, *De Frente*, México, Temas de Hoy, 2011.
  
- Peña Nieto, Enrique, *México la gran esperanza. Un Estado eficaz para una democracia de resultados*, Random House Mondadori, 2011
  
- Pérez Noriega, Fernando y Ramírez León, Lucero, *La reforma política vista desde la investigación legislativa*, México, Senado de la República LXI Legislatura, 2010.
  
- Popper, Karl, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós, 2010.
  
- Quintana Valtierra, Jesús y Carreño García, Franco, *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México*, México, Editorial Porrúa, 2006.
  
- *Reformas urgentes al marco jurídico del Congreso Mexicano*, México, Cámara de Diputados, IJ/UNAM, 2004.
  
- Reséndiz, Francisco, “No hubo fraude electoral en 2006: Woldenberg”, en *El Universal*, 7 de septiembre de 2010.
  
- Rodríguez Lozano, Amador, *La Reforma al Poder Legislativo en México*, México, IJ/UNAM/Cámara de Diputados, 2003.
  
- \_\_\_\_\_, “La Reforma al Poder Legislativo en México” en *Cuadernos Constitucionales*, número 32, UNAM, México, 1998.

- Romero de Apis, Elías, “Nivelemos los poderes públicos fortaleciéndolos, no restándoles potestades”, en *Revista Legislatura*, año 4, número 38, mayo de 2007.
  
- Rubio, Luis y Edna Jaime, *El acertijo de la legitimidad. Por una democracia eficaz en un entorno de legalidad y desarrollo*, México, FCE/Centro de Investigaciones para el Desarrollo A.C., 2007.
  
- Santiago Ramírez, César Augusto, *Política una alternativa legislativa*, México, Stampa editores, 2004.
  
- Santolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990.
  
- Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Editorial Nueva Imagen, 1993.
  
- \_\_\_\_\_, *Homo videns: la sociedad teledirigida*, España, Taurus, 1998.
  
- \_\_\_\_\_, *Ingeniería institucional comparada; una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 1994.
  
- Serrano Migallón, Fernando, *Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México*, México, UNAM, 2006.
  
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, vigésima segunda edición, México, Porrúa, 1996.
  
- Tsebelis, George, *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*, México, FCE, 2006.

- Ulloa, Félix, *El dinero y la democracia, un caso de estudio*, El Salvador, Libros en Red, Insumisos Latinoamericanos, 2004.
- Vincenzo Miceli, *Principi di Diritto Parlamentare*, Edit Societa Editrice, Libreria, Milan, 1910.

## Hemerografía

- “Bula fiscal para la Iglesia en Italia” en *El País*, domingo 11 de diciembre de 2011, año XXXVI, número 12,589, pág. 8
- “Calderón pide aprobar reforma laboral” en [cnnexpansion.com](http://www.cnnexpansion.com), Miércoles 15 de junio de 2011, disponible en <http://www.cnnexpansion.com/economia/2011/06/15/calderon-pide-aprobar-reforma-laboral>
- “Calderón urge al Congreso a aprobar la Ley de Seguridad Nacional”, en CNN México, Viernes 12 de agosto de 2011, disponible en <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/08/12/calderon-urge-al-congreso-a-aprobar-la-ley-de-seguridad-nacional>.
- Alcántara, Liliana; “Mujeres, vulnerables ante la violencia por ley inoperante” en *El Universal*, lunes 31 de enero de 2011, consultado en la dirección electrónica <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/183335.html> el 14 de diciembre de 2011 a las 13:41 hrs.
- Boletín de Comunicación Social de la Presidencia de la República del 12 de abril de 2011, disponible en línea a través de la liga: <http://www.presidencia.gob.mx/el-blog/el-gabinete-del-presidente-en-twitter/>

- Campos, Roy; Penna, Carlos; *Reelección de Diputados, Medida poco popular, Enero 2010*, Consulta Mitofsky, encuesta disponible en la página de Internet [http://consulta.mx/images/mexicoopinapdf/20100101\\_NA\\_ReeleccionDiputados.pdf](http://consulta.mx/images/mexicoopinapdf/20100101_NA_ReeleccionDiputados.pdf)
  
- Casar, María Amparo; “Disonancia cognitiva”, en *Reforma*, año 19, número 6 577, México, martes 27 de diciembre de 2011, p. 13
  
- Castejón Martín, Luis, “La globalización de las telecomunicaciones: competencia, inversión y brecha digital”, disponible en línea a través de la liga: <http://www.luiscastejon.com>
  
- Consulta Mitofsky, *Encuesta sobre confianza en las instituciones*, febrero de 2010, disponible en línea a través de la liga: <http://www.consulta.mx/Estudio.aspx?Estudio=confianza-instituciones>.
  
- \_\_\_\_\_, *México, evaluación de gobierno. 19 trimestres*, agosto 2011, disponible en el sitio de Internet [http://consulta.mx/images/evalgobpdf/20110830\\_NA\\_EvaGob.pdf](http://consulta.mx/images/evalgobpdf/20110830_NA_EvaGob.pdf)
  
- \_\_\_\_\_, *México: Confianza en Instituciones; Baja Generalizada. Encuesta Nacional en Viviendas*, agosto de 2011, disponible en la página de Internet [http://consulta.mx/images/mexicoopinapdf/20110905\\_NA\\_Confianza\\_Instituciones.pdf](http://consulta.mx/images/mexicoopinapdf/20110905_NA_Confianza_Instituciones.pdf)
  
- \_\_\_\_\_, *Las Reformas Posibles. La Reforma Política. Encuesta Nacional en Viviendas*, marzo de 2007, disponible en la página de Internet [http://consulta.mx/images/mexicoopinapdf/NA20070219\\_RefPolitica.pdf](http://consulta.mx/images/mexicoopinapdf/NA20070219_RefPolitica.pdf)

- Damián, Fernando, “En campaña, 50 diputados y siguen cobrando su dieta” en *Milenio Diario*, 20 de mayo de 2012.
- *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Legislatura L, año II, sesión del día 6 de junio de 1977. Disponible en la dirección <http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Legislaturas/Listados.html>
- *Editorial*, periódico *El Financiero*, año XXXI, número 8480, miércoles 21 de diciembre de 2011, p. 2.
- Franklin-Hodge, Jascha, “Obama for America”, disponible en línea a través de la liga: <http://www.bluestatedigital.com/work/case-studies/barack-obama/>.
- Gamboa Montejano, Claudia, *Aprobación del Presupuesto. Estudio de antecedentes, Derecho Comparado y de las iniciativas presentadas a nivel Constitucional sobre el tema*, disponible en línea a través de la liga: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-22-07.pdf>
- Godínez, Gustavo; “Felipe Calderón urge a legisladores aprobar reforma laboral” en *Milenio Diario*, 3 de agosto de 2011, disponible en <http://hidalgo.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/68012e92653397df54e4c399cae5368e>
- Hernández Aguilar, Gloria; “Llama Calderón a aprobar reforma laboral”, en *MVS Noticias*, lunes 12 de diciembre de 2011, disponible en <http://www.noticiasmvs.com/noticias/nacionales/llama-calderon-a-aprobar-la-reforma-laboral-343.html>

- Mario Aguilar, José Luis, *et. al.*, “La Reconducción Presupuestaria como Medio de Sustentabilidad de la Actividad Financiera del Estado de Guanajuato”, disponible en línea a través de la liga: <http://con.congreso.gob.mx:81/attach/GuanajuatoReconduccion%2520presupuestal.pdf>
- Milagros Pérez Oliva; “Los “trolls” se apoderan del debate” en *El País*, año XXXVI, número 12,596, sección Opinión, España, domingo 18 de diciembre de 2011, p. 25
- Naim, Moisés; “Cinco ideas que murieron en 2011” en *El País*, domingo 11 de diciembre de 2011, año XXXVI, número 12,589, pág. 8.
- *Reforma Política Ya*, disponible en línea a través de la liga: <http://reformapoliticaya.mx/movimiento.html>
- *Reporte de Agenda Legislativa del Ejecutivo*, Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Home/reporte.php?TipoReporte=1>
- *Revista Legislatura*, año 4, número 36, marzo de 2007.
- Reyes Heróles, Federico; “Cero tolerancia” en *Reforma*, año 19, número 6 577, México, martes 27 de diciembre de 2011, p. 12
- Reyes, Marco Antonio; “Pide FCH lucha anticorrupción y reforma laboral a nuevos secretarios” en ONCE Noticias, 14 de diciembre de 2011, disponible en <http://oncetv-ipn.net/noticias/index.php?modulo=interior&nota=117&dt=2011-12-14>.

- Senado de la República, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política.* disponible en línea a través de la liga: <http://reformapoliticaya.mx/docs/dictamen-RP-Senado.pdf>.
  
- Sitio oficial de las redes sociales de Barack Obama, disponible en línea a través de la liga: <http://mybarackobama.com>
  
- Waheed Khan, Abdul, “Towards Knowledge Societies. An Interview with Abdul Waheed Khan”, julio, 2003, disponible en línea a través de la liga: [http://portal.unesco.org/ci/en/ev.phpURL\\_ID=11958&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.phpURL_ID=11958&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).