



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MÉXICO**



**FACULTAD DE DERECHO**

**“EFICIENCIA DEL PROCESO LEGISLATIVO COMO  
REGULADOR SOCIAL”**

**TRABAJO TERMINAL DE GRADO**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
MAESTRO EN DERECHO PARLAMENTARIO**

**PRESENTA:  
LIC. JORGE ALFREDO CEBALLOS FERNÁNDEZ**

**TUTOR ACADEMICO:  
DR. EN EST. JUR. YOAB OSIRIS RAMÍREZ PRADO**

**TUTORES ADJUNTOS:  
DR. EN D. FERNANDO AYALA VALDÉS  
DRA. EN D. MARÍA ELIZABETH DÍAZ LÓPEZ**

**Toluca, Estado de México; abril 2022**











## ÍNDICE

1. Introducción
2. El Estado. Una organización Jurídica.
3. Dividir el poder para su ejercicio. Una visión clásica.
4. El poder en México, invariable condición en la forma de perseguirlo y detentarlo
5. Actividad dinámica de las leyes
6. La necesidad constante de modificación de las leyes
7. El proceso legislativo y sus etapas
  - 7.1. Iniciativa
  - 7.2. Discusión
  - 7.3. Aprobación
  - 7.4. Sanción
  - 7.5. Publicación
  - 7.6. Iniciación de la vigencia
8. Las comisiones
  - 8.1. El acuerdo parlamentario
9. Dificultades que enfrenta el proceso legislativo
10. La técnica legislativa, una práctica a debate.
11. Etapas de la producción legislativa según el estudio de Reyes Rodríguez
12. El proceso legislativo y la argumentación jurídica
13. El poder constituyente y el poder constituido
14. El control de convencionalidad en el proceso legislativo
15. El proceso legislativo desde la perspectiva sociológica
16. El proceso legislativo como regulador social

17. El dilema de la Democracia Liberal de Alexis de Tocqueville y la eficiencia del Poder Legislativo
  - 17.1. La aportación de Tocqueville a la democracia
18. Eficiencia legislativa, un descontento social
19. Efectividad legislativa: El principal reto del Poder Legislativo
20. La transparencia y rendición de cuentas; un síntoma de la eficacia en el Poder Legislativo Mexicano
21. Los retos y desafíos del Poder Legislativo en México
  - 21.1. La importancia del proceso legislativo
22. Hacia dónde vamos
  - 22.1 Elementos o variables para medir, la eficiencia legislativa
23. Reflexiones de la eficiencia del proceso legislativo como regulador social
24. ¿Cuál es la dimensión real y objetiva del proceso legislativo en la actualidad?
  - 24.1. Reflexiones de Silvia Alcaraz Hernández sobre la función del Poder Legislativo y su cumplimiento actual
  - 24.2. El desafío de evaluar; cualitativo y cuantitativo, el debate actual
25. Conclusiones
26. Fuentes de referencia

Resumen.

El Poder Legislativo, forma parte del equilibrio del poder en México, suma a la construcción de la república y brinda certeza a la conducción de la vida política de nuestro país, logrando, además, con su ejercicio permanente, ser el termómetro de la vida social de todos los mexicanos. Permanentemente ejerce un reconocimiento al esfuerzo de generaciones de mexicanas y mexicanos, que han edificado con aplomo las instituciones que hoy nos representan y que, sin duda alguna, generan convicción de que la democracia, es y seguirá siendo, una forma de gobierno, sostenible, plural e inclusiva.

La democracia se concibe ahora, como un peldaño más, de la evolución humana, al permitir la incorporación de variadas formas de pensamiento, de estructuras particularmente complejas que propician el debate sobre los temas trascendentales, dictan la forma de conducir una sociedad cada día más desafiante, y por mucho, conocedora de sus derechos y prerrogativas esenciales; producto cierto, de cruentas luchas, pero también de gloriosos momentos en que ha quedado de manifiesto el carácter y voluntad de un pueblo, ansioso de libertad y protector de sus más elementales principios.

El Poder Legislativo debe actuar teniendo como base el control convencional y por supuesto, el control constitucional, de manera precisa, debe legislar a partir de la existencia del bloque de constitucionalidad.

En este sentido, deben asumir su función con responsabilidad y compromiso, proponiendo iniciativas que busquen mejorar la vida en sociedad alcanzando el bien común, para ello deben analizar a conciencia los beneficios que puede traer la creación o modificación de la ley que proponen. Lo antes mencionado cobra relevancia, porque como lo exprese a lo largo del presente trabajo, muchas de las iniciativas que se realizan, e incluso que se aprueban, no son eficientes, es decir, no cumplen con los objetivos para los que fueron creadas, e incluso atentan contra el control constitucional y convencional.

Es deber y obligación del Poder Legislativo trabajar en propuestas coherentes con el marco de derechos humanos nacional e internacional del que México forma parte, que estén bien planteadas y que permitan vislumbrar de manera clara los posibles beneficios que traerá su realización, es decir, propuestas que resulten eficientes, que consigan los objetivos para los cuales son creadas y que favorezcan el respeto a los derechos humanos, a la dignidad de las personas y al bien común de la sociedad en general.

# EFICIENCIA DEL PROCESO LEGISLATIVO COMO REGULADOR SOCIAL

## 1. Introducción

El objetivo fundamental del presente trabajo de investigación es analizar el desarrollo del proceso legislativo a lo largo de su historia; a fin de conocer y dimensionar su función, sus logros y la eficiencia de sus resultados; pero esencialmente, el impacto trascendental que ha tenido el Poder Legislativo en la vida política, institucional y democrática de nuestro país.

El Poder Legislativo, forma parte del equilibrio del poder en México, suma a la construcción de la república y brinda certeza a la conducción de la vida política de nuestro país, logrando, además, con su ejercicio permanente, ser el termómetro de la vida social de todos los mexicanos. Permanentemente ejerce un reconocimiento al esfuerzo de generaciones de mexicanas y mexicanos, que han edificado con aplomo las instituciones que hoy nos representan y que, sin duda alguna, generan convicción de que la democracia, es y seguirá siendo, una forma de gobierno, sostenible, plural e inclusiva.

El Poder Legislativo ha sido uno de los actores centrales dentro del proceso de cambio político que ha experimentado México en los años recientes. Esto es, contemplamos visualizar al Congreso Mexicano como una institución política cada vez más autosuficiente en su proceso de construcción organizativa y toma de decisiones respecto a las demás partes del sistema político, lo cual ocurre gracias a factores como la acción de ejercer de manera plena sus atribuciones constitucionales y legales. (Alarcón, 2011, p. 178)

La democracia se concibe ahora, como un peldaño más, de la evolución humana, al permitir la incorporación de variadas formas de pensamiento, de estructuras particularmente complejas que propician el debate sobre los temas trascendentales, dictan la forma de conducir una sociedad cada día más desafiante, y por mucho, conocedora de sus derechos y prerrogativas esenciales; producto cierto, de

cruentas luchas, pero también de gloriosos momentos en que ha quedado de manifiesto el carácter y voluntad de un pueblo, ansioso de libertad y protector de sus más elementales principios.

La democracia, entendida entonces, como la proyección más nítida de los valores humanos, institucionalizados y normativizados, que permite la libre discusión, la inclusión y el diálogo entre individuos y, con ello, sus creencias y formas de organización, alcanza su fuerza y su pleno ejercicio a través del derecho, su aliado indisoluble para la ejecución de todas y cada una de sus tareas.

Democracia y derecho, conforman entonces, un binomio ejemplar en la consecución de mejores estadios en el que la convivencia humana, se vuelva posible, y permita también el desenvolvimiento óptimo de cada uno de los individuos que conforman el conglomerado social. Partiendo de la idea, que uno, de los muchos fines de cada ser humano es el logro de sus capacidades para conformar a su vez sociedades más evolucionadas y mayormente armónicas.

El abordaje de temas tan esenciales se vuelve complejo en la medida en que se pretende abarcar todas y cada una de las aristas que presenta la actividad política; de ahí que la tradición legislativa, será de ayuda vital para entender la conformación de uno de los poderes públicos más desafiantes, pero también, de gran evolución y aportación, en la trascendencia y conformación de la cultura democrática y la participación pública en nuestro país.

Se vuelve todo un desafío el mirar hacia atrás para comprender todo lo acontecido en materia legislativa, pero se pretende rescatar lo que, para la sociedad, ha constituido pasos agigantados en cuanto al crecimiento y a la aportación que el poder legislativo le ha dado a México en cuanto al desarrollo del derecho y los postulados que han dado carácter a la vida democrática nacional; que si bien es cierto, por momentos parece inabarcable, es pertinente verla con los ojos de la objetiva contribución y al suma de dividendos que ha dejado, incluso a nivel mundial.

Prueba de lo anterior, es por supuesto, la primera Constitución social del mundo, en 1917, cuyo carácter liberal y de avanzada, marcó un hito en el mundo y particularmente en la obtención de derechos, vistos como conquista humana. Si ya lo había logrado Francia con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y replicaron las campanas de la libertad, la igualdad y la fraternidad por todo el orbe, anunciando la aparición de principios esenciales; fue nuestro país, quien, prácticamente un siglo después de ese heroico suceso; mostrando un carácter puramente republicano y ambiciosamente liberal, se dictó asimismo una Constitución, que fue referente sobre la protección y defensa de los derechos mínimos esenciales del individuo. Siendo al paso del tiempo, también referente de adaptación y evolución, de crecimiento y de desarrollo de nuevos paradigmas sociales.

Momentos como estos en la historia, señalan rumbo, determinan naciones, empujan voluntades humanas, hasta ser parámetros de conducta, ejemplos de virtud; motor de cambio y de transformación humana. Estos estelares momentos, han marcado y distinguido la vida jurídica de México, particularmente resaltando, la actividad legislativa como protagonista de las verdaderas transformaciones.

De ahí que abordar el tema de la eficiencia y eficacia del poder legislativo en México, resulta sumamente interesante y por demás actual y vigente; su oportuno desarrollo le da peso específico, para ser considerado como el verdadero motor de mejora social; caminando prácticamente, a la par de la realidad. Dando muestras de vitalidad, de una democracia que, aunque por momentos parezca tambaleante; es y seguirá siendo, seguramente, pilar de nuestras instituciones y guía para afrontar con decoro y decisión los desafíos que marca y señala la realidad que vive la humanidad y particularmente nuestro país.

Con la convicción de que el dialogo legislativo, es la vía para zanjar diferencias políticas y sociales, es menester apegarse a los principios que dan sustento, como



Universidad Autónoma del Estado de México

Facultad de Derecho

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO  
FACULTAD DE DERECHO  
PROTOCOLO EN EXTENSO**

Toluca, México a 17 de Agosto del 2022.

**COORDINADOR DE ESTUDIOS AVANZADOS  
DE LA FACULTAD DE DERECHO  
P R E S E N T E**

**Generales del solicitante:**

1. **Nombre (s):**  
Jorge Alfredo
2. **Apellido Paterno:**  
Ceballos
3. **Apellido Materno:**  
Fernández
4. **Domicilio:**
5. **Teléfono y mail:**
6. **Semestre y Grupo:**
7. **Número de cuenta:**
8. **Fecha de ingreso:** 2014
9. **Fecha de egreso:** 2016

**Título:** “Eficiencia del proceso legislativo como regulador social”.

**Modalidad:** Trabajo terminal de grado.

Cerro de Coatepec S/N,  
Ciudad Universitaria, C.P. 50110,  
Toluca, Edo. de México.  
Tel: (722) 214 43 00 y 2 14 43 72  
<http://derecho.uaemex.mx>





**Área de evaluación:**

**Cuerpo Académico:** Estudios sobre Oratoria, Discurso Jurídico y Educación.

**Línea de Generación y aplicación del conocimiento:**

Discurso Jurídico, Argumentación, Educación.

**Palabras Clave:** Estado, legislación, democracia, Constitución, regulador social.

**Antecedentes (Estado de conocimiento)**

El poder legislativo, como uno de los pilares fundamentales del Estado, merece un importante tratamiento; y un cuidado especial al momento de abordarlo por la enorme cantidad de antecedentes, teorías, postulados y autores que han abordado, tanto el origen como la naturaleza y la vinculación del poder legislativo con otras materias de la ciencia jurídica y de la ciencia política; disciplinas de las que parte y que de igual manera forma parte preponderante.

Por ello, el derecho legislativo constituye aún un desafío teórico, científico, metodológico, axiológico para poder abordar todos y cada uno de los principios y de los preceptos que enmarca su actuación y su desarrollo.

Es importante destacar que el derecho legislativo reúne a estudiosos teóricos con la finalidad de desentrañar sus más profundas reflexiones en torno al desarrollo de esto y las proyecciones que se pueden hacer del mismo.





El derecho legislativo forma parte del derecho público, pero transdisciplinariamente constituye un nuevo cuerpo de estudio tanto del derecho, como de la ciencia política. Eso constituye el desafío que enfrenta el derecho legislativo como una disciplina jurídica actual, vigente y de vanguardia; lo que le hace una disciplina de estudio pertinente.

Es pertinente señalar que el poder legislativo, como pilar fundamental del Estado debe su reconocimiento y su permanencia, gracias a la fortaleza democrática que debe existir para dar impulso a la vida pública y las relaciones que los individuos tienen entre ellos y la relación con las autoridades. Es decir, en un sistema democrático se buscará que las relaciones humanas que coordina el Estado sean en un ambiente de armonía y progreso con la finalidad de perseguir los objetivos fundamentales de todo régimen democrático.

### **Originalidad y relevancia**

Es fundamental señalar que la pertinencia del tema señalado en este trabajo de investigación obedece a la importancia que recobra el poder legislativo y todo el entramado legal, jurídico y político que conlleva el sostenimiento y mantenimiento de la vida pública a través del Estado.

Se estima original la propuesta del tema en comento debido a que, además de que el proceso legislativo y su conformación ha sido ampliamente estudiado y teorizado, ha permitido la apertura de nuevos horizontes académicos, lo que permite dar un enfoque distinto a cada uno de los aspectos que integran el poder legislativo y que además, merece la discusión precisa y conciente de un enfoque desde la función social real y actuante, que refleje las necesidades sociales y marque los límites importantes del poder y su relación con el poder legislativo y su impacto determinante en la vida pública de los ciudadanos.





La relevancia que se estima en la propuesta de este tema, sin duda alguna, obedece a la urgente necesidad de tener un enfoque diferente sobre la relación de los poderes y la relación de estos con los ciudadanos; es preponderante considerar que el poder legislativo marca el devenir de la vida jurídica de nuestro país, además de que su conformación depende de la participación pública y social de los ciudadanos, por ello, se estima urgente la discusión sobre la labor social, y sobre el papel que desempeña el poder judicial encaminado a la atención de la ciudadanía.

### **Planteamiento del problema.**

Tradicionalmente se ha considerado al poder legislativo como el instrumento formador de leyes, creando marco jurídico para el país, y dando estructura a la labor esencial de crear leyes que vayan enfocadas al progreso y al desarrollo social; y cuyas funciones se han visto delimitadas a la revisión permanente de la Constitución y de las leyes generales sobre temas específicos de la vida político jurídica del país.

El problema de investigación se estima abordar de forma integral, de tal forma que se permita visualizar la problemática que existe de forma concatenada a la función del poder legislativo, como lo es la función social de este y la vinculación que se genera a través del entrelazamiento de funciones y la estructura del mismo. Es decir, la forma en que el poder legislativo, además de cumplir con su función jurídica y constitucional; desarrolla una vinculación directa para cumplir la función social, para la que también fue creado.

La problemática planteada parte de la observación que se tiene sobre la pertinencia del actuar del propio poder legislativo con relación hacia la ciudadanía;





es decir, al ser un elemento preponderante del Estado la propia constitución le exige la vinculación y el cumplimiento de deberes sociales que le permitan atender su función de forma integral y de convertirse en un órgano del Estado más actuante más participativo y con mayor respuesta a las demandas sociales inserto en la dinámica que la propia colectividad exige.

### **Preguntas de investigación**

¿Se considera el poder legislativo como un órgano del estado destinado atender dinámicas de orden social colectivo?

¿El poder legislativo cumple con su tarea social de brindar cercanía, respuesta a problemáticas sociales a través del establecimiento de normas equitativas?

¿Cuáles son las causas que impiden que el poder legislativo realice su función de vinculación con la sociedad cumpliendo expectativas de índole colectivo?

¿Debe existir un instrumento que permita la evaluación de la función legislativa?

¿El actual desempeño del poder legislativo cumple con los parámetros y exigencias de la democracia mexicana?

¿El actuar del poder legislativo determina la evolución de la sociedad mexicana y de su sistema democrático?

¿Podemos afirmar que vivimos en una sociedad democrática en donde poder legislativo y su desempeño cumplen cabalmente con responsabilidad social?





## Justificación del problema

Es deber y obligación del Poder Legislativo trabajar en propuestas coherentes con el marco de derechos humanos nacional e internacional del que México forma parte, que estén bien planteadas y que permitan vislumbrar de manera clara los posibles beneficios que traerá su realización, es decir, propuestas que resulten eficientes, que consigan los objetivos para los cuales son creadas y que favorezcan el respeto a los derechos humanos, a la dignidad de las personas y al bien común de la sociedad en general.

Por ello, el poder legislativo debe corresponder a la dinámica actual de la sociedad y proponer esquemas de solución plausibles que permitan que el tránsito de virtudes democráticas y republicanas cubren esencia y cabida en una sociedad habida de mejoras tanto jurídicas como sociales y económicas.

El poder legislativo debe encabezar la labor de rendir cuentas a la ciudadanía y de poder corresponder a las exigencias de una sociedad que todos los días se construye y se edifica pero que sin duda alguna requiere del empuje de no sólo uno de los poderes del Estado sino de la vinculación y la suma de estos para crear eficientes esquemas de progreso social.

Precisamente se ve al poder legislativo como una gran área de oportunidad para rendir cuentas a la ciudadanía y construir desde ahí un sistema democrático que permita la virtuosa cooperación de todos los elementos todos los integrantes de quienes formamos el Estado y requerimos que haya una mayor atención de los problemas básicos comenzando por cumplir con la labor social que esto representa.





## Delimitación del problema

### 1. Delimitación temporal.-

Se ha determinado que la temporalidad con que se realice este trabajo de investigación se enfoque a partir del año 2000 a la fecha.

### 2. Delimitación espacial.-

La delimitación espacial está señalada a la República Mexicana.

### 3. Delimitación Humana.-

Se enfocarán los esfuerzos de este trabajo de investigación al Poder Legislativo y los órganos que lo componen.

## Orientación Teórico Metodológica

La orientación que se está dando el presente trabajo de investigación parte del estudio histórico que se requiere para conocer tanto los fundamentos como el origen de diversos aspectos a tener en el presente trabajo; de igual forma la revisión de documentos históricos es decir una tarea documental que permita conocer el discurso que ha sido constitutivo de la democracia mexicana; por otro lado, la ubicación lógica que se propone parte de estudio grande esta revista de la democracia, el poder legislativo así como de la política y el derecho que nos permitan tener un una visión más amplia de cómo se ha ido constituyendo y funcionando el poder legislativo así como las funciones y los órganos que lo constituyen metodológicamente un análisis con base en los resultados estadísticos del poder legislativo y fundamentalmente las políticas públicas a través de mecanismos oficiales que proporcionan información sobre el desempeño de la tarea legislativa.





## Hipótesis

En caso de existir mecanismo que permita la valoración y ponderación del desempeño del poder legislativo; éste se fortalecerá y se permitirá, a cumplir a cabalidad con su función social y sea de esta manera contar con elementos mínimos que sumen de manera consistente al perfeccionamiento del Estado de derecho y atender de manera puntual las demandas de la ciudadanía.

De las tareas al momento de vincularse fortalecimiento del Estado mexicano, atendiendo a la responsabilidad pública que tiene el poder legislativo de dar Marco y propuesta a los problemas sociales a través de la cercanía con la ciudadanía y con el análisis de la problemática actual con la finalidad de proponer esquemas de solución a la dinámica que vive nuestro país.

## Objetivo General

Conocer cuál es la función social del poder legislativo y los esquemas que realizan para cumplir a cabalidad esta tarea, atendiendo lo estipulado en la Constitución política y permitiendo la participación de todos los órganos de este poder con la finalidad de saber si existe un mecanismo para la eficaz rendición de cuentas aquí, o en su caso conocer de algún instrumento que permita medir esta vinculación social y el cumplimiento de la responsabilidad pública.

## Objetivos Específicos

Conocer el desempeño del poder legislativo y de su vinculación con la sociedad. Así como contribuir a determinar las tareas esenciales del poder legislativo al momento de mostrarse hacia la sociedad que representa.

Identificar si existe algún mecanismo para medir la responsabilidad social del poder legislativo y de esta forma conocer su desempeño suma y contribuye a la vida democrática de nuestro país.

Analizar los posibles esquemas de participación legislativa en donde la sociedad puede involucrarse de forma pertinente y determinante de conocer los procesos y procedimientos que se llevan en la formulación de leyes, o de los instrumentos legislativos que sumen a la responsabilidad social que debe atender el poder legislativo.





## METODOLOGÍA / METODO

Se atenderá el presente trabajo de investigación a través del método cualitativo que permite conocer en general las funciones que desarrolla el poder legislativo través de la historia así como los momentos estelares en los que se ha necesitado la actuación firme y decidida de los legisladores.

Se atenderá también a través del método cuantitativo a fin de conocer estadísticas que permitan orientar la función y el desempeño del poder legislativo y de qué manera han sumado al desarrollo y progreso de nuestro país.

De igual manera a través del método histórico se conocerán los fundamentos así como el origen de quienes forman y conforman el poder legislativo, como uno de los elementos que permite conocer los contextos históricos en los que el poder legislativo se ha fortalecido.

Otro método a desarrollar es el método documental que permitirá consultar documentos o textos que permitan orientar el desarrollo de la función pública y social del poder legislativo en aras de conocer el desempeño en la vida democrática republicana así como los desafíos que enfrenta constantemente el poder legislativo.

## ESQUEMA DE TRABAJO (DESARROLLAR)

### 1. Introducción

2. El Estado. Una organización Jurídica.
3. Dividir el poder para su ejercicio. Una visión clásica.
4. El poder en México, invariable condición en la forma de perseguirlo y detentarlo
5. Actividad dinámica de las leyes
6. La necesidad constante de modificación de las leyes

### 7. El proceso legislativo y sus etapas

- 7.1. Iniciativa
- 7.2. Discusión
- 7.3. Aprobación
- 7.4. Sanción
- 7.5. Publicación
- 7.6. Iniciación de la vigencia

### 8. Las comisiones

- 8.1. El acuerdo parlamentario





## 9. Dificultades que enfrenta el proceso legislativo

10. La técnica legislativa, una práctica a debate.
11. Etapas de la producción legislativa según el estudio de Reyes Rodríguez
12. El proceso legislativo y la argumentación jurídica
13. El poder constituyente y el poder constituido
14. El control de convencionalidad en el proceso legislativo
15. El proceso legislativo desde la perspectiva sociológica
16. El proceso legislativo como regulador social
  
17. El dilema de la Democracia Liberal de Alexis de Tocqueville y la eficiencia del Poder Legislativo
  - 17.1. La aportación de Tocqueville a la democracia
  
18. Eficiencia legislativa, un descontento social
19. Efectividad legislativa: El principal reto del Poder Legislativo
20. La transparencia y rendición de cuentas; un síntoma de la eficacia en el Poder Legislativo Mexicano
21. Los retos y desafíos del Poder Legislativo en México
  - 21.1. La importancia del proceso legislativo
  
22. Hacía dónde vamos
  - 22.1 Elementos o variables para medir, la eficiencia legislativa
23. Reflexiones de la eficiencia del proceso legislativo como regulador social
  
24. ¿Cuál es la dimensión real y objetiva del proceso legislativo en la actualidad?
  - 24.1. Reflexiones de Silvia Alcaraz Hernández sobre la función del Poder Legislativo y su cumplimiento actual
  
  - 24.2. El desafío de evaluar; cualitativo y cuantitativo, el debate actual
  
25. Conclusiones
  
26. Fuentes de información





## CRONOGRAMA DE TRABAJO

Periodo	Actividad	Fecha
Primer periodo	➤ registro y elaboración de procolo	Diciembre 2021- enero 2022
Segundo	➤ acopio de información y su clasificación	Enero . febrero 2022
Tercero	➤ desarrollo del primer capítulo	Febrero - marzo 2022
Cuarto	➤ desarrollo del segundo y tercer capítulo	Abril – mayo 2022
Quinto	➤ desarrollo del cuarto capítulo	Mayo- junio 2022
Sexto	➤ desarrollo de conclusiones	Junio – julio 2022

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Alarcón, Víctor. (2011). El reto de evaluar el Poder Legislativo en México. Algunas reflexiones de contexto. En R. López Flores, F. E. Rivas Prats, A. Hernández Cruz y A. Sainez Araiza (coords.). México: Senado de la República, LXI Legislatura. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3181/10.pdf>

Aristóteles, Política, traducción de Manuela García Valdés, Gredos, Madrid, 1988.

De Secondat, Charles. (1971) Del espíritu de las leyes. México: Porrúa.

García Máynez, E. (2015). Introducción al Estudio del Derecho (6ta ed). México. Editorial Porrúa.

López-Font, José. (1993). La configuración jurídica del principio de autoridad. Madrid: Civitas.

Quintana, J. y Carreño, F. (2006). Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa. México: Porrúa.

Ros, Juan Manuel. (2001). Los dilemas de la democracia liberal, sociedad civil y democracia en Tocqueville. Barcelona: Crítica.

## Artículos Online





Bárcena Juárez, S. (2019). ¿Cómo evaluar el desempeño legislativo? Una propuesta metodológica para la clasificación de las iniciativas de ley en México y América Latina. Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, 64, 395-425. Marzo 2022, De Redalyc Base de datos.

BELTRONES et al. (2010). Estudio sobre el Proceso Legislativo Federal en México. Instituto Belisario Domínguez. Disponible en:

[http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1754/est\\_proc\\_leg.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1754/est_proc_leg.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

## Legislación

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (CPEUM), (2021). Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_190221.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_190221.pdf)

DECRETO por el que se reforma y adiciona el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, del Código Penal Federal, de la Ley General de Salud, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y de la Ley de Vías Generales de Comunicación. Disponible en:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5611905&fecha=19/02/2021](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5611905&fecha=19/02/2021)

Diario Oficial de la Federación. (2010). Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en:

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/219.pdf>

Diario Oficial de la Federación. (2020). Código Civil para el Distrito Federal. Disponible en:

[https://paot.org.mx/centro/codigos/df/pdf/2021/COD\\_CIVIL\\_DF\\_09\\_01\\_2020.pdf](https://paot.org.mx/centro/codigos/df/pdf/2021/COD_CIVIL_DF_09_01_2020.pdf)

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora. (2015). Disponible en:

[http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc\\_leyes/doc\\_408.pdf](http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/doc_408.pdf)

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (2021). Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOCGEUM>



columnas sólidas a la actuación de cada mujer u hombre de nuestro país, que, sin duda, se busca y pretende engrandecer a la patria entera.

## **2. El Estado. Una organización jurídica.**

El Estado, conceptualmente nace en el siglo XVI, con la obra prístina de Nicolás Maquiavelo, El Príncipe; en este tratado de ciencia política, el autor florentino, delinea perfectamente la estructura organizacional suprema, que, hasta nuestros días, determina la conformación de las voluntades de los individuos en la generalidad de los países del orbe.

El Estado ha sido objeto de estudios profundos, de discusiones ejemplares, de sendos comentarios y posturas sobre su nacimiento, su estructura y su funcionamiento; lo cierto es que, en la actualidad, la conformación del Estado sigue una evolución conforme a la dinámica social, incorporando paulatinamente, elementos axiológicos, legales, jurisdiccionales, políticos y, esencialmente culturales, que permiten ver, desde enfoques diversos, cuál es la conformación del Estado.

Actualmente, el Estado constitucional marca la pauta del desarrollo de los grandes conglomerados sociales, que han condicionado su ejercicio y dinamismo particular, al establecimiento de formas de gobierno en el que se respete la pluralidad, la diversidad y, ante todo, el respeto irrestricto a los derechos esenciales de los individuos.

En México, hemos enfrentado desde hace dos siglos, constantes cambios sociales, políticos, y esencialmente jurídicos que nos han permitido trascender y resolver conflictos verdaderamente complejos, que de forma determinante, han marcado la historia de la joven democracia mexicana, sin embargo, en muy poco tiempo, se ha logrado trascender de forma ejemplar, por ejemplo, en el reconocimiento de los

derechos humanos, la transparencia y rendición de cuentas, el establecimiento de árbitros ciudadanos para la realización de elecciones; el ejercicio de voto ciudadano para elegir autoridades; son solo algunos ejemplos de lo redituable que ha resultado, poner en funcionamiento a la democracia; sin embargo, ésta no se agota en el tratamiento de temas; sino en la vida práctica y cotidiana de los individuos que formamos una colectividad.

Por ello, el Estado cobra importancia mayúscula al ser el instrumento que reúne tanto a los individuos que forman el territorio donde desarrollan su vida y la autoridad que coordina y controla la actuación de estos; a través de un elemento preponderante como lo es la ley. Además de tener una carga cultural significativa, que, finalmente es origen de toda transformación humana. Ante este escenario es impensable el desarrollo del Estado sin la actividad legislativa que le conforma y le da sustento, le da base y es fuerza ejemplar de su actuación.

El Estado, no puede ser entendido sin proceso legislativo, no tendría valor ni significativo, nos atrevemos a afirmar que no tendría existencia, puesto que el proceso legislativo, lleva implícito la formación de la ley, que es finalmente vértice de la actuación del Estado y en tanto ésta exista con toda su vigencia y su valor, la organización política social, económica y jurídica que es el Estado, se verá fortalecida para el cumplimiento de sus funciones.

La actividad legislativa, afirman algunos autores, es anterior al Estado, en su concepción política; si bien es cierto que la reunión de individuos con actividades, deseos, intereses, prerrogativas similares existió desde tiempos inmemoriales; la ley vino a darle carácter y estructura. Sin el proceso de creación de esa ley, entonces carecía de sentido el desarrollo de actividades, que solo se limitaban a advertir reglas básicas de convivencia, no así de estructuras más formales, para la consecución de propósitos comunes.

El Parlamento o Congreso, que materializan al Poder Legislativo, surge durante la Edad Media como una asamblea estamental y con la facultad principal de autorizar gastos de guerra del monarca o emperador a cambio de determinados privilegios en favor de la nobleza, clero y la milicia. Es hasta el siglo XIX cuando se convierte en un instrumento de representación de la voluntad popular. En Estados Unidos de América se expresan las primeras experiencias de dividir el Supremo Poder Federal en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a partir de las ideas de los teóricos Locke y Montesquieu. (Sistema de Información Legislativa, 2018)

Por ello, en el presente trabajo, se considera sumamente importante el abordar de forma esencial el término Estado, mismo que, de forma tradicional se integra por cuatro elementos fundamentales: territorio, población, gobierno y soberanía, lo anterior se ve reflejado en diversos conceptos:

Estado es la organización jurídico-política estructurada por un conglomerado social o pueblo y que está dotada de los órganos con autoridad soberana para gobernar, establecida en un territorio determinado y reconocida en el ámbito internacional por otras organizaciones de su misma naturaleza. (Diccionario Jurídico, 2020)

De lo anterior se desprenden diversos aspectos, y elementos que iremos desagregando a lo largo de este trabajo, con la finalidad de comprender mejor su naturaleza y su estructura; puesto que serán de gran ayuda para comprender la evolución que ha vivido el proceso legislativo desde su origen hasta la actualidad, a fin de conocer y saber, a través de un repaso histórico y conceptual, la función del poder legislativo e indudablemente su eficiencia en la propuesta social, para conformar una sociedad mayormente armónica.

En un primer término, la palabra Estado denota la existencia de *autoridad*; que, en el pensamiento de Max Weber (En López-Font, 1993) “Constituye la forma explícita del derecho a dictar órdenes y a que éstas sean obedecidas, en virtud de la ocupación de un cargo o posición dentro de un sistema de normas deliberadamente estructuradas que establecen derechos y deberes” (pp. 17-18). De lo anterior se

observa que la autoridad en sí cuenta con elementos constitutivos, que le hacen imponer su fuerza y el ejercicio de facultades para el cumplimiento de sus fines.

Es vital señalar, que la fuerza y acción del estado deviene, tomando como base el pensamiento Roussonian de *El contrato social*, en el que los individuos, de forma voluntaria, otorgan o ceden libertad y prerrogativas para el establecimiento de una estructura, política, social, cultural y jurídica que les brinde unión, protección, seguridad y cuidado, para que les permita, además, el establecimiento de esquemas propios de convivencia en el que cada uno alcance y logre sus fines particulares, sin menoscabo de nadie.

Es así como el término *autoridad* justifica y explica que sea el Estado quien, de forma exclusiva, detente el poder sobre los miembros de la sociedad, ya que solo así se puede tener una organización que garantice el funcionamiento de este; sin embargo, para evitar un ejercicio en el que exista el abuso del poder, surge lo que Montesquieu (1971) en su obra “El espíritu de las leyes”, plantea como una separación de poderes.

Esta separación de poderes surge como un medio de control del poder estatal, mediante su propia naturaleza, es decir, un mecanismo que deviene de su mismo origen y esencia, con la finalidad de que se imponga a sí mismo, un control; es decir, un límite para evitar la deformación del fin mismo que persigue el Estado.

### **3. Dividir el poder para su ejercicio. Una visión clásica.**

Las posturas clásicas que nos hablan de la formación del Estado establecen que debe haber tres formas elementales del ejercicio de potestativo: la potestad legislativa, que se encarga de hacer las leyes; la potestad ejecutiva, que ejecuta y aplica la ley a casos generales, y la potestad judicial, que castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares (Villanueva, 2014, p.7).

Uno de los pensadores, más lúcidos sobre esta división del poder fue sin duda el Barón de Montesquieu, quien, retomando las ideas del importante filósofo John Locke, finca su pensamiento en la composición del Estado y la conformación de este para el ejercicio de sus funciones, en el que considera a la ley como el elemento preponderante del Estado; de ahí que comience a tener firmes luces el proceso legislativo o de la creación de leyes.

Este pensamiento, ha tenido durante siglos, su fuerte arraigo y ha propiciado debates interesantes, es destacable afirmar, que la división clásica del poder permite el comprender de forma práctica y sencilla la constitución de este, sin embargo, han sido los procesos sociales vividos en muchos países lo que nos ha llevado a plantear si esta división del poder corresponde a los desafíos actuales que las sociedades modernas requieren.

Hablemos de ejemplos para comprender mejor esta idea. Detentar el poder ha sido siempre una constante aspiración, tanto de individuos, como de grupos sociales. El poder ejerce una atracción particular que se ha requerido del estudio multidisciplinario para comprender su funcionamiento.

Sabemos que el poder, según la definición dada por el Diccionario de la Lengua Española; alude a “Tener expedita la facultad o potencia de hacer algo” (Real Academia Española, 2021) Es decir la capacidad con que cuentan individuos de hacer realidad algo que habite en la mente humana, llevando a su semejantes a completar esa actividad de la realización de algo.

Esta simple acepción, nos permite encontrar otros elementos más, que involucran tanto la voluntad humana, como el quehacer de motivar o ejercer condicionamiento o fuerza de un individuo o individuos sobre otros para conseguir un fin. El poder implica una actividad social de coordinación, manifestación de la voluntad, ejercicio de conciencia y ejecución social, que conlleva también una finalidad; la de conseguir

un fin; es decir, para algunos estudiosos el poder es un medio para lograr un fin, si se parte de este supuesto, entonces debemos considerar también, que el fin es en sí, algo mucho más grande de obtener o alcanzar por el individuo mismo, de forma inmediata; estamos en presencia de una actividad puramente social.

El poder también implica, además de posibilidad, fuerza y vigor, condición y sometimiento de la voluntad, entiéndase como persuasión, o convencimiento, cuyo fin es, mantener la posibilidad de guiar, imponer, motivar u orientar esfuerzos, sea de una persona o de una colectividad.

El poder denota la capacidad, primero, de influir en un individuo o un conjunto de individuos, entiéndase entonces que el poder asienta su fin en obtener la posibilidad de representar, y de mantener dicha condición; señala imperio, jurisdicción, toma de decisiones, influencia y determinación para la acción de alguna cosa o circunstancia.

Para Carl Friedrich (En Montbrun, 2010), “El poder se presenta como una relación interpersonal que se manifiesta con la obediencia, o sea con un comportamiento que indica adecuadamente que A, B y C hacen lo que L desea” (p. 369).

Para Raymond Aron (En Montbrun, 2010), “El poder es la capacidad de un individuo para determinar la conducta de otros. En su sentido más general, el poder es la capacidad de hacer, producir o destruir” (p. 369).

Sin embargo, para Harold Laswell y Abraham Kaplan (En Montbrun, 2010), “Poder es la participación en la toma de decisiones. La adopción de decisiones constituye un proceso interpersonal. El poder representa una relación interpersonal” (p. 369).

De los ejemplos que ofrecemos señalar, están de forma genérica, la lucha por el poder en el imperio romano, que se obtenía mediante la habilidad y fuerza en el campo de batalla. La historia del mundo está determinada por la lucha por el poder;

no hay cultura que escape a esta condición, es un elemento clave para comprender la evolución de los pueblos.

El poder absoluto de los papas y los reyes, la magnificencia de dinastías, tribus, linajes, descendencias, que han luchado por el poder, en muchos casos, detentándolo, y considerándolo como fuente absoluta de la divinidad, la familia o las costumbres y tradiciones particulares de cada civilización.

#### **4. El poder en México, invariable condición en la forma de perseguirlo y detentarlo**

Nuestro país, a lo largo de su historia, no ha escapado a la lucha por la obtención del poder de distintos personajes cuyas acciones han marcado el devenir y la forma en que se ha creado la estructura de nuestro país, llegando a ser como lo conocemos hoy en día.

Es sabido que somos producto de grandes culturas ancestrales, y de la mezcla propiciada por la conquista de los españoles en nuestro territorio, incluso en la mayoría de los países del continente americano; pero el caso de México ha sido producto de estudios, de grandes reflexiones y descubrimientos por la forma peculiar en que se han presentado los hechos constitutivos de nuestra historia.

Es importante advertir, que México es producto de la lucha por el poder, el conflicto permanentemente existente entre individuos y entre grupos sociales, que ha sido muy fuerte y determinante para la historia de nuestra nación, que, como hemos señalado, ha marcado completamente cada episodio glorioso (o no) de nuestra historia.

No se explicaría la existencia de nuestro país, sin el estudio de las luchas por la obtención el poder, mismas que han quedado como testimonio en documentos

históricos, consultados por este trabajo para establecer origen, naturaleza y componentes de este elemento del Estado, preponderante para conocer el ejercicio de la creación de leyes, es decir, del proceso legislativo.

La división de poderes planteada por Montesquieu se ve reflejada dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2021) en uno de sus artículos que a la letra dice:

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar. (artículo 49)

A partir de lo antes referido, se concluye que el Poder Legislativo es sumamente trascendente para la formación del Estado mexicano, pues tiene como principal función la creación, modificación y abrogación de las leyes.

La creación de nuevas leyes se da ante la necesidad de regular los fenómenos sociales, amparados en los preceptos constitucionales que señalan de forma clara la composición de todo el andamiaje jurídico de nuestro país.

Pareciera que, para hablar de la Constitución, es suficiente con mencionar su articulado y algunos de sus principios, sin embargo, sería infructífero y ocioso pensar que nuestra Carta Magna es letra muerta en un país donde la dinámica diaria colectiva exige normas y leyes mucho más específicas y vigentes.

## **5. Actividad dinámica de las leyes**

La ley, como marco de actuación de los individuos, es producto del caminar de estos y de los grupos sociales que ellos conforman. Se hace dinámico el estudio y perfeccionamiento de la norma, porque no puede permanecer estática ya que la sociedad no es así, cambia y se modifica de forma inmediata, por ende, exige una regulación que solo puede ser dada por la ley a través de procesos interesantes de discusión y análisis que podríamos denominar los fenómenos prelegislativos, es decir, conocer e involucrarse en los fenómenos sociales que determinan actuación de las sociedades y estas exigen de límites mínimos de actuación para mantener el orden y equilibrio de las sociedades.

La ley no puede ser entendida como un constructo estático, por el contrario, es dinámico y genera movimiento, al igual que la sociedad, ya que está siempre en constante y permanente evolución; tan es así, que parte de su eficacia depende de cuánto evolucione y se adapte a la sociedad.

Es por ello, que referirse a las leyes, es hablar sobre un aspecto transformador de la sociedad, que permite la interacción y el equilibrio, tanto de las fuerzas de facto, como de las fuerzas del derecho.

De ahí que la creación de leyes sea una tarea dinámica, constante y evolutiva; sobre todo en una sociedad democrática, donde el constante cambio demanda la adecuación de la norma; y establece, sin duda alguna, mejores esquemas para el desarrollo de la discusión y el debate social.

Mientras el Estado permita la conformación y proliferación de ideas que sumen al desarrollo social, mayormente será el nivel de evolución y avance que logre un conglomerado social; mientras existan canales de entendimiento humano, podemos confiar en la ley como vehículo del orden y de las ideas avanzadas de justicia e igualdad.

## **6. La necesidad constante de modificación de las leyes**

Por otro lado, la modificación de leyes surge como respuesta a la necesidad de adecuar la normatividad con la realidad jurídico-social que se vive en un momento determinado, para ello opta por derogar, modificar, o adicionar nuevos artículos que sean acordes a lo que se demanda.

Ahora bien, una vez teniendo noción de la función que desempeña el Poder Legislativo, resulta interesante saber quiénes integran al mismo, para ello se debe recurrir al texto de la norma suprema, la cual establece que “El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores” (CPEUM, 2021, art. 50), en otras palabras, lo que menciona el artículo referido es que en México, el Poder Legislativo es bicameral.

Atendiendo a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a que el Poder Legislativo no puede depositarse en un individuo y que por dicha razón está formado por dos Cámaras, señala, respecto a la primera, que:

La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputadas y diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, así como por 200 diputadas y diputados que serán electos según el principio de representación proporcional. (CPEUM, artículo 52)

La Cámara de Diputados, también conocida como Cámara Baja, es la que está integrada por más miembros, en comparación con la Cámara de Senadores, “se forma con representantes de la nación, los cuales son electos en su totalidad cada tres años. Por cada propietario se elige un suplente que reemplazará a aquel por falta temporal o definitiva” (Zorrilla y Torres, 1994, p. 42).

En cuanto a la Cámara de Senadores, el texto constitucional establece que:

La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadoras y senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. (CPEUM, 2021, art. 56)

El número de integrantes de la Cámara de Senadores, también conocida como Cámara alta, es menor que el de la Cámara de Diputados, esto se debe a que, aunque tienen la misma función, es decir, ser representantes de la ciudadanía, los senadores realizan dicha función como representantes de un Estado, de tal forma que el número de Senadores es acorde a la cantidad de entidades federativas y, por supuesto, a la forma de elección que para ellos se prevé.

La Cámara de Senadores se renueva por mitad cada tres años, por cada senador propietario se elegirá un suplente. De tal suerte que ambas cámaras dan origen al Congreso General, también llamado Congreso de la Unión, el cual se constituye con el ejercicio de las facultades de diputadas, diputados, senadoras y senadores durante tres años (Zorrilla y Torres, 1994, p. 42).

Precisamente, respecto a las facultades del Congreso, la Constitución (2021), establece lo siguiente:

El Congreso tiene facultad:

- I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;
- II. Derogada;
- III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes;
- IV. Derogada;
- V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;
- VI. Derogada;
- VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto;
- VIII. En materia de deuda pública;
- IX. Para impedir que en el comercio entre entidades federativas se establezcan restricciones;
- X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con

apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;

XIII. Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión;

XV. Derogada;

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República;

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;

XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

XIX. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos;

XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.

XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de

penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;

XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones;

XXIV. Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;

XXV. De establecer el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de interino o substituto, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.

XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental;

XXIX. Para establecer contribuciones;

XXIX-A. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal;

XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales;

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos;

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional;

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa;

XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en materia de protección civil;

XXIX-J. Para legislar en materia de cultura física y deporte;

XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como la participación de los sectores social y privado;

XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuicultura, así como la participación de los sectores social y privado, y

XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes;

XXIX-N. Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas;

XXIX-Ñ. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en materia de cultura;

XXIX-O. Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares;

XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos, así como en materia de formación y desarrollo integral de la juventud, cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte;

XXIX-Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares;

XXIX-R. Para expedir las leyes generales que armonicen y homologuen la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales;

XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno;

XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos;

XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución;

XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en

que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación;

XXIX-W. Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria;

XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas;

XXIX-Y. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria;

XXIX-Z. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante;

XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución, y

XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión. (CPEUM, 2021, art. 73)

Como se observa, las facultades que tiene el Congreso se traducen en la capacidad de legislar sobre temas de trascendencia nacional que entrañan la consolidación de derechos humanos tales como: nacionalidad, comunicación, seguridad jurídica, legalidad, cultura física y deporte, protección de datos, un medio ambiente sano, derecho de las víctimas, propiedad, etc.

Además de gozar de facultades que buscan salvaguardar la soberanía, la democracia, la estructura y correcto funcionamiento del Estado Mexicano, es justamente por todo lo anterior que el Poder Legislativo representa, en esencia, un verdadero contrapeso frente al resto de los Poderes Estatales, sin dejar de destacar, por supuesto, la labor conjunta que realiza con los mismos, dando como resultado un Estado de Derecho.

Ahora bien, de manera específica, la misma Constitución atribuye facultades exclusivas a cada una de las Cámaras, esto en virtud de su propia y especial

naturaleza, para ejemplificar lo antes dicho, me permito presentar, a manera de resumen, la siguiente tabla:

Tabla 1

*Facultades exclusivas de cada una de las Cámaras*

<b>Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados según el artículo 74 de la CPEUM.</b>	<b>Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores según el artículo 76 de la CPEUM.</b>
<p>I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;</p> <p>II. Coordinar y evaluar, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación;</p> <p>III. Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda;</p> <p>IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación;</p> <p>V. Declarar si hay o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en</p>	<p>I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso. Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;</p> <p>II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado;</p> <p>III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de</p>

<p>delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución;</p> <p>VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior;</p> <p>VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley;</p> <p>VIII. Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, y</p> <p>IX. Las demás que le confiere expresamente la Constitución.</p>	<p>tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas;</p> <p>IV. Analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional;</p> <p>V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que es llegado el caso de nombrarle un titular del poder ejecutivo provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales de la entidad federativa;</p> <p>VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas;</p> <p>VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las</p>
--	--

	<p>faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución;</p> <p>VIII. Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República;</p> <p>IX. Se deroga;</p> <p>X. Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas;</p> <p>XI. Analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública;</p> <p>XII. Nombrar a los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución;</p> <p>XIII. Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República;</p>
--	---

	<p>nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, y</p> <p>XIV. Las demás que la misma Constitución le atribuya.</p>
--	--

Fuente: Elaboración propia con base en los artículos 74 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2021).

La distinción que hace la Constitución respecto a las facultades de cada una de las Cámaras atiende a su propia naturaleza, ya que la Cámara de Diputados representa a la ciudadanía y debe velar por sus intereses, por salvaguardar sus derechos frente al poder estatal. Por su parte, la Cámara de Senadores, aunque también representa a la ciudadanía, lo hace en función de su pertenencia a una entidad federativa, es decir, un senador es un representante de los intereses del Estado, en primer término, de determinada entidad federativa y en segundo, en conjunto con todos los integrantes del Senado, de México como Estado-Nación.

Sin duda, una de las facultades de la Cámara de Senadores que merece especial atención es la de ratificar los tratados internacionales que suscriba el titular del Poder Ejecutivo, pues de estas acciones surge como resultado el deber por parte del Estado Mexicano de “promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos” (CPEUM, artículo 1, párr. tercero) reconocidos en la Constitución, así como en cada uno de los tratados internacionales de los que México sea parte.

No obstante, resulta interesante mencionar que, para materializar sus facultades, el Congreso de la Unión debe sesionar; al respecto, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos señala que “Las sesiones de las Cámaras serán ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o

permanentes. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra” (RGICGEUM, 2010, art. 27).

El mismo ordenamiento define cada tipo sesiones, puntualizando que:

Serán ordinarias las que se celebren durante los días hábiles de los períodos constitucionales; extraordinarias las que se celebren fuera de los períodos constitucionales o en los días feriados, dentro de ellos; y permanentes las que se celebren con este carácter por acuerdo expreso de los miembros de cada Cámara y a efecto de tratar un asunto previamente determinado. (RGICGEUM, 2010, art. 28)

Por su parte las sesiones secretas tendrán lugar cuando se traten asuntos como:

Acusaciones que se hagan contra los miembros de las Cámaras, el Presidente de la República, los Secretarios de Despacho, los Gobernadores de los Estados o los Ministros de la Suprema Corte de Justicia; oficios que con la nota de “reservados” dirijan la otra Cámara, el Ejecutivo, los Gobernadores o las Legislaturas de los Estados; asuntos puramente económicos de la Cámara; asuntos relativos a relaciones exteriores; y en general, todos los demás que el Presidente considere que deben tratarse en reserva. (RGICGEUM, artículo 33)

Para poder sesionar se requiere, en términos del artículo 63 de la CPEUM, la presencia de al menos las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de senadores y de más de la mitad del número total de diputados en la Cámara respectiva, salvo lo previsto en el artículo 84 de la Constitución (como se citó en Zorrilla y Torres, 1994, p. 42).

Ahora bien, como lo he mencionado antes, juntas, la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, forman lo que se conoce como Congreso General o Congreso de la Unión, cuya principal tarea es la legislación, la cual puede ser entendida como “El proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes” (García, 2015, p. 54).

Legislar no es una tarea sencilla, pues para ello, se debe tener una *técnica legislativa*, la cual “se conforma por los procedimientos, formulaciones, reglas, estilos ordenados y sistematizados, que tratan a la ley durante su proceso” (Grosso y Svetaz, s.f, p.3).

De lo anterior se desprende que, la formación de una ley implica un proceso, mismo que debe obedecer a una correcta técnica legislativa, para que la ley o decreto que emane de dicho proceso cumpla con los requisitos de sustanciales y materiales que se requieren, es decir, que se apegue a los requisitos de forma y fondo.

## **7. El proceso legislativo y sus etapas**

Lo referido nos lleva, inevitablemente, a hablar del *proceso legislativo*, el cual es definido como una “serie de etapas que se siguen, a fin de elaborar o modificar una ley o decreto” (H. Congreso del Estado de Chiapas, 2021).

Dicho proceso se integra, por las siguientes etapas:

- Iniciativa;
- Discusión;
- Aprobación;
- Sanción;
- Publicación;
- Iniciación de la vigencia

De manera muy sucinta, serán referenciadas a continuación, con la intención de repasar las labores esenciales del proceso de creación de la Ley; labor esencial del poder legislativo; no se pretende ahondar en dichos temas puesto que no es materia propia del presente trabajo, sin embargo, el motivo de referenciarlas obedece a que sí es la intención de esta tesina, dejar bases para, quizá alguna futura investigación; y para que quien la acometa pueda tener un paso adelante es el comienzo de sus investigaciones.

## 7.1 Iniciativa

Esta primera etapa conlleva un gran trabajo, pues parte de la observación del entorno, es decir, de la realidad social que se está viviendo en un momento determinado, de las exigencias sociales y de la necesidad de trabajar para resolverlas.

Se puede decir que en esta etapa se busca pasar de la normalidad a la normatividad, ya que a partir de lo factico surge la iniciativa jurídica, la cual va encaminada a plantear propuestas de solución que se vean reflejadas en un texto legal.

Respecto a esta etapa, el estudioso García Máynez (2015) expresa que “Es el acto por el cual determinados órganos el Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley” (p. 56), de lo anterior surge la interrogante de ¿Quiénes son los facultados para proponer la creación de leyes o decretos?

En respuesta a la pregunta anterior, la norma suprema señala:

El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;
- III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y
- IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes. (CPEUM, 2021, art. 71)

A partir del contenido del numeral anterior se puede vislumbrar la estrecha relación que tiene el Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo, en cuanto al desarrollo del proceso legislativo, pues el titular del ejecutivo, es decir, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, puede iniciar leyes o decretos, esta facultad reitera el poder que detenta. Las fracciones II y III hacen alusión, específicamente, a

autoridades legislativas, a las que por su propia naturaleza les confiere la iniciación de leyes.

Un aspecto curioso, es el planteado por la fracción cuarta, la cual le confiere la posibilidad de iniciar la creación de una ley a los ciudadanos, siempre y cuando reúnan el porcentaje de la lista nominal de electores que se requiere, este punto, pretende otorgar a la ciudadanía mayor cercanía y participación en el proceso legislativo, pero tal parece que es solo letra muerta, ya que en la práctica legislativa es inusual que suceda.

En resumen, la etapa de iniciación es aquella que realizan los facultados por el texto constitucional y que tiene como propósito atender las demandas de la sociedad a través del planeamiento de soluciones que sean consagradas mediante una ley, la cual es resultado del proceso legislativo.

## **7.2 Discusión**

La etapa de discusión no debe entenderse en un sentido negativo, por el contrario, es la oportunidad de que se debata sobre las razones de por qué crear o modificar una ley, de manera precisa, se define como “El acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas” (García, 2015, p. 56).

En este tenor, resulta pertinente mencionar que todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, empero, tratándose de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, estos deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados (CPEUM, 2021).

La Cámara en la que surge la iniciativa y en la cual se comienza con la discusión de esta, es denominada como Cámara de origen, y la otra Cámara a la cual se turna la iniciativa para que también sea discutida, recibe el nombre de Cámara revisora.

### **7.3 Aprobación**

Una vez realizada la discusión de la iniciativa de ley, se pasa a la siguiente etapa que es, la aprobación, misma que debe entenderse como “el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley. La aprobación puede ser total o parcial” (García, 2015, p. 56).

La aprobación es consecuencia de la validez y coherencia de los argumentos vertidos en la discusión de la iniciativa, así como del análisis que realiza el Congreso sobre la necesidad e idoneidad de la ley planteada como propuesta de solución a la problemática de la que versa.

### **7.4 Sanción**

Respecto a la etapa de sanción, es necesario señalar que consiste en “la aceptación de una iniciativa por el Poder Ejecutivo, dicha aceptación debe ser posterior a la aprobación del proyecto de ley hecho por las Cámaras” (García, 2015, p. 56).

Sin duda, un punto importante es que, durante esta etapa el titular del Poder Ejecutivo, es decir, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, puede hacer uso del *Derecho de veto*, que es cuando el Ejecutivo desecha en todo o en parte el proyecto de ley o decreto (CPEUM, 2021, art. 72, fracc. C.)

### **7.5 Publicación**

Cuando el proyecto de ley o decreto es sancionado por el Poder Ejecutivo, se pasa a la etapa de publicación, la cual es definida como “el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla” (García, 2015, p.56).

Dicha publicación se hará, tratándose de nivel federal, en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y a nivel local o Estatal mediante los Diarios o Gacetas Oficiales de los Estados, esto dependerá del carácter de la ley y de si fue realizada por el Congreso de la Unión o por los Congresos Locales (García, 2015, p.56).

De manera detallada la Constitución señala respecto a las etapas del proceso legislativo antes mencionadas, que:

- A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.
  
- B. 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.
  
- C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o decreto serán nominales.
  
- D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

- E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.
- F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.
- G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.
- H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.
- I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la

Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

I El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente. (CPEUM, 2021, art. 72)

A manera de resumen, lo anterior se puede ver explicado en la siguiente tabla sugerida por Aftalión y García Olano (1937) y presentado por García Máynez (2015), que a la letra expresa:

Tabla 2  
*Proyectos no vetados y vetados por el Poder Ejecutivo*

<b>Proyectos no vetados por el Poder Ejecutivo</b>			
Cámara de Origen	Cámara Revisora	Resultado	P. Ejecutivo
Primer caso: aprueba.	Aprueba.	Pasa al ejecutivo.	Pública.
Segundo caso: aprueba.  Aprueba nuevamente.	Rechaza totalmente.  Rechaza nuevamente.	Vuelve a la Cámara de Origen con las observaciones respectivas, a fin de ser discutido nuevamente el proyecto no puede volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.	

<p>Tercer caso: aprueba.</p> <p>Aprueba nuevamente.</p>	<p>Rechaza totalmente.</p> <p>Aprueba.</p>	<p>Vuelve a la Cámara de origen con las observaciones respectivas, a fin de ser discutido nuevamente pasa al Ejecutivo.</p>	<p>Publica.</p>
<p>Cuarto caso: aprueba.</p> <p>Aprueba supresión, reformas o adiciones.</p>	<p>Desecha en parte, reforma o adiciona.</p>	<p>Vuelve a la Cámara de origen para la discusión de lo desechado o de las reformas o adiciones pasa al Ejecutivo.</p>	<p>Publica.</p>
<p>Quinto caso: aprueba.</p> <p>Rechaza supresión reformas o adiciones.</p>	<p>Desecha en parte, reforma o adiciona.</p> <p>Insiste en supresiones, reformas o adiciones.</p>	<p>Vuelve a la Cámara de origen para la discusión de lo desechado o de las reformas o adiciones.</p> <p>El proyecto no puede volver a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones.</p>	
<p>Sexto caso: aprueba.</p> <p>Rechaza supresión, reformas o adiciones.</p>	<p>Desecha en parte, reforma o adiciona.</p> <p>Rechaza supresión, reformas o adiciones, es decir, acepta el proyecto primitivo.</p>	<p>Vuelve a la Cámara de origen para la discusión de lo desechado o de las reformas o adiciones. Pasa al Ejecutivo.</p>	<p>Publica.</p>
<p>Séptimo caso: rechaza</p>		<p>No puede volver a presentar en las sesiones del año.</p>	

<b>Proyectos vetados por el Poder Ejecutivo</b>			
Aprueba	Aprueba	Desecha en todo o en parte	Vuelve a la Cámara de origen con sus observaciones
Insiste en su proyecto por mayoría de las 2/3 partes de votos	Insiste por la mayoría.	Debe ordenar la publicación	

Fuente: García, E. (2015, pp. 59-60).

Lo antes descrito refleja el esfuerzo y trabajo conjunto que realiza el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, para dar como resultado una nueva ley o decreto, que busca atender alguna problemática existente.

Como se expresa en la tabla anterior, se pueden presentar diferentes casos, en un supuesto ideal el proyecto de ley es aprobado en su Cámara de origen y por la Cámara revisora, pasando al Poder Ejecutivo quien procede a realizar la publicación de la ley, este supuesto no es tan común en la práctica, ya que por la trascendencia de lo que representa la creación de una ley o un decreto, suelen realizarse observaciones para que se perfeccione lo que se convertirá en una nueva ley a la que se tendrán que someter, generalmente, los gobernados.

### **7.6 Iniciación de la vigencia**

Por último, tenemos la etapa de iniciación de la vigencia, que es como su nombre lo indica, la etapa en la que comenzará a surtir efectos la ley o decreto que se ha creado, al respecto el Código Civil del Distrito Federal (CCDF) regula este tema en sus artículos 3º, 4º y 5º.

El primer artículo referido señala “Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general para el Distrito Federal, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en la Gaceta Oficial” (CCDF, 2020, art. 3).

Lo anterior será aplicable cuando la ley o decreto no contenga, al momento de ser publicada, la fecha en la que comenzará a tener vigencia, puesto que si, por el contrario, expresa de manera clara la fecha de iniciación de la vigencia se obedecerá a lo siguiente “Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general para el Distrito Federal, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior” (CCDF, 2020, art. 4).

Finalmente, el artículo 5º del Código Civil del Distrito Federal, reitera el principio de la no retroactividad, contemplado a nivel constitucional en el artículo 14, párrafo primero, este principio es una garantía de los gobernados que les brinda seguridad jurídica.

El detenernos a explicar de forma breve las etapas del proceso legislativo, obedece también, a que más adelante, estaremos abordando temas que tienen que guardan referencia con cada una de las etapas; para poder conocer sobre la eficiencia del Poder Legislativo y los avances que le reporta a la sociedad.

## **8. Las Comisiones**

En relación con el tema legislativo, resulta interesante hablar de las comisiones que integran al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para ello se debe comenzar a definir qué se entiende por comisiones.

En este tenor me permito retomar lo que señala, en uno de sus artículos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM), que a la letra dice “Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales” (LOCGEUM, artículo 39, 1).

En suma, se debe mencionar que:

De acuerdo con el Derecho Parlamentario, las comisiones ordinarias son los órganos regulares y permanentes en que intervienen los legisladores, para participar en la resolución y/o dictamen de las iniciativas de ley o decreto y los demás asuntos que se encomiendan a dicho cuerpo colegiado que requieran la aprobación de las Cámaras del Congreso. De este modo, las comisiones legislativas permanentes son grupos restringidos de cierto número de diputados o de senadores, toda vez que - de conformidad con la normatividad vigente- las comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados, estarán integradas hasta por treinta legisladores, mientras que en la Cámara de Senadores, el número se reduce a quince. (Senado de la República, s.f, p. 19).

Como se desprende de lo anterior, una de las funciones de las comisiones es contribuir a que las Cámaras cumplan debidamente con las atribuciones propias de su naturaleza, la importancia que representan es mucha, tal como podemos constatar, conforme a la misma opinión de la Cámara Alta:

Las comisiones parlamentarias son la parte medular de la estructura orgánica y funcional del poder legislativo mexicano, constituyen el núcleo fundamental del quehacer político parlamentario. El Congreso de la Unión es el órgano donde las fuerzas políticas concurren y sin el auxilio de las comisiones, las asambleas legislativas no contarían con la organización y el orden necesario en sus deliberaciones y así, sus acuerdos y resoluciones no podrían tener la calidad debida. (Senado de la República, s.f, p. 19)

Sin duda, la existencia de las comisiones permite mayor organización y calidad en la toma de decisiones, pues sus integrantes se pueden abocar al análisis de temas en concreto, y es que, como lo expresa Fernández (2003):

Cuando los cuerpos colegiados son numerosos y heterogéneos, desde los puntos de vista ideológico, étnico, cultural y social, requieren de mecanismos que aseguren el consenso entre sus miembros, el cual es más fácil de lograr entre grupos más pequeños como comisiones y comités, entre los que se distribuyen los miembros de ambas Cámaras, ante la inconveniencia que significaría que todos los integrantes

del poder legislativo participen en la realización de la suma de actividades que tales cuerpos colegiados deben llevar a cabo en ejercicio de sus atribuciones, por lo que habrán de repartirse en grupos de trabajo que se designan con carácter transitorio o permanente o para cometidos específicos con propósitos precisos. (p. 401 citado por el Senado de la República, s.f, p. 19)

Atendiendo a lo anterior, es que surge la existencia de las comisiones, aquí es importante comprender, que, del óptimo funcionamiento de estas, parte la eficacia y el buen funcionamiento de la actividad legislativa. Este importante proceso dentro del quehacer legislativo determina uno de los equilibrios políticos de las fuerzas existentes que confluyen dentro de ambas Cámaras, pues representa la pluralidad, el acuerdo, la reunión y el consenso que determina muchos de los asuntos que son competencia del Poder Legislativo.

Es importante determinar, que las actividades esenciales de este poder del Estado, se clarifican a través del ejercicio efectivo de las comisiones, mismas que dilucidan el papel esencial del Estado mexicano, es decir, atienden temas coyunturales de la vida política, social, económica, territorial, energética y jurídica de nuestro país; además de que atiende mayormente, todo lo relacionado a la vida cultural del estado mexicano; este término será utilizado más adelante, con la finalidad de observar a la cultura como un elemento preponderante, y originario del Estado, y que cumple una función por demás preponderante.

De manera ilustrativa, se deben conocer las comisiones que forman parte del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, para no caer en la ociosa repetición de estas, solamente enunciaremos el precepto legal donde puede ser consultado para los fines que sean del interés específico de alguna investigación posterior, es decir, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 39, párrafo 2.

Es importante destacar que, de forma particular en la Cámara de Senadores se cuenta con comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones, dichas comisiones serán:

- a. Ordinarias, las cuales se encargarán de analizar y dictaminar las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia;
- b. Jurisdiccionales, las cuales intervienen en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos; y
- c. De investigación, siendo estas las creadas en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional. (LOCGEUM, 2021, art. 85)

En conclusión, cada una de las comisiones ya señaladas, tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores, son un punto clave para el funcionamiento del Congreso General, tratan, como su propia naturaleza lo requiere, de temas distintos y cruciales para la dirección del país, sin duda, “las comisiones realizan un trabajo técnico de suma importancia porque está estrechamente relacionado con la forma de organización del poder legislativo para dar cumplimiento a la función legislativa” (Senado de la República, s.f, p. 23).

Se considera desde luego, que, en el trabajo en comisiones, se expresa de forma palpable el trabajo desarrollado tanto en pleno, como en el ejercicio cotidiano del quehacer jurídico político del Poder Legislativo.

Si algo puede esbozarse como posible reto y desafío, debe ser atendido, sin duda por las comisiones, que son espejo fiel de la representación social y punto de partida del trabajo legislativo.

No debemos perder de vista que la tarea republicana de legislar, conlleva la discusión, acuerdos, entendimientos y, desde luego, mucha actividad argumentativa, que permite la interacción y el diálogo parlamentario, no se debe perder de vista que la esencia de este poder es sin duda, constituir un esquema jurídico favorable para la sociedad mexicana; velar por la pertinencia de la ley y dar encuadre a las disposiciones legales oportunas, además, de que es piedra angular

del ejercicio público de gobernar y mantener sólido y actuante a un Estado, con los desafíos e interrogantes que demanda el nuestro.

Ciertamente la tarea de legislar, entraña responsabilidad y desafío donde el liderazgo de cada una de las fuerzas políticas que confluyen en el poder legislativo manifiesta y representa a un grupo específico de electores, que, al análisis, se traducen en ciudadanos responsables que sustentan su confianza en el ejercicio libre y directo del sufragio universal y por ende demandan y exigen con justa razón el desempeño probo del Poder Legislativo.

Es por ello, que el presente trabajo, posiciona al trabajo en comisiones, como el punto central de la actividad legislativa y en donde se logra clarificar mayormente y con puntualidad el trabajo efectivo de sus integrantes, donde el valor esencial es la convivencia armónica de las fuerzas políticas, así como el acuerdo, principio y fin de la tarea de legislar.

### **8.1 El acuerdo parlamentario**

Es de suma importancia observar el cumplimiento de los acuerdos tomados por quienes integran el Poder Legislativo; esto podemos verlo representado en el acuerdo parlamentario, que representa un *compromiso* entre fuerzas políticas.

No dejemos de observar que el Poder Legislativo es la composición plural de la representación política del país, hablese en el ámbito federal, y concatenadamente conforma un motor de propuesta y mejora para adecuar la legislación o en su caso, proponer una nueva, para insertar al estado mexicano, cada vez más, en una dinámica tanto interna como externa, en donde se vea fortalecido el Estado de Derecho y los nuevos paradigmas que demandan los Derechos Humanos.

Ahora bien, podemos entender los acuerdos parlamentarios como resoluciones que se toman de forma económica, con referencia a la actividad interior del Poder Legislativo, es decir, tienen su existencia y vigencia al interior de este, permitiendo que estas decisiones, sirvan de base para el entendimiento y la cordial operación de sus tareas.

Es importante destacar que las decisiones o acuerdos, son tomados por los órganos de dirección y los órganos de gobierno que tienen como esencial función la de acordar aspectos de régimen interno que no están explícitamente detallados en algún ordenamiento establecido y aplicable.

La importancia de los acuerdos que logran establecerse durante la actividad legislativa, permite agilizar dichas tareas, facilitando el consenso y el entendimiento sobre aspectos propios de la técnica legislativa y dar mayor peso a la labor de discusión y propuesta, que a la propia tramitación de acuerdos en forma; en otras palabras, estamos en presencia de acuerdos que si bien, no se constituyen en ley, si son determinaciones que deben ser respetadas por los diferentes grupos parlamentarios en cuestión y por las y los legisladores, que son, finalmente, quienes dan fuerza y carácter a las determinaciones consensuadas.

Estos acuerdos, por supuesto, forman parte de la actividad que debe conocer los órganos de gobierno, y mientras se puedan tomar decisiones de relevancia general, su obligatoriedad es para todas y todos los legisladores; en tanto evolucionen los acuerdos en posibles disposiciones de observancia general.

Los acuerdos por supuesto, pueden generarse en la actividad plenaria o en las actividades que realicen las comisiones, en el ejercicio de sus tareas en el cumplimiento de sus funciones.

## **9. Dificultades que enfrenta el proceso legislativo**

Como se ha referido anteriormente, el proceso legislativo es el medio constitucional a través del cual se busca dar soluciones a las problemáticas y exigencias de la sociedad de un lugar y tiempo determinado, sin embargo, su realización no es perfecta y muchas veces suele ser criticado por la misma sociedad, ya que considera que no se lleva a cabo de manera eficaz, esto en virtud de que las leyes o decretos producto de este, no proporcionan los resultados deseados.

Es menester señalar, que la actividad legislativa será siempre observada y sumamente criticada por los diferentes componentes sociales; las reacciones que generan las determinaciones que se dan al interior de los órganos legislativos, contarán siempre con el juicio social, la influencia política y el disenso; producto del ejercicio natural de conformar un Estado.

Es importante destacar que, en un régimen democrático, la riqueza de la actividad legislativa es precisamente el debate de las ideas; la confrontación ideológica y la construcción de acuerdos: estos son tres elementos para destacar y analizar, puesto que componen la vida política de una República, y fortalecen el régimen de equilibrio en los poderes y en las fuerzas participantes del aspecto jurídico, político y social.

Es por ello, que con proceso legislativo; nos referimos a los lineamientos generales que rigen a una sociedad; es la sociedad la que determina a sus autoridades y a sus representantes; al constituir un Poder Legislativo con la pluralidad y la esencia de la discusión; se está validando y dando aceptación a que se discuta y debata sobre la vida política del país, poniendo siempre los intereses sociales y fortaleciendo en todo momento a las instituciones.

El proceso legislativo determina la serie de pasos que permiten la creación y ésta, a su vez, logra diseñar arquitectura jurídica que le dará estructura y sentido a la República. El proceso legislativo enriquece la vida política y le da viabilidad a las

diferentes formas de pensamiento para que sean estas las que logren acuerdos en beneficio del gran colectivo que representa una nación como la nuestra.

En este sentido, me parece idóneo señalar que el proceso de creación o modificación de las leyes, es decir, el proceso legislativo; es definido como:

Una serie de interacciones que tienen lugar entre los editores o autores de normas; los destinatarios o las personas a quienes la ley está dirigida; el sistema jurídico o el conjunto normativo del que forma parte la nueva ley; los fines, objetivos o metas que se persiguen con la elaboración de las leyes y los valores que justifican dichos fines (Atienza, 1991, como se citó en Rodríguez, 2000, p. 194).

Es importante definir, que los autores de las normas son precisamente los representantes sociales, quienes fueron electos de acuerdo con procesos democráticos, en los que se involucran diversos componentes sociales e igualmente intereses de diversa índole.

Los creadores de la norma pasan primero por un proceso de selección social, a través de las elecciones públicas, universales, ciudadanas y abiertas; en las que aquellos que están inscritos en una base electoral, tienen potestad que otorga la vida republicana, y particularmente ahora ya entendidos como los derechos humanos a elegir y determinar el tipo de autoridad que se desea tener para un grupo social en particular; Y la forma en que se habla de componer los órganos de esa autoridad.

Adicional a esto, se debe entender que la sociedad se expresa libremente a través de las elecciones que, bajo esquemas constitucionales y legales, se han establecido para poder dar mayor certeza en el proceso de elección de representantes.

En otras palabras, la sociedad es la protagonista al momento de elegir representantes que le den peso a la voluntad popular, y a su vez respete cada una de las determinaciones, que, como sociedad, se toma para su beneficio.

En este sentido, los candidatos a elección popular que aspiran a formar parte del Poder Legislativo deben poseer ciertas aptitudes que garanticen la efectividad legislativa.

Es sumamente complejo organizar todas las formas de participación pública, sin embargo, en una democracia es factible que dicha organización sienta las bases de la convivencia y el reflejo fiel de la pluralidad social.

La elección de autoridades se ha entendido como el hecho único y exclusivo de emitir un voto por la candidatura de un individuo a un cargo determinado, lo que ahora se está buscando es alimentar estas posturas con la responsabilidad de involucramiento social. Reza el dicho popular que, si te involucras, asumes compromiso. Es por lo que la sociedad debe ser actora fundamental en este tipo de procesos.

De lo anterior se desprende que la responsabilidad para tener leyes eficientes recae en varios sujetos, en primer término, en los creadores de las leyes, es decir, en los integrantes del Poder Legislativo; en segundo término, en los gobernados, pues son quienes deben sujetarse a la nueva ley o decreto que se ha emitido, deben guiar su conducta para dar cumplimiento cabal a las disposiciones jurídicas; y finalmente, tenemos un tercer elemento, que es el sistema jurídico al que se suman las leyes creadas o modificadas, mismas que deben tener como fin último, al igual que todo el sistema jurídico en su conjunto, el bien común, el respeto a la dignidad de la persona y mejorar la convivencia social.

No obstante, el proceso legislativo, en México, enfrenta diversas dificultades, las cuales

No se deben exclusivamente a problemas políticos derivados de las diferentes plataformas políticas representadas en los poderes Legislativo y Ejecutivo, sino también a aquellos propios de un sistema jurídico complejo, caracterizado por diseños legislativos en donde a menudo prima la vaguedad, la ambigüedad, la redundancia, la contradicción y la inconsistencia. Estas características del sistema

jurídico se originan en buena medida por la aplicación de una mala técnica legislativa y por la carencia de una política legislativa. (Rodríguez, 2000, p. 191)

A partir de lo anterior, se pueden concluir diversas dificultades o tareas pendientes que, si bien pueden retrasar el proceso legislativo, pueden también complicar los acuerdos entre fuerzas existentes; pueden menoscabar ciertas prerrogativas sociales colectivas; violar derechos humanos que son materia esencial en la construcción de un Estado. O bien, mostrar marcado desinterés por los asuntos públicos y en consecuencia impedir la evolución social, el progreso colectivo, el cambio y la transformación que toda sociedad debe tener de forma constante. Todo lo anterior, es materia del presente trabajo de investigación, porque lo antes señalado nos llevará a determinar y conocer la eficacia del Poder Legislativo.

#### **10. La técnica legislativa, una práctica a debate**

Una de las dificultades, más determinantes que tiene el proceso legislativo mexicano es la técnica legislativa deficiente. Al respecto, es importante recordar que la técnica legislativa “se conforma por los procedimientos, formulaciones, reglas, estilos ordenados y sistematizados, que tratan a la ley durante su proceso” (Grosso y Svetaz, s.f, p.3).

En otras palabras, la técnica legislativa es la manera en cómo son formuladas y redactadas las leyes o decretos. Cuando no se estructura de manera correcta el sentido que se le quiere dar a la ley, surgen dificultades o lagunas para su interpretación, las cuales se pueden traducir en vaguedad, ambigüedad, redundancia, contradicción e inconsistencia en el contenido de la misma ley o al realizar una interpretación sistemática (Rodríguez, 2000).

Ante la realidad que se vive en el proceso legislativo, se debe contar con herramientas de ayuda. Aquellos que confeccionan las leyes, deben contar con una

adecuada preparación y capacitación, a fin de cumplir satisfactoriamente con la labor social encomendada.

Sin embargo, uno de los desafíos a los que se enfrenta este aspecto, es la conformación tan plural y diversa del Poder Legislativo, por un lado se ha ampliado el debate sobre la formación profesional de quienes logran ser electos como representantes populares y respeto a la participación abierta y voluntaria de los ciudadanos mexicanos que al formar parte de una colectividad y pertenecer a la sociedad tienen esa prerrogativa, garantizada por la Constitución y enmarcada como uno de los derechos esenciales de quienes vivimos en una sociedad democrática.

“Cuando existe una adecuada técnica legislativa se tienen como resultado leyes cuyo contenido prescriptivo es claro, sencillo y no contradictorio, entonces se puede afirmar que se tiene una técnica legislativa exitosa” (Prieto, 2012, p. 404).

De la técnica legislativa se desprenden un sin fin de virtudes para la conformación de la ley; sin embargo, es dable señalarlo, también engendra diversos riesgos, si no se logra consolidar una ley que sea lo suficientemente sólida y consistente. Se habla de la ley, porque es el aspecto más acabado, el producto final del poder legislativo y, además es esencia del ejercicio de legislar, es decir, dictar leyes, coordinar o dar arquitectura al entramado social a través del ejercicio propio de interpretar y hacer la ley adecuada en el momento adecuado, para la sociedad adecuada.

Si nos detenemos a reflexionar sobre este respecto, podremos darnos cuenta de que la esencia y el quehacer de la labor legislativa es precisamente la elaboración de leyes que permitan la buena coordinación social y la interacción de todos los componentes de la colectividad.

Si enfocamos la atención a los fenómenos sociales podemos asumir que detrás de ello está el interés de regir y regular diversas conductas, manifestaciones humanas,

expresiones culturales; que son, finalmente, producto de la convivencia y del desarrollo que durante generaciones se ha gestado en determinados grupos humanos.

De ahí que se entienda que la labor legislativa, implica no solamente la interpretación de fenómenos, sino la justa regulación de los mismos a través de la norma. Es una ventana de observaciones con la que el ser humano ha podido comprender que, si vincula sus fuerzas, visualiza un presente común, las dificultades que se presenten pueden ser zanjadas a través de sus propios mecanismos de entendimiento.

Para comprender esa facultad, es vital entablar un diálogo social, éste debe estar, sin duda alguna, cimentado a través de bases sólidas de plataformas que la propia sociedad determine en las que corra la voluntad de poder llegar a acuerdos que faciliten la vida de esa colectividad.

Ahora bien, otro problema que torna difícil la realización de un correcto proceso legislativo es lo que Rodríguez (2000) señala como: “carencia de una política legislativa” (p. 191), término que se emplea para referirse a varias cosas, entre las que destacan las siguientes:

a) Política legislativa vista como necesidad general de actuación normativa o de no actuación normativa, y señala que hace falta o no hace falta legislar en determinada materia, o que la normatividad existente es insuficiente, está equivocada o es mejorable y, por ende, que hay que actuar normativamente (podemos verificar este sentido en diversos discursos en los que se señala, por ejemplo, que es urgente, necesaria o indispensable una PL [Política Legislativa] para regular determinado problema social, es decir, hay que actuar para que se lleve a cabo un cambio normativo);

b) Parecida a la anterior acepción, estaría la política legislativa consistente en la propuesta de un acto normativo específico/concreto (V. gr., señalar que, como PL, es necesario reformar la Constitución para ampliar un determinado derecho humano, acompañándose la iniciativa correspondiente);

c) Aludir a la orientación que el legislador tuvo (o ha tenido), tiene o desea tener, respecto del sentido de la regulación de cierto asunto o materia (V.gr., el legislador ha tenido, tiene o tendrá como PL respecto de ciertos delitos, elevar las penas...);

d) Como (equivalente de) agenda legislativa de un grupo social, de un actor político o del gobierno, (V. gr., los cambios normativos deseados por un partido político, propuestos en sus documentos programáticos, en especial durante campañas electorales, se expresan comúnmente como agenda legislativa y, cuando ésta, a través de legisladores que conforman fracción congresional o, si se prefiere, parlamentaria, la formalizan como agenda legislativa, se puede identificar como PL de determinado partido). En esta acepción no hay que perder de vista que muchas agendas legislativas solamente aluden a que hay que llevar a cabo ciertos cambios normativos, es decir, qué regular y no tanto a cómo hay que regular;

e) Resultado de la actuación general de un congreso en sentido formal institucional que pueda evaluarse a partir de actos normativos que se convirtieron en normas vigentes o que se impidió deliberadamente no se convirtieran en normas vigentes, en determinado lapso (por ejemplo, cuando se dice que el Congreso de la Unión ha tenido como PL endurecer las penas para los secuestradores; cuando se califica la actuación general de una legislatura al señalar que su PL atendió normativamente los problemas más acuciantes de la sociedad en relación con el respeto de los derechos humanos; la alusión de que la política legislativa de un gobierno consistió en llevar a cabo las reformas estructurales en materia energética y en materia educativa; o señalar que determinada normatividad es la PL que siguió determinado congreso, es decir, el resultado o producto normativo es propiamente la concreción de la PL), y

f) Finalmente, pero sin menoscabo de otras representaciones o acepciones, podemos visualizar la PL como conjunto de lineamientos o directrices que se pretende debe seguir el legislador para regular determinada asunto o materia (en su caso, concepción y elaboración de textos normativos); en este supuesto la PL cumple una función prescriptiva (V. gr., el señalamiento de un partido político respecto de la regulación de la pena de muerte e indica que debe ser proscrita o

impuesta a determinado tipo de delitos; marcar la directriz de que la regulación en materia de derecho de acceso a la información está orientada primordialmente por el principio, entre otros, de máxima publicidad). (Gutiérrez, 2014, pp. 8-10)

Retomando lo antes descrito se puede decir que, a manera de resumen, la política legislativa es la necesidad de actuación concreta de los legisladores, la cual debe estar encaminada a mejorar la normatividad existente respecto a determinado tema, generando, en consecuencia, un ambiente más apto para la vida en sociedad.

La responsabilidad preponderante es velar por la Constitución y las leyes que de ella emanen; la de adecuar el marco legislativo a la realidad social, de marcar un derrotero sumamente serio, basado en las leyes y en las prácticas sociales y políticas de altura, que estén acorde a los cambios de nuestro país, que si bien se exige una mejora constante, esta se sustente en valores sociales, en adecuaciones probas, en mecanismos necesarios de respeto y convivencia, en donde la paz se alcance con ética; sobre eso deben versar los cambios y transformaciones que enfrente el país, desde la actividad legislativa.

Un punto que me parece importante agregar a lo ya referido, es que la orientación, desde donde partan los legisladores debe ser siempre la búsqueda de la satisfacción a las necesidades sociales, puesto que al igual que el objetivo de las políticas públicas, la creación de leyes o decretos tiene como esencia atender y contribuir a la solución de problemas de interés general.

Como lo he dicho, cuando se legisla por razones diversas al bienestar social, lo único que se genera es que exista un incremento de leyes carentes de sentido y, por lo tanto, leyes poco útiles para alcanzar el bien común y el respeto a la dignidad humana, por lo que dichas leyes lo único que hacen es convertirse en letra muerta.

En este tenor, se debe destacar que “el proceso legislativo se debe dar como consecuencia al planteamiento de un problema que hace evidente que la

normatividad existente, respecto a determinado tema, es insuficiente, está equivocada o es mejorable” (Gutiérrez, 2014, p.8).

En el mismo orden de ideas, Rodríguez (2000) menciona que:

suponer que las normas están dirigidas a espacios de conflicto y que la regulación de esas conductas puede analizarse dentro de un esquema de política legislativa, fortalece la idea de que un buen proceso legislativo debiera resultar en el diseño de normas jurídicas que reflejen realidades económicas, políticas, sociales o jurídicas y que prevengan soluciones a futuras controversias o intercambios. (p. 192)

Como se desprende de lo antes citado, al realizar el planteamiento del problema que se busca resolver, nos estamos ubicando en un “espacio de conflicto” (Rodríguez, 2000, p. 192), que en palabras sencillas, es el lugar y tiempo en el que se está viviendo el problema al que se le busca dar solución mediante el proceso legislativo, el cual dará como resultado la creación o modificación de una ley, pero lo importante de esta creación o modificación es que se adecue a la realidad presente y sobre todo que permita vislumbrar que con su aplicación se tendrá una mejor realidad futura.

En torno a lo anterior, surge la siguiente interrogante ¿Cómo lograr que las leyes creadas o modificadas sean eficientes? A manera de respuesta Rodríguez (2000) expresa que la eficiencia de leyes, al igual que de las instituciones, depende de diversos factores como son el punto de vista interno del derecho, la legitimidad y, principalmente por lo que hace a su aplicación, del poder coercitivo del Estado para hacerlas cumplir.

Como se observa son varios los aspectos que influyen para que una ley sea eficiente, es decir, para que cumpla con los objetivos para los cuales fue creada, en primer término, tenemos el punto de vista interno del derecho, que puede ser definido como el sentido que entraña lo dispuesto por el orden jurídico, así como la percepción que se le da por parte del mismo poder estatal y, por supuesto, de los gobernados.

En segundo término encontramos la legitimidad, que si bien hace referencia a que las leyes se apeguen al orden jurídico vigente, también implica que contengan los anhelos del pueblo, que satisfagan sus exigencias, es quizás aquí donde se enfrenta una verdadera dificultad, pues como se ha afirmado, se han dado muestras de que se legisla por intereses personales y no porque se esté buscando el interés colectivo, por otro lado, encontramos también que los deseos de la sociedad no se adecuan al marco constitucional y convencional del que México forma parte y por lo tanto, jurídicamente, no se pueden realizar, ejemplo de ello, es la implementación de la pena de muerte para determinados delitos.

Finalmente se menciona el poder coercitivo del Estado, lo cual me parece muy importante, ya que cuando no exista obediencia por parte de los gobernados, este podrá hacer uso de la facultad propia de su naturaleza, es decir, la coerción, que se refiere a la posibilidad de hacer uso de la fuerza para que se cumpla lo dispuesto por el orden jurídico mexicano.

A manera de conclusión respecto a los elementos que juegan un papel importante en el proceso de creación legislativa, me permito retomar la siguiente tabla, que detalla de manera concisa las dos áreas que deben converger para tener un proceso legislativo exitoso.

Tabla 3

*Áreas del proceso de creación legislativa*

Proceso de creación legislativa	
Arena política	Arena Jurídica
<ul style="list-style-type: none"> <li>n Editores o autores de normas generales (Poder Legislativo y Poder Ejecutivo).</li> <li>n Destinatarios o las personas a quienes la ley está dirigida (gobernados y gobernantes).</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>n Incentivos y estrategias para el intercambio.</li> <li>n Fines, objetivos o metas que se persiguen con la elaboración de las leyes.</li> <li>n Valores que justifican dichos fines.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>n Conjunto de normas jurídicas que regulan la estructura, funcionamiento y operación de los legitimados jurídicamente para legislar (Poder Legislativo y Poder Ejecutivo).</li> <li>n Sistema jurídico del que formarán parte las nuevas instituciones formales (elementos de técnica jurídica).</li> </ul>

Fuente: Rodríguez, R., 2000, p. 196.

**11. Etapas de la producción legislativa según el estudio de Reyes Rodríguez**

Siguiendo el mismo orden de ideas, el autor Reyes Rodríguez en su obra titulada *El proceso de producción legislativa. Un procedimiento de diseño institucional* publicada en el año 2000, realiza un análisis sobre las etapas de la producción legislativa, modelo que obtuvo como producto de la revisión de los textos de: Manuel Atienza (1989-1991); Julia Barragán (1989) y, Gretel (1986-1989).

Análisis del que me permitiré retomar algunas ideas, empezando por señalar que se pueden identificar tres etapas en la producción legislativa, las cuales son: prelegislativa, legislativa y post-legislativa, mismas que pueden ser entendidas, grosso modo, en los siguientes términos:

Tabla 4

*Etapas de producción legislativa*

ETAPAS DE LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA		
ETAPA PRELEGISLATIVA	ETAPA LEGISLATIVA	ETAPA POSTLEGISLATIVA
<p>Representa el momento propio para dotar a las normas jurídicas de legitimidad y legitimación, y a su vez para abonar el terreno que haga factible su eficacia.</p> <p>Se persiguen dos resultados: 1) la construcción de los argumentos y razones político-jurídicas y socioeconómicas que justifican las instituciones formales y 2) la formulación de los fines y valores que den legitimidad, empírica y normativa. En consecuencia, la etapa prelegislativa se traduce en un proceso previo para el establecimiento de</p>	<p>Esta etapa del diseño institucional se traduce en la construcción de las reglas formales. Pudiendo distinguir dos fases: una primera de investigación y descripción de los insumos de la institución y una segunda denominada de creación y justificación institucional.</p> <p>Para la fase de investigación y descripción se prevé lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Compilar y describir los antecedentes en la materia a regular;</li> <li>➤ Analizar la coherencia y consistencia interinstitucional, es decir, qué incentivos y reglas formales existen</li> </ul>	<p>Abarca la evaluación de la adecuación de las normas al sistema jurídico; la observación de las finalidades incorporadas al texto legal, así como el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron elaboradas. Lo que debe interesar es el seguimiento de la norma jurídica y analizar su instalación, satisfactoria o no, en los sistemas social, jurídico, político y económico; en otras palabras, es la instancia adecuada para implantar el diseño de procedimientos que arrojen información sobre el cumplimiento y adecuación de las</p>

<p>prioridades en la agenda legislativa y de análisis sobre la necesidad de diseñar instituciones formales, modificar las existentes o dotar a aquellas instituciones informales del carácter de formales. Las cuestiones para determinar tienen que ver con:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Plantear correctamente el problema;</li> <li>➤ Identificar a los actores involucrados, sus intereses y los casos relevantes a regular;</li> <li>➤ Conocer los incentivos y las motivaciones que originan el interés jurídico sobre las conductas a regular o a propiciar;</li> <li>➤ Determinar la importancia y necesidad de la institución formal, los perjuicios por la</li> </ul>	<p>en las diferentes esferas (constitucional, federal y local) relacionadas con el nuevo arreglo institucional;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Análisis comparado, inter e intraestatal;</li> <li>➤ Monitoreo de la opinión de las organizaciones (públicas y privadas), es decir, la formulación de encuestas e instrumentos de recolección de la opinión de personas individuales o morales, y de los funcionarios especializados y encargados de la ejecución institucional;</li> <li>➤ Motivar y fundamentar legalmente, y</li> <li>➤ Previsión de supuestos conflictivos en su redacción.</li> </ul> <p>Para la fase de creación y justificación se prevé:</p>	<p>normas a los fines para los que fueron sancionadas, así como para sustentar futuros cambios al sistema jurídico.</p> <p>En resumen, los procesos se enfocan fundamentalmente a analizar las consecuencias de la norma y a determinar el nivel de eficacia práctica y efectividad de la misma:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Publicación y publicidad de la institución;</li> <li>➤ Análisis del impacto de la institución sobre aquellos aspectos directamente considerados y la posibilidad de efectos no previstos;</li> <li>➤ Monitoreo de la norma;</li> </ul>
--	---	--

<p>ausencia de las reglas formales: ¿qué pasa si no pasa nada?;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Establecer los objetivos que se persiguen o perseguirán con la institución, la operatividad, consistencia y practicabilidad de estos;</li> <li>➤ Precisar la materia de ley, es decir, esclarecer que conductas y que aspectos de esta se regularán;</li> <li>➤ Describir el contexto en el que se sitúa el problema (político, social, económico y jurídico);</li> <li>➤ Analizar quién es competente para actuar, quién es la autoridad obligada a institucionalizar las iniciativas en la materia (Federación, estados, municipios);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Redacción del texto legislativo de creación o modificación institucional. comprende la estructura formal técnico-jurídica; los aspectos del lenguaje legal, la sistematicidad de la norma jurídica (coherencia, completitud e independencia), y aspectos formales de técnica legislativa;</li> <li>➤ Adecuar el texto legal al proceso electrónico de datos, esto tiene la finalidad de generar mecanismos informatizados de memoria institucional;</li> <li>➤ Diseño de procesos para garantizar la ejecución de las normas, esto prestando atención en las garantías de audiencia y legalidad;</li> <li>➤ Analizar la institución con respecto a sus alcances, extensión y nivel de detalle; las afectaciones al diseño</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Recoger las opiniones de las autoridades administrativas o judiciales que se encargan de su aplicación;</li> <li>➤ Analizar la institución en las dimensiones de racionalidad lingüística, jurídico-formal, pragmática, teleológica, económica y ética;</li> <li>➤ Determinar las posibilidades de evolución de la institución, e</li> <li>➤ Iniciar el proceso de rediseño y modificación de la legislación.</li> </ul>
---	---	---

<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Precisar los distintos ámbitos en que se ejecutará la norma jurídica y los procesos a los que se sujetará la autoridad para dicha ejecución;</li> <li>➤ Formular y comparar las posibles alternativas de institucionalización, es decir, valorar el tipo institución: planes o programas gubernamentales; reglamentos; leyes; modificaciones constitucionales; circulares o instrumentos administrativos;</li> <li>➤ Definir el momento en que se debe actuar y la vigencia de la institución;</li> <li>➤ Elegir el diseño institucional y su justificación ética;</li> </ul>	<p>institucional preexistente, sus efectos concretos sobre los ciudadanos, sobre la administración pública (federal o local), sobre las organizaciones y grupos de interés; la necesidad de personal e instrumentos de organización y gestión pública; la factibilidad de las normas jurídicas y la practicabilidad administrativa de la institución;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Analizar la comprensión que de la institución tienen los particulares y las autoridades;</li> <li>➤ Realizar un análisis costo-beneficio de la institución;</li> <li>➤ Llevar a cabo el cabildeo y estrategias para amarrar políticamente la norma, antes de que inicie el proceso formal de discusión;</li> <li>➤ Elaborar los documentos introductorios (preámbulo y</li> </ul>	
--	--	--

<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Identificar las variables de cada uno de los diferentes niveles de racionalidad, y</li> <li>➤ Definir las estrategias de negociación con los actores relevantes.</li> </ul>	<p style="text-align: right;">exposición de motivos) de la disposición normativa, e</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Iniciar el proceso legislativo formal</li> </ul>	
--	---	--

Fuente: Elaboración propia con base en Rodríguez, 2000.

Como se observa, cada una de las etapas que forman el proceso de creación legislativa, es de gran importancia, tenemos que en la etapa prelegislativa es donde se plantea y analiza el problema al cual se le busca dar solución a través del proceso legislativo, dicho estudio del problema se realiza, en esta etapa, desde una perspectiva sociológica, siendo aquí donde debería hacerse presente, la política legislativa, misma que ya ha sido explicada anteriormente.

En la etapa legislativa, se hace presente el institucionalismo, es decir, la creación legislativa para materializarse debe apegarse al medio institucional y constitucional previsto para tal efecto, siendo este el proceso legislativo, el cual debe desarrollarse cuidando que la técnica legislativa, también ya señalada a lo largo del presente trabajo, sea correcta y no dé pauta a una mala interpretación y aplicación del sentido que entraña la ley de nueva creación o aquella a la que se le han hecho modificaciones.

Finalmente, la etapa postlegislativa, es aquella donde se implementan los elementos necesarios para que la ley sea aplicada como se ha previsto durante su creación, además es en esta etapa donde se evalúa la eficiencia que presente dicha ley, de tal modo que si da resultados positivos, se podrá decir que la creación legislativa ha sido exitosa, por el contrario, si no existe un cambio favorable, se estará dando pauta a seguir trabajando en la perfección del cuerpo normativo que verse sobre el tema en específico sobre el que se haya legislado defectuosamente, hasta que el proceso de creación legislativa rinda los resultados planteados.

## **12. El proceso legislativo y la argumentación jurídica**

Sin duda, un tema que no se puede pasar por alto y que se encuentra estrechamente relacionado con la técnica legislativa de la que ya se ha venido haciendo mención es el tema de la argumentación jurídica, y es que su importancia se evidencia, principalmente, en la etapa legislativa, ya que es aquí donde se deben plantear de manera formal argumentos que convencan, tanto a los miembros del

Poder Legislativo como a la misma sociedad, de la necesidad de modificar o crear una nueva ley que regule determinado tema.

Para comenzar a profundizar en el presente tema, es pertinente señalar qué se entiende por argumentación, para lo cual retomo lo siguiente:

La argumentación debe ser considerada como la operación intelectual cuya función es la de expresar razones para fundamentar un determinado punto de vista, en otras palabras, es una forma de discurso que tiene la finalidad de alcanzar el asentimiento de un interlocutor en relación con la validez de una afirmación o de una norma determinada. (Miranda, 2010, p. 40)

Por lo antes citado es que a lo largo del proceso legislativo el arte de argumentar es muy importante, puesto que, si el emisor da el mensaje correcto, logrará convencer y persuadir a sus interlocutores de que tiene la razón y que, por ejemplo, es necesario modificar algún precepto de determinada ley.

Por otro lado, no se debe olvidar que los argumentos que sean proporcionados por los miembros del Poder Legislativo deben tener como origen la búsqueda del bien común y el respeto a los derechos humanos de los gobernados; esto lo menciono porque muchas veces, aunque se den buenos argumentos, si estos no tienen dichos objetivos, seguirá faltando una política legislativa.

Sin embargo, en el tema de argumentación, la existencia de una política legislativa no es esencial, ya que lo verdaderamente importante es que se estructuren razonamientos sólidos, sin importar si la causa que los motiva es el bienestar colectivo o simples intereses políticos.

Dentro de la argumentación se pueden identificar los siguientes elementos: “un lenguaje, una o varias premisas, una conclusión y una relación entre las premisas y la conclusión” (Miranda, 2010, p. 40). Cuando existe una correcta relación entre estos elementos se puede afirmar que se tiene un buen argumento.

Ahora bien, la implementación de la argumentación jurídica dentro del proceso legislativo de creación de normas se puede estudiar a partir de la Teoría de Toulmin la cual consiste, grosso modo, en los siguiente:

Parte de la idea de que la lógica tiene que ver con la manera en que los hombres pensamos, construimos argumentos e inferimos hechos. No le interesa la idealización de la lógica, sino el uso de la misma, de forma operativa o aplicada, y elige como modelo la jurisprudencia. Como resultado de estas ideas, define a un buen argumento como aquel que es capaz de resistir la crítica y a favor del cual se pueden hacer valer los criterios requeridos para merecer un veredicto favorable. (Miranda, 2010, p.42)

Lo antes señalado reitera que una buena argumentación se traduce en razonamientos sólidos que sean difíciles de refutar, ya que de esta manera se logra conseguir la aceptación y apoyo de los interlocutores respecto del mensaje emitido.

Como es evidente, el arte de argumentar, es decir, el arte de persuadir y convencer se torna indispensable en el desarrollo del proceso legislativo, un claro ejemplo es en la etapa de discusión de cualquier iniciativa de ley.

En la teoría de Toulmin se pueden identificar los siguientes elementos:

- 1) La pretensión. Constituye el punto de partida y de destino de la argumentación.
- 2) Las razones. Son los hechos específicos del caso.
- 3) La garantía. Son los enunciados que permiten el paso de las premisas a la conclusión.
- 4) El respaldo. Es el campo general de información que presupone la garantía aducida. (Miranda, 2010, p. 43)

En conclusión, cuando cada uno de los elementos antes descritos son congruentes entre sí, se tendrá un argumento exitoso, empero, dentro del proceso legislativo esto no se traduce necesariamente en una ley eficiente, sino más bien, lo que hace una buena argumentación es que se tenga un análisis jurídico más profundo.

### **13. El poder constituyente y el poder constituido**

Como se ha venido señalando a lo largo del presente trabajo, el proceso legislativo parte de una necesidad social, esta es la que le da sentido a su realización, pues es el medio constitucional por medio del cual se pueden crear o modificar leyes que contribuyan a mejorar la convivencia social.

En este sentido me parece pertinente abordar conceptos como: poder constituyente y poder constituido, el primero de estos puede ser definido como:

El poder constituyente puede sostenerse que es la potencia originaria, extraordinaria y autónoma del cuerpo político de una sociedad que dicta las normas fundamentales para la organización y funcionamiento de su convivencia política y jurídica, pudiendo sustentar o cancelar la Constitución en su pretensión de validez. Esta potestad es la suprema capacidad y dominio del pueblo sobre sí mismo al darse por su propia voluntad una organización política y un ordenamiento jurídico. (Viamonte, 1957, como se citó en Nogueira, 2009, apartado 2, p. 232)

La manifestación de la voluntad del poder constituyente en relación con el proceso legislativo se puede observar en lo que señalan los siguientes numerales constitucionales:

El primero de estos, al establecer que:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. (CPEUM, 2021, art.39)

Como se desprende, el poder constituyente, es decir, el pueblo, es la fuente de todo poder público, ejemplo de ello, con relación a los miembros del Poder Legislativo, es que parte de estos ellos son electos por mayoría relativa, por otro lado, se debe reiterar que las decisiones que sean tomadas por los integrantes del Poder

Legislativo, al igual que cualquiera que provenga de un individuo que detente poder público, debe ser en pro del pueblo.

En este tenor, otro de los numerales de la Constitución expresa:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. (CPEUM, 2021, art. 40)

De lo antes citado, retomo el término representativa, ya que este se materializa, en lo referente al Poder Legislativo, a través de los diputados y senadores, quienes, grosso modo, son representantes de la ciudadanía en las decisiones del país, cuyo cargo es resultado de elecciones libres, lo cual contribuye a la democracia, es decir, a garantizar el poder del pueblo.

Finalmente, la misma constitución expresa “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión” (CPEUM, 2021, art. 41, párr. 1), siendo el Poder Legislativo uno de los tres poderes que dan origen a los referidos Poderes de la Unión.

Todo lo anterior reitera el origen legítimo y constitucional del Poder Legislativo y de la principal función de este, es decir, legislar; por ello me atrevo a afirmar que términos como pueblo y proceso legislativo son inseparables.

En suma, lo antes expuesto da como resultado que el Poder Legislativo sea un poder constituido, debiendo entenderse este último concepto como “Un poder otorgado por el poder constituyente, depositado en sujetos que sustentan su actuación en su previsión constitucional” (Nogueira, 2009, p. 231).

En resumen, el Poder Legislativo es, por excelencia, “El poder constituyente derivado, o de reforma constitucional, en un poder constituido, un poder creado y

regulado por la Constitución, que tiene limitaciones formales y materiales que la misma establece” (Nogueira, 2009, p. 239)

#### **14. El control de convencionalidad en el proceso legislativo**

La labor de legislar implica compromiso con el pueblo, preparación y conocimientos amplios sobre el tema a tratar, así como del marco normativo aplicable, teniendo siempre presente que cada una de las leyes o decretos que emanen del Poder Legislativo deben ser acordes al orden jurídico constitucional y convencional del que México es parte.

En este sentido resulta evidente la importancia del llamado *control de convencionalidad*, término que puede ser definido como:

La herramienta que permite a los Estados concretar la obligación de garantía de los derechos humanos en el ámbito interno, a través de la verificación de la conformidad de las normas y prácticas nacionales, con la Convención Americana de los Derechos Humanos y su jurisprudencia. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2019, p.3)

Si bien, la aplicación del control de convencionalidad es una obligación para todos los órganos jurisdiccionales que se encargan de la aplicación del derecho, también los miembros del Poder Legislativo lo deben tener como pilar fundamental en su toma de decisiones, pues la tarea que realizan es sumamente importante, las leyes que sean creadas o modificadas a través del proceso legislativo deben entrañar respeto, promoción, reconocimiento y garantía a los derechos humanos de los gobernados.

Lo anterior, en virtud de que, al tener leyes bien hechas, con un apego profundo a los derechos humanos reconocidos a nivel constitucional y convencional, México puede lograr mayor avance en materia no solo de derechos humanos, sino en temas de justicia, gobernabilidad y democracia.

En suma, esto lograría que México sea visto a nivel internacional como un Estado de Derecho sólido, garante de los derechos humanos de sus gobernados, pero sobre todo implicaría que la aplicación de las leyes o decretos que partan de una visión garantista alcancen su fin último, es decir, mejorar la convivencia social. lograr el bien común y no atentar contra la dignidad humana.

### **15. El proceso legislativo desde la perspectiva sociológica**

Sin duda, el proceso legislativo constituye un pilar fundamental en el funcionamiento de una sociedad, y es que la creación de leyes contribuye al fortalecimiento del Estado de Derecho, empero, para que esto sea posible, la creación de dichas leyes debe ser congruente con las necesidades de la población y por supuesto con el orden jurídico nacional e internacional del que México sea parte.

Si bien es cierto, aunque el tema de proceso legislativo nos remite necesariamente al ámbito jurídico, no se debe olvidar que es el ámbito social el que lo antecede, por ello se considera que:

Desde la perspectiva de la sociología jurídica, la ley se constituye en un instrumento para plasmar las decisiones políticas de los Estados, dando respuesta a situaciones que demandan su intervención; serán aquellos grupos sociales que detentan el poder, los encargados de subrayar en el ordenamiento legal, los intereses y valores imperantes en un contexto histórico y social determinado. (Organización de Estados Americanos, s.f.)

De lo anterior se desprende que, atendiendo a la realidad jurídico social que se viva en un lugar y tiempo determinado, quienes detenten el poder para intervenir en la creación de normatividad que contribuya a la solución de las demandas y problemáticas de la población, deberán recurrir al proceso legislativo para tales propósitos, pues es solo a través de este proceso que el texto constitucional faculta

a los miembros del poder estatal para crear o modificar nuevas leyes que favorezcan a la sociedad en general.

Es importante diferenciar entre los sujetos que pueden plantear la iniciativa de creación de ley y aquellos que llevaran a cabo el proceso legislativo para su formación, para el caso de México, lo anterior se puede identificar dentro del texto constitucional en los siguientes términos:

El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;
- III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y
- IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes. (CPEUM, 2021, art. 71).

Como se observa, el numeral anterior establece quienes gozan del derecho de iniciar leyes, un punto a destacar es que, si bien el texto constitucional faculta a sujetos que detentan un claro poder en el tema político como son: diputados, senadores y, por supuesto, el presidente de la República, también concede este derecho a los ciudadanos, siempre y cuando cumplan con el requisito que el mismo numeral establece, esto se dio, según indica el Sistema de Información Legislativa (SIL), a partir de la Reforma Político-Electoral del 2014, a través de la cual se reguló constitucionalmente la participación de los ciudadanos en la presentación de iniciativas de ley, ante el Poder Legislativo, dando origen a lo que se conoce como iniciativa ciudadana (Sistema de Información Legislativa, 2018).

Me parece importante lo anterior porque, aunque los ciudadanos gozan del derecho a iniciar leyes, no intervienen de manera directa en el proceso legislativo, ya que son sus representantes, es decir, los diputados, en conjunto con los senadores y el Presidente de la República, quienes realizan esta tarea, es aquí donde yace la diferencia entre los sujetos que pueden iniciar leyes y aquellos que llevan a cabo el proceso legislativo interviniendo de manera directa.

Sin duda, hablar de proceso legislativo, es hablar de derecho, y es que “uno de sus temas principales habrá de consistir en el examen de la repercusión de las normas jurídicas sobre la sociedad” (García, 2007, p. 1). La creación de leyes es una tarea fundamental para adecuarse al devenir social e histórico que enfrenta la población de un Estado, pero lo es más aun, que dichas leyes sean eficientes, es decir, que cumplan con los propósitos para los cuales fueron creadas.

Lo anterior se debe puntualizar, ya que a pesar de que México es un país con un amplio cuerpo normativo, también lo es que muchas de las leyes que integran dicha normatividad no son aplicadas y lo único que hacen es convertirse en letra muerta, aunque en ellas se hayan planteado propósitos útiles que beneficien a la población.

Cabe decir, que este es uno de los principales retos que enfrenta el proceso legislativo, que sus productos, es decir, las leyes que sean aprobadas y entren en vigor, sean aplicadas de forma correcta, esto no es tarea fácil, pues para ello se debe trabajar en la formación de los servidores y funcionarios públicos que tienen en su poder la aplicación de los textos normativos.

De lo anterior se desprende la responsabilidad conjunta que tiene cada uno de los Poderes del Estado para lograr una adecuada creación y aplicación de la ley, pues si bien el Poder Legislativo es el encargado de la creación o modificación de leyes, el Ejecutivo juega un papel decisivo en este tema y, claro, en la conducción del país, administración y ejecución de leyes, decretos y políticas públicas, en suma, tenemos el poder judicial en quien recae la aplicación de dichas leyes, en mi opinión es este quien las materializa, de ahí su trascendencia.

Ahora bien, en lo referente al Poder Legislativo, se debe tener presente que:

El Congreso General tiene como la principal tarea que deben realizar los diputados y senadores, la relativa a legislar, lo cual implica por una parte la presentación de propuestas para crear, reformar, derogar o abrogar disposiciones de carácter jurídico que se estiman necesarios para una mejor convivencia social. Esta función no se agota con la simple presentación de iniciativas, sino por el contrario, da origen

al trabajo de mayor relevancia al interior de cada una de las cámaras, que es precisamente el estudio, discusión y resolución en el trabajo de las comisiones legislativas, lo que permite al Pleno de la Asamblea, poder pronunciarse a favor o en contra de las propuestas sometidas a deliberación, contando con elementos técnicos suficientes para que la decisión que se adopte sea en lo posible la más conveniente y adecuada. (Beltrones et al, 2010, p. 1)

Como se observa, la labor de cada uno de los miembros del Congreso General tiene especial relevancia, puesto que requiere conocimiento de diversos temas respecto de los cuales se va a legislar y sobre todo de las necesidades de los ciudadanos, ya que solo así se pueden proponer soluciones que sean eficientes, con esto no quiero decir que forzosamente tengan que, por ejemplo, haber vivido carencias extremas para poder proponer leyes que busquen mejores oportunidades de vida para las personas, pero sí que tengan empatía con la gente y que observen a conciencia qué es lo que el pueblo demanda y requiere. Necesitan una visión clara, realista y pragmática para atender las exigencias sociales.

Otro punto que me parece importante abordar es que la creación de leyes busca una mejor convivencia social, a esto agrego el bien común y por supuesto, reconocimiento, respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos a nivel constitucional y convencional.

Por todo lo anterior, se concluye que el proceso legislativo es el medio a través del cual el poder del Estado busca solucionar los desafíos que su pueblo, y él mismo, enfrentan. Es preciso decir que, el proceso legislativo, bien realizado, entraña un estudio y análisis social exhaustivo, ya que cuando se legisla por meros intereses políticos se tienen como resultado leyes carentes de un sentido social.

## **16. El proceso legislativo como regulador social**

Como ya lo he venido mencionando a lo largo del presente trabajo, el proceso legislativo es el medio para obtener como resultado una nueva ley o decreto, o bien, la modificación de alguna ya vigente, para atender a las problemáticas existentes.

La realidad jurídico-social que vive la población de un lugar determinado, por ejemplo, México, da pie a que los integrantes del Poder Legislativo analicen cuáles son las fallas y necesidades del orden jurídico y de la misma sociedad, es decir, qué está pasando y sobre todo qué se debe hacer para mejorar dicha realidad.

Podemos comparar, en un inicio, el proceso legislativo con el método científico, puesto que en ambos se parte de la observación para posteriormente realizar el planteamiento del problema, el cual se ve reflejado en la exposición de motivos de las leyes.

Una vez identificado el problema, se comienza a estudiar el marco normativo aplicable, identificando sus deficiencias, lagunas o la ausencia de una ley que regule de manera específica dicho tema, es ahí donde se comienza a estructurar la propuesta, la cual se va perfeccionando gracias al estudio sobre el tema.

Al momento de plantear la creación o modificación de una ley se debe tener presente la necesidad e idoneidad de esta, la factibilidad de su aplicación y, principalmente, cuáles van a ser los beneficios que provoque, además, por supuesto, de que sea coherente con el marco constitucional y convencional del que México forma parte.

Tal parece que estos son aspectos que, muchas veces no se toman en cuenta de manera adecuada, ya que suele verse a la creación o modificación de leyes como una estrategia política para “justificar” el trabajo que se realiza en el congreso o para ganar la simpatía de las personas, a las que se ve como futuros votantes y no como seres humanos con necesidades que deben ser atendidas a la luz de los derechos humanos y no a la de intereses políticos.

Lo anterior, se menciona porque muchas de las iniciativas de creación o modificación de leyes que han sido planteadas e incluso aprobadas, suelen ser criticadas por lo que en ellas se propone, ya que más que tratar de contribuir a la regulación social para alcanzar el bien común y garantizar la dignidad de las personas, parece ser que buscan crear un desequilibrio social.

Muestra de lo anterior es el proyecto de dictamen de Ley para la Regulación de Cannabis, que reglamenta su uso lúdico, al permitir la posesión y traslado de hasta 28 gramos al considerar que se trata de una “cantidad prudente”, es decir, se planteó un aumento en el gramaje, ya que anteriormente solo se permitía la posesión de hasta 5 gramos (MILENIO, 2020).

El debate en torno a lo antes referido se da a partir de las siguientes perspectivas: por un lado, aquellos que consideran que el permitir el uso lúdico de la marihuana va a contribuir a evitar la discriminación que sufren sus consumidores, además de reducir el problema del narcotráfico y generar ingresos al Estado, puesto que también se propone “aplicar un impuesto especial” para este “producto” (El Comercio, 2020).

Y, la segunda perspectiva, la que argumenta que permitir el uso lúdico de la marihuana va a contribuir al aumento del deterioro social, poniendo al alcance de todos una droga que, como cualquier sustancia de este tipo, lo único que hace es dañar el organismo humano.

En suma, no se debe olvidar que el consumir cualquier tipo de droga predispone a las personas a cometer conductas antisociales, e incluso delitos, ya que no se encuentran en pleno uso de sus facultades mentales, esto traería como una posible consecuencia que aumente la inseguridad y problemas sociales.

Aprobar el uso de la marihuana con fines lúdicos, en una sociedad con altos índices de violencia y un bajo nivel de educación, resulta muy poco acertado, en lugar de

plantear este tipo de propuestas se debería trabajar en otras que busquen incentivar el espíritu emprendedor, creativo e intelectual de los jóvenes mexicanos, así como apoyar iniciativas que puedan mejorar la vida en sociedad, sumando en temas de educación, seguridad social, medio ambiente sano, es decir, iniciativas que favorezcan, verdaderamente, el respeto, promoción y garantía de los derechos humanos.

No obstante, otra iniciativa que ha causado polémica es la que propone prohibir que los productos de comida o bebidas alcohólicas tengan en sus empaques dibujos animados, celebridades, deportistas, animaciones o personajes infantiles, que inciten al consumo de dichos productos considerados perjudiciales para la salud (Argonmexico, 2020).

Lo anterior, fue consecuencia de observar la mala alimentación que llevan los mexicanos, lo cual deriva en problemas de salud como la obesidad, hipertensión, diabetes, etc., mismas que deben ser atendidas por las instituciones de salud, muchas de ellas del sector público, lo que genera costos para el Estado.

Existen diversos datos que confirman lo antes señalado, como, por ejemplo, que:

En México siete de cada diez adultos, cuatro de cada diez adolescentes y uno de cada tres niños presentan sobrepeso u obesidad, por lo que se considera un grave problema de salud pública.

Se estima que 90 por ciento de los casos de diabetes mellitus tipo 2 son atribuibles al sobrepeso y la obesidad. Actualmente esta enfermedad se ubica como la primera causa de muerte entre la población mexicana. (Secretaría de Salud, 2018)

Ante esta problemática, se decidió tomar acción para reducir el consumo de alimentos no nutritivos y perjudiciales para la salud, fue así como surgió la Norma Oficial Mexicana NOM-051 que modifica y hace más estricto el etiquetado de los alimentos procesados y las bebidas no alcohólicas preenvasadas, dicha norma entró en vigor el primero de octubre de dos mil veinte (Forbes, 2020)

Los principales objetivos de la NOM-051 son:

- 1) Proporcionar información más clara sobre el contenido nutricional del producto que se pretende consumir;
- 2) Reducir el consumo de productos poco saludables;
- 3) Evitar que se utilicen personajes que inviten al consumo de estos productos;
- 5) Contribuir a mejorar la salud de la sociedad mexicana.

Por otro lado, esta norma también trajo consigo desventajas para las empresas dedicadas a la elaboración de este tipo de productos, ya que con las prohibiciones que establece la NOM-051 se están limitando sus estrategias de publicidad, esto, al impedir que puedan hacer uso de personajes animados o celebridades para persuadir al consumo de sus productos, lo cual les estaría generando un perjuicio.

A pesar de los argumentos en contra del contenido de la NOM-051, su obligatoriedad ya es un hecho pues, como lo referí anteriormente, entró en vigor a partir del 1 de octubre de 2020. Ahora bien, los posibles beneficios que deriven de su entrada en vigor se observaran en cierto lapso, ya que se podrán realizar estudios que reflejen si hubo una disminución en los casos de personas que padezcan algún problema de salud causado por una mala alimentación; si, por el contrario, el número de casos sigue con la misma tendencia, o peor aún, si hubo algún incremento.

Finalmente, me parece interesante mencionar la reforma publicada el 19 de febrero de 2021 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), por medio de la cual se reformaron los siguientes ordenamientos:

Se reforma y adiciona el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General en materia de Delitos Electorales, de la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, del Código Penal Federal, de la Ley General de Salud, de La

Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada y de la Ley de Vías Generales De Comunicación. (DOF, 19/02/2021)

El contenido de la reforma anterior se puede resumir en que se incrementó el número de delitos en los que debe operar la prisión preventiva oficiosa, con esto se busca castigar de manera más severa a quienes incurran en delitos graves que afecten la tranquilidad y bien común de la sociedad.

Los delitos que fueron incluidos dentro del catálogo de los que ameritan la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa son:

Uso de programas sociales con fines electorales, Robo de hidrocarburos, Corrupción, Abuso o violencia sexual contra menores, Delincuencia organizada, Homicidio doloso, Femicidio, Violación, Secuestro, Trata de personas, Robo a casa habitación, Enriquecimiento ilícito, Robo al transporte de carga, Desaparición forzada, incluida la cometida por particulares, Delitos cometidos con armas y explosivos, Delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas, y Delitos de carácter grave que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de salud. (UNOTV.COM, 2020)

La reforma en comento evidencia un sistema de justicia penal deficiente, que sigue favoreciendo el uso excesivo y abusivo de la medida cautelar más gravosa a los derechos de los imputados, los cuales se encuentran consagrados a nivel constitucional y convencional.

Lo anterior es consecuencia de la mala práctica legislativa que considera que con el aumento de penas se va a favorecer la impartición de justicia y se va a reducir la comisión de delitos, cuando lo único que hace este tipo de prácticas es que el Estado Mexicano retroceda en temas de justicia penal y derechos humanos, reflejando deficiencias políticas y democráticas, ya que un Estado no puede ser considerado democrático sino es respetuoso de los derechos humanos.

Como se observa, las consecuencias que trae una reforma son sumamente relevantes, porque el contenido de estas reformas pasa a formar parte del derecho interno de un Estado y este derecho proyecta una imagen a nivel internacional del grado de avance que tiene dicho Estado en materia de derechos humanos, lo cual también influye para que sea, o no, considerado como un país desarrollado.

### **17. El dilema de la Democracia Liberal de Alexis de Tocqueville y la eficiencia del Poder Legislativo**

En la obra de Alexis de Tocqueville; sociólogo, historiador y politólogo; se escribe sobre la preponderancia de la democracia y los impactos que esta tiene en la formación de instituciones que dan cabida a nuevos conceptos para entender con mayor profundidad la dimensión práctico-filosófica de las formas de gobierno y la composición de esta con relación a la realidad y a la democracia moderna.

Citando a Alexis de Tocqueville; encontramos que su pensamiento se centra en la composición de la democracia más allá del mero aspecto político.

Confieso que en América he visto más que América. Busqué en ella una imagen de la democracia misma, de sus tendencias, de su carácter, de sus prejuicios, de sus pasiones. He querido conocerla para saber lo que debemos esperar o temer de ella. (Ros, 2001, p. 122)

El verdadero asunto que le importaba Tocqueville era, sin duda alguna, la democracia y ésta la estudia a través de diversos enfoques, pues considera que para poder comprenderla debe existir una reflexión permanente que trasciende a los conceptos sociopolíticos e históricos. Hace una crítica esencial sobre los fundamentos normativos de nuestra concepción de la democracia; pone en tela de juicio la concepción que tenemos de la modernidad a través de las instituciones

democráticas y el pensamiento de este importante autor se centra esencialmente en considerar al hecho democrático.

Al respecto cabe señalar que este es el pensamiento central de su obra; entender al hecho democrático, su origen, su concepción, sus implicaciones; y la forma en que trasciende hacia lo social; es digno de mencionar la contraposición que realiza al hecho industrial que pondera Augusto Comte, o al hecho capitalista de Marx.

Alexis de Tocqueville aborda la condición moderna de la democracia a través de un aspecto que da pie a los grandes debates que han reinado durante el siglo XIX, el siglo XX y el presente siglo Y que muy posiblemente guiara los debates de las décadas por venir; pues sin duda alguna la democracia, al ser esa forma entendimiento social que evoluciona por sí misma, a través de las instituciones sólidas que consolida; estará sujeta a debates subsecuentes a fin de encontrar caminos más llevaderos por donde transitan los interés colectivos.

Sin embargo, Tocqueville aporta un enfoque y un análisis sumamente novedoso e innovador para su época; nos referimos al enfoque sociológico de la democracia; que, como veremos, da pie al tema en comento puesto que sienta las bases del ejercicio republicano y democrático de legislar.

Hemos decidido hacer el análisis pertinente del pensamiento de Tocqueville, por considerar que sus amplias aportaciones sientan las bases de lo que ahora conocemos y ubicamos como el derecho social, Enmarcado en el derecho público; y que da pie sin duda alguna, a los planteamientos esenciales de los ahora conocidos como derechos económicos sociales culturales y ambientales (DESCA); englobados todos en una protección suprema de derechos humanos y en la búsqueda constante de los mecanismos que garanticen estos, su cumplimiento; y su acción.

En la obra de Alexis de Tocqueville encontraremos que el objetivo central es fundamentalmente político lo cual permite tener una intención completamente teórica sobre el conocimiento de la democracia y el vínculo estrecho que mantiene con el interés de formar mejores seres humanos. Cuando descubrimos el pensamiento de Tocqueville nos damos cuenta de que él propone la innovación de una ciencia política, es decir una nueva corriente para un mundo completamente nuevo, sugiriendo que “se debe instruir la democracia, regular sus movimientos y sustituir, poco a poco, sus ciegos instintos por el conocimiento de sus verdaderos intereses” (Ros, 2001, p. 123).

### **17.1 La aportación de Tocqueville a la democracia.**

Es importante señalar los motivos que nos han llevado a estudiar el pensamiento de Alexis de Tocqueville, para clarificar nuestro trabajo de investigación sobre la eficiencia del Poder Legislativo. Cabe señalar que los principios de este pensador francés han dado pie a múltiples formas de comprender la realidad social. Y ya va implícita la permanente posibilidad de que esa realidad social sea siempre nueva, renovada y el eje central de esa renovación sería esencialmente el avance de la democracia, entendida ésta en beneficio del desarrollo ético, moral, y cultural de los hombres.

Este ejercicio de mejora de la democracia se clarifica a través de la dimensión política brindando, como sugiere Tocqueville, educación política para que los ciudadanos conozcan de las virtudes y defectos de una nueva realidad democrática en la que se comparten los principios filosóficos y se pongan a prueba los valores sociales existentes como base para la transformación social.

Es de ese modo que el pensamiento de Tocqueville permite clarificar con mayor contundencia a la misión que tiene la ciencia política y la ciencia jurídica de perfeccionar la democracia en la que se desarrolla la función legislativa, que, como ya lo hemos dicho anteriormente, es el quehacer que realizan las y los legisladores,

lo que permite el equilibrio de poderes y el fortalecimiento de un marco democrático que lleve a buen puerto los valores con los que convive la ciudadanía y los demás individuos que conforman un Estado.

Este interés de educar en democracia y de ir más allá de lo meramente político y lo estrictamente jurídico, colocando claves esenciales en la democracia para que se estrechen fundamentalmente los principios de renovación moral que son base de uno de los constructos sociales más importantes, como lo es la cultura y la democracia.

Tocqueville; establece, sin embargo, un principio que resulta revelador, conocido como “paradoja de Tocqueville”; en el que existe una relación inversamente proporcional al avance y el desarrollo con los niveles de frustración o inconformidad que hay en la sociedad.

Esa es la razón preponderante por la cual el principio de Alexis de Tocqueville enmarca la actividad que se está llevando a cabo actualmente en el Poder Legislativo mexicano; con relación al bienestar o la satisfacción de la sociedad.

Es decir, el avance democrático que puede irse ganando a través de los procesos democráticos y legislativos es inversamente proporcional al nivel de frustración, de desinterés o de enojo que puede existir en la sociedad mexicana.

Es bien sabido que una circunstancia pandémica como la que estamos enfrentando, ha venido a cambiar estructuras sociales, políticas, jurídicas que antes parecían intocables; ahora es menester preguntarnos si el avance democrático está dando sus verdaderos logros, o está cayendo en esta paradoja de Tocqueville, donde a mayor avance democrático, mayor frustración puede existir dentro de la ciudadanía o mayor desinterés.

De ser así, esto nos estaría llevando a una discusión todavía más profunda sobre el trabajo y el quehacer legislativo, pues las tareas que se estarán desempeñando no cumplirían con la misión objetiva de dar paso a formas más plenas de convivencia, sino que, mientras haya un avance democrático, medido tal vez por la eficiencia en las asistencias legislativas, la participación en tribuna, la aprobación de leyes, la propuesta de iniciativas, las comisiones de acuerdo que se lleven al interior del Poder Legislativo; el abordaje de temas esenciales a través de principios básicos; no significa que la ciudadanía esté conforme y completamente de acuerdo en continuar con ciertos mecanismos que han limitado la plena participación de sectores antes negados y que ahora siguen siendo maltratados a fin de poder dar voz y voto, es decir, representación a quien históricamente no ha sido parte de la evolución y el desarrollo social.

Es por lo que se ha considerado este pensamiento como algo importante, puesto que permite conceptualizar a la democracia bajo otros aspectos de análisis, para dar pie a una nueva interpretación en lo que pueda ser considerado como crítica progresista o bien la que inserte valores humanos que fortalezcan a la comunidad.

El pensamiento de Alexis de Tocqueville permite un enfoque diferente, puesto que el Poder Legislativo ha sido constantemente señalado por su incumplimiento en materia de resultados efectivos, amén de que proporciona equilibrio de los poderes y representa la polaridad social, ha tenido un retroceso importante en cuanto a la percepción ciudadana del trabajo y los resultados.

Sirve entonces el pensamiento de Tocqueville para tener mayores herramientas en el proceso de conceptualizar una democracia con mayores posibilidades, y también mayores duros que permitan combatir los males democráticos, y afianzar los principios que dan vida a la libre discusión de las ideas, al debate y a la construcción de elementos de valor que fortalezcan la salud y la participación de una sociedad que construye sus propias instituciones, pero también le da la vida a nuevas formas de pensamiento, acordes a nuevas realidades.

Si bien es cierto, el pensamiento de Tocqueville abre posibilidades para la tarea filosófica y política de tener mayor precisión en el proceso de entender la evolución de la democracia, entendiéndose ésta como la raíz o la esencia de la República; misma que ha sido renovada por el Poder Legislativo, ya que se desempeña en favor de la sociedad. Durante este proceso basaremos muchos de las concepciones ya establecidas para comprender con una nueva dirección la tendencia normativa necesaria para el perfeccionamiento moral de los hombres, entendiendo desde sus fundamentos lo que podemos esperar o temer de la propia democracia.

Ciertamente será materia de otro análisis el conocer y determinar los costos que implica la democracia para una sociedad como la nuestra, el mantenimiento de sus representantes y la consolidación de estructuras cada día más discutibles en cuanto a su función y también en cuanto a su contenido.

Consideramos que ha llegado el momento de dar paso a un Estado Constitucional en el que el orden y el respeto a la ley sean una constante, y esencialmente puedan contribuir a que cada ser humano encuentre su camino de virtud para que, de esta manera, logre tener un entorno también virtuoso, y que bajo los principios del diálogo, el pacifismo, el bienestar, la solidaridad, y el entendimiento se pueden construir acuerdos desde lo social y sean validados a través del proceso legislativo.

#### **18. Eficiencia legislativa, un descontento social.**

Cierto es que desde 1980, se garantiza en la legislación mexicana el derecho a la información; mismo que ha venido perfeccionándose a través de los años hasta llegar a consolidar un esquema completo que incluye legislación, un órgano constitucional autónomo; Institutos de Transparencia en todo el país; así como el establecimiento de normas actividades específicas que obliga a la autoridad a comprometerse con la información pública y hacerla del conocimiento oportuno, sin cortapisas; cuidando y velando por este derecho fundamental.

Le evolución que ha tenido este derecho y para los fines que interesan este trabajo de investigación podemos destacar que dentro del portal oficial de la Cámara de Diputados se maneja el Sistema de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL); qué es un sistema digital en donde se establecen todas las características de la legislatura en turno adicional, aparecen las composiciones de la misma así como le estructura en las que está dividido y construida la legislatura conforme a la integración y participación de las y los diputados.

Lo cierto es que esta plataforma establece de manera digital algunos importantes vínculos que contienen información de gran valor para conocer de primera mano la conformación de la legislatura; sin embargo no deja de ser únicamente eso, un portal de información en donde si bien se pone el alcance de la ciudadanía, no brinda la herramienta suficiente para evaluar el desempeño de las diputadas y los diputados; al decir esto, es porque si analizamos que no existe un mecanismo asertivo y concreto donde me dio únicamente la labor que realiza el legislador hacia la sociedad.

Es importante destacar que este derecho puede marcarse dentro de los estándares mínimos de aseguramiento para la defensa y garantía del derecho a la información; sin embargo nuevamente queda a interés y arbitrio del ciudadano, el poder acceder a este tipo de información; es decir si el ciudadano está interesado en conocer información de las y los diputados, evidentemente tiene que acudir al portal digital, para buscar la información requerida; ojos de una solicitud esta, está siendo garantizada. Sin embargo, el punto central de esta discusión es que no se cuenta con una herramienta de información, sin la necesidad de que el ciudadano acuda directamente al portal; es decir el ciudadano necesita manifestar el interés de poder conocer la información; no así de la autoridad, la obligación de informar.

Es por lo que consideramos que esta herramienta, aún es deficiente para cumplir con el objetivo de informar de manera inmediata y pronta, no solamente a petición

de parte sino como una obligación de los legisladores mantener en permanente conocimiento de sus actividades, a los ciudadanos que los eligieron.

En palabras de Jorge Herrera Martínez, Diputado integrante de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión “tiene como objetivo proporcionar a los diputados y a la sociedad en general las herramientas que le permitan acceder con toda oportunidad a la información acontecida al momento en el Pleno, documentación y acceso a bancos de datos parlamentarios.” (Herrera como se citó en Cámara de Senadores, 2011)

La herramienta es de fácil manejo para cualquier ciudadano con acceso a un dispositivo inteligente e internet, me atrevo a decir que cumple con información básica sobre la Cámara, pero ha sido insuficiente para subsanar esta exigencia social, con un mundo creciente en redes sociales, por más herramientas digitales que se inventen si no se les realiza una correcta campaña mediática manejada por expertos en marketing digital, no tendrán el alcance esperado, y es aquí lo que nos lleva a nuestra segunda problemática y a consideración, la más importante.

Se conoce que la sociedad necesita y exige una correcta rendición de cuentas, y esta necesidad no es para nada nueva, por años se ha arraigado este desconocimiento por parte de la sociedad en cuanto a que tanto el congreso infiera o no en nuestras vidas, se ha generalizado la costumbre *vox populi* de que el político mexicano solo trabaja para su beneficio; creando por consiguiente el desinterés y repudio por parte de algunos ciudadanos quienes consideran que dicha información y cargos públicos son inalcanzables para el ciudadano en general.

Adicional a esto, nos hemos percatado que el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, al consultarle sobre información del desempeño parlamentario, remite a una página oficial del Gobierno Federal, <http://fomentocivico.segob.gob.mx/es/FomentoCivico/ENCUP>, donde precisamente encontramos un cuestionario realizado a la población, sobre la satisfacción que del

trabajo legislativo, además de información de índole política, para conocer el interés o no, que muestra la ciudadanía en temas políticos y de actualidad.

Es un cuestionario amplio en cuanto a las preguntas y también contiene información valiosa, que, de ser utilizada adecuadamente, puede orientar políticas públicas para fortalecer el ejercicio democrático en la ciudadanía.

Este cuestionario, es denominado Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); mismo que se ha realizado solamente en 5 ocasiones, en el 2001; 2003; 2005; 2008 y; 2012.

El último ejercicio de esta encuesta se realizó hace 10 años; es decir, sólo a manera de ejercicio comparativo; ya se hicieron dos renovaciones, desde entonces del Titular del Poder Legislativo y de tres procesos en la renovación de legislaturas federales.

Dicha encuesta como su nombre lo indica, tiene como fin el medir la desconfianza, conocimiento de la sociedad en el ambiente político, para el caso, se resaltarán en forma de tablas de contenido los resultados que sustentan lo ya dicho.

Se considera vital el poder medir la efectividad de quienes realizan la labor legislativa; además de qué es fundamental conocer la percepción de la ciudadanía respecto a uno de los poderes más importantes, por naturaleza y trascendencia de las decisiones que se toman al interior de este máximo cuerpo colegiado. Y aparte si el ciudadano no cuenta con herramientas para medir la efectividad, el trabajo desarrollado, la participación y el desempeño de los legisladores, entonces el ciudadano no tiene, La perspectiva ideal para poder participar con toda firmeza y solidez en la vida democrática del país.

Es lamentable que un ejercicio de esta naturaleza no se haya repetido con mayor frecuencia y arroje resultados que sean del conocimiento general; esto demuestra el desinterés por parte de la autoridad legislativa, así como de la autoridad encargada de suministrar información respecto al desempeño de la actividad legislativa, incrementar el nivel de participación política y la cultura cívica que debe tener todo mexicano.

Al no contar con instrumentos de valor que le permiten el ciudadano conocer la realidad del país a través de cifras y datos reales y fidedignos; entramos entonces en el ejercicio perverso, de garantizar en el papel de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho a la información; pero en la práctica dista mucho de qué esa información llegue a los usuarios finales.

En otro análisis, es obsoleto mantener un derecho vigente en un precepto constitucional cuando no se cuentan con los instrumentos adecuados para que éste se haga efectivo; estamos en presencia no sólo de una violación a los derechos fundamentales como lo es el derecho a la información, que permita la libre determinación de las ideas; sino en un absurdo jurídico, pues los legisladores que tienen la facultad de poder implementar una norma, o ley que determine la obligatoriedad para que la información sea conocida; no han mostrado el interés de qué ésta pueda clarificar si será a través de mecanismos reales, tecnológicos y de gran ayuda, que la ciudadanía se informe, conozca, y tenga más elementos para participar en política.

Se deja aquí una muestra, si no sirve para ilustrar el ejercicio que se ha realizado a través del ENCUP; para que sirva de base también para que futuras investigaciones tengan un punto de partida.

En el ejercicio estadístico; a los ciudadanos se le ha pedido que en una escala de calificación de 0 a 10 donde 0 es nada y 10 es mucho, mencionen qué tanto confían en los diputados.

Tabla 5

Tipo de Respuesta	Muestral	Expandida	Porcentaje
0	428	8,763,835	11.41
1	144	2,950,046	3.84
2	177	3,572,632	4.65
3	218	4,468,925	5.82
4	239	4,893,949	6.37
5	732	14,987,963	19.52
6	583	11,946,195	15.56
7	598	12,246,562	15.95
8	359	7,351,572	9.58
9	140	2,871,710	3.74
10	82	1,678,358	2.19
NC	51	1,044,066	1.36
Total	3,750	76,775,814	100.00

Fuente: ENCUP, 2012, p.17.

Como última muestra a mencionar, dentro la misma ENCUP, a los ciudadanos se les ha preguntado que, a partir de su opinión, al momento de elaborar las leyes que consideran se toma en cuenta por parte de los diputados.

Tabla 6

Tipo de Respuesta	Muestral	Expandida	Porcentaje
Los intereses de la población	531	10,867,160	14.15
Los intereses de sus partidos	1,364	27,916,065	36.36
Los intereses del Presidente	511	10,455,722	13.62
Sus propios intereses	1,151	23,564,292	30.69
Todas	128	2,629,398	3.42
Ninguna	42	857,122	1.12
Los intereses de las empresas	2	39,171	0.05
Los intereses de la clase alta	1	20,530	0.03
No contesta	21	426,352	0.56
Total	3,750	76,775,814	100.00

Fuente: ENCUP, 2012, p. 21.

Al poder observar el resultado de solo estas dos preguntas, nos deja con una sensación inquietante, pues revela drásticamente que la sociedad no tiene la confianza suficiente en nuestro sistema legislativo, y si observamos los resultados de las cuartas encuestas anteriores, los parámetros no se mueven demasiado a los ya mostrados, es alarmante como un 30 por ciento de los encuestados piensan que la Cámara solo trabaja para sus propios intereses, esto porque el ciudadano no ha podido ver un resultado que en verdad lo beneficie, incluso cuando sí los haya en aspectos que no son tangibles y todo esto tiene una explicación.

En México ha proliferado el desinterés por conocer el proceso legislativo, por varias razones, por mencionar, cómo polémicas, la popularidad de algunos actores legislativos, y como lo hemos mencionado, las pocas herramientas digitales no tienen el alcance suficiente y ni están enfocadas en medir la eficacia del poder legislativo, todo esto porque a la actualidad en México (a nivel nacional) no existe algún método estadístico, o herramienta implementada en medir las acciones de estos actores y es que todas estas responsabilidades encomendadas al Poder Legislativo no pueden seguir sin tener una herramienta que a los ciudadanos les ayude a poder entender el alcance y poder de la ley, se entiende de antemano que dicha herramienta es muy complicada de pensar y poner en práctica, pues debe ser entendible para actores no políticos y con un reto aún mayor, se sabe que no estamos hablando de ciencias exactas, donde con alguna fórmula existen métodos de comprobación.

Este análisis permite una reflexión, más profunda; que contribuye a la deficiente cultura política y cívica que permea en nuestro país.

Es entonces momento de hablar de alguna complicidad, por perverso que parezca este término, entre autoridades y representantes de un poder público, para no incentivar correctamente el ejercicio de vinculación con la democracia y la política.

La carencia de estos mecanismos, ahora tecnológicos y al alcance de la mano del ciudadano, van en detrimento de la democracia; afectan directamente el Estado de derecho, lastiman de manera sustancial el derecho fundamental de acceso a la información y por supuesto son contrarios a los principios que soportan los mandatos constitucionales, los representantes del poder público quienes cuidan, velan y protegen los derechos esenciales.

Pese a todo esto, existen grandes esfuerzos en la República Mexicana en querer brindar herramientas que generen esa confianza en el poder legislativo, tal es el caso de Sonora, por parte de su congreso se ha buscado en fomentar la

autoevaluación de sus integrantes, dicho esfuerzo queda solicitado en el título décimo de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, el cual lleva por título “De la evaluación del desempeño y la transparencia legislativa” que en su artículo 172 dicta:

El Congreso del Estado contará con un sistema de evaluación del trabajo legislativo que tendrá por objeto dar a conocer a la población el desempeño de la legislatura, contribuyendo en la detección de necesidades y áreas de oportunidad del Congreso del Estado, a fin de propiciar su transparencia y mejora continua. (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, 2015, art. 172)

Este esfuerzo es merecedor de ser difundido como un caso de éxito, y que sienta las bases del ejercicio de medición de la efectividad del Poder Legislativo. En su único capítulo menciona que dicho sistema será integrado por un comité ciudadano de por lo menos cinco integrantes, con una duración de tres años.

Lo que oferta este sistema es:

La evaluación es una fotografía de lo que esperamos que alcance el Congreso en temas como la calidad de su trabajo legislativo, la calidad de la información que genera y de la presencia de los diputados en sus actividades esenciales. (Congreso del Estado de Sonora, 2017, p. 1)

Ahondando más sobre dicha evaluación, cabe destacar que es regida por tres indicadores, el primero de estos se encarga de la calidad del proceso legislativo, que a su vez se divide en tres apartados: el cumplimiento del proceso básico marcado por la Ley orgánica, la fundamentación de las iniciativas, y vinculación de los diputados en el proceso de conformación de las iniciativas.

El segundo de estos se nombra desempeño básico, el cual se encarga de registrar la asistencia al pleno, asistencia a comisiones, cumplimiento del código de conducta, número de leyes, decretos y acuerdos generados en un año.

Y, por último, la calidad de la información, la cual contiene la publicación del currículum de legislador, declaración 3 de 3, información sobre oficina de enlace, información de comisión actualizada, informe de sus acciones legislativas, e información de la comisión de destino de sus iniciativas (Congreso del Estado de Sonora, 2017).

De estos tres indicadores que conforman dicho sistema podemos apreciar que el Comité ha hecho su mayor esfuerzo en cualificar la eficacia de sus legisladores, ya que como se ha comentado, no es un esfuerzo sencillo de realizar, intenta abarcar los aspectos más importantes en la vida legislativa.

Sin lugar a dudas, es menester que esta discusión escale a nivel nacional, no se puede ser omiso y miope, ante la realidad que revela, existe el descontento generalizado de la ciudadanía hacia los legisladores; es una oportunidad la que se presenta, para poder establecer mecanismos institucionales efectivos, tendentes a erradicar las malas praxis en el Poder Legislativo, dotando a la ciudadanía de herramientas para poder exigir un correcto actuar, y exponer aquellos engranajes del sistema legislativo mediante una autoevaluación y una evaluación externa que cumplimente con las métricas, para así poder conformar un poder legislativo que sume de forma determinante al crecimiento de un democracia mexicana sólida.

Existe un intento, con muchas expectativas y que ha comenzado ya en América Latina, particularmente en Perú, que ha implementado un sistema para medir la eficacia del poder legislativo; denominado Proyecto de fortalecimiento del desempeño de las funciones representativa, legislativa y de control del Congreso de la República del Perú, cuyo objetivo primordial es “Fortalecer el desempeño de las funciones representativa, legislativa y de control político del Congreso de la República del Perú”. (Programa de Cooperación Hispano Peruano, 2012, p. 8)

Conociendo un poco los resultados que ha arrojado el proyecto en cuestión gracias al Informe de Evaluación de externa por parte de la Agencia Española, se destaca la Recomendación que dicha agencia se auto exhorta.

No considerar un nuevo apoyo al Congreso peruano que se base en la modalidad tradicional, es decir, de apoyo a un conjunto de resultados esperados y múltiples actividades para pretender alcanzar dichos resultados, pues se presta a la presión política y plantea una micro gestión basada en la demanda de apoyo para actividades puntuales, en su mayoría de parte de los congresistas. (Programa de Cooperación Hispano Peruano, 2012, p. 92)

## **19. Efectividad legislativa: El principal reto del Poder Legislativo**

Actualmente no existe un mecanismo de medición, para conocer preponderantemente la efectividad legislativa; los avances que se han dado en esta materia nos llevan a plantear diversas ideas que, si bien permiten acercarnos a conocer el desempeño eficaz de las y los diputados, aún se presenta un reto. El reto de saber determinar con mayor precisión el mecanismo de efectividad legislativa.

La evaluación de la efectividad legislativa es un tema que ha sido poco explorado, tanto en la literatura como en términos empíricos (Volden y Wiseman, 2009).

La efectividad legislativa será, paradójicamente, el principal desafío de la presente y futuras legislaturas; además de la ciencia del derecho y de la ciencia política, así como de otras disciplinas auxiliares que tendrán que sumar todos sus esfuerzos y todas sus bondades para poder determinar un esquema cada vez más acabado de efectividad legislativa. A parte debemos partir de conceptos interesantes y de ideas muy claras, precisamente el tener un poder legislativo que rinda cuentas y que día con día sea más transparente, garantiza uno de los síntomas más importantes de la salud democrática de una nación; México que ha venido trabajando en el perfeccionamiento de sus instituciones democráticas necesita y merece tener el

poder legislativo cada día más robusto, fundamentando su actuación en el desempeño eficaz y eficiente de cada uno de sus integrantes.

No existe actualmente, dentro del mismo Poder Legislativo, ni fuera de este, criterios objetivos y robustos que permitan medir el desempeño de los legisladores; ante esta realidad, y como parte objetiva del presente trabajo de investigación, se procederá a analizar y discutir algunos de los aspectos que se consideran esenciales,

Cabe resaltar que no son solamente los legisladores y los legisladores quienes componen el poder judicial, sino son también toda la estructura administrativa que engrosar las filas de esta institución mexicana. El Poder Legislativo recobra su importancia como poder esencial del Estado, que permite sin duda alguna, lograr el equilibrio con los demás poderes y fomentar el desarrollo y el avance de nuestro país.

La importancia del poder legislativo, no sólo se ve reflejada en la creación de normas y de leyes de carácter general y obligatorio; si no en el papel trascendental de ser un canal vinculante entre el poder ejecutivo, el poder judicial y la actividad de revisar con toda puntualidad las propuestas de ley, estudiar las posibles reformas a nuestra legislación mexicana, revisar con detenimiento y sapiencia el interés general para poder plasmarlo en el instrumento ideal que es la ley.

La trascendencia del poder legislativo encontramos también en que es precisamente ese poder que marca derrotero, es decir es una guía y un faro dentro de la nación mexicana, porque orienta los esfuerzos de toda una colectividad; sin temor a equivocarnos podemos afirmar que el poder legislativo marca el rumbo de la nación desde el aspecto del interés social, es por eso que no podemos soslayar las tareas que realiza el legislativo, como canal de comunicación con la sociedad.

Además de representar los intereses generales, trabaja en el equilibrio de poderes; fortalece el diálogo institucional y democrático; busca equilibrar las fuerzas políticas

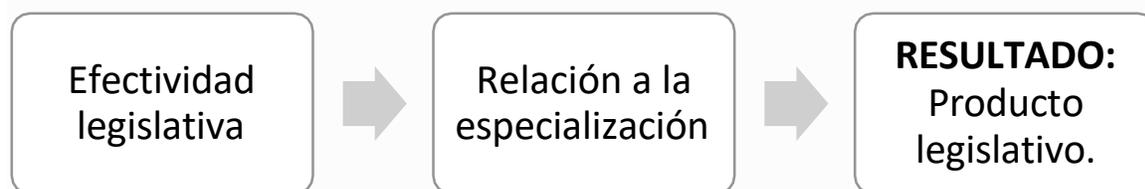
Y en todo momento evitar lo que podríamos llamar “monopolio” político es decir que la fuerza de las decisiones se siente solamente en el interés de una fuerza política, denominada de nuestro país partido político.

Es por ello que, el objetivo de este trabajo es conocer cuál es el perfil que debe tener el Poder Legislativo y también cómo puede fortalecerse dentro del ámbito democrático; no somos partidarios de la improvisación ni tampoco de las ocurrencias ni mediáticas ni políticas por ello es que hablar de un poder legislativo fuerte implica conocer su desarrollo, sus avances y sin duda alguna, los resultados que ve a la ciudadanía.

Hablar sobre la efectividad legislativa implica centrar el debate, y el análisis en la relación que guarda las capacidades institucionales con el desempeño de la función que realizan los operadores legislativos; es decir lleva una relación directa entre el nivel de especialización de los legisladores y el trabajo que ellos desempeñan; así como los productos finales que proponen para mejora de la sociedad.

Tabla 7

*Efectividad legislativa*



Fuente: Elaboración propia.

### **Las Capacidades Legislativas**

Dentro de las fortalezas que podemos encontrar en el poder legislativo mexicano es la manera estructural en que trabajan y desempeñan sus funciones acabo de saltar

que cobra importancia la estructura de trabajo; teniendo Órganos de Gobierno, que permite el fortalecimiento de la pluralidad y el equilibrio de las fuerzas participantes; es decir, al contar con órganos de autoridad y dirección que coordinan las tareas esenciales de todo el aparato legislativo y permiten la interacción política del mismo.

Los órganos de autoridad son, sin duda, el fiel reflejo del equilibrio de poderes al interior del legislativo; esto permite mayor fluidez en los acuerdos y ayuda a que el componente esencial sea el diálogo entre las fuerzas políticas existentes.

Cabe mencionar que al ser estos órganos rotativos en cuanto a la presidencia o dirección de los mismos; es decir, las diferentes fuerzas políticas que componen el poder legislativo pueden en algún momento encabezar dichos órganos y tomar también las responsabilidades que implica el mantenimiento del equilibrio y los acuerdos a los que puede llegar este Órgano deliberativo.

Otro aspecto importante, como ya lo habíamos mencionado al principio de este trabajo de investigación, es el trabajo en Comisiones; estas desarrollan su actividad conforme a la pluralidad y el ejercicio libre y democrático de la discusión de los temas coyunturales de nuestro país.

Por la riqueza de este trabajo es que se logran los esenciales acuerdos que más adelante serán punto de discusión en la asamblea plenaria; lo enriquecedor de este ejercicio es que precisamente, la discusión particular de cada asunto legislativo se torna de suma importancia porque se analiza de manera minuciosa y detallada la forma en que se habrá de acordar, redactar, Y presentar ante el pleno o los órganos de autoridad con la finalidad de que este debate se vuelva cada vez más profesional y ejerce bajo el rubro de la libertad democrática un resultado que sea cada vez más acabado.

La eficiencia y eficacia del poder legislativo va a encontrar sus puntos más importantes en las diferentes etapas y procesos que implica la tarea de legislar; es

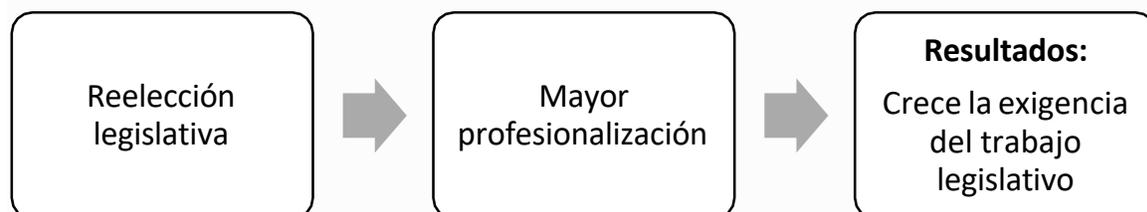
decir, cada una de las etapas que componen el proceso legislativo y más aún, el proceso de conformación de los esquemas de trabajo y el ordenamiento al interior de los cuerpos legislativos es lo que va a enriquecer y determinar la eficiencia del trabajo que se desarrolla.

Es decir, de la forma en que se conforme el Poder Legislativo, dependerá su eficacia; hay una correlación directa entre el origen de la conformación de un cuerpo legislativo y los resultados obtenidos; no hay que perder de vista que el objetivo esencial es que la ciudadanía, quien es depositario del poder soberano de la República, entienda, comprenda, y por supuesto se beneficie del trabajo de los legisladores, cuya representación obtiene gracias a la voluntad y la expresión de esta a través del voto universal, libre, secreto y directo; para la conformación de dichos Cuerpos y que sus resoluciones sean de impacto positivo para la sociedad.

Una de las virtudes con que cuenta el poder legislativo es la periodicidad en su renovación, es decir en nuestro país los diputados federales renuevan su posición cada tres años, ahora con las recientes reformas, tienen la oportunidad de reelección por un periodo inmediato más, lo que permite, en la opinión de diversos expertos la profesionalización de la tarea legislativa; más adelante abordaremos dichos temas con un poco más de detenimiento. sin embargo, podemos afirmar que mayor profesionalización mayor obligatoriedad de los resultados.

Tabla 8

*Reelección legislativa*



Fuente: Elaboración propia.

Podemos mencionar, como una primera parte lo sustancial que representa estructurar grupos parlamentarios, con su denominación particular y un coordinador que será interlocutor en las tareas de vínculo con otros grupos parlamentarios, esta acción, en sí, representa la forma estructurada y ordenada en que trabajarán los diputados que conforman las diferentes fuerzas políticas emanadas de la voluntad popular.

Estos grupos parlamentarios son la esencia de la discusión democrática puesto que serán quienes defienden con mayor ahínco el perfil y la ideología de sus partidos, es decir que detrás de ellos estarán respaldados por la voluntad y el interés de una ciudadanía que ha decidido otorgar su respaldo con la finalidad de que representen sus intereses ante el congreso general.

Los grupos parlamentarios, ciertamente, cuando están conformados y debidamente representados, entrarán en sendas discusiones y propondrá una agenda legislativa, o plan de trabajo que permita visualizar la sección contundentes y fundamentales que habrá de desarrollar la legislatura en turno.

Es importante también reconocer que para articular todas las actividades de los cuerpos legislativos es fundamental constituirse como órganos de autoridad es decir vínculos que generen los mismos diputados o diputadas para que exista coordinación y un efectivo trabajo legislativo.

Uno de los órganos de autoridad más importantes es la mesa directiva, así como la junta de coordinación política que, entre otras funciones, tienen tareas esenciales como garantizar el orden, la coordinación y el efectivo trabajo de todo el aparato legislativo, además de uno de los aspectos más importantes velar por la inviolabilidad del recinto legislativo y, además de la Constitución General de la República.

A estos Órganos, señalaremos de manera puntual la importancia que tiene la Junta de Coordinación Política,

Cuya tarea fundamental es impulsar entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios, a fin de alcanzar acuerdos para que el pleno de dicha cámara esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional ilegalmente le corresponden, como es el caso de formular las propuestas correspondientes para la integración de las comisiones. (Quintana y Carreño, 2006, p. 123)

Si el tema esencial es la efectividad de la tarea legislativa es importante reconocer el trabajo que llevan a cabo estos cuerpos que se forman el interés del mismo poder legislativo con la finalidad mayúscula de poder organizar y ordenar las tareas que se desprenden del debate parlamentario.

Otra de las funciones esenciales que realizan los grupos parlamentarios es la de discutir profundamente con el mayor conocimiento posible las iniciativas, inquietudes, propuestas, o ideas que se desprenden del análisis y del conocimiento de la realidad social.

Ante ello es fundamental establecer criterios de discusión que permitan el correr de la información al interior de estos grupos parlamentarios con la finalidad de estar todos participando de la misma problemática y encontrando las mismas soluciones; la tarea de los grupos parlamentarios es esencialmente “garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en [...] y conforme a lo dispuesto por el artículo 70 constitucional el grupo parlamentario es el conjunto de diputados según su afiliación de partido“. (Quintana y Carreño, 2006, p. 123)

En este punto es importante destacar que si en algo contribuye el trabajo legislativo que se mantiene a mi equilibrio de poderes es decir la parte neurálgica de mantener una actividad legislativa constante implica el respeto irrestricto a las fuerzas políticas y a la conformación del poder a través del señalamiento puntual de los mecanismos idóneos para formar democracia; es importante señalar y destacar al respecto un

punto fundamental para el buen ejercicio del poder legislativo y es que, de acuerdo al párrafo del artículo 93 constitucional:

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal. (CPEUM, 2021, art. 93)

Lo anterior nos permite dilucidar un aspecto importante; que las cámaras pueden constituir comisiones conforme a la estructura de la administración pública federal, sus dependencias y entidades; para que exista una correspondencia en los temas a tratar tanto en el poder ejecutivo común el poder legislativo.

Esto enmarca un aspecto esencial para la eficiencia del poder legislativo; es decir permite la labor “espejo” para poder conocer a mayor profundidad y con mayor eficacia las tareas que realiza la administración pública federal y las políticas públicas que implementa para el Sion de la problemática social existente.

Esto da mucho orden e ilustra la función que debe desempeñar cada uno de los órganos deliberativos de las cámaras para tener con mayor precisión y eficacia un trabajo legislativo adecuado a la realidad y sumamente pertinente.

## **20. La transparencia y rendición de cuentas; un síntoma de la eficacia en el Poder Legislativo Mexicano**

Hoy en día, el Poder Público ha sido sometido a cambios drásticos, tanto en la forma que es representado y ejercido, como en la forma que es entendido por la sociedad. Ante esto nos encontramos con una sociedad más exigente, con un mayor interés

por conocer, a quienes nos representan y la forma en que contribuyen en el escenario político-jurídico mexicano.

Derivado de este ímpetu y exigencia social, en nuestra Constitución ha sido garantizado el derecho de conocer de qué forma trabajan los organismos políticos, entiéndase esto como los partidos políticos y las instituciones de orden público que participan en el proceso de la administración pública y también en la conformación de nuevos órganos de gobierno. Es menester incluir en este concepto también a los ciudadanos que de forma independiente han presentado alguna propuesta para formar parte del poder legislativo, en recientes periodos hemos observado la ascensión de ciudadanos a alguno de los poderes legislativos de orden local o federal por la vía de la candidatura independiente.

Es importante señalar también la tarea que han desempeñado recientemente los organismos constitucionales autónomos quienes por definición teórica han sido creados para atender asuntos de vital importancia en el país y de una forma especializada; es decir enfocan su atención en temas prioritarios de la nación y que, constitucionalmente aprobados y creados tienen la fuerza suficiente para atender temas estratégicos de la agenda pública y con ello sumar al desarrollo de nuestro país.

Es importante destacar, lo señalado en el artículo 6 de nuestra Constitución; donde precisamente establece el derecho de acceso a la información pública, que se traduce en el principio de transparencia política, jurídica e institucional; “Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. (CPEUM, 2021, art. 6)

Como se puede leer, se garantiza el derecho a conocer la actuación de la autoridad, con la finalidad de estar mayormente informado y en consecuencia ejercer mayor control y supervisión en el quehacer de las autoridades y nuestros representantes.

Este principio es vital para el ejercicio del Poder Legislativo puesto que al garantizar el derecho al acceso a la información, contenida por cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, entre otros, pone de manifiesto el avance democrático, y la evolución histórica de las instituciones públicas; que son duda alguna deben estar a la vanguardia en temas de legislación, en favor de la sociedad.

Éste hecho podría parecer uno más de los ejercicios de creación de normas, sin embargo, los situamos como eje central de la eficiencia del poder legislativo, pues marca la pauta de actuación de muchas otras instituciones que están obligadas a informar y a transparentar sus procesos, así como todo procedimiento para la toma de decisiones.

La realidad mexicana ha cambiado, la sociedad hoy es mucho más participativa, la sociedad se vuelca en temas de índole político, jurídico, social; y esto amerita que las instituciones también evolucionen a un ritmo mucho más rápido; tomando decisiones sumamente importantes y enalteciendo siempre los principios que han dado origen a las instituciones.

Es fundamental el derecho a la libre información ya que ésta sea pronta y expedita y pueda ser difundida por los canales institucionales adecuados, así como mantenerse siempre al alcance de la solicitud ciudadana; en la medida en que los poderes públicos transparente en su actuación, la salud democrática se verá robustecida porque se garantiza uno de los principios esenciales de la República.

En la medida en que la transparencia reine en el ejercicio público, se dará mayor certeza a la ciudadanía de que sus decisiones son respetadas y que cuenta con instituciones que hacen valer esa confianza depositada.

Otro síntoma de gran valor cuando una autoridad transparenta su actuación; es devolverle el poder al ciudadano, es hacerlo mayormente efectivo su voto que se transforma en toma de decisiones sólidas.

Sin duda alguna, el enfocar la eficiencia del poder legislativo en la rendición de cuentas, nos habla de un avance fundamental y sustancial del ejercicio público.

El derecho público se encarga, consolidada mente, de regular las relaciones entre el Estado y los ciudadanos es por ello que el derecho público debe estar siempre acorde a los principios sociales, en la medida en que una sociedad exija a sus autoridades el respeto a sus decisiones e informa y transparente sus determinaciones, la sociedad estará mayormente confiada en sus autoridades y que sus decisiones serán siempre de gran valor y que aportan a la democracia; en la medida en que la ciudadanía parte en la conformación de estructuras estatales se le está dando fuerza, voz y voto a una sociedad cada vez más evolucionada política, y jurídicamente; esto es un avance de grandes civilizaciones porque nadie consolida un poder importante si no es de la mano de la ciudadanía.

Sin embargo, como hemos observado el devenir político en las últimas décadas en nuestro país, donde la sociedad ciertamente ha sido cada vez más protagonista de los cambios electorales que redundan en cambios de gobierno; y la exigencia de la ciudadanía por conocer tanto quiénes son los tomadores de decisiones como el papel que juegan las fuerzas políticas; así como el comportamiento de los actores políticos, partidos políticos, y medios de comunicación; nos ha llevado a comprender que el proceso democrático merece una atención desde diferentes ópticas; siendo una trascendental, la transparencia y la rendición de cuentas.

Bajo estos principios nace la interrogante si se está realizando lo conducente para fortalecer estos mecanismos de diálogo y de vinculación entre autoridades y ciudadanía cuyo fin queda clarificado, en dos vías:

El primero de ellos es el interés de la autoridad o el representante de rendir cuentas y de transparentar su actuación con la finalidad de mostrar su trabajo; de dar a conocer sus aportaciones; de vincularse con diversos sectores sociales; de participar en las decisiones políticas en diferentes niveles sociales; en ser actor preponderante en la transformación de una sociedad; en ganar aceptación de la ciudadanía; de lograr aceptación de la ciudadanía para una posible reelección o en su caso participar en algún otro proceso electoral.

Y el segundo de ellos lo encontramos en el interés que tiene el ciudadano de conocer tanto a sus representantes; como las propuestas o iniciativas que han vertido; conocer los resultados y la participación de sus representantes; saber qué tan efectiva es la participación de sus representantes; conocer si puede confiar en la decisión que tomó y en la persona que la representa; estructurar mayores mecanismos de participación conforme a la evolución que tuvo la decisión que emitió a través del voto.

Esta alianza si podemos llamarlo así, representa la naturaleza básica del ejercicio democrático; es decir el ciudadano emite una decisión y la autoridad la representa y la distingue; bajo principios axiológico la honra y trabaja para su engrandecimiento.

En esto consiste la democracia, En ejercer cada uno su libre decisión a través de los canales jurídicos que la propia constitución permite y que sin duda alguna garantiza que todo derecho o que toda iniciativa pueda tener un resultado favorable tanto para la ciudadanía como para la autoridad.

La autoridad es la responsable, y primer gestora de la transformación pública; y el ciudadano es el primer interesado en que los asuntos que competen a los social tengan vías y canales efectivos de realización y de respuesta; de esta manera la democracia encuentra en la participación social y en el trabajo de la autoridad la mejor tierra de cultivo para que florezcan tanto ideas de amplio valor que transformen a la sociedad y mecanismos para garantizar derechos humanos y dar

amplitud ay al derecho como herramientas esenciales en la construcción de democracia.

La siguiente tabla ilustra lo ya mencionado y muestra el interés tanto de la autoridad como del ciudadano en referencia a la transparencia y la rendición de cuentas.

Tabla 9

*Interés de la autoridad y del ciudadano*

<p>Interés de la autoridad y representante</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mostrar su trabajo;</li> <li>• Dar conocer sus aportaciones;</li> <li>• Vincularse con diversos sectores sociales;</li> <li>• Participar en las decisiones políticas en diferentes niveles sociales;</li> <li>• Ser actor preponderante en la transformación de una sociedad;</li> <li>• Ganar aceptación de la ciudadanía; Ganar aceptación de la ciudadanía para una posible reelección o en su caso participar en algún otro proceso electoral.</li> </ul>
<p>Interés del Ciudadano</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocer a sus representantes;</li> <li>• Conocer las propuestas o iniciativas que han vertido los representantes que eligió;</li> <li>• Conocer los resultados y la participación de sus representantes;</li> <li>• Saber qué tan efectiva es la participación de sus representantes;</li> <li>• Conocer si puede confiar en la decisión que tomó y en la persona que la representa;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructurar mayores mecanismos de participación conforme a la evolución que tuvo la decisión que emitió a través del voto.</li> </ul>
--	--

Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior, redundando fundamentalmente en el ejercicio de gobierno y las tareas que desarrolla la administración pública, como una organización que depende directamente del poder ejecutivo y que es la encargada de aterrizar y ejecutar las políticas públicas que acarrearán beneficios para la consolidación del país.

Sin embargo, la lucha no se centra ahí, sino que debemos analizar un elemento fundamental y preponderante que también tiene que ver con la eficiencia del poder legislativo y es precisamente el *poder*.

Cómo sabemos el poder proviene del vocablo latín *potēre* cuyo significado es traducido como *mando* (Real Academia Española, 2022).

Otro concepto que acercamos y que aporta elementos de ayuda es sin duda el que refiere que “El poder es la capacidad de un individuo para determinar la conducta de otros. En su sentido más general, el poder es la capacidad de hacer, producir o destruir.” (Raymond, A. 1968, p. 15)

Es precisamente el poder que tradicionalmente ha sido definido anteponiéndole características especiales, sin embargo, en una acepción propia el poder es la facultad de hacer, en el que la voluntad manifiesta externamente el deseo de adquirir, dirigir, o mandar.

Y es precisamente esta facultad la que existe una competencia, denominada así, en el que en un régimen democrático los mayores atributos o características de cierto individuo, son aceptadas por la mayoría de la ciudadanía, y se le entrega la posibilidad de llevar a cabo su ideología o sus propuestas, con base en la

postulación de sus inquietudes a fin de poder llevarlas a una realización, siempre pensando en el bien común.

Este párrafo está destinado a saber, esencialmente, cuál es el objetivo humano, de poder participar o bien buscar dirigir esfuerzos comunitarios; cabe señalar que, ante tu respiración, le sigue una obligación; es decir si se busca coordinar esfuerzos colectivos, es porque tiene la disposición de someterse a la observación.

De ahí surge que los individuos que forman una colectividad eligen dentro de quién es la conforman aquel o aquella, que será su representante Y que tendrá la potestad de ejercer ciertos esquemas, valores, estrategias que conduzcan al interés común.

Esta es la riqueza de un aspecto democrático en el que existe buena salud, de la participación colectiva; sin embargo, y a lo largo del ejercicio público, que durante muchas décadas ha sido una exigencia colectiva que se transparenten las actuaciones gubernamentales y se rindan cuentas sobre el ejercicio de la labor de la autoridad.

Al respecto y de una manera contundente el poder legislativo ha tomado la delantera y ha propuesto la creación de instituciones Y de mecanismos que permitan la transparencia y la rendición de cuentas, como contrapesos del poder público. Es decir, al ejercicio del poder hay que imponerle ciertos límites para evitar caer en abusos que más adelante se conviertan en factores de detrimento social. El poder legislativo ha dado muestras de tener sumo interés en aquilatar las fuerzas políticas a través de la transparencia y de la rendición de cuentas; este acto, completamente atribuible a la pericia y el interés de legisladores y legisladores; ha permitido que año con año sea mucho más visible y se consulte con mayor objetividad la información con que cuentan con las autoridades y, en este caso, los integrantes del poder legislativo.

Es menester reconocer que aún con ello, no existe una herramienta específica para la rendición de cuentas en la que todos puedan acceder de manera inmediata y rápida; pero cierto es, Que cada día los esfuerzos sean mayúsculos para que la ciudadanía tenga su alcance más y mejores herramientas; es como observamos que colectivos sociales han emprendido y tomado banderas fundamentales de ponerle un alto a la corrupción y el desvío de recursos públicos, así como ponerle ciertos candados o límites al ejercicio de la autoridad a través del conocimiento de las tareas que desempeñan.

“La publicación de una Ley en materia de acceso a la información de carácter gubernamental en el año 2002, ha sido resultado directo de la consolidación de una mayor democracia en nuestro país” (Gamboa, Ayala y Gutiérrez, 2007, p. 2).

## **21. Los retos y desafíos del Poder Legislativo en México**

Sabemos bien que la función legislativa representa el eje central en la conformación de la República; y sin duda alguna, me atrevo a decirlo con toda contundencia, representa la columna vertebral del ejercicio pleno de la democracia.

Es, además, pilar fundamental para la construcción de instituciones, así como el adecuado manejo de la política tanto interna como externa de nuestra nación; más allá de que las cámaras formulen o produzcan leyes a través de un proceso determinado y regulado por la Constitución “cuyas normas jurídicas que se aplican a los sujetos a los cuales van dirigidas” (Kelsen, Hans; 1995, pp. 243-246). De ahí que la función legislativa debe realizarse con especial cuidado, bajo una técnica específica de argumentación y de inclusión en la que tanto lenguaje como la conformación de elementos jurídicos, políticos y el contexto que se vive son los elementos preponderantes en el momento en que se configura una ley.

Este trabajo de construcción jurídica tiene como elemento esencial el conocer cuál es la realidad que se vive y cuáles son los alcances que se pretenden lograr con esta ley; tener en cuenta los beneficios que esta puede traer a la conformación social y el impacto que tendrá este al momento de ser aplicable en alguno de los supuestos de conducta que tiende a regular la actuación de todo individuo dentro del marco jurídico y democrático.

En este punto es menester cuestionar sobre la solidez y lo robusto que son las instituciones mexicanas, así como el trabajo desarrollado particularmente por los legisladores; es necesario calibrar que el proceso de creación de una ley implica, esencialmente dar sentido al proceso de democratización y de consolidación de una forma de gobierno que incluye, que dialoga, y que promueve la paz institucional, y el bienestar social.

Desde que México ha vislumbrado a la democracia como una forma de vida en la que los ciudadanos participan para hacerla más grande y tener, por supuesto, su cuota de libertad y derechos garantizados tanto por el ordenamiento jurídico máximo, que es la Constitución; así como todo el andamiaje legal que existe para cubrir esas deficiencias que han sido ciertamente heredadas por años y que solamente la ley, como instrumento de actuación pertinente, es capaz de aquilatar para beneficio colectivo.

### **21.1 La importancia del proceso legislativo**

El proceso legislativo ha dado pie a la conformación plural de un gobierno, a la alternancia en el poder; a la madurez democrática de tener elecciones comunes, constantes, y que se desarrollen en un clima pacífico, aun cuando existan fuerzas políticas contrarias que históricamente han buscado la forma de imponer sus intereses particulares; pero si algo se debe reconocer, como juicio histórico, jurídico, y político al poder legislativo; es precisamente el mantener un estado de paz, armónico; que logre que el ejercicio de decidir por parte de la ciudadanía se vuelva

un derecho esencial y constituya sin duda alguna, el escudo o la fuente del poder del Estado mexicano.

Afirma Aristóteles que "En las democracias es soberano el pueblo, y, por el contrario, en las oligarquías las minorías". (Aristóteles, 1998, p. 6)

Si algo puede reconocerse al Poder Legislativo, es precisamente que da cabida a la pluralidad existente en la sociedad y la congrega en las cámaras, así como la labor legislativa constante y permanente del constituyente; en donde se refleja y se representa con suma pericia los intereses colectivos de un pueblo.

El Poder Legislativo, al ser el crisol de la pluralidad frena la unilateralidad ejecutiva, funge como contrapeso esencial de la actividad o voluntad de quien ostenta el Poder Ejecutivo, que al ser depositado en una sola persona; estará siempre bajo el influjo del posible abuso, la concentración del poder, la determinación unilateral; la discrecionalidad en la toma de decisiones; la manufactura unipersonal de todo aquello cuanto se piensa que debe realizarse en una nación; hay que decirlo, muchas ocasiones sin fundamento y sin razón alguna.

Además, resulta esencial que el Poder Legislativo cuente con las fortalezas necesarias para realizar su función en el mayor esquema de libertades es decir en el que la plena discusión de los asuntos de la República, cuenten con la garantía de que existirá libre expresión que sume sin duda alguna al fortalecimiento del Estado democrático.

No debemos olvidar que el Poder Legislativo es al mismo tiempo uno de los poderes constitutivos del Estado, pero representa el más importante contrapeso al abuso del poder.

En el Estado democrático, el principio de soberanía encuentra su significado, en la determinación que se tiene como nación, como país, como Estado libre; y se

cristaliza en las múltiples formas en que se toman decisiones y en los esquemas en que se relacionan las fuerzas políticas y sociales.

Por ello, se afirma que en este Estado constitucional resulta preponderante el papel del Poder Legislativo, como depositario esencial de la soberanía del pueblo; si bien es cierto el pueblo determina sus decisiones propias a través de los mecanismos legales y constitucionales; es el Poder Legislativo quien se encarga de clarificar este deseo, puesto que lleva la representación social, política, y la aceptación popular para tomar las determinaciones y poder encausar por las vías más adecuadas los destinos de nuestro país.

Además, y posiblemente uno de los aspectos más importantes del papel que juega el Poder Legislativo, es la conformación del orden jurídico; darle estructura a un país a través de las normas; implica primero la voluntad de constituir una república libre, democrática, con el apoyo y el respaldo popular para tomar decisiones colectivas; llevar a buen puerto las ideas sociales hasta transformarlas en ley; darle peso esencial al trabajo de mujeres y hombres que son representantes de un sector poblacional muy importante.

Además, otra de las fortalezas con que cuenta el Poder Legislativo es el determinar asuntos esenciales de nuestro país y guiar por buen puerto los destinos comunes; una contribución esencial del poder legislativo es interpretar la realidad social, darle importancia y preeminencia al deseo de la ciudadanía, expresado a través de la emisión del sufragio, pero también las molestias colectivas o los ánimos sociales que revelan los síntomas más importantes del trabajo legislativo.

Se podrá pensar que legislar solamente es emitir un voto en favor o en contra, o bajo el mecanismo austero de la abstención; sin embargo, legislar implica tener conocimiento del proceso legislativo y darle cabida a que las instituciones; creyendo siempre que esta es la vía idónea para poder lograr un estado de paz en el que el respeto a la norma sea un derrotero primordial.

## **22. Hacia dónde vamos**

La efectividad legislativa demanda, en la actualidad; establecer criterios que permitan evaluar este concepto; entendiéndolo como una variable estratégica para el desempeño que realiza el poder legislativo, es decir uno de los poderes preponderante del Estado

Dichos instrumentos deben permitir que exista una observación plena, y una discusión sobre lo mismo tópicos entre las relaciones que guardan las capacidades institucionales del poder legislativo y el nivel de especialización que debe tener cada uno de los legisladores.

Un paso importante, y se comenta en este apartado, sobre la carente literatura, investigaciones al respecto o bien posturas que difieren sobre la efectividad del poder legislativo; sin embargo esta ausencia de información concreta nos sentar algunas bases para planear y proponer diversos mecanismos institucionales que fortalezcan esta relación de la que hemos hablado; es decir que la fortaleza institucional refleje realmente el campo de posibilidades para que prolifere un efectividad legislativa; por otro lado la efectividad y el trabajo realizado por sus integrantes, es decir, aisladores y legisladores de acuerdo a su capacidad personal derivado de su formación, de su preparación o incluso de la especialización que tengan para el desempeño de sus funciones.

De esta forma entraríamos en un análisis específico sobre la efectividad que se refleje en mejoras sustanciales, en un rostro diferente del poder legislativo; en el aumento de confianza; y en la penetrabilidad con que cuente las decisiones que emanan del quehacer legislativo.

Para continuar con este apartado es fundamental definir hacia dónde vamos; Es decir clarificar la ruta por donde deseamos que camine los próximos ejercicios

legislativos; al respecto hay diversas ideas que pueden irse desarrollando no sólo en este trabajo de investigación Sino en futuras realizaciones académicas, y que sirvan de ideas, de base, de un nuevo escalón donde se desarrolla un trabajo adicional para lograr el objetivo que es tener mecanismos para medir la eficiencia legislativa.

### **22.1. Elementos o variables para medir, la eficiencia legislativa**

Es menester en este apartado, proponer algunos aspectos que nos sirvan como variables para establecer, en la medida de lo posible, las bases para un mecanismo de medición de la labor legislativa; sin embargo, existen diferentes aspectos por los cuales se puede abordar este tema; sería irresponsable pretender abarcarlos todos en un solo trabajo; sin embargo, dejaremos aquí los conceptos esenciales y los aspectos fundamentales que pueden ser considerados como ineludibles para este ejercicio.

Cabe señalar que se han hecho diversos esfuerzos por parte de importantes investigadores, Intentando proponer algún mecanismo de medición; que permita dar con tino, en esta labor preponderante de conocer con mayor precisión el quehacer legislativo.

Traeremos a colación diversos aspectos que han sido considerados y propondremos, desde luego, algunos otros, que nuestra consideración; pueden servir de base para la discusión.

Un ejemplo importante, pero primigenio es señalar que el desempeño legislativo, solo se mida por el profesionalismo o nivel de estudios o de profesionalización que tienen las y los legisladores.

[M]ejorar la capacidad del legislativo para desempeñar su rol en el proceso de políticas públicas con pericia, seriedad y esfuerzo en comparación con

otros actores [...] esto implica la medida en la que el legislativo puede dirigir la atención completa de sus miembros, dándoles los recursos adecuados para realizar sus tareas en forma comparable a otros actores políticos y estableciendo 5 organizaciones y procedimientos que faciliten la producción de leyes (Mooney, 1994, p.74).

Este concepto es criticable, puesto que sesgada a un aspecto, ni siquiera la actividad legislativa; sino las capacidades y atribuciones personales de quién realiza la actividad legislativa; esto lo vuelve muy subjetivo y deja al arbitrio de interpretaciones personales, el trabajo o el desempeño de una actividad tan importante.

Resulta ciertamente arriesgado y complejo entronizar con conceptos de esta naturaleza que más allá de brindar certeza, ponen en tela de juicio muchos de los elementos que deben ser tomados en cuenta para el legislador y el trabajo que desempeña.

Es cierto que las capacidades individuales determinan el trabajo y los resultados que se van a obtener, sin embargo, por naturaleza no es posible entenderlo así puesto que la labor legislativa se da si o si, en el ámbito de la colectividad, es decir cuerpos colegiados trabajando para encontrar soluciones únicas.

Sobre este respecto es importante destacar las aportaciones que realiza la doctora Perla Carolina Gris-Legorreta; importante investigadora que han sumado sus conocimientos para encontrar mecanismos de desarrollo y efectividad legislativa.

Dentro de sus estudios es importante destacar dos resúmenes que hace y que aportan fundamentalmente a estos análisis.

El primero de ellos es el que realiza sobre D. Arter, quien publica sus conclusiones al respecto en *The Journal of Legislative Studies*; donde el aspecto esencial de su

publicación es identificar dimensiones específicas para el desarrollo de indicadores en la medición del desempeño.

La tabla elaborada por la Dra. Gris-Legorreta ilustra mejor estas ideas.

Tabla 10

*Dimensiones clave para indicadores de medición del desempeño legislativo*

Dimensión	Relevancia
Temporalidad	Para propósitos de comparabilidad y análisis, mantener un enfoque longitudinal favorece las condiciones para analizar los cambios legislativos.
Cuantitativa	Si bien la medición del desempeño legislativo está en función del nivel de autonomía existente, el punto central del análisis está en el volumen y la tasa de éxito de las iniciativas propuestas por los legisladores.
Cualitativa	Esta dimensión alude a la relevancia de las iniciativas promovidas desde el Legislativo, esto es, aquéllas que implican temas de política pública de gran alcance, ya sea en términos presupuestarios, de cobertura o que son opuestas a las promovidas por el Ejecutivo.

Fuente: Gris-Legorreta (2017, p.4).

Ahora bien, siguiendo con esta discusión Bolden y Wiseman identificaron otras tres variables que para ellos consideran clave, con la finalidad de entender con mayor claridad lo complejo que representa ejemplificar y abordar el tema de la efectividad legislativa; es menester señalar qué no se puede resumir la idea de la efectividad legislativa a variables individuales, eso sería tanto como querer limitar toda la actividad a la decisión de una sola persona o favorecer solamente a un grupo político; pues la naturaleza de la labor legislativa es sin duda alguna una ilimitada facultad de posibilidades y de capacidades que permiten justamente el debate que da fuerza y esencia la labor de legislar.

A este respecto y siguiendo con las enseñanzas y el camino que nos brinda la dra. Gri-Legorreta; señala aspectos también recorridos por ella, en otra tabla que elabora y con base en los autores antes señalados.

Tabla 11

*Factores que promueven la efectividad legislativa*

Efectividad legislativa	Capacidad innata: Referida a las capacidades difícilmente cuantificables de los legisladores para resolver problemas considerando su viabilidad política.
	Habilidades clave: Proceso para cultivar un conjunto de habilidades a lo largo del tiempo para entender no únicamente los procesos y mecanismos del trabajo legislativo, sino también la forma de relacionarse políticamente con otros legisladores.
	Estructura institucional: Entendido como la capacidad de los legisladores de ganar poder político dentro de la institución para promover su agenda, por ejemplo, a partir de liderar las comisiones o generar acuerdos con otros legisladores.

Fuente: Gris-Legorreta (2017, p.5).

Son de gran valor estas aportaciones, que realizan diversos investigadores, sobretodo con el ánimo de construir una herramienta que permita tener más elementos que brinden solidez al actuar del poder legislativo; sin embargo estas propuestas e inquietudes no dejan de ser, estrategias desde una visión sumamente técnica, que por momentos pareciera que están enfocadas única y exclusivamente para quienes ejercen las ciencias exactas.

Por ello, este ejercicio de investigación propone que además de contar con elementos de medición y evaluación de índole técnico, se pueda complementar con rubros específicamente de carácter social, jurídico, político y evidentemente cultural.

Apostar a que medir el trabajo legislativo es una tarea solamente de la matemática y la estadística, sería caer nuevamente en el sesgo de negar la interdisciplina y la posibilidad de enriquecer propuestas e iniciativas a través de la visión de múltiples elementos, que pueden ayudar a generar estabilidad dentro del proceso legislativo y además a cumplir con uno de los principios esenciales que componen a la República; y que es, fortalecer a las instituciones a través de la participación plural y efectiva, además del involucramiento social, y de la generación de nuevos mecanismos de participación en donde el ciudadano sea un protagonista de su propia realidad.

Si permitimos que trabaje en una sola mano la técnica y el concepto estaremos aportando herramientas instrumentos de mucho mayor solidez metodológica y con un amplio espectro de posibilidades para garantizar el efectivo desempeño de quienes conforman el poder legislativo; quienes además de cumplir con un mandato constitucional están siendo referentes de qué el quehacer legislativo es el regulador de la política estatal; es por ello que a continuación haremos énfasis en los elementos que consideramos de primer orden para que exista un acercamiento cada vez más sólido en materia de participación Y de estructuras jurídico políticas que beneficien contundentemente al desarrollo de nuestro país.

### **23. Reflexiones de la eficiencia del proceso legislativo como regulador social**

Primeramente, uno de los aspectos conceptuales que proponemos se ponga consideración es el de la variante política que se refleje y se cristalice a través del ejercicio del voto explorando la posibilidad de que este con lleve una obligatoriedad por parte del ciudadano para que exista concomitantemente una obligación por parte de la autoridad directa para dar cumplimiento a la función para la que fue designada.

Ha sido sumamente debatido la posibilidad de contar con representantes legislativos que cuenten con al menos un título universitario o bien con la acreditación profesional para poder ejercer una responsabilidad pública de esa investidura; sin embargo consideramos que ha sido agotada esta propuesta, puesto que la pluralidad que conforma a la nación mexicana no permite sesgar o limitar a quienes ejercen un derecho como lo es el de ser sujeto de elección por el simple hecho de ser parte de esta nación; pretender lo contrario sería evidentemente un atentado a la dignidad humana Y un desafío a los derechos universales de libre elección, y de pertenecer a un grupo humano y de formar parte de este en la toma de decisiones relativas al mismo.

Por otro lado, lo que si se considera viable proponer es que quien aspire a tener un cargo de responsabilidad legislativa, acredite algunos estudios impartidos por el mismo poder legislativo, con la finalidad de poder focalizar la atención y que, a través de una de las variantes del servicio civil de carrera, se pueda especializar o bien capacitar de manera correcta a quienes deseen contender por un cargo de esta naturaleza.

Esto permitiría garantizar que cada uno de los aspirantes a pertenecer a este cuerpo legislativo cuenten con los conocimientos mínimos básicos para saber cuál es la función que se desempeña, así como las obligaciones y las responsabilidades en que pueden incurrir en caso de no cumplir con lo que la ley mandata.

Otro aspecto importante, es sin duda, el impulso al desarrollo social; ciertamente es que la labor legislativa está sumamente encuadrada en una técnica que permite la modificación y el mantenimiento, según sea el caso de los diversos temas existentes en el contrato social.

Por ello, uno de los mecanismos que mayor sustento deben dar a la labor legislativa, es el que esté apegado a los principios sociales, es decir que corresponda al interés

superior de cada uno de los grupos que conformamos la estructura social; todo proceso legislativo fundamento en la base social; todo proceso legislativo debe emanar de la necesidad o de la urgencia social de reivindicar los valores esenciales de cada uno de quienes conformamos el conglomerado humano que le da cabida, pertenencia, y pluralidad a la nación mexicana.

Por ello, otro de los esquemas a considerar para fortalecer el proceso deficiencia o devaluación de las actividades legislativas se encuentran preponderantemente en el proceso prelegislativo; aquello que Robert Alexi, denominaba como la etapa en la que las fuerzas sociales van a empujar y van a determinar la actuación de las fuerzas políticas.

Otro aspecto esencial, es la fortaleza que brinda el poder legislativo para lograr el equilibrio entre los demás poderes; aquí fundamento esencialmente el interés de demostrar, que el poder legislativo es quien coloca en la balanza del diálogo Y de la justicia social, el interés general por encima siempre de los intereses particulares; siendo representante fiel de los anhelos de un pueblo; no se puede y no se debe minimizar la fuerza que tiene el poder legislativo para encontrar ese equilibrio, que el propio poder necesita para representar a la ciudadanía, y también para dar certeza de que su trabajo está enfocado al mantenimiento de la vida pública.

Si fortalecemos al poder legislativo desde la óptica de un poder que equilibran los otros poderes, estaremos en la antesala de una democracia mucho más nítida al momento de elegir representantes, de ponderar las participaciones sociales; de dar peso a las decisiones del pueblo; de respeto a las instituciones; y de la madurez en la construcción de nuevos esquemas para que estas den soluciones inmediatas, factibles y satisfactorias a la población.

El poder legislativo tiene como uno de los derroteros más importantes su actuación frente a los comportamientos de la economía.

Hoy se ha tomado como bandera y también como una importante determinación política la ayuda y el apoyo a los sectores económicos, De salud y educativos sin embargo, no se puede hablar de una activación económica en favor de los sectores más desprotegidos si no se cuenta con el pacto legislativo para equilibrar los intereses y darle peso a las fuerzas políticas en la toma de decisiones.

Cierto es que uno de los aspectos que más ha lastimado además de la contingencia sanitaria que se vive sin duda alguna la pérdida de empleo, la falta de actividad económica que genere riqueza se ha paralizado el sector empresarial, no hay mayores índices de crecimiento económico ni a través de las exportaciones ni de las importaciones; el petróleo sigue fluctuando y todas estas cuestiones deben encontrar un cauce no solamente en las decisiones del poder ejecutivo sino en la sapiencia del poder legislativo.

No olvidemos que las actividades legislativas marcan el termómetro social; enaltece las decisiones colectivas y les dota de encuadre, les permite vislumbrar con tino, los aspectos inmediatos a suceder, puesto que la colectividad plural que conforma al legislativo precisamente lo dota de visión de futuro.

El poder legislativo al ser contrapeso de los demás poderes; cumple una doble función también, es contrapeso al interior de sí mismo; esto permite generar mayor credibilidad que debe orientarse hacia la efectiva comunicación de la toma de decisiones plural; el ciudadano no comprende el lenguaje de las alianzas; él entiende el lenguaje de los resultados.

El poder legislativo, permite el orden social porque lo concibe desde su creación en la norma; diseña el andamiaje constitucional, que más adelante la sociedad adopta; le da forma y estructura el pacto social; hace valer los intereses del Estado sin menoscabo de los intereses individuales de cada integrante de la comunidad.

Es el constructor de instituciones sólidas que permiten generar una percepción prudente y plausible sobre el desempeño de quienes hacen y estructuran las normas.

El orden social diseñado por el poder legislativo se estructura en tres vertientes, la construcción de la ley que es el instrumento mediante el cual se garantizará los derechos y prerrogativas fundamentales; el segundo aspecto es a través de las reformas porque están constantemente revisando y modificando lo que ya no es adaptable ni posible en la realidad; es decir las reformas no simbolizan únicamente intercambios a arbitrio o antojo de ciertas fuerzas políticas sino que son la forma en que el constituyente permanente está revisando y observando que la norma sea pertinente.

Y además el orden social se fortalece con el contrapeso institucional y de fuerzas políticas todo ello impacta en la composición de organismos electorales para la transparencia y las decisiones políticas, cuya existencia amparan y dan fuerza a la sociedad y a las instituciones.

Conclusión a la que se ha llegado es que el poder legislativo para lograr su eficiencia debe fortalecerse en sectores estratégicos de la vida social, de la justicia cotidiana; del gasto económico de la ciudadanía; de las aspiraciones educativas de todo el pueblo.

Otra conclusión, para fortalecimiento de la eficiencia legislativa es dotar a la reelección de conceptos diferentes; no solamente es perpetuarse en el poder; si no ser mayormente conocedor y experto del tema legislativo y que un impulso al despegue de la economía, un instrumento de trabajo político; la mejor forma de evaluar el trabajo de legisladores.

Una arista más que debe ser atendida es una reconfiguración del parlamento vivo, En donde evidentemente los cuerpos políticos habrán de dialogar; sin embargo el

parlamento vivo significa tener mecanismos de mayor contacto social; no solamente en recorridos comunitarios sino en verdaderos escenarios de diálogo con la ciudadanía; con el poder legislativo escuchan más a la ciudadanía los índices de entendimiento de la política y de la participación en democracia aumentada aumentarán sus niveles, porque la ciudadanía está haciendo partícipe de los acuerdos.

El poder legislativo debe dar muestras de mayor madurez y sensibilidad social hay temas en la agenda que no pueden ser soslayados como los feminicidios que son una demanda justa de las mujeres y de la sociedad en general la eficiencia legislativa implica la sensibilidad mayor conocimiento del entramado social.

La participación ciudadana es vital para lograr la eficiencia del poder legislativo; mientras no exista un observatorio legislativo incorporado por ciudadanos que opinen cuestionen y orienten no será posible que legislador conozca esencialmente el sentir social; como apunte el sentido social no se palpa en los recorridos de promoción política sino en el entramado social conociendo la realidad y siendo plenamente sensible del involucramiento colectivo.

Un aspecto más de la eficiencia y credibilidad legislativa radica en la paridad de género en el que no solamente por decreto se determine un porcentaje de mujeres y un porcentaje de hombres; sino que a través del servicio civil de carrera se garantice la formación equiparable; justa y equitativa de los cuerpos legislativos.

Es momento de una amplia reforma el poder legislativo para que las sesiones a distancia contengan mayor impacto social; trascender al voto electrónico, pero con informe permanente a la ciudadanía; la baja cultura democrática impide el interés en estos temas que son sumamente relevantes para la formación de una nación; sin embargo, el interés te llega con el estudio y con la consecución de estructuras más es la realidad que se vive

Por lo anterior las nuevas variables que se proponen para crear un instrumento y medir la eficiencia en el proceso legislativo, así como conocer el impacto social que éste tiene son las siguientes; el acuerdo político; el trabajo en comisiones; la gestión de leyes; la transparencia efectiva para la rendición de cuentas.

La eficiencia social del poder legislativo se refleja en uno de los valores más importantes que debe contar una democracia; y es el valor de la prensa libre; del pensamiento sin ataduras, en la medida en que el Estado respete y entienda el papel fundamental de los medios de comunicación, y de la prensa; estaremos entonando un diálogo mucho más acabado, en favor del desarrollo de la democracia mexicana.

A partir de lo antes expuesto se puede concluir que el proceso legislativo, no es solo una fuente formal del derecho, sino que es el medio a través del cual se puede adecuar el contenido de la normatividad con la normalidad que enfrenta una sociedad en un tiempo determinado.

Debiendo entenderse como normalidad a la realidad jurídico-social, de tal forma que el proceso legislativo busca evitar la existencia de leyes o decretos anacrónicos, que entorpezcan la innovación jurídica.

Sin duda, el Poder Legislativo es un pilar fundamental, puesto que es la fuente de la que emana el Derecho que rige a todo el Estado Mexicano.

La función de los integrantes del Poder Legislativo es sumamente trascendente, ya que tienen en sus manos la posibilidad de contribuir a perfeccionar el orden jurídico positivo y hacer que el Estado Mexicano sea garante de los derechos humanos, logrando un avance a nivel constitucional y convencional en este tema, y consecuentemente, en otros como lo es la justicia y la democracia.

**24. ¿Cuál es la dimensión real y objetiva del proceso legislativo en la actualidad?**

Es imperativo que la ciudadanía, conozca y reconozca el papel que desempeña el Poder Legislativo; considero que es insuficiente la relación que guarda este hacia los electorados; lo que genera un desinterés manifiesto y pone en vilo el principio de legitimidad y de representación.

El desconocimiento de la actividad legislativa obedece, entre otras cosas, a la falta de vinculación efectiva que se logra al momento del ejercicio legislativo.

Al iniciar la tercera década del siglo XXI, el Poder Legislativo enfrenta serias dificultades para lograr esa vinculación social, que de forma natural debería darse, pues representa la posibilidad de rendir cuentas, de entregar esencialmente resultados a la sociedad que determinó la composición de ese Poder Legislativo.

En el año 2021, se llevó a cabo un ejercicio interesante y novedoso, se puso en marcha el debate virtual denominado “Análisis de los desafíos para el Poder Legislativo en 2021”.

Entre otros aspectos, se determinaron cuáles eran los desafíos inmediatos que se consideran, por su naturaleza, inminentes que deben ser atendidos.

En el debate señalado, se dio la participación de expertos, así como de representantes de medios de comunicación y analistas que, de forma acuciosa, fortalecieron el debate desarrollado; concluyendo puntos importantes.

Dentro del ejercicio realizado, se establecieron como puntos focales, el relanzamiento de la economía; la atención prioritaria a la seguridad, el fortalecimiento de la educación, puesto que derivado del azote de la pandemia estos

aspectos han determinado la vida colectiva y la agenda gubernamental (Cámara de Diputados, 2021).

La pandemia, marcó un parteaguas en la vida de todo el mundo, particularmente evidenció los retos y desafíos que impone el legislar, conforme a las necesidades sociales existentes y a la urgente necesidad de dar resultados colectivos en corto tiempo, es decir, mostró la parálisis legislativa que se vive, la carencia de debate tanto en congresos locales, cómo federales y en la falta de agenda concreta y conciliada que ayude a dar respuesta a la demanda social.

Es imperativo que el Poder Legislativo ponga en funcionamiento toda su capacidad y construya consensos políticos que legitimen las acciones tomadas, para que de esta forma contribuyan al acercamiento con la ciudadanía, que espera y requiere del ejercicio ecuánime y constante del Poder Legislativo.

Es fundamental el consenso y la toma de decisiones en un sentido más social, lo que permitirá la movilización de recursos necesarios para poner en marcha proyectos que han quedado rezagados; buscando por supuesto, la acción legislativa a través de la transparencia y firmeza en la toma de decisiones.

Como lo hemos mencionado, la pandemia evidenció las carencias legislativas y gubernamentales; precisamente, observamos que la pandemia pudo representar la gran oportunidad para el consenso, para lograr el acompañamiento del Poder Legislativo en los temas cruciales; y retomar su papel, como verdadero articulador de consensos entre las distintas fuerzas políticas.

Otro aspecto importante, y que mantiene una relación directa entre la efectividad de la acción legislativa y la cercanía y grado de confianza hacia los ciudadanos, es desde luego, y el mecanismo de comunicación que se utilice; para mostrar los avances o logros que se vayan teniendo en el propio ejercicio.

Mientras se privilegia los intereses particulares, es decir solamente de una visión política única; se estará atentando contra el interés público. Esto podemos observarlo en la amplia lista de temas y tópicos que existen y que se mantienen como agenda pendiente y que tratan sobre problemáticas sociales urgentes de atender; por ello es importante mantener un adecuado orden en el devenir de la tarea legislativa.

Una forma apropiada de conceptualizar el trabajo legislativo y de medir su eficacia; es la capacidad que se tiene de poder dimensionar y esclarecer con meridiana medida, la capacidad de entender los problemas sociales; de darles encuadre legal y de privilegiar políticamente el diálogo, la conciliación y los acuerdos en favor de la sociedad.

La tarea de legislar, verdaderamente, ya no queda solo en manos de quien ejerce la función de discutir y analizar desde la palestra pública, sino que también compete a la observancia y escrutinio social; es decir, la actividad legislativa debe estar acompañada, por el ejercicio visor de quienes sufren o resienten el peso de la norma creada, o modificada; y que, para bien o mal, directa o indirectamente viven y conviven con el producto legislativo que es la ley.

Observamos, con atento afán, cómo dentro del escenario político-legislativo, existe una delgada línea entre legislar conforme a los principios sociales y la vocación política que debe privar en toda actuación legislativa, es decir, anteponiendo los principios sociales, argumentando con base en la realidad social; como reza el principio general del derecho: *al hecho le sigue el derecho*, condición que no se ha modificado en tanto existe la solidez de la verdad social para convertirlo en verdad jurídica.

Esa delgada línea entre lo socialmente justo y lo legalmente aceptable, debemos mirarla con detenimiento y demasiado análisis, para saber identificar, las

condiciones en las que se crea la norma, para uso general y beneficio social en toda su magnitud.

El ejercicio de legislar constituye un encuadre necesario en el que confluyan la técnica legislativa, con el entendimiento político que sobrepone el diálogo a cualquier condición distinta de entendimiento.

Actualmente y al no existir un mecanismo jurídico-legal e incluso constitucional que permita monitorear la actividad legislativa bajo esquemas metodológicos de actuación que permitan verdaderamente visualizar la efectividad legislativa, más allá de la asistencia a sesiones deliberativas, sea en pleno o comisiones, que poco garantiza la efectividad o el desempeño parlamentario de quienes ostentan la representación popular.

Sobrepasando las participaciones en tribuna, los puntos de acuerdo votados, las ocasiones en que hacen uso de la tribuna para mostrar un exhorto o señalar algún punto de vista a favor o en contra de alguna iniciativa, o más allá del posicionamiento discursivo, que observadamente, es esencia lo anterior del ejercicio democrático y tarea del legislativo permanente, no se advierte más que ello; el cumplimiento de tareas que están estipuladas en el Reglamento del Congreso General; pero que poco significan la efectividad de la tarea propia y aun, no permite el desvelamiento efectivo de la tarea legislativa eficaz.

A través de esta investigación, podemos advertir que, un ejercicio legislativo coherente a la realidad social, se puede, primeramente, apuntalar hacia la efectiva comunicación legislativa; hacia la legitimidad del ejercicio mismo, a través de propuestas y de iniciativas que redunden en el beneficio social claro y contundente; pero mayoritariamente, los cambios efectuados por el cuerpo legislativo, requiere del completar el proceso a través de leyes adjetivas, qué no hacer, en la mayoría de los casos, sino engrosar las largas filas de preceptos legales y de textos

reglamentarios que poca aplicabilidad tienen en el ejercicio cotidiano de la ciudadanía.

El escenario nacional que enfrentamos como sociedad; debe llevarnos a reanimar discusiones reglamentarias, es decir sobre el trabajo que debe de llevarse a cabo en las cámaras y la forma en que se desarrollan las discusiones de los temas más importantes que actualmente se ventilan en estos espacios de discusión; es esta forma que otro de los elementos que nos permite advertir la eficacia del Poder Legislativo, en la entrega de resultados o si la sociedad es precisamente la revisión urgente de los mecanismos de modernización; en otras palabras, desactivar la comisión de modernización legislativa que permita generar espacios de verdadera discusión en la que se cuente con la certeza de las votaciones sea de forma presencial o virtual, puesto que ya vivimos en una realidad mixta; pero que ve igual es resultados y mantenga muy efectiva comunicación sobre los debates trascendentales de la realidad política nacional.

Existen deudas pendientes que atender de forma inmediata, sin embargo, una ventana de oportunidad es, desde luego la revisión urgente de los reglamentos de ambas cámaras legislativas con el objetivo de realizar reformas que permiten que el trabajo que hace realiza sea más eficiente, ágil vinculante; participativo y esencialmente transparente. (Directorio Legislativo, 2020)

Anteriormente, décadas atrás, el Poder Legislativo parecía supeditado al ejercicio de otro de los poderes, el Poder Ejecutivo que se apreciaba, por encima de la actividad del primero ordenando, señalando, Y dictando la forma en que tendría que conducirse el Poder Legislativo puesto que, muchos de los señalamientos estaban encaminados a recibir solamente instrucciones, o bien aceptar sin cortapisas el mandato del Poder Ejecutivo que se dirigía con un poder supremo de la Federación en tanto que se guardaba obediencia tanto de los poderes legislativo y judicial, es decir estábamos en presencia de un verdadero poder de Estado concentrado en

una sola persona que dictaba la política tanto interna como externa y lograba que es un posiciones permear en toda la esfera pública.

Es importante considerar que, por muchos años, hubo confusión entre la fuerza del gobierno y la concentración del poder en un solo individuo, en particular, con el Poder Ejecutivo.

De ahí se puede advertir que el congreso mexicano había sido considerado como uno de los más débiles en la región de América del Norte.

Idea alimentada por la brevedad de tiempo que duraba el mandato legislativo sin la posibilidad de reelección consecutiva; lo que impedía mantener la capacidad para confeccionar una agenda política de amplio aliento y poder legislar y discutir sobre puntos coyunturales.

A esto se suma la brevedad de los periodos de sesiones en las que no se permitía tener mayor trabajo efectivo en las cámaras que constituyen el poder legislativo.

Por fortuna estas circunstancias han cambiado de forma considerable y ahora a partir del 2017 se contempla la reelección consecutiva en el poder legislativo, lo que permite mantener una agenda con mayor estabilidad y de amplio alcance; Logrando también que las discusiones vayan más a fondo y el periodo de trabajo se vea fortalecido por discusiones más sólidas y un trabajo mucho más profesional.

A ello se estima la profesionalización del Poder Legislativo como un aspecto favorable para el ejercicio de la discusión de las leyes que debe imperar en todo momento como norma y principio democrático.

#### **24.1. Reflexiones de Silvia Alcaraz Hernández sobre la función del Poder Legislativo y su cumplimiento actual.**

Juan Jacobo Rousseau apunta que el legislador es uno de los elementos fundamentales del Estado, desempeñando una importante labor para que sea esta soberanía quien cumpla con el objetivo por el que fue creado; pues el fin último, del que todo estado debe dar cuenta es el bien común de la sociedad; siempre y cuando se pueda contar con los mejores hombres, los más capaces para el debate que en el congreso se ha de ventilar

Es decir, destaca la amplia capacidad que debe tener el legislador, para poder ser susceptible de discutir las leyes que habrían de regir el destino de los individuos dentro de la colectividad.

Para el caso mexicano, la Constitución política de los Estados Unidos mexicanos; estipula en los artículos 55 y 58 los requisitos para ser diputado y senador, respectivamente:

Art. 55. Para ser diputado se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;

III. Ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de esta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

(...)

Art. 58. Artículo 58. Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección. (CPEUM, 2021)

Es importante destacar que no se estipula de manera concreta algún requisito encaminado a la posición de conocimientos que deben tener los ciudadanos que

pretendan ocupar el cargo de legislador; no se exige ni título profesional, ni señala algún grado mínimo de estudios.

Lo anterior ha provocado severos cuestionamientos al momento de realizar la función legislativa; pues podemos advertir un desconocimiento sobre los temas de los que se pretende legislar, aun así, del mínimo conocimiento necesario sobre el proceso legislativo.

Además, de la poca visión que exige el legislar, y más en la actualidad en el que se necesita una perspectiva mucho más amplia del entorno político, social, cultural, económico y, desde luego, jurídico; para poder normar criterios que beneficien a toda la comunidad actividad.

Es importante destacar que no media diferencia honda, entre quienes poseen un título profesional y quienes no lo poseen; pues el desconocimiento legislativo es evidente y se agudiza, al momento de plantear los objetivos centrales en una discusión legislativa.

Esta carencia de preparación, y de formación aletargada del progreso durante décadas y ha permitido que la labor legislativa este al arbitrio de intereses particulares, que pretenden utilizar la falta de experiencia, con la ecuanimidad que debe de guardar, en todo momento el legislador.

Aun es evidente que contamos con legisladores que están alejados de la profesionalización, en el servicio civil de carrera; lo que redundo en el poco profesionalismo y de la actuación parlamentaria, carente de técnica legislativa Y un profundo conocimiento de las instituciones, así como de las normas.

Es menester un poder legislativo profesional, experto, integrado por legisladores experimentados que permitan la continuidad y fluidez entre una legislatura y otra que profundicen mediante asesoramiento o investigación en los temas sobre los cuales van a legislar; pues hacer mejores leyes es una exigencia que se inserta en los mínimos democráticos perseguidos por nuestro país. (Alcaraz, 2019, p. 31)

Debemos partir de que el Poder Legislativo debe justificar permanentemente la labor que realiza en beneficio de la sociedad que todos aquellos cambios que proponga deben tener como base el bienestar común, se exige y se pide un trabajo legislativo consciente, que permita una labor adecuada de la formulación de leyes y sepa que de su actuar depende el futuro de una nación y por supuesto, la vida de millones de mexicanos, de seres humanos que buscan su realización personal y que la labor legislativa puede permitir con mayor concreción y de forma más efectiva, que cada ciudadano cumpla con su misión personal de vida y de esa forma, sume a la colectividad de una forma positiva.

Es de sumo interés visualizar, los datos y conclusiones que nos arroja; el estudio realizado por el Instituto Belisario Domínguez, cuyas conclusiones apuntan lo siguiente:

Los niveles de conocimiento, confianza y aprobación del trabajo del Congreso de la Unión son bastante bajos. Asimismo, los estudios han comprobado que la calificación del Congreso ha sido constantemente baja desde 1994.

La confianza y aprobación del Congreso es cambiante en coyunturas críticas y registros históricos, los cuales deben ser estudiados para encontrar las causas del desmoronamiento de la percepción positiva del Congreso.

Los ciudadanos tienen escaso conocimiento de las funciones del Congreso, las cuales se pueden atribuir directamente a falta de una formación educativa por parte de los ciudadanos, y a la falta de comunicación entre el Congreso y la ciudadanía. (Senado de la República, 2017)

Para poder conocer con mayor claridad el problema real en materia legislativa con respecto a la eficacia y el conocimiento que la ciudadanía tiene de éste, es importante dimensionar el Poder Legislativo en dos aspectos fundamentales.

El primero de ellos es que existe un menoscabo considerable en la credibilidad que la sociedad tiene en el cuerpo legislativo en general, así como del desempeño de cada uno de quienes lo integran.

De esta forma, se puede advertir que también existe un desinterés sobre la trascendencia y la importancia que tienen las funciones del cuerpo legislativo; al no existir esta dimensión no se logra cerrar el círculo virtuoso que una sociedad necesita tener en el conocimiento de las funciones democráticas y el papel que desempeña en el conglomerado social y en consecuencia no logra aquilatar si el peso verdadero de vivir en un estado democrático que busque el desarrollo pleno de sus habitantes.

Hay que tomar en cuenta que cualquier evaluación, o medición que se pueda tener sobre el trabajo legislativo tiene dos dimensiones a saber, por una parte, “de la mejora de la calidad de vida de los representados a través de leyes adecuadas a la realidad social que se vive y por otra la del interés de los ciudadanos por las actividades propias del legislativo” (Cabrera, 2012, p. 3)

## **24.2. El desafío de evaluar; cualitativo y cuantitativo, el debate actual**

Es necesario, que la sociedad y la actuación gubernamental permitan construir un Poder Legislativo con mucho mayor orden, que fortalezca su actuación dando cabida y respeto a la pluralidad; que sea incluyente no solamente porque sume a las fuerzas políticas sino porque legisle de una forma que permita incluir, tomar en cuenta, atender a todas las diferencias sociales pero que juntas hacen una policromía armoniosa; un Poder Legislativo que escuche a los electores para clasificar ser el órgano deliberativo que represente genuinamente los intereses de la nación; que deje atrás los desgastes políticos, producto de la protección de intereses ajenos a la colectividad.

Por esta razón, es necesario evaluar de una forma profesional el trabajo legislativo; y medir el nivel de eficiencia y eficacia; conforme parámetros que brinden certeza y permiten el acercamiento real y genuino con la ciudadanía.

Será necesario crear instrumentos de valuación legislativa; que sirvan como herramienta que permita conocer el trabajo que se desarrolla en los cuerpos legislativos.

Necesariamente el instrumento que debe ser creado debe incluir información fiel, que permita lograr una métrica, a través de una metodología planificada y condensada en sistemas de información seguros y confiables.

Bárbara Leonor Cabrera Pantoja, ha logrado establecer algunas consideraciones importantes para lograr una métrica legislativa, que acerque a la ciudadanía a estas búsquedas de elementos fiables de acercamiento y evaluación legislativa.

La evaluación/medición al trabajo legislativo, se plantea sea instaurada en tres fases o etapas:

- La cuantitativa, es la parte donde se contabilizan datos como el partido a que pertenecen, comisiones y su cargo al interior de éstas; las iniciativas

presentadas, puntos de acuerdo, comunicaciones, excitativas, intervenciones, es decir se dan a conocer “los cuantos”.

- La comparativa –trayectoria del legislador-, constituye un apartado interesante en tanto se visualiza a través de un panorama general los cargos públicos que ha tenido el legislador analizado y con ello la ciudadanía se va a percatar la manera en que ha trabajado “x” o “y” representante popular, a través de su desempeño en distintos puestos o bien, darse cuenta de que no ha accedido a cargo alguno.
- La cualitativa, analiza los impactos de la labor legislativa, sean éstos sociales, económicos, culturales, políticos, entre otros. (Cabrera, 2012, p. 12)

Si bien es cierto, estas ideas proporcionadas, han sido ya realizadas en las últimas décadas; de acuerdo a mi análisis no han sido debidamente mencionadas, ni comprendidas en su totalidad; pues los esfuerzos alcanzados se han quedado únicamente en la construcción de plataformas digitales que dan cuenta de la trayectoria de legisladores, así como de las participaciones que han tenido durante su encargo; sin embargo, aun cuando se cuenta con plataformas de acceso a la información, donde el ciudadano fácilmente puede descargar los datos personales, políticos y de afiliación de cada uno de los actores legislativos.

No ha sido suficiente, para lograr los fines planteados que es incentivar una comunicación efectiva que regulen la legitimidad sistemática entre representantes y sociedad; no ha podido medir la reelección puesto que aún está en desarrollo ejercicios de postulación y de aprendizaje en este tema.

Se carece de instrumentos cualitativos para precisamente, analizar los impactos de la labor legislativa, pero en un ámbito social; más allá del conteo numérico de intervenciones, participaciones, desempeño en tribuna diputaciones; aún quedan

como desafío, los aspectos culturales y políticos que le permitan con puntualidad a la ciudadanía poder informar de manera contundente.

La propuesta existente para evaluar la labor legislativa debe contener aspectos cualitativos y cuantitativos, que redunden directamente en las tareas que desempeñan los legisladores; más allá de la elaboración de leyes y decretos que representan materialmente su actividad.

Deberá ser considerado también el impacto que puedan lograr hacia la ciudadanía en general. Como un derivado de la función legislativa en concreto; es decir la ley es el objeto particular, producto del trabajo legislativo; pero su impacto es hacia la sociedad y por ende es de carácter generalizado.

Existen diversas visiones que, vale el esfuerzo repetir de manera concreta.

## **25. CONCLUSIONES**

- El Poder Legislativo debe actuar teniendo como base el control convencional y por supuesto, el control constitucional, de manera precisa, debe legislar a partir de la existencia del bloque de constitucionalidad.
- En este sentido, deben asumir su función con responsabilidad y compromiso, proponiendo iniciativas que busquen mejorar la vida en sociedad alcanzando el bien común, para ello deben analizar a conciencia los beneficios que puede traer la creación o modificación de la ley que proponen.
- Lo antes mencionado cobra relevancia, porque como lo exprese a lo largo del presente trabajo, muchas de las iniciativas que se realizan, e incluso que se aprueban, no son eficientes, es decir, no cumplen con los objetivos para

los que fueron creadas, e incluso atentan contra el control constitucional y convencional.

- En conclusión, es deber y obligación del Poder Legislativo trabajar en propuestas coherentes con el marco de derechos humanos nacional e internacional del que México forma parte, que estén bien planteadas y que permitan vislumbrar de manera clara los posibles beneficios que traerá su realización, es decir, propuestas que resulten eficientes, que consigan los objetivos para los cuales son creadas y que favorezcan el respeto a los derechos humanos, a la dignidad de las personas y al bien común de la sociedad en general.
- Es indispensable cuestionar la solidez de las instituciones mexicanas, así como el trabajo que desarrollan particularmente los legisladores; así como comprender a cabalidad que el proceso de creación de una ley implica, esencialmente dar sentido al proceso de democratización y de consolidación de una forma de gobierno que incluye, que dialoga, y que promueve la paz institucional, y el bienestar social.
- Al ser el proceso legislativo el medio por el cual la ley emana del congreso es menester realizar un análisis exhaustivo del mismo, con la finalidad de subsanar de fondo las deficiencias que en él se encuentren. Si el proceso legislativo es eficiente, las leyes que de él deriven serán claras, contundentes y contribuirán verdaderamente al progreso integral de nuestra nación.
- Bajo la teoría de Alexis de Tocqueville que nos habla del dilema de la democracia en el cual apunta y concluye que la sociedad en un ámbito de igualdad de condiciones provoca un Estado social democrático.
- El imaginario de la igualdad social constructor de quienes participan en democracia tiene su influencia directa en la normativa sobre dicho orden

democrático. Y aparte la concepción sobre la libertad nos lleva a afirmar que la sociedad civil es la creadora de la democracia en tanto que es organizada, muestra síntomas de Fortaleza tanto intelectual como activa y permite la libre asociación; que finalmente es el reflejo de la naturaleza humana; porque todo aquello contribución a la democracia ha surgido de la interacción y el involucramiento de sus miembros.

- El reto mayúsculo al que se enfrenta el Poder Legislativo para cumplir con su eficiencia como regulador social es sin duda alguna tomar un protagonismo esencial que permita ser quien dicte, de acuerdo con la Constitución, el instrumento más acabado del derecho, que es la ley; y forme el andamiaje jurídico que entretela todos los valores sociales. Y aparte en últimas fechas quien ha tomado este papel ha sido el poder judicial, quien, a través de sentencias, jurisprudencia, y pronunciamientos, ha dado valor a ciertos intereses sociales, que sin ser legislados ya son de obligatorio cumplimiento.
- Es decir, como en el caso del uso de la marihuana, del aborto, del ejercicio libre de la paternidad, y del uso determinado de los padres de familia para la posición de los apellidos en un menor, y los derechos de la comunidad LGBTQ+; el Poder Judicial ha dado muestras de sensibilidad y de pronunciamiento en favor de los derechos humanos.
- No se debe olvidar que quien debe ser el primer gestor ante estas circunstancias debe ser el Poder Legislativo; no puede ser entendido en un estado democrático que sea primeramente obligatorio un derecho, sin antes ser creado; es decir ciertamente crear derecho a través de la interpretación.
- Es el Poder Legislativo el genuino depositario de la creación de la norma, el vigilante permanente del derecho; y el promotor incansable de la ley como la máxima expresión jurídica para determinar el destino y la conducta de los seres humanos.

Es debido a lo anterior que nos permitimos hacer las siguientes propuestas:

- Es de vital importancia conocer cuál es el perfil que deben tener los integrantes del Poder Legislativo, con la finalidad de vislumbrar los aspectos que pueden fortalecerse dentro del ámbito democrático, para ello, proponemos se cree una evaluación estandarizada que se aplique a los legisladores, con la finalidad de conocer sus aptitudes y actitudes, para que, con base en el resultado, se realice una serie de capacitaciones que ayuden a disminuir las deficiencias que puedan llegar a tener.
- Se propone también establecer mecanismos de medición específicos para conocer la efectividad legislativa en México, mismos que nos permitan determinar las pautas y los criterios específicos a seguir para evaluar al Poder Legislativo en México.
- Es importante considerar la importancia de llegar a conocer cuál es la realidad social que se vive en nuestro país, de tal suerte que los integrantes del Poder Legislativo tengan la capacidad de visualizar las problemáticas reales de nuestra sociedad, buscando solución a éstas a través de la ley.
- Con relación a la conclusión anterior, si el Poder Legislativo existe en el Estado para servir a la sociedad, es menester que sea ésta la que evalúe su desempeño, a través de una encuesta, por ejemplo, debido a que somos los ciudadanos los que nos vemos beneficiados o los que padecemos los efectos de la legislación creada en el Congreso. En el presente trabajo sostenemos que la democracia es una forma de vida en la que los ciudadanos participan constantemente, con la finalidad de hacerla más grande y tener, por supuesto, su cuota de libertad y derechos garantizados por el ordenamiento jurídico máximo, que es la Constitución.

- Generar una metodología teórico-práctica, que permita generar nuevo conocimiento sobre la percepción de la ciudadanía sobre el trabajo de los cuerpos legislativos.
- Promover una construcción de información en el cual se logre la participación ciudadana a través de efectivos canales de emisión y recepción de comunicación entre los electores, los ciudadanos y los cuerpos legislativos.
- El objetivo será establecer la confianza, el conocimiento de la actividad legislativa y la aprobación o en su caso no aprobación sobre los temas que se discuta y que analicen los representantes legislativos.
- Particularmente, se puede pensar en mecanismos de difusión de información cada vez más cercanos a la ciudadanía, que muestren la labor legislativa tanto de las cámaras de diputados y la de Senadores, así como el funcionamiento general de estas; para comprender con mayor claridad la tarea vital que realiza el poder legislativo.
- Hacer uso contundente de las redes sociales para crear comunidades virtuales de participación efectiva democrática.
- Lograr canales de información y de recepción de opinión en torno a la labor y el desempeño de los legisladores para lograr opinión pública que permita la toma de decisiones ciudadanas.

## 26. Fuentes de referencia

### Bibliografía

Alarcón, Víctor. (2011). El reto de evaluar el Poder Legislativo en México. Algunas reflexiones de contexto. En R. López Flores, F. E. Rivas Prats, A. Hernández Cruz y A. Sainez Araiza (coords.). México: Senado de la República, LXI Legislatura. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3181/10.pdf>

Aristóteles, Política, traducción de Manuela García Valdés, Gredos, Madrid, 1988.

De Secondat, Charles. (1971) Del espíritu de las leyes. México: Porrúa.

García Máynez, E. (2015). Introducción al Estudio del Derecho (6ta ed). México. Editorial Porrúa.

López-Font, José. (1993). La configuración jurídica del principio de autoridad. Madrid: Civitas.

Quintana, J. y Carreño, F. (2006). Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa. México: Porrúa.

Ros, Juan Manuel. (2001). Los dilemas de la democracia liberal, sociedad civil y democracia en Tocqueville. Barcelona: Crítica.

### Artículos Online

Bárcena Juárez, S. (2019). ¿Cómo evaluar el desempeño legislativo? Una propuesta metodológica para la clasificación de las iniciativas de ley en México y América Latina. Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, 64, 395-425. Marzo 2022, De Redalyc Base de datos.

BELTRONES et al. (2010). Estudio sobre el Proceso Legislativo Federal en México. Instituto Belisario Domínguez. Disponible en: [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1754/est\\_proc\\_leg.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1754/est_proc_leg.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2019). CUADERNILLO DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS N° 7: CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. Diciembre 2021, de CIDH Sitio web: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo7.pdf>
- Gamboa, Ayala y Gutiérrez. (2007). TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. enero 2022, de Cámara de Diputados Sitio web: <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-03-07.pdf>
- García, Juan. (2007). Sociología sistémica y política legislativa. Teoría de sistemas y derecho penal: 171-201. De Dialnet Base de datos.
- Gris-Legorreta, Perla. (2017). Efectividad Legislativa. Reflexiones sobre LXIII Legislatura de la Cámara De Diputados”. enero 2021, de Cámara de Diputados Sitio web: <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-X-2017/CRV-X-08-17.pdf>
- GROSSO, B. y SVETAZ, M. (s.f). TECNICA LEGISLATIVA: MARCO TEORICO. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a13086.pdf>
- GUTIÉRREZ, O. (2014). Ponencia “Qué es la política legislativa”. CONGRESO REDIPAL VIRTUAL VII Red de Investigadores Parlamentarios en Línea Enero-agosto 2014. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-VI-34-1%204.pdf>
- MIRANDA, M. (2010). Argumentación Jurídica en el Proceso Legislativo de Creación de Normas. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Disponible en: <https://repositorio.tec.mx/bitstream/handle/11285/631666/33068001088104.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Montbrun, Alberto. (2010). Notas para una revisión crítica del concepto de “poder”. Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, 9, 367-389. 11 de enero 2022, De Scielo Base de datos.

- Mooney, C. (1994); Measuring U. S. State Legislative Professionalism: An Evaluation of Five Indices. *State and Local Government Review*, Vol. 26, (No. 2), 70-78.
- Nogueira, Humberto. (2009). CONSIDERACIONES SOBRE PODER CONSTITUYENTE Y REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN EN LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA CONSTITUCIONAL. *REVISTA IUS ET PRAXIS*, 1, 229-262. enero 2022, De Scielo Base de datos.
- PRIETO, L. (2012). Política legislativa, técnica legislativa y codificación en los albores del siglo XXI. Disponible en: [https://www.boe.es/publicaciones/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-H-2012-10038700412\\_ANUARIO\\_DE\\_HISTORIA\\_DEL\\_DERECHO\\_ESPA%C3%91OL\\_Pol%C3%ADtica\\_legislativa,\\_t%C3%A9cnica\\_legislativa\\_y\\_codificaci%C3%B3n\\_en\\_los\\_albores\\_del\\_siglo\\_XXI](https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-H-2012-10038700412_ANUARIO_DE_HISTORIA_DEL_DERECHO_ESPA%C3%91OL_Pol%C3%ADtica_legislativa,_t%C3%A9cnica_legislativa_y_codificaci%C3%B3n_en_los_albores_del_siglo_XXI)
- Rodríguez, Reyes. (2000). El proceso de producción legislativa. Un procedimiento de diseño institucional. *Isonomía*, 13, 191-204. Diciembre 2021, De Scielo Base de datos.
- SENADO DE LA REPUBLICA. (s.f).Comisiones en la Cámara de Senadores. Disponible en: [https://www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos\\_apoyo/64-65/LXIV/Comisiones\\_en\\_la\\_Camara\\_de\\_Senadores.pdf](https://www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos_apoyo/64-65/LXIV/Comisiones_en_la_Camara_de_Senadores.pdf)
- Solís, D. y Cortez, J. (2019). ¿Qué intereses se representan en el Congreso? Legisladores mexicanos con antecedentes en grupos de interés, 2006-2015. *Perfiles Latinoamericanos*, 53, 2-25. marzo 2022, De Redalyc Base de datos.
- VILLANUEVA, L. (2014). LA DIVISIÓN DE PODERES: TEORÍA Y REALIDAD. UNAM. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3634/8.pdf>

ZORRILLA Y TORRES. (1994). El proceso legislativo federal mexicano. UNAM.  
Disponible en:  
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/910/6.pdf>

## **Legislación**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (CPEUM),  
(2021). Disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_190221.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_190221.pdf)

DECRETO por el que se reforma y adiciona el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, del Código Penal Federal, de la Ley General de Salud, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y de la Ley de Vías Generales de Comunicación.  
Disponible en:  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5611905&fecha=19/02/2021](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5611905&fecha=19/02/2021)

Diario Oficial de la Federación. (2010). Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en:  
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/219.pdf>

Diario Oficial de la Federación. (2020). Código Civil para el Distrito Federal.  
Disponible en:  
[https://paot.org.mx/centro/codigos/df/pdf/2021/COD\\_CIVIL\\_DF\\_09\\_01\\_2020.pdf](https://paot.org.mx/centro/codigos/df/pdf/2021/COD_CIVIL_DF_09_01_2020.pdf)

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora. (2015). Disponible en:  
[http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc\\_leyes/doc\\_408.pdf](http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/doc_408.pdf)

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (2021).  
Disponible en:  
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOCGEUM.pdf>

## **Páginas web**

Alcaraz Hernández, S. (2019). Reflexiones en torno a los problemas que se presentan por la falta de profesionalización legislativa en México. En Estudios en homenaje a María Muñoz de Alba Medrano (13-33). México: UNAM.

Argon México. (2020). Personajes de Infancia, la Nueva Ley de Etiquetados de Alimentos los Prohíbe. Disponible en:  
<http://argonmexico.com/2020/04/09/personajes-de-infancia-la-nueva-ley-de-etiquetados-de-alimentos-los-prohibe/>

Cabrera Pantoja, B. (2012). Necesidad de una Métrica Legislativa. Abril 2022, de Cámara de Diputados Sitio web:  
<https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-V-03-12.pdf>

Cámara de Diputados. (2021). Análisis de los desafíos para el poder Legislativo en 2021. Abril 2022, de Cámara de Diputados Sitio web:  
<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2021/Enero/07/8603-Mayor-desafio-del-Poder-Legislativo-en-2021-lograr-instrumentos-para-relanzar-economia-y-atender-seguridad-educacion-y-pandemia-coinciden-expertos>

Cámara de Senadores. (2011). Gaceta de la Comisión Permanente. diciembre 2021, de Cámara de Senadores Sitio web:  
[https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_comision\\_permanente/documento/31061#:~:text=El%20Infopal%2C%20tiene%20como%20objetivo,a%20bancos%20de%20datos%20parlamentarios.](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/31061#:~:text=El%20Infopal%2C%20tiene%20como%20objetivo,a%20bancos%20de%20datos%20parlamentarios.)

Congreso del Estado de Sonora. (2017). INFORME DE EVALUACION DEL DESEMPEÑO LEGISLATIVO DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA 2015-2016. Diciembre 2021, de Congreso del Estado de Sonora Sitio web: <http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/InformacionPublica/informe-comite.pdf>

DICCIONARIO JURÍDICO. (2020). Estado. Disponible en: <http://diccionariojuridico.mx//listado.php/estado/?para=definicion&titulo=estado#:~:text=Leer%20m%C3%A1s-Estado%20es%20la%20organizaci%C3%B3n%20jur%C3%ADdica%20pol%C3%ADtica%20estructurada%20por%20un%20conglomerado,naturaleza%2C%20para%20interactuar%20con%20ellas>

Directorio Legislativo. (2020). Los desafíos de la transparencia en el Poder Legislativo: los casos de Argentina, Colombia y México.. Abril 2022, de Directorio Legislativo Sitio web: <https://directoriolegislativo.org/es/los-desafios-de-la-transparencia-en-el-poder-legislativo-los-casos-de-argentina-colombia-y-mexico/>

El Comercio. (2020). México aplicará impuesto especial a la marihuana si se aprueba su uso lúdico. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/mexico-impuesto-especial-marihuana-leyes.html>. Si está pensando en hacer uso del mismo, por favor, cite la fuente y haga un enlace hacia la nota original de donde usted ha tomado este contenido. ElComercio.com

Forbes. (2020). Norma de etiquetado para alimentos y bebidas procesadas entra en vigor en octubre. Disponible en: [https://www.forbes.com.mx/negocios-norma-etiquetado-azucars-octubre/#:~:text=La%20Norma%20Oficial%20Mexicana%20NOM,de%20la%20Federaci%C3%B3n%20\(DOF\)](https://www.forbes.com.mx/negocios-norma-etiquetado-azucars-octubre/#:~:text=La%20Norma%20Oficial%20Mexicana%20NOM,de%20la%20Federaci%C3%B3n%20(DOF))

H. Congreso del Estado de Chiapas. (2021). Proceso Legislativo. Disponible en:  
<https://congresochiapas.gob.mx/legislaturalxvii/acerca-del-congreso/proceso-legislativo>

Milenio. (2020). Senado propone permitir posesión de hasta 28 gramos de marihuana. Disponible en:  
<https://www.milenio.com/politica/marihuana-senado-permite-portacion-28-gramos>

Organización de Estados Americanos, s. f. Lineamientos para una política criminal acorde a la doctrina de la protección integral. Disponible en:  
[http://www.iin.oea.org/Revista\\_Bibliografica\\_240/Lineamientos\\_para%20Politica\\_Criminal.htm](http://www.iin.oea.org/Revista_Bibliografica_240/Lineamientos_para%20Politica_Criminal.htm)

Programa de Cooperación Hispano Peruano. (2012). PROYECTO "FORTALECIMIENTO DEL DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES REPRESENTATIVA, LEGISLATIVA Y DE CONTROL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ". Enero 2022, de Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo  
Sitio web:  
[https://nanopdf.com/download/7000evotcperufortalecdesempenofuncionesrepresentativalegislativacontrolcongresoc-2\\_pdf](https://nanopdf.com/download/7000evotcperufortalecdesempenofuncionesrepresentativalegislativacontrolcongresoc-2_pdf)

Real Academia Española. (2022) Diccionario de la lengua española, 23.<sup>a</sup> ed., [versión 23.5 en línea]. <https://dle.rae.es>

Secretaría De Salud. (2018). Sobrepeso y obesidad, factores de riesgos para desarrollar diabetes. Disponible en:  
<https://www.gob.mx/salud/articulos/sobrepeso-y-obesidad-factores-de-riesgos-para-desarrollar-diabetes?idiom=es#:~:text=En%20M%C3%A9xico%20siete%20de%20cada,al%20sobrepeso%20y%20la%20obesidad>

Senado de la República. (2017). Vías de comunicación entre población y gobierno, inexistentes o poco eficientes: IBD. Abril 2022, de Senado de la

