

Reflexiones sobre el quehacer legislativo en México

Reflections about legislative work in Mexico

Publio Rivera Rivas*

Resumen.

El presente artículo, ilustra una parte del quehacer legislativo de manera crítica, a manera de exponer los principales cuestionamientos respecto del cumplimiento de sus funciones constitucionales. En ese sentido queda evidenciado que a pesar de la alta producción normativa que éste pudiera tener, la percepción social respecto del Poder Legislativo, no es la mejor, de igual forma, se expone la necesidad de realizar una transformación institucional que permita cumplir de mejor manera sus funciones y con ello fortalecer las relaciones con el Poder Ejecutivo, que lo convierta en un verdadero contrapeso frente al ejercicio del poder político.

Abstract

This paper criticises a daily activity of the mexican Legislative Power. Particularly, how Congress fails to fulfill his constitutional duties. On the other hand, this paper shows that even Congress has a high legislative activism, his social perception fails to achieve an optimal standard. Therefore, this paper proposes a theoretical solution for an institutional reform that allows Congress to comply constitutional rules. Moreover, the author sustains that this constitutional reform will improve Congress oversight powers. Consequently, mexican Congress would be transformed in a real counterweight of the political power.

Introducción. Contexto. Reflexiones sobre el funcionamiento del Poder Legislativo. Propuestas Claves para el fortalecimiento de la función legislativa. Conclusiones.

* **Publio Rivera Rivas** Es Consultor especializado en asuntos Constitucionales, Parlamentarios y de Gobierno. Actualmente se desempeña como Secretario Técnico de la Comisión de Gobernación del Senado de la República LXII y LXIII Legislaturas. En este mismo Órgano Legislativo ha sido Asesor de la Consultoría Jurídica, así como de la Secretaría de la Mesa Directiva. En la LX Legislatura fungió como Secretario Técnico de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.

Introducción.

El presente artículo, ilustra una parte del quehacer legislativo de manera crítica, a manera de exponer los principales cuestionamientos respecto del cumplimiento de sus funciones constitucionales. Se expone además la necesidad de realizar una transformación institucional que permita cumplir de mejor manera sus funciones y con ello fortalecer las relaciones con el Poder Ejecutivo, que lo convierta en un verdadero contrapeso frente al ejercicio del poder político.

Los diversos procesos legislativos, en la era de la transición democrática mexicana, exponen la cuestión sobre ¿si el Congreso Mexicano cumple su función de representación social? Y ello es lo que motiva escribir sobre las diversas funciones congresuales así como plantear algunas propuestas para mejorar el desarrollo de sus funciones.

El artículo está planteado en tres fases, la primera, demostrativa del quehacer legislativo, en el ámbito del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de manera que en ella se describen las principales funciones del parlamento mexicano, así como se demuestra un panorama general del estado actual en cuanto a su ejercicio. En un segundo momento se hace un análisis comparativo sobre los periodos de ejercicio constitucional con la finalidad de ilustrar cómo se encuentran las cámaras del congreso frente a algunos países del mundo así como frente al resto de los parlamentos locales. Lo anterior servirá de base para plantear un modelo de evaluación cualitativo del trabajo legislativo y no solamente cuantitativo.

Finalmente del resultado de la evaluación sobre su ejercicio, plantearemos algunas propuestas de rediseño institucional, que pretenden crear un modelo de deliberación sobre los asuntos públicos que coadyuven al mejor cumplimiento de la función legislativa y por tanto permita a las Cámaras del Congreso tener una evaluación positiva frente a la opinión pública y sobre todo que fortalezca el espacio de representación nacional siendo un verdadero contrapeso frente al Poder Ejecutivo.

Contexto.

De acuerdo a lo anterior, propongo hacer una reflexión sobre el sentido de la Constitución y sus procesos de reforma, llevados a cabo en los tres últimos sexenios. Lo expongo a manera de propuesta de reflexión, porque sin duda estamos en un momento crucial de la vida política de nuestro país, dónde no es novedad, escuchar voces en favor de las instituciones y en contra de ellas.

La vida social y cotidiana de la nación mexicana, se encuentra sin duda en un debate sobre ello, aunque quizás en muchos lugares con otra denominación y sin retórica sobre el devenir de la política social y el ejercicio público.

Es decir, mientras que para la clase política ha sido un proceso de desarrollo institucional de la vida democrática, para una gran parte de la sociedad, el proceso reformador y el ejercicio del poder legislativo, no han representado hasta ahora un verdadero cambio en el sentir de su vida diaria. (*cfrr.* Rivera, 2010, p. 637)

En este sentido es importante destacar que en los últimos tres sexenios, hemos sido convocados a diversos procesos reformativos con el afán de establecer un marco institucional acorde a los tiempos en que la política y el sistema político entendían el devenir del país.

El primero de ellos fue convocado por el entonces Presidente Vicente Fox, quien convocaría a la celebración de un proceso de discusión sobre lo que llamaría la “Reforma del Estado” (*cfrr.* Rivera, 2010, p. 637)

El segundo, fue convocado en el sexenio del Presidente Felipe Calderón, bajo el mismo postulado, no obstante dicho proceso tendría una importante consideración, esta vez, el proceso vendría a ser convocado desde el Congreso General, por razón del conflicto post-electoral que se vivió en esa época. (*cfrr.* Rivera, 2010, p. 638)

Así pues se convoca mediante un proceso sui generis a la instauración de una Comisión para la Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión a través de la creación de lo que sería la Ley para la Reforma del Estado. Una ley con la que se pretendía llevar a cabo las reformas necesarias para el País. (Rivera, 2010, pp. 637, 638)

No obstante que ambos procesos fueron convocados bajo la lógica de la reforma del estado, y con la premonición de construir los acuerdos que proyectaran el desarrollo institucional y democrático del país terminaron siendo reformas constitucionales y al orden jurídico vigente cuestionadas por los diversos actores políticos y sobre todo no muy aceptadas por la sociedad.

El tercer proceso reformativo, es el llevado a cabo en el presente sexenio, mismo que incluye las legislaturas LXII (2012-2015) y LXIII (2015-2018), periodo en el que se han acordado por el Poder de Reforma Constitucional 20 Decretos de Reforma Constitucional, y consecuentemente, por parte del Congreso de la Unión se ha expedido 49 leyes de entre las que se encuentran las de carácter Nacional o

Única, Generales, Reglamentarias y Federales; así como la expedición de 243 decretos de reforma a diversos ordenamientos jurídicos (Gaceta Parlamentaria).

Todos ellos de la mayor trascendencia para el ejercicio del Poder Político, a diferencia de años anteriores en donde las reformas estructurales no pasaban la barrera del acceso al poder político, es decir de reformas electorales, hoy se cuenta con un nuevo sistema político constitucional que atiende la lógica institucional impulsada en 1994, con la creación de los Organismos Constitucionales Autónomos.

NUMERARIA DE ASUNTOS RESUELTOS EN LA LXII Y LXIII LEGISLATURA		
LEGISLACIÓN	LXII LEGISLATURA (2012-2015)	LXIII LEGISLATURA (2015-2017)
NACIONALES/ ÚNICAS	4	3
FEDERALES	10	7
GENERALES	10	3
REGLAMENTARIAS	10	2
REFORMAS CONSTITUCIONALES	16	4
REFORMAS A DIVERSAS LEYES	145	97

FUENTE: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legis/reflxii.htm>

Es aquí dónde surge la cuestión que nos lleva a reflexionar sobre el rendimiento institucional del Congreso Mexicano, es decir: ¿Después de un gran periodo de diversas reformas constitucionales y legales tenemos un Estado fortalecido? y ¿El Congreso Mexicano ha contribuido en cumplimiento de sus funciones constitucionales a esa tarea? Esa es la cuestión central del presente artículo.

En mi perspectiva, las reformas estructurales, tienen una base sólida para su consolidación institucional, pues ellas parten de un proceso de acuerdo político institucionalizado desde la base de quienes ejercen la política, es decir de los partidos políticos. Recordemos que tanto el Presidente Vicente Fox como Enrique Peña Nieto, quiénes gozaron, a diferencia de Felipe Calderón de una holgada mayoría respecto de sus contendientes, lo que les permitió una vez superada la fase jurisdiccional y por tanto la declaratoria de presidente electo, iniciar con un

proceso de diálogo con los diversos actores políticos, no obstante fue notoria la diferencia entre el proceso iniciado por Fox, quien prontamente se distanció de su Partido Político y aún más del Congreso de la Unión y con ello las fuerzas políticas ahí representadas. De tal suerte que Enrique Peña procuró de inmediato un acuerdo entre los partidos políticos con mayor representación social y congresual a un estadio denominado “Pacto por México” el cual se sustentó en cinco acuerdos en lo fundamental: (<http://pactopormexico.org>)

- Acuerdo para una sociedad de derechos y libertades.
- Acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad.
- Acuerdos para la Seguridad y Justicia.
- Acuerdos para la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.
- Acuerdos para la gobernabilidad democrática.

Ello sin duda, sentó el precedente idóneo para que en un corto plazo se hayan generado los acuerdos suficientes sobre los temas relevantes que habría en la agenda legislativa y que serían puestos a consideración del Congreso para el proceso de reformas Constitucionales y legales en los temas siguientes:

Reformas Estructurales

- a) Reforma Energética.
- b) Reforma en Telecomunicaciones y Competencia Económica
- c) Reforma Hacendaria y Financiera.
- d) Reforma Política.
- e) Reforma Electoral.
- f) Reforma Educativa.
- g) Reforma en materia de Acceso a la Información y Transparencia.
- h) Reformas en materia de Seguridad y Justicia.
- i) Reforma Administrativa.
- j) Reforma del Sistema Nacional Anticorrupción.
- k) Reforma Política del Distrito Federal.

Es importante referir que en este proceso, lo que permitió que los acuerdos llegaran al Congreso sobre la base de un elemento fundamental e irrompible, fue el compromiso firmado por los partidos políticos sobre temas de trascendencia nacional que no podían seguir sin modificar el status constitucional y jurídico para su implementación.

Llegado a este punto, vale la pena hacer la siguiente reflexión: ¿qué ha cambiado a partir del proceso reformador? Recordemos el pensamiento de Rabasa, “*pensar que basta una constitución para hacer un pueblo*” (RABASA, 1998, p. 66) y máxime convocar a un proceso de reforma del estado a través de una ley (que por mucho es cuestionable) creyendo que en ello radica su eficacia, para que ello se consolide, es como creer que las fuerzas divinas resuelven la vida cotidiana de las personas, o lo que es peor que quienes así lo creen, desconocen plenamente que la lógica del derecho atiende la lógica del comportamiento político y la lógica de la política atiende a la lógica del comportamiento social. Es decir: las reformas y el nuevo andamiaje institucional, son un referente y punto de partida, pero no el fin, es el medio a través del cual faltará hacer efectivos los postulados provistos en las normas para que de ello se genere un cambio sustancial en el ejercicio del poder político.

Reflexiones sobre el funcionamiento del Poder Legislativo.

De acuerdo con el contexto planteado anteriormente, podemos observar que el Congreso General y los Congresos de las Entidades Federativas -en lo que corresponde a su participación en los procesos de reforma constitucional- han llevado a cabo un proceso intenso de reformas, que, sin hacer un análisis de cada una de ellas ni de su contenido, en la numeraria se refleja una alta productividad en el ámbito legislativo y por tanto un efectivo cumplimiento de funciones.

No obstante, vale la pena reflexionar si la expedición *per sé* de un amplio catálogo de decretos justifica la productividad del Poder Legislativo o si bien independientemente de la numeraria respecto de la producción normativa el Congreso General atiende a diversas funciones que no se reproducen específicamente en textos normativos -no obstante Decretos- (CPEUM Art. 70) sin embargo el cumplimiento de las funciones que en ejercicio de dichas facultades, el Congreso o los legisladores ejercen, no siempre son contabilizados en la numeraria y tienen una importancia relevante en el quehacer congresual.

El artículo 50 constitucional establece el sistema bicameral, por lo que divide al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, con el propósito de buscar equilibrio, ponderación y prudencia en las decisiones del Poder Legislativo, mediante la discusión del mismo asunto en distintas asambleas, a fin de que una Cámara revise las decisiones de la otra, reconociéndose un control intraorgánico de revisión. (Garabito Martínez y Cervantes Gómez, P. 25.)

En este sentido cabe destacar que la naturaleza del Congreso -que proviene del latín *congressu congregi-* y tiene como finalidad la deliberación conjunta sobre algún asunto o negocio de su competencia, de acuerdo con las facultades que le asignan la Constitución y la ley en torno a los asuntos de gobierno, habrán de discutirse primero en una y consecuentemente en otra, por ello *en el derecho político parlamentario se distingue a los órganos colegisladores como cámara alta y cámara baja.* (cfr. Salazar Abaroa. P. 251)

Del tal suerte, entonces las funciones que las Cámaras del Congreso General habrán de llevar a cabo, serán las siguientes:

1. Función Representativa

Consiste en la tarea de representar a la nación. La representación se materializa, atendiendo a los criterios territoriales y poblacionales, y al equilibrio de las distintas fuerzas políticas que se expresan en los grupos parlamentarios. (cfr. Garabito Martínez y Cervantes Gómez, P. 25.)

2. Función Deliberativa

Garantiza los derechos democráticos de las minorías. Consiste en el debate alrededor de todas las dinámicas y procedimientos que se dan en el seno del Congreso. (cfr. Garabito Martínez y Cervantes Gómez, P. 25.)

3. Función Legislativa

Absorbe la mayor parte de los esfuerzos congresionales, configura la ardua labor de proyectar los postulados de la Constitución por vía de la producción legislativa. (cfr. Garabito Martínez y Cervantes Gómez, P. 67.)

4. Funciones de Control

Es la actividad que ejerce el Congreso sobre el Poder Ejecutivo fundamentalmente, con el fin de tutelar que el desempeño de éstos se lleve a cabo de acuerdo con la constitución y las leyes. Esta función la ejerce en 4 rubros generales:

- Presupuestario o financiero
 - Político
 - Jurisdiccional
 - Administrativo
 - Nombramientos (Arts. 6, 26, 28, 41, 74, 76, 78, 79, 96, 99 CPEUM)
- (cfr. Garabito Martínez y Cervantes Gómez, P. 74-89.)

6. Función Jurisdiccional

Si bien la función de juzgar esta reservada al Poder Judicial, existen casos de excepción en los que el Poder Legislativo, ejerce facultades materialmente jurisdiccionales como en el caso del Juicio Político. (cfr. Garabito Martínez y Cervantes Gómez, P. 86.)

7. Función relativa al Territorio

El Congreso General tiene facultades limitadas, de acuerdo al principio de distribución competencia, que rige entre las entidades federativas y la Federación. Existe una clara división de competencias entre la Federación y las entidades federativas, todo aquello que no esté expresamente atribuido a la Federación es competencia de las entidades federativas, principio recogido por el artículo 124 de la Constitución Federal. Resuelve conflictos de manera pacífica y hace la declaratoria de desaparición de poderes de entidades federativas (cfr. Art. 76 de la CPEUM).

8. Función Política

El Congreso participa en la determinación de los objetivos de la política nacional y selecciona instrumentos para alcanzarla. Delimita los objetivos globales, las acciones puntuales que deben desarrollarse, condicionando la acción del gobierno estableciendo determinados fines y obligaciones que este debe cumplir. (cfr. Arts. 69, 87,88 y 93 de la CPEUM)

Ante ello debemos considerar que desde hace dos décadas comenzamos a experimentar la existencia de gobiernos divididos, lo cual ha significado un espacio que obliga al Poder Legislativo a establecer una ruta de coordinación con el Ejecutivo en dónde el Congreso es también protagonista, ya que cómo lo refiere (Casar. P. 355) de acuerdo a un estudio de Mayhew *los periodos de gobierno dividido no evidencian menor productividad, en términos de que el Congreso frene los programas de gobierno, frente a los periodos de gobierno unificado, y en contra sentido la existencia de éste no implica una mayor actividad de acoso o investigación frente al Ejecutivo*, por lo que podemos concluir que la productividad legislativa dependerá entonces de otros factores y no exclusivamente de la configuración cameral.

El tratadista español Carlos de Cabo Martín, refería (en cita de F. Laporta, respecto de la reforma constitucional) *“que a medida en que se avance en su estudio, llega un momento en el que necesariamente, se rebasa el mundo del Derecho y se entra en el de lo político, así mismo defendía el hecho de que el*

constitucionalista tope con la realidad política no es algo excepcional sino habitual y, por tanto, no es tampoco algo de lo que deba huir.” (De Cabo. 2003 p. 13)

En relación con el cambio constitucional y la permanencia del Derecho, establece una serie de premisas respecto de cómo el tiempo influye en los procesos de formación normativa, y éste determina su permanencia en razón de su relación con lo político, de esta manera, refiere que: [...] 1) *Se entiende que tiempo y derecho, tienen una interrelación compleja, en cuanto, junto con otros elementos, forman parte de un todo, y es a partir de la manera en que se insertan en el “todo” como adquiere sentido cada una de las partes [...] lo cual lleva al entendimiento del tiempo como cambio, es decir, como tiempo histórico en el que el derecho se asienta históricamente, lo que supone admitir que no todo tiempo es significativo para el derecho. O, lo que es lo mismo, que el derecho no existe en todo tiempo y, por tanto, que no puede aceptarse el supuesto que está en la base del axioma ubi societas ibi ius. Porque el derecho no es inmanente a toda sociedad, aunque tampoco es trascendente a ella, sino que sólo es propio de determinadas sociedades, de determinado tiempo histórico. Resulta, pues, que el derecho carece de historia pero es un producto histórico. Carece de historia en el sentido de que no tiene un proceso autónomo de desarrollo (sino dependiente de todo ese complejo interrelacional antes advertido) pero es un producto histórico porque surge y se desarrolla sólo en tiempos determinados. (De Cabo, 2003, pp. 20 y 21)*

Lo anterior es trascendente dado que justo en la época en la que nos encontramos, parece que la producción normativa de los últimos años atiende específicamente al devenir de la política y por tanto al periodo de efervescencia social que se vivía, mismo que fue apropiado con oportunidad por el gobierno de la república.

Sin embargo, más allá de la numeraria legislativa, es menester enfrentar dos cuestiones importantes que son permanentes y subyacen al devenir de la política y al cambio social, lo es el de ¿cómo funciona el Congreso General, y el de si ésta forma de organización influye en la alta productividad?

Lo anterior es relevante y tiene una doble perspectiva, por un lado si volvemos a la numeraria legislativa, es *lugar común* observar que el proceso legislativo tiene como base esencial para su desarrollo la existencia de una iniciativa, si leemos los artículos 71 y 72 Constitucionales podremos observar que el proceso legislativo se desarrolla a partir de la iniciativa y si bien éste derecho está conferido a los legisladores, al Presidente de la República, y a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de

electores (Art. 34 CPEUM), son los senadores y diputados quienes mayormente ejercen dicho derecho.

No obstante es aquí dónde debemos quizás poner la atención, es decir, si la sola presentación de la iniciativa, implica que el proceso legislativo se active, o si bien la iniciativa tiene íntima relación con lo expuesto líneas arriba (la razón política) para que llegue a buen fin.

Como lo hemos señalado anteriormente, las Cámaras del Congreso General están compuestas por 500 Diputados y 128 Senadores. En este sentido y viendo la numeraria parlamentaria, no es complejo concluir que del total de iniciativas presentadas, más del ochenta por ciento de las mismas, se quedan sin ser estudiadas y en el mejor de los casos son resueltas a través de un trámite reglamentario que permite descargar a las comisiones de ser procesadas y dictaminadas. De acuerdo con el reporte de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, existen un total de 5829 iniciativas con proyecto de Decreto, así mismo en la Gaceta del Senado se tiene un registro de 2750 iniciativas.

NUMERARIA DE INICIATIVAS PRESENTADAS Y TURNADAS A COMISIONES, EN CAMARA DE DIPUTADOS Y CAMARA DE SENADORES DURANTE LA LEGISLATURA LXII Y LXIII.

RUBRO	CAMARA DE DIPUTADOS LXII y LXIII		TOTAL	CAMARA DE SENADORES LXII y LXIII		TOTAL
INICIATIVAS PRESENTADAS	3275	2554	5829	1845	905	2750
INICIATIVAS APROBADAS	419	286	705	476	83	559
INICIATIVAS DESECHADAS	2450	384	2834	186	36	222
INICIATIVAS RETIRADAS	284	282	566	23	24	47
INICIATIVAS PENDIENTES	122	1602	1724	906	713	1619

FUENTE: http://infosen.senado.gob.mx/fichas_tecnicas/index.php?w=1
<http://www.diputados.gob.mx/>

Como podemos observar la producción legislativa en números resulta considerable, sin embargo ello se representa como una consecuencia del alto número de legisladores que componen las Cámaras del Congreso, tal como se desprende del alto índice de iniciativas y asuntos presentados ante el pleno. (Ver numeraria Gaceta Parlamentaria y Gaceta del Senado)

Otro punto importante a destacar, de acuerdo con el contexto citado y la intervención del tiempo en el derecho, como norma para realizar la función legislativa, es el referente a los periodos legislativos, ya que éste es el espacio de tiempo en el que se pueden tomar las decisiones respecto de las iniciativas presentadas y ejercer las funciones parlamentarias.

En tal sentido, de acuerdo con la Constitución, las Cámaras del Congreso General, habrán de sesionar en dos periodos ordinarios, el primero entre el 1º de Septiembre al 15 de Diciembre, y el segundo entre el 1º de febrero al 30 de abril (Arts. 65 y 66 CPEUM). En el mismo ordenamiento, se establece que las Cámaras del Congreso podrán sesionar en periodos extraordinarios por el tiempo que sea necesario para el desahogo de los temas planteados en la convocatoria y aprobados por la Comisión Permanente.

Durante los periodos ordinarios de sesiones, el reglamento de las cámaras establece la obligación de sesionar por lo menos dos veces entre semana. En cuanto al trabajo en comisiones, dicho ordenamiento establece que éstas no interrumpirán su funcionamiento durante los recesos de las cámaras, por lo cuál habrán de continuar con sus funciones de dictaminación.

Ante tal escenario, mostramos a continuación una perspectiva comparada entre los congresos de las Entidades Federativas, así como de algunos países de América y Europa.

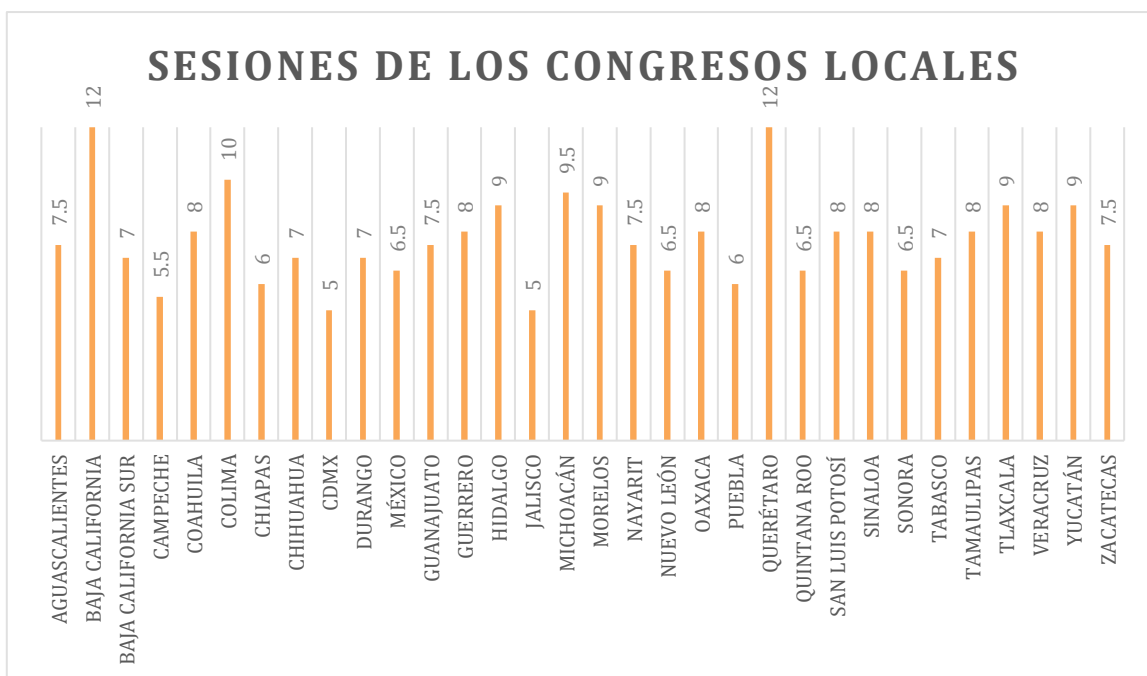


Tabla: elaboración propia.

PERÍODOS DE SESIONES DE LOS CONGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ENTIDAD FEDERATIVA	PERIODOS	DESCRIPCIÓN	APERTURA	CLAUSURA
1 AGUASCALIENTES	2	1er. Ordinario	15 de Septiembre	31 de Diciembre
		2do. Ordinario	1 de Marzo	30 de Junio
2 BAJA CALIFORNIA	3	1er. Ordinario	1 de Agosto	Último día de Noviembre de cada año
		2do. Ordinario	1 de Diciembre	Último día de Marzo de cada año
		3er. Ordinario	1 de Abril	Último día de Julio de cada año
3 BAJA CALIFORNIA SUR	2	1er. Ordinario	1 de Septiembre	15 de Diciembre
		2do. Ordinario	15 de Marzo	30 de Junio
4 CAMPECHE	2	1er. Ordinario	1 de Octubre	20 de Diciembre
		2do. Ordinario	1 de Abril	30 de Junio
5 COAHUILA	2	1er. Ordinario	Primer día hábil de Marzo	30 de Junio
		2do. Ordinario	Primer día hábil de Septiembre	31 de Diciembre
6 COLIMA	2	1er. Ordinario	1 de Octubre	Último día de Febrero
		2do. Ordinario	1 de Abril	31 de Agosto
7 CHIAPAS	2	1er. Ordinario	1 de Octubre	31 de Diciembre
		2do. Ordinario	1 de Abril	30 de Junio
8 CHIHUAHUA	2	1er. Ordinario	1 de Septiembre	31 de Diciembre
		2do. Ordinario	1 de Marzo	31 de Mayo
9 CIUDAD DE	2	1er. Ordinario	17 de Septiembre	31 de Diciembre

ENTIDAD FEDERATIVA		PERIODOS	DESCRIPCIÓN	APERTURA	CLAUSURA
	MÉXICO		2do. Ordinario	15 de Marzo	30 de Abril
10	DURANGO	2	1er. Ordinario	1 de Septiembre	15 de Diciembre
			2do. Ordinario	15 de Febrero	31 de Mayo
11	ESTADO DE MÉXICO	3	1er. Ordinario	5 de Septiembre	18 de Diciembre
			2do. Ordinario	1 de Marzo	30 de Abril
			3er. Ordinario	20 de Julio	15 de Agosto
12	GUANAJUATO	2	1er. Ordinario	25 de Septiembre	31 de Diciembre
			2do. Ordinario	15 de Febrero	30 de Junio
13	GUERRERO	2	1er. Ordinario	1 de Septiembre	15 de Enero
			2do. Ordinario	1 de Marzo	15 de Junio
14	HIDALGO	2	1er. Ordinario	5 de Septiembre	Último día de Diciembre (a más tardar)
			2do. Ordinario	1 de Marzo	Último día de Julio (a más tardar)
15	JALISCO	2	1er. Ordinario	1 de Febrero (sesiona mínimo 4 veces al mes)	31 de Marzo
			2do. Ordinario	1 de Octubre (sesiona mínimo 4 veces al mes)	31 de Diciembre
				Fuera de dichos periodos, sesiona mínimo 1 vez al mes	
16	MICHOACÁN	2	1er. Ordinario	15 de Septiembre	31 de Diciembre
17	MORELOS	2	2do. Ordinario	1 de Febrero	31 de Julio
			1er. Ordinario	1 de Septiembre	15 de Diciembre
			2do. Ordinario	1 de Febrero	15 de Julio
18	NAYARIT	2	1er. Ordinario	18 de Agosto	17 de Diciembre (puede prorrogarse hasta el 30)
			2do. Ordinario	18 de Febrero	17 de Mayo (puede prorrogarse hasta el 30)
19	NUEVO LEÓN	2	1er. Ordinario	1 de Septiembre	20 de Diciembre
			2do. Ordinario	1 de Febrero	1 de Mayo
20	OAXACA	2	1er. Ordinario	15 de Noviembre	15 de Abril
			2do. Ordinario	1 de Julio	30 de Septiembre
21	PUEBLA	3	1er. Ordinario	15 de Enero	15 de Marzo
			2do. Ordinario	1 de Junio	31 de Julio
			3er. Ordinario	15 de Octubre	15 de Diciembre
22	QUERÉTARO	No hay periodos	Legislatura	26 de Septiembre 2015	25 de Septiembre 2018
23	QUINTANA ROO	2	1er. Ordinario	5 de Septiembre	15 de Diciembre
			2do. Ordinario	15 de Febrero	31 de Mayo
24	SAN LUIS POTOSÍ	2	1er. Ordinario	15 de Septiembre	15 de Diciembre
			2do. Ordinario	1 de Febrero	30 de Junio
25	SINALOA	2	1er. Ordinario	1 de Octubre	31 de Enero
			2do. Ordinario	1 de Abril	31 de Julio
26	SONORA	2	1er. Ordinario	1 de Septiembre	15 de Diciembre
			2do. Ordinario	1 de Febrero	30 de Abril
27	TABASCO	2	1er. Ordinario	5 de Septiembre	15 de Diciembre
			2do. Ordinario	1 de Febrero	15 de Mayo
28	TAMAULIPAS	2	1er. Ordinario	1 de Octubre	15 de Diciembre

ENTIDAD FEDERATIVA		PERIODOS	DESCRIPCIÓN	APERTURA	CLAUSURA
8			2do. Ordinario	15 de Enero	30 de Junio
2	TLAXCALA	2	1er. Ordinario	31 de Diciembre	15 de Mayo
9			2do. Ordinario	1 de Agosto	15 de Diciembre
3	VERACRUZ	2	1er. Ordinario	5 de Noviembre	31 de Enero
0			2do. Ordinario	2 de Mayo	31 de Julio
3	YUCATÁN	3	1er. Ordinario	1 de Septiembre	15 de Diciembre
			2do. Ordinario	16 de Enero	15 de Abril
			3er. Ordinario	16 de Mayo	15 de Julio (podrá ampliarse al 31 de Agosto en el año en que termina la Legislatura)
3	ZACATECAS	2	1er. Ordinario	8 de Septiembre	15 de Diciembre
2			2do. Ordinario	1 de Marzo	30 de Junio

Fuente: Constituciones de las Entidades Federativas. Elaboración propia.

INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE PARLAMENTOS EN AMÉRICA Y EUROPA

PARLAMENTOS		
PAÍS	¿CÓMO SE INTEGRAN?	¿CÓMO SESIONAN?
E.U.A.	Integrado por: <ul style="list-style-type: none"> La Cámara de Representantes > 435 miembros El Senado > 100 senadores 	El Congreso se reunirá, cuando menos, una vez cada año y dicho período de sesiones se iniciará al mediodía del tres de enero de cada año impar, después de una elección general, a no ser que por medio de una ley se fije una fecha diferente. Un Congreso tiene una duración de dos años, constituyendo cada año una sesión separada. ¹ <i>The 20th amendment changed this provision for the convening of Congress from the first Monday in December to the 3rd of January.²</i>
CANADÁ	Es un Parlamento compuesto de tres partes:	•La Cámara de los Comunes se reúne durante 135 días al año. Cuando se está

¹ United States House of Representatives. Consultada desde: <http://www.house.gov/legislative/>

² United States Senate. Consultada desde: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm

PARLAMENTOS		
PAÍS	¿CÓMO SE INTEGRAN?	¿CÓMO SESIONAN?
	<ul style="list-style-type: none"> • La Corona (La Reina) • El Senado (Senate - Cámara Alta-) integrado por 105 miembros • Cámara de los Comunes (House of Commons -Cámara Baja), compuesta por 338 miembros.³ • Cuenta con la presencia de un "Gabinete en la Sombra". 	<p>en periodo de sesiones, éstas se realizan de lunes a viernes.⁴</p> <p>Esta cámara se reúne:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ lunes a las 11:00 a.m. ✓ martes, jueves y viernes a las 10:00 a.m. ✓ miércoles a las 2:00 p.m. ✓ <p>•Excepto que el Senado ordene otra cosa, éste se reúne alrededor de las 2:00 p.m. de lunes a jueves y a las 9:00 a.m. los viernes⁵</p> <p>De acuerdo con los calendarios consultados, tanto del Senado como de la Cámara de los comunes, se podría decir que en un año hay dos periodos de sesiones, el primero corresponde de finales del mes de enero a mediados del mes de junio, teniendo como periodo de receso los meses de julio y agosto, el segundo periodo lo podríamos localizar de mediados del mes de septiembre a mediados del mes de diciembre.</p>
CHILE	<p>El Congreso Nacional se compone de dos ramas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Cámara de Diputados > 120 miembros • El Senado > 38 miembros. 	<p>El Congreso se instala el 11 de marzo siguiente a una elección de senadores y diputados.</p> <p>Cada período de sesiones del Congreso se extenderá entre el 11 de marzo de cada año y el 10 de marzo del año siguiente.</p> <p>Cámara de Diputados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuenta con cuatro períodos de sesiones, cada uno de los cuales abarcará el lapso comprendido entre el 11 de marzo de cada año

³The Canadian Parliament, consultada desde:

<http://www.lop.parl.gc.ca/About/Parliament/GuideToHoC/index-e.htm>

⁴ Guide to the Canadian House of Commons. *A working Day in the Commons Chamber*. Consultado desde: <http://www.lop.parl.gc.ca/About/Parliament/GuideToHoC/working-e.htm>

⁵ Rules of the Senate. Chapter Three: Sittings of the Senate. Consultada desde: <https://sencanada.ca/en/about/procedural-references/rules/3/#C3R11>

PARLAMENTOS		
PAÍS	¿CÓMO SE INTEGRAN?	¿CÓMO SESIONAN?
		<p>y el 10 de marzo del año siguiente⁶</p> <ul style="list-style-type: none"> Cada semana se celebrarán hasta tres sesiones ordinarias, en los días y horas que la Cámara designe, cuya duración será, a lo menos, de tres horas.⁷ <p>Cámara de Senadores</p> <ul style="list-style-type: none"> Las sesiones que se celebren entre el 21 de mayo y el 18 de septiembre de cada año constituirán la legislatura ordinaria y las que se celebren con motivo de la convocatoria del Congreso por el Presidente de la República o de su auto convocatoria, formarán la legislatura extraordinaria.
ARGENTINA	<p>El Congreso está compuesto de dos Cámaras:</p> <ul style="list-style-type: none"> La Cámara de Diputados elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado⁸. En total son 257 diputados. El Senado se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires,⁹ que dan un total de 72 senadores. 	<ul style="list-style-type: none"> Ambas Cámaras se reunirán por sí mismas en sesiones ordinarias todos los años desde el primero de marzo hasta el treinta de noviembre.¹⁰

⁶ Artículo 66. Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile. Consultado desde https://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento_15.pdf

⁷ Artículo 71. Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile. Consultado desde https://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento_15.pdf

⁸ Artículo 45. Constitución Nacional de Argentina. Consultada desde <http://www.congreso.gob.ar/constitucionSeccion1Cap3.php>

⁹ Artículo 54. Constitución Nacional de Argentina. Consultada desde <http://www.congreso.gob.ar/constitucionSeccion1Cap3.php>

PARLAMENTOS		
PAÍS	¿CÓMO SE INTEGRAN?	¿CÓMO SESIONAN?
COLOMBIA	<p>El Congreso de la República, estará integrado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Cámara de Representantes que cuenta con 166 integrantes. • El Senado de la República lo integran 102 legisladores. 	<p>El Congreso, se reúne en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; • El segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio.¹¹
BRASIL¹²	<p>Componen el Poder Legislativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Cámara de los Diputados (con representantes del pueblo brasileño). 513 miembros. • El Senado Federal (con representantes de los Estados y del Distrito Federal), 81 miembros y • El Tribunal de Cuentas de la Unión (órgano que da ayuda al Congreso Nacional en las actividades de control y fiscalización externa). 	<ul style="list-style-type: none"> • El Congreso Nacional trabaja en períodos de tiempo propios. La Legislatura equivale a un período de 4 años. No obstante, las reuniones de trabajo son interrumpidas en determinados períodos de la legislatura para que los miembros de la Cámara de los Diputados y del Senado Federal puedan visitar sus estados de origen y tomar conocimiento de las necesidades del pueblo que representan. Son los períodos de receso. • El Congreso Nacional se reunirá cada año en la Capital Federal, del 2 de febrero al 17 de julio y del 1 de agosto de al 22 de diciembre. • Las reuniones programadas para estas fechas serán transferidas al siguiente día hábil, cuando caen en sábado, domingo o días festivos.

¹⁰ Artículo 63. Constitución Nacional de Argentina. Consultada desde <http://www.congreso.gob.ar/constitucionSeccion1Cap3.php>

¹¹ Artículo 138. Constitución Política de Colombia. Consultada desde <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

¹² Constitución de Brasil consultada en: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html/ConstituicaoTextoAtualizado_EC95.pdf

PARLAMENTOS		
PAÍS	¿CÓMO SE INTEGRAN?	¿CÓMO SESIONAN?
		<ul style="list-style-type: none"> • Cada una de las cámaras se reunirán en sesiones preparatorias el 1 de febrero, del primer año de la legislatura, para la elección de sus mesas. • El Congreso podrá tener sesiones extraordinarias, para atender únicamente aquellos asuntos para los cuales se convocó.
ESPAÑA ¹³	<ul style="list-style-type: none"> • Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por: el Congreso de los Diputados y el Senado. El Congreso es elegido por cuatro años. • Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución. <p>Diputados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto • El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara. <p>Senadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Senado es la Cámara de representación 	<ul style="list-style-type: none"> • Las Cámaras se reunirán anualmente en dos períodos ordinarios de sesiones: el primero, de septiembre a diciembre, y el segundo de febrero a junio. • Las Cámaras podrán reunirse en sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las Cámaras. Las sesiones extraordinarias deberán convocarse sobre un orden del día determinado y serán clausuradas una vez que éste haya sido agotado. • En cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de 21 miembros, que representarán a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica. • Las Diputaciones Permanentes estarán presididas por el Presidente de la Cámara respectiva y tendrán como funciones asumir las facultades que correspondan a las Cámaras, en caso de que éstas hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato y la de velar por los

13

Constitución Española consultada en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=66&fin=96&tipo=2>

PARLAMENTOS

PAÍS	¿CÓMO SE INTEGRAN?	¿CÓMO SESIONAN?
	<p>territorial.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas • En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores -Gran Canaria, Mallorca y Tenerife- y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma. • Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos Senadores. • Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo 	<p>poderes de las Cámaras cuando éstas no estén reunidas.</p>

PARLAMENTOS		
PAÍS	¿CÓMO SE INTEGRAN?	¿CÓMO SESIONAN?
	<p>caso, la adecuada representación proporcional.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Senado es elegido por cuatro años. El mandato de los Senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara. 	
FRANCIA¹⁴	<ul style="list-style-type: none"> • El Parlamento francés se compone de dos cámaras, la Asamblea nacional y el Senado. • Los modos de elección de cada cámara, por ser distintos, favorecen una mejor representación de la diversidad de los franceses. • Los diputados en la Asamblea Nacional, cuyo número no podrá exceder de 577, serán elegidos por sufragio directo. • El Senado cuyo número de miembros no podrá exceder de 348, será elegido por sufragio indirecto. Asumirá la representación de las entidades territoriales de la República. Los franceses establecidos fuera de Francia estarán representados en la Asamblea Nacional y el Senado. • El Presidente de la Asamblea Nacional será elegido para toda la legislatura. El 	<ul style="list-style-type: none"> • El Parlamento francés trabaja del primer día laborable de octubre al último de junio (9 meses). • El Parlamento se reunirá en período extraordinario de sesiones a petición del Primer Ministro o de la mayoría de los miembros de la Asamblea Nacional, sobre un orden del día determinado. • Cuando el período extraordinario de sesiones se celebre a petición de los miembros de la Asamblea Nacional, se dictará decreto de clausura en cuanto el Parlamento haya agotado el orden del día para el que fue convocado y, a más tardar, doce días después de la fecha de su reunión. • Sólo el Primer Ministro podrá pedir una nueva reunión antes de la expiración del mes siguiente a la fecha del decreto de clausura.

¹⁴ Consultado en: <http://www2.assemblee-nationale.fr/le-congres-du-parlement> y <http://www.senat.fr/lng/es/>

PARLAMENTOS		
PAÍS	¿CÓMO SE INTEGRAN?	¿CÓMO SESIONAN?
	<p>Presidente del Senado será elegido después de cada renovación parcial de sus miembros.</p>	
ALEMANIA ¹⁵	<p>El Parlamento Alemán es bicameral, integrado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Bundestag = Dieta Federal o Cámara baja. (Cámara de Diputados) y, 630 miembros • El Bundesrat = Consejo Federal, Cámara de Senadores o Cámara alta. (Senado) • Los miembros del Bundestag son electos por voto directo, libre y secreto. Durando en su encargo un periodo de 4 años, salvo cuando sea disuelto, en cuyo caso se convocará a elecciones en un término de 60 días. Los miembros del Bundestag se reunirán a más tardar el trigésimo día después de las elecciones. • El Bundesrat es una asamblea plenaria. Su composición está fijada en el artículo 51 de la Ley Fundamental: “El Bundesrat se compone de miembros de los Gobiernos de los Länder (Estados), que los designan y los cesan.” 	<ul style="list-style-type: none"> • No existen periodos establecidos para sesionar. • En una semana de trabajo sucede lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Los lunes, de vuelta de su circunscripción electoral, los diputados se reúnen con sus colaboradores para preparar la semana parlamentaria, fijar las prioridades y concretar la agenda de trabajo. ✓ Los lunes por la tarde se reúnen las presidencias de los Grupos Parlamentarios y los órganos directivos de los partidos. ✓ Los Grupos Parlamentarios se reúnen los martes para estudiar los temas pendientes. ✓ Los grupos de trabajo de los Grupos Parlamentarios se reúnen por la mañana y preparan las sesiones a nivel de comisión, que por regla general se celebran los miércoles. ✓ Las comisiones permanentes, integradas por diputados de todos los Grupos Parlamentarios, son los órganos donde se desarrolla el trabajo técnico: es a nivel de comisión donde los Grupos Parlamentarios presentan sus criterios sobre los

¹⁵ Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, consultada en: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html#BJNR000010949BJNG000300314>, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80140200.pdf> y https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Bundesrat-und-Bundesstaat-SP.pdf?__blob=publicationFile&v=1

PARLAMENTOS		
PAÍS	¿CÓMO SE INTEGRAN?	¿CÓMO SESIONAN?
		<p>proyectos de ley, tratan de alcanzar compromisos y preparan soluciones consensuales.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Los debates y votaciones finales se celebran en las sesiones plenarias públicas de los jueves y los viernes.
INGLATERRA ¹⁶	<p>El Parlamento inglés es Bicameral:</p> <ul style="list-style-type: none"> • House of Commons (Cámara de los Comunes) = Cámara de Diputados o Cámara baja, integrada por 650 miembros que duran 5 años en el ejercicio de su cargo. • House of Lords (Cámara Baja) = Cámara de Senadores o Cámara alta., electos de manera indirecta. 788 miembros 	<ul style="list-style-type: none"> • Cada Parlamento se suele dividir en cinco años parlamentarios llamados "sesiones", que comienzan y terminan en la primavera. • Las fechas de las sesiones suelen variar ligeramente entre la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores. • Existen descansos durante la sesión parlamentaria en la que ni la Cámara de los Comunes, ni la Cámara de los Lores se reúne. Por lo general hay varios descansos a lo largo de una sesión que generalmente incluyen la Navidad, Pascua y verano. • La labor de la Cámara de los Comunes se regula por un código de procedimiento complejo. El Gobierno determina los asuntos a tratar y su orden de prioridad, aunque se ceden algunos espacios y días a los partidos de Oposición y a los "backbenchers" (Miembros del Parlamento que no son ministros). • Gran parte del trabajo de la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores se lleva a cabo en comités, compuestos de alrededor de 10 a 50 diputados o los Lores. Estos comités examinan cuestiones en detalle, de la política del gobierno y las nuevas leyes propuestas.

¹⁶ Consultado en: <http://www.parliament.uk/about/how/occasions/calendar/> y <https://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/hofcbgspanish.pdf>

PARLAMENTOS		
PAÍS	¿CÓMO SE INTEGRAN?	¿CÓMO SESIONAN?
		<ul style="list-style-type: none"> • La Cámara de los Comunes sesiona: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Lunes 14:30 - 22:30 hrs. ✓ Martes y Miércoles 11:30 – 19:30 hrs. ✓ Jueves 9:30 – 17:30 hrs. ✓ Viernes (si está acordado) 9:30 – 15:00 hrs. • La Cámara de los Lores sesiona: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Lunes y martes desde las 14:30 hrs. ✓ Miércoles desde las 15:00 hrs. ✓ Jueves desde las 11:00 hrs. ✓ Algunos viernes desde las 10:00 hrs.

Vista la información referida anteriormente, podremos tener un marco de referencia que permita establecer la premisa de que la duración de los periodos legislativos, así como la incesante producción de iniciativas, no es lo que determina la productividad de un parlamento.

En este sentido, si de la revisión numeraria que hemos expuesto habrá de hacerse tal examen, sin duda el resultado siempre será adverso, ya que el poder legislativo, no es en sí una ventanilla de trámite respecto del cumplimiento de una facultad que los senadores y diputados ejercen encomiosamente al presentar un gran número de iniciativas. Como tampoco lo es el hecho de que en un periodo ordinario se resuelvan la totalidad de los asuntos en agenda.

Es decir, si bien es cierto que las Agendas Legislativas se proponen como un marco de referencia para el devenir de los trabajos legislativos, los acuerdos políticos entre los grupos parlamentarios son lo que permite este grado de productividad.

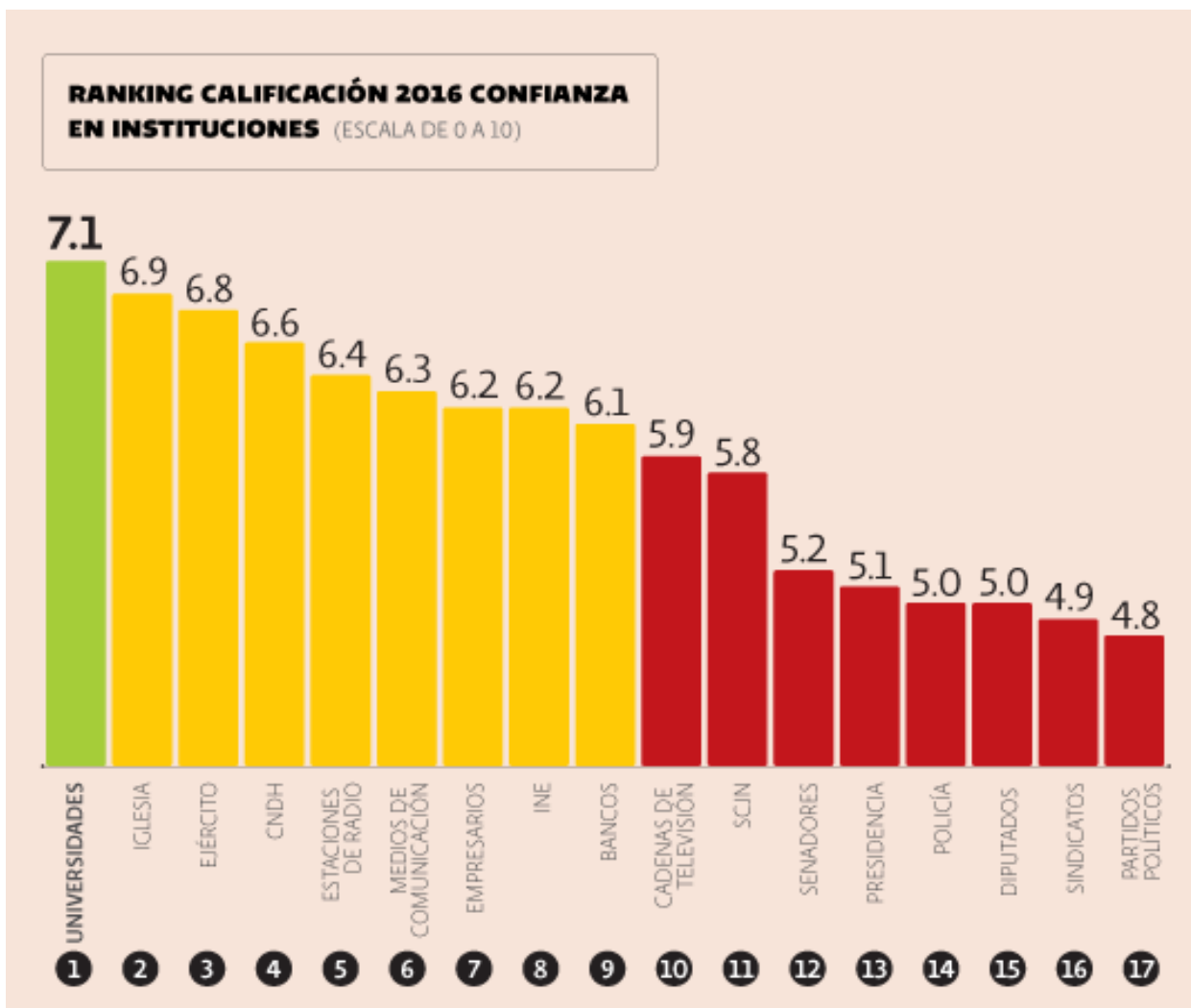
De manera que un parlamento en una época de confrontación política, adversidad y descontento social frente al gobierno, genera un menor número de acuerdos que se traducen en productos legislativos, *versus* en la época de mayor aceptación social frente al gobierno, el Congreso puede obtener la productividad legislativa que requiere para llevar a cabo el programa de gobierno. (cfr. Casar. Pp. 367 y 368)

Sin embargo, no debemos soslayar que el poder legislativo, padece de un rechazo importante por parte de la sociedad, al considerarlo que éste es un órgano demasiado grande, oneroso y poco productivo.

América Latina está consolidando su democracia, aunque de manera imperfecta, y enfrenta transformaciones y demandas ciudadanas en el tema de libertad, crecimiento, crisis, orden, credibilidad de sus instituciones y desigualdad. Así lo da a conocer Latinobarómetro, un estudio de opinión pública que aplica alrededor de 20 mil entrevistas en 18 países de la región. De acuerdo con este estudio **“CREDIBILIDAD EN LAS INSTITUCIONES”**, la confianza en las instituciones va a la baja, salvo las fuerzas armadas y la policía, quienes tuvieron una leve mejoría. Entre 2015 y 2016 la confianza en la iglesia cayó de 69% a 66%, en la institución electoral descendió de 44% a 32%, en el gobierno pasó de 33% a 28%, en el poder judicial de 30% a 26%, en el Congreso de 27% a 25% y en los partidos políticos disminuyó de 20% a 17%.(IMCO, 2016)

De igual forma, de acuerdo con la encuesta “México: confianza en instituciones 2016” de Consulta Mitofsky (Hernández, 2016), elaborada para El Economista, 16 de las 17 instituciones que formaron parte de este ejercicio obtuvieron medidas bajas en confianza.

En esta clasificación los sindicatos, los Diputados, los Senadores y los partidos son las instituciones que generan menor confianza.



17

Dicho rechazo no necesariamente es derivado de la falta de productividad legislativa o de acción de los integrantes de sus asambleas, sino más comúnmente relacionado al devenir político y de efervescencia social, por el resultado del ejercicio de la política pública y del gobierno en general.

Ante ello, considero importante proponer algunas cuestiones que podrían servir de punto de referencia respecto del ejercicio de la función legislativa y que redundaría en una evaluación cercana entre la numeraria (en sentido positivo) y el ejercicio de la función de control político, facultad de la mayor relevancia en el sistema democrático constitucional y que es pilar para el ejercicio del poder político.

¹⁷ Fuente: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2016/11/27/hilan-siete-anos-bajas-credibilidad>

Propuestas claves para el fortalecimiento de la función legislativa.

PRIMERA. Reformulación de las normas relativas a la presentación de iniciativas y al proceso legislativo.

Establecer un proceso interno en las cámaras del congreso, a efecto de que los legisladores que deseen ejercer su derecho de iniciativa, lo realicen primero ante las Comisiones materia de la iniciativa, previo a su inscripción en el orden del día de las sesiones del Pleno.

Lo anterior servirá de filtro para la delimitación del tema y la adhesión de diversos legisladores respecto de la iniciativa, así como su enriquecimiento material, en una sesión de comisiones, en la que habrá el iniciante exponer las razones que motivan la iniciativa.

Si en la Comisión consigue los apoyos necesarios de la mayoría simple de los integrantes de dicha comisión, el proyecto de iniciativa estará expuesta para el conocimiento de toda la asamblea durante 10 días hábiles para su adhesión.

Superado este proceso, la iniciativa podrá ser inscrita ante la Mesa Directiva de la Cámara a efecto de ser presentada formalmente en sesión del Pleno, el cual ordenará su inmediata atención en Comisiones para elaborar el dictamen respectivo en los tiempos señalados en el reglamento.

En este proceso, se habrán también de cuidar las normas técnicas para la presentación de la iniciativa.

Ello, redundará en la disminución de un gran número de iniciativas y una mayor calidad de las mismas, toda vez que son expuestas al escrutinio y adherencia de otros legisladores, adicionalmente, permitirá a las comisiones cumplir en tiempo y forma con la presentación de los dictámenes de aquellas iniciativas que sí fueron consideradas por la asamblea como de precedente atención.

SEGUNDA. Periodos de sesiones del pleno.

Considerar la modificación del tiempo de sesiones. Acortar el periodo del segundo receso del año legislativo para que dure sólo los meses de julio y agosto, con la excepción del año en que se realicen elecciones para Presidente de la República, que deberá de llevarse a cabo en los meses de junio y julio.

Facultar a las Cámaras del Congreso a que puedan sesionar durante los periodos de receso, sin autorización de la Comisión Permanente, sólo dando aviso del mismo y por el tiempo que sea necesario para resolver los asuntos de su competencia.

TERCERA. Integración en del Orden del día un apartado para Debate de la Agenda Nacional.

Es importante e insoslayable que el Congreso tome un rol más cercano al sentir nacional, y que el Pleno sea un referente del debate de la agenda pública nacional, de tal manera que los ciudadanos puedan ser debidamente representados a través de la voz de sus legisladores.

Este debate pactado, una vez a la semana, dará mayor dimensión de la agenda pública y sentará un precedente de interacción entre los actores políticos y los ciudadanos, a la vez que el Congreso envía un mensaje a los Poderes Ejecutivos Federal y de las Entidades Federativas sobre el ejercicio de la función pública.

CUARTA. Creación de una Comisión Ordinaria para nombramientos y establecer una regulación específica por tipo de nombramiento.

La finalidad es establecer un procedimiento adecuado y específico para cada tipo de nombramiento, ya sea por ratificación o nombramiento directo.

Ello permitiría que las Comisiones Ordinarias no condicionen su trabajo a los acuerdos que deban de formarse en la misma por razón de los nombramientos que de acuerdo a su ramo les son turnados ahora por la mesa directiva.

Conclusiones.

Nos encontramos en una etapa de rediseño institucional, que atendiendo al sistema político de nuestro país, fortalece las instituciones y crea en la institucionalidad garantías para la defensa de la Constitución ante su vulneración. No obstante las Cámaras del Congreso de la Unión, han dejado de lado el fortalecimiento de la función legislativa en lo referente al control político, y su labor de contrapeso frente al Poder Ejecutivo y los Organismos Constitucionales Autónomos.

Las herramientas políticas y jurídicas están dadas, hay un embalaje institucional desde la constitución que obliga a ello, los Organismos Constitucionales Autónomos, fueron diseñados para ser un contrapeso de las decisiones gubernamentales y de la implementación de la política pública. Se debe sin duda, transitar de la política pública de contención a la política pública como fuente de desarrollo y eliminación del rezago social, en ello el Congreso es pieza fundamental para el equilibrio del poder político.

La realidad es que hoy, existe un punto de equilibrio mediante el cual el gobierno tiene que saber responder a la demanda social, para que las llamadas reformas estructurales, sean también parte del sentir de la población y ello represente un verdadero cambio constitucional y social, que nos lleve a consolidar por una buena época, ese modelo de vida que subyace en el texto constitucional y por tanto las Cámaras del Congreso eleven su credibilidad y aceptación social, al tiempo que se fortalece institucionalmente.

De manera que habrá de revisarse en lo próximo una reforma que incida en mejorar la relación entre el poder ejecutivo y legislativo, a efecto de fortalecer los mecanismos de control sobre el ejercicio del poder político por parte del legislativo, a través de la presencia del Titular del Ejecutivo y los integrantes del Gobierno de manera recurrente para la reconducción de la política y la administración pública, como sucede en la mayoría de las democracias.

Biblio-hemerografía

- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF. 2017. Consultada de:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf
- Constitución Nacional de Argentina. Consultada en
<http://www.congreso.gob.ar/constitucionSeccion1Cap3.php>
- Constitución Política de Colombia. Consultada en:
<http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>
- Constitución de Brasil consultada en:
http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html/ConstituicaoTextoAtualizado_EC95.pdf
- Constitución Española consultada en:
<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=66&fin=96&tipo=2>
- Constitución de la República de Francia. Consultado en:
<http://www2.assemblee-nationale.fr/le-congres-du-parlement> y
<http://www.senat.fr/lng/es/>
- De Cabo Martín, Carlos. *La reforma constitucional en la perspectiva del sistema de fuentes del derecho*. Ed. Trotta. Madrid 2003.
- Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (Coordinadores). *Gobernar sin Mayoría*. Ed. Taurus. México, 2002.
- Garabito Martínez, Jorge y Cervantes Gómez Juan Carlos. Expediente Parlamentario 5. *El Fortalecimiento del Congreso en el marco de la Reforma del Estado*. CEDIP, Cámara de Diputados. Disponible en:
www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/18391/92675/file/5.pdf
- Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, disponible en:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legis/reflxii.htm>

- Guide to the Canadian House of Commons. *A working Day in the Commons Chamber*. Consultado desde:
<http://www.lop.parl.gc.ca/About/Parliament/GuideToHoC/working-e.htm>
- Hernández, Leopoldo (27/11/2016). Instituciones reprobadas en 2016, *El Economista*, recuperado de :
<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2016/11/27/hilan-siete-anos-bajas-credibilidad>
- Instituto Mexicano de la Competitividad (2016). *Informe Latinobarómetro 2016*, recuperado de:
http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/informe-latinobarometro-2016-via-latinobarometro/
- Legislación del Estado Inglés Consultado en:
<http://www.parliament.uk/about/how/occasions/calendar/> y
<https://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/hofcbgspanish.pdf>
- Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, consultada en:
<http://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html#BJNR000010949BJNG000300314>,
<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80140200.pdf> y
https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Bundesrat-und-Bundesstaat-SP.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- The Canadian Parliament, consultada desde:
<http://www.lop.parl.gc.ca/About/Parliament/GuideToHoC/index-e.htm>
- Pacto por México, recuperado de: <http://pactopormexico.org/>
- Rabasa, Emilio. “La constitución y la dictadura” ed. Porrúa, México, D.F. 1998.

- Rivera Rivas, Publio. 2010. Constitución. Reflexiones sobre la esencia de la constitución y el incorrecto debate de la reforma del estado en México. *Teoría de la Constitución, Estudios en homenaje al Dr. Jorge Carpizo en Madrid*. Ed. Porrúa.
- Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile. Consultado desde https://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento_15.pdf
- Rules of the Senate. Chapter Three: Sittings of the Senate. Consultada desde: <https://sencanada.ca/en/about/procedural-references/rules/3/#C3R11>
- Salazar Abaroa, Enrique Armando. Derecho Político Parlamentario. Ed. Miguel Ángel Porrúa, Serie Conocer para decidir. Cámara de Diputados. México 2005.
- United States House of Representatives. Consultada desde: <http://www.house.gov/legislative/>
- United States Senate. Consultada desde: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm