

## V Jornadas de Derecho Parlamentario México-España “Representación Política y Calidad de la Democracia” 25 y 26 de agosto de 2014



Las Jornadas de Derecho Parlamentario México-España intercambiarán opiniones, reflexiones y experiencias desde una perspectiva académica con el objetivo de compartir conocimientos que permitan perfeccionar la arquitectura institucional y normativa de cada país participante aseguró el **director general del CEDIP, Sami David David**, durante la inauguración de las V Jornadas de Derecho Parlamentario México-España “Representación Política y Calidad de la Democracia”.

“En democracia podemos, a partir de los acuerdos políticos, lograr transformaciones relevantes como son las reformas que hemos observado en este ciclo de la LXII Legislatura en la Cámara de Diputados”, dijo.

Sami David explicó que la representación política es un imperativo organizacional de los estados democráticos de la época, de la dimensión demográfica y la complejidad de intereses que convergen en las sociedades de hoy en día.

Abundó que la representación política es un factor crítico para lograr una democracia de calidad sin menoscabo de otras formas de democracia también compatibles con ésta, como la participativa y la deliberativa.

**Por su parte Javier Barrero López, vicepresidente Segundo del Congreso de los Diputados de España**, recordó que las cinco ediciones de este

evento, realizadas durante seis años, hacen evidente el interés que despiertan las Jornadas de Derecho Parlamentario y la utilidad de sus debates y conclusiones.

Calificó este nuevo encuentro como “un grano más de arena en nuestra consolidada e indispensable relación bilateral”, que ayudará a los diputados españoles a plantearse nuevos retos y reflexiones en torno a los desafíos que presenta la evolución de la sociedad.

El tema a analizar, “Representación Política y Calidad de la Democracia”, consideró Barrero López, es una cuestión oportuna por la separación creciente entre los ciudadanos y las instituciones que los representan, así como de la actividad política.

En la nación ibérica, comentó, los parlamentarios están conscientes de la necesidad de impulsar un mayor y mejor acceso del ciudadano al Congreso, por ello, impulsa la reflexión y el trabajo sobre las medidas a votar con el objetivo vital de la representación popular.

“La sociedad actual quiere cambios en política, en su forma de hacerla y comprenderla, no quiere menos política, sino una mejor. A eso estamos convocados todos los que aspiramos a representar con dignidad a nuestros ciudadanos y ciudadanas”, expresó.

**El embajador de España en México, Luis Fernández-Cid de las Alas Pumariño**, afirmó que las importantes reformas del gobierno mexicano en temas tan variados como el energético, telecomunicaciones, infraestructura y turismo son prueba de madurez y de responsabilidad política.

Refirió que el apoyo de las grandes fuerzas políticas mexicanas ha sido determinante para el éxito del proceso reformista impulsado por el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto, para articular los cambios que el país lleva a cabo.

Lo cual, aseguró, “nos hacen ser muy optimistas sobre la continuada presencia de España en México”.

Indicó que hoy más de 120 mil españoles viven en la República Mexicana y muchos ostentan la doble nacionalidad; además, se tienen registradas más de 4 mil 800 empresas e inversiones españolas desde hace más de 25 años.

Destacó la importancia de las V Jornadas de Derecho Parlamentario entre las dos naciones, sustentadas en un tema fundamental para la democracia, como la representación política y, sobre todo, la calidad de la democracia.

Auguró un intenso trabajo, y su convicción de que las conclusiones serán altamente provechosas para México y España, unidos por lazos históricos-humanos desde hace muchos siglos, y que diversas circunstancias han reafirmado sus relaciones en los últimos cien años, apuntó.



Al inaugurar las V Jornadas de Derecho Parlamentario México-España, el presidente de la Cámara de Diputados, José González Morfín, demandó avanzar en la cultura de la legalidad y restaurar la confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas.

Si queremos que haya una democracia fuerte, dijo, necesitamos un Estado de derecho fuerte “y esta es una lucha que no sólo debe librarse en los juzgados o en las oficinas públicas, es una lucha que debemos dar en el salón de clases, en los hogares, en las calles”.

México, enfatizó, reclama un compromiso real de cada servidor público con la legalidad. “Sólo de esta forma desterraremos la impunidad que tanto lastima a los mexicanos”.

Subrayó que la transición española a la democracia siempre ha sido vista como un referente en nuestro país. “Muchos de quienes participamos en la lucha por la democracia desde hace ya varias décadas, hemos visto con admiración cómo España logró transitar hacia una democracia vigorosa y pluralista de manera pacífica y exitosa y hemos tratado, con sus debidas diferencias, de aplicar muchas de las lecciones españolas al caso mexicano”.

El diputado González Morfín comentó que hoy México vive en democracia, donde el pluralismo, las libertades políticas, los derechos humanos y la competencia electoral son la norma que nos hemos propuesto mantener y fortalecer.

Consideró también que México enfrenta nuevos desafíos en su devenir democrático que pueden resumirse en el título de esta quinta jornada parlamentaria a modo de pregunta: ¿Cómo mejorar la representación política y la calidad de la democracia?

Recordó que recientemente, el Congreso mexicano aprobó una reforma político-electoral que atiende aspectos clave de esta pregunta.

Enumeró cuatro aspectos fundamentales de la reforma político-electoral. En primer lugar, dijo, favorece una relación más eficiente entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. En segundo, introdujo un cambio muy importante para darle más poder al ciudadano: la elección consecutiva de diputados federales y locales, así como de senadores.

En tercer lugar, fortalece el poder del voto al crear el Instituto Nacional Electoral. Finalmente, abundó, esta reforma abre nuevas vías para la participación ciudadana con la creación de las candidaturas independientes, concluyó que “el reto que México sigue enfrentando es cómo hacer que la voluntad de la mayoría de los ciudadanos se traduzca de manera efectiva en acción colectiva para mejorar la vida de todos”.



La democracia representativa está conformada por dos elementos fundamentales la soberanía y las elecciones, enfatizó el **Magistrado Flavio Galván**

**Rivera, integrante de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación** durante la conferencia inaugural “Representación Política y Calidad de la Democracia”.

Explicó que existen varios tipos de democracia como la política que es una forma jurídica política de organización, la social que es más la forma de vida de la sociedad, la familia y el individuo y la económica que engloba las circunstancias económicas de la sociedad, pero que él la prefiere llamar democracia integral

El Magistrado señaló que la Constitución de Cádiz de 1812 en su artículo 13 dice que “El objeto del Gobierno es la felicidad de la Nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen”, ¿hoy después de 202 años podemos decir que el gobierno ha logrado que exista democracia económica, social?, son puntos de reflexión que se tienen que tener presentes durante los análisis de la democracia ya que hay adelantos pero que aún falta camino por avanzar explicó.

Asimismo, subrayó que los representantes del pueblo deben de actuar con la máximo publicidad posible como lo incluye la reciente reforma constitucional que hace hincapié en la máxima publicidad que es conocida como transparencia, la cual debería ser la característica común de todos los servidores públicos y representantes.

Además, dijo que “el representado debería de contar con instrumentos jurídicos que le permitan exigir el cumplimiento del deber del representante. Todos los servidores públicos tienen que rendir protesta de cumplir la Constitución o que se les revoque el mandato.

Galván Rivera sobre las elecciones apuntó que estas deben de tener tres características ser libres, auténticas y periódicas que en verdad sea un acto de la voluntad popular. Propuso que “se aumente el requisito para formar un partido político que en lugar que sea el 0.26 % se incremente al 1% del padrón electoral, para que realmente represente a un sector de la población y si un partido político.

El voto no es transferible es personal, si electorado vota por un candidato no se debe de pasar esos votos a favor de otro candidato.

Por último se refirió a la representación de la mayoría, dijo que la representación de las mayorías es una representación importante de las minorías cada partido puede representar a una parte importante de la población la cual estará representada por este principio. “la representación de las minorías es un triunfo de la mayoría relativa” concluyó.



En el diálogo temático “El sistema de partidos” el **diputado Ignacio Gil Lázaro, Secretario Primero de la Mesa del Congreso de los Diputados de España**; manifestó que la democracia del siglo XXI exige ampliar los márgenes de en eficacia y credibilidad.

La representación democrática exige una revisión en dos cuestiones que se están presentando “la crisis en la idea de representación y el progresivo desgajamiento de la institución parlamentaria como sede principal del debate político”. A demás de que se está dando el descredito de la política que se aleja de la realidad de los ciudadanos y por los medios de comunicación tecnológica donde ahora se realizan los debates”.

Gil Lázaro dijo que creer que más democracia significa quebrar los elementos tradicionales de la democracia representativa para sustituirla por una democracia plural es un error y un peligro que podría llevarnos a sociedades muy parecidas a las que Orwell escribió en su momento en su novela de 1984.

Lo importante asevero es “que las minorías estén representadas con sus derechos en la vida interior del parlamento y que la transparencia es un valor capital, “no hay democracia sin transparencia por ello la función de control resulta importante y ya se demanda desde afuera del parlamento”.

La crisis actual de la democracia hay que verla como una oportunidad para mejor la calidad de la democracia para mejorar el modelo de democracia participativa, y agregó “no hay democracia real sin parlamento, no hay parlamento

real sin partido, no hay democracia auténtica sin partido, democracia es ejercicio de la soberanía, y la soberanía reside en el pueblo y los partidos son los instrumentos para que el pueblo ejerza la soberanía”.



En esta mesa de diálogo el **diputado Gustavo Adrián Espinoza Mármol de la Cámara de Representantes de Uruguay** expuso que tiene algunas percepciones sobre el tema que se está analizando “la participación de los partidos políticos y la representación política en la calidad democrática” por una parte la credibilidad política hacia los partidos y los gobiernos y sobre cuál es nuestra eficiencia”.

Todo lo que podamos proponer y hacer eficientemente sea construido con el apoyo de la escuela de gobierno la que ha permitido prepara a nuevos jóvenes para poder formar partidos políticos fuertes que enriquezcan la calidad democrática.

En el diálogo temático “Los grupos de interés y su representación o presencia en el Parlamento” la diputada **Ruth Zavaleta Salgado, Integrante del Comité del CEDIP de la Cámara Diputados**; inició su intervención haciendo una referencia, primero, al por qué surgen los grupos de interés en el Estado mexicano.

Manifestó que tenemos una forma de tener un contrapeso al Poder Ejecutivo que ha tenido un desarrollo diferente que en los sistemas semiparlamentarios o parlamentarios, y que ha sido a partir de que primero había un partido hegemónico que tenía la posibilidad de impulsar todos los cambios que

se propusieran sin tener la necesidad de consultar a diferentes grupos, mucho menos a partidos políticos que no participaban dentro del Congreso de la Unión.



Señaló que, posteriormente con los cambios que se han dado a las reformas políticas, hubo la oportunidad de que existiera un pluralismo mayor dentro de la Cámara de Diputados y es ahí donde al paralelo incluso surgen estos grupos de llamado interés y se fortalece la posibilidad de que haya una mayor consulta para que el Congreso de la Unión tome en cuenta la opinión de otros actores políticos, sociales y económicos.

Expuso que los grandes cambios se concretaron en este periodo del 2012, en donde el PRI recupera la Presidencia de la República, y retoma todo lo que era el poder, instalando una mesa de negociaciones “el Pacto por México”, en donde hay una mayor participación de los grupos plurales, de los grupos de interés o grupos de cabilderos que representan precisamente los intereses de algunos sectores de la economía, de algunos sectores sociales.

La diputada considera que los grupos de interés que se manifiestan en la Cámara de Diputados, no son grupos que estén dentro de la Cámara de Diputados, son grupos que están fuera de la Cámara de Diputados y que participan mediante el lobby o mediante el cabildeo.

En su intervención mencionó las reformas que considera más importantes, entre las que destacó: la reforma en telecomunicaciones y la reforma electoral, y

comento que otra reforma importante que está todavía en la mesa congelada es el asunto del endeudamiento de los estados.

La diputada finalizó su intervención puntualizando que los grupos de interés tienen cierto control para limitar que ni los legisladores ni el gobierno hagan cosas más allá de los límites que se puedan resistir por parte de los sectores.

En esta mesa de diálogo la diputada **Teresa Cunillera Mestres, Secretaria Tercera del Congreso de los Diputados** expuso que en un régimen parlamentario los grupos parlamentarios tienen una capacidad de elegir al presidente del gobierno o de removerlo en caso de considerarlo oportuno y de tener los votos necesarios vía una moción de censura.

En cambio, señaló, que para los grupos de interés es más importante acceder al ámbito del Ejecutivo, que acceder al ámbito de lo parlamentario; porque en el ámbito de lo parlamentario los diputados son los que le dan apoyo al gobierno.



Por tanto los lobbies en España tienen que tener necesariamente dos ámbitos de actuación: uno que tendría que ver con el Ejecutivo y otro en el ámbito Parlamentario.

Expuso que cuando se produce el efecto de la Ley de Transparencia, hay un ámbito que queda paralelo que sería el ámbito de las cortes generales.

La diputada señaló que “la relación interna del Congreso de los diputados son los grupos parlamentarios, que son la traslación, prácticamente, mimética de partidos políticos, cierto grupo mixto, cierto grupo donde van, los grupos o los partidos que no han alcanzado cinco diputados no tienen los mínimos y es un grupo, como su nombre lo indica, muy mixto”.

La política hablemos del país que hablemos, hablemos del entorno que hablemos, en este momento está en crisis, “ojalá sea una crisis creativa, ojalá sea una crisis con oportunidad”, puntualizó.

Indicó que la huella parlamentaria permitiría que cualquier iniciativa de cualquier diputado el ciudadano supiera cuál es su origen. Sostuvo que el reglamento del Congreso tendrá necesariamente que regular esa huella parlamentaria, porque ha irrumpido en la regulación de los lobbys que habrá que hacer, ha irrumpido la edad ya contemporánea o postmoderna la de las redes y de la informática.

Al respecto señaló que, el lobby tradicional seguirá existiendo siempre, seguirá existiendo por ciudadanos, por empresas, por entidades, pero ha nacido otro tipo de lobby que está actuando, que está actuando a través de las redes.

Explicó que el lobby de las redes es muy abierto, muy inclusivo, cabe todo el mundo. Ahí se puede apuntar cualquiera que quiera, porque además trabaja en una dinámica que no está tampoco muy regulada que es la dinámica de ley.

Por otro lado, señaló que “la transparencia no es en sí mismo el valor que limpia todo, la transparencia es un instrumento, la transparencia tiene que ser el instrumento por el que el ciudadano sepa que puede acceder no sólo a datos, puede acceder a acción, puede saber de qué pensamos, siempre que efectivamente nosotros podamos conservar un ámbito de privacidad pero sí personal que sí debe estar sometido a esto”.

En este primer día de trabajos en la conferencia: “Gobierno de coalición y sistema representativo” el **Dr. Diego Valadés, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional** dijo que después de V Jornadas de Derecho Parlamentario, organizadas de manera consecutiva, ya se puede decir que este evento se ha institucionalizado.

Manifestó que existe una relevancia entre la relación entre el parlamentarismo y el presidencialismo. No existen sistemas puros, una mezcla entre ambos es la tendencia actual y que ha sido asentada con las últimas reformas en México.



El tema de la coalición de gobierno y el fortalecimiento del sistema parlamentario tiene que ver mucho con los sistemas constitucionales de este lado del Atlántico.

La coalición, que tiene su génesis en sistemas parlamentarios europeos, está teniendo un proceso de alta introducción en los sistemas presidenciales.

En un sistema presidencial, el presidente no necesita una coalición para gobernar. Tiene la ventaja y desventaja de dar la totalidad del poder a quien ocupa la presidencia, a pesar de que éste no tenga la mayoría de la votación en el sistema electoral.

Con el avance de la democracia mexicana se ha marchitado el sistema mexicano, porque no resulta comprensible que quien tenga el 35% de sufragios ocupe el 100% de respeto en el poder en el gobierno.

Si antes existía un proceso vertical y una mayoría absoluta, no era de sorprenderse la hipótesis de que el que gana, gana todo y el que pierde, pierde todo.

El presidencialismo duro, vertical, convencional autoritario va muy bien con las mayorías.

Ahora el sistema representativo es una caricatura de la realidad política, de nada sirve tener el 65% de votación cuando con el 35% es suficiente para gobernar.

Si el sistema presidencial no necesita una coalición, entrar en una coalición puede fortalecer al sistema representativo y racionalizar al sistema presidencial.

Diego Valadés, aseguró que a partir de 2018, el presidente que decida dar el paso, optativo, y constituir una coalición, encontrará muchas más ventajas para el sistema presidencial que desventajas. Esta es una idea que se planteó hace varios lustros, pero el aparato político no quería aceptarlo de esa forma.

El gobierno encabezado por el presidente se va a convertir en una especie de asociante, en donde los partidos minoritarios tienen también ventajas. El gobierno tiene la ventaja de consolidar el proceso de *consolidabilidad* y la oposición tendrá la ventaja de tener cierto poder. Es una doble ventaja.

Esto, desde luego, representa concesiones mutuas, pero no en los términos de teorías de juegos, en donde el que tiene la mayoría relativa pero no absoluta no puede gobernar. En un sistema presidencial, el gobierno no termina, afecta su capacidad de gobernar, pero no su permanencia en el gobierno, por lo que no hay una teoría de gobiernos pura; se trata de una combinación de intereses y motivaciones positivas para el sistema presidencial.

No todo es favorable en los sistemas de coalición. En un sistema presidencial, el presidente de una república en donde se aplica la coalición tiene dos características. Es un líder de la minoría y un árbitro de la coalición establecida. Por otro lado, para los países que están en la oposición, les da aun sentido en cuanto a la capacidad de organizar la presentación de diversos intereses en el país. Esto beneficia a partidos marginales con relación al poder.

Esto transforma la naturaleza de los partidos. Por ejemplo, en México hay 3 partidos dominantes y los demás que no podrían hacer un gobierno coaligado. Con la coalición esto cambia, una serie de intereses pueden recibir estímulos adicionales para participar en organizaciones políticas o dar su voto a partidos que representan intereses sectoriales, como el género, el medio ambiente, entre otros.

Otro aspecto importante es que se traslada el esquema caduco y casi inexistente en sistemas parlamentarios de controles interorgánicos, en posible controles intraorgánicos eficientes. Este tipo de control es bastante formal. El poder real lo tiene el gabinete o gobierno.

En un sistema presidencial esto no pasa, no hay sistemas intraorgánicos; pero además, en una coalición aumenta el nivel, el grado de control intraorgánico en el gobierno mismo, porque los asociados pueden hacer valer el programa generado con producto de esa coalición para mantenerse en ella, a sabiendas por parte del gobierno de que el nombramiento de un asociado si le quita legitimidad. De suerte que es funcional para el sistema presidencial una coalición.

En materia institucional, no hay soluciones perfectas, la coalición tiene sus costos. Por ejemplo, se reduce la capacidad de asesoría del electorado, aquello que partidos llevan al electorado como un programa no es producto de la coalición sino del gobierno. En una coalición el programa sólo es indicativo y sirve como plataforma de negociación.

Esta es la parte negativa. Pero ¿en cambio que le da a los elegidos? Posibilidad de construir una plataforma de gobierno que de credibilidad y predecibilidad al periodo legislativo por el que dura la coalición. Hay dos niveles de predicción: el del gobernado estándar y el de otro tipo de gobernado que también cuenta, que son los que ejercen los actos de poder desde la perspectiva económica, mediática y social.

En el orden de desarrollo económico, hay pruebas fehacientes de que donde hay coaliciones hay mayor desarrollo económico, porque los agentes económicos pueden prever por un marco de tiempo determinado sus acciones e inversiones. Esto es una tesis de demostración empírica.

En un sistema presidencial, la capacidad de predicción por 6 años permite ajustes macroeconómicos, en América Latina, se calcula que puede existir entre 70 y 80 % de sistemas presidenciales.

Explicó que los antecedentes de la coalición en México se ubican entre los años 30s y 70s cuando se construye el PNR, “éste se construyó como una constelación de partidos. Antes del PNR había entre 500 y 600 partidos, máxime que todos tenían una actitud revolucionaria y estaban encabezados por líderes políticos, gremiales”. La organización en un solo partido permitió la organización de la política. Se organizaron los gobiernos a partir de una coalición. Los programas de gobierno eran en realidad programas de coalición que incluían temas similares como la cuestión agraria, laboral, etc. Así, había coaliciones internas imperceptibles.

Además subrayó que hoy en día, hay coaliciones perceptibles. En Brasil, por ejemplo, hay 7 partidos políticos; en Colombia, el presidente Santos tuvo 5 partidos, ahora existen 3; en Chile, la presidenta cuenta con 8 partidos que representan el 55% del senado y 58% de diputados; Perú también se da una coalición; en Uruguay hay 8 partidos en el gobierno que tienen apoyo mayoritario en el Senado y en la Cámara de Representantes. En Argentina hay una coalición política real.

Señaló a partir de 2018 si no hay coalición, las Cámaras del Congreso ratifican exclusivamente al Secretario de Hacienda y Relaciones Exteriores; en cambio, si hay coalición, existe una ratificación de todos los secretarios de gabinete con excepción del de hacienda.

Esto es un giro copernicano, nuestra robusta democracia hace que el programa de gobierno sea definido por el titular de uno de los ministerios que dependen del presidente; esto entra en contraste con el sistema representativo, máxime que esta Cámara tiene que adecuar el presupuesto a las disposiciones del plan nacional de desarrollo. Esto ya se ha llevado a los tribunales, la justicia validó el esquema, por lo que la Cámara debe de apegarse a un plan que hace sólo un ministerio, un solo órgano.

Esto cambiará en 2018, lo que puede traducirse en un robustecimiento del sistema representativo. El presidente no está obligado a hacer una coalición, pero sí a enviar un programa de desarrollo al congreso.

Sobre el sistema de representación proporcional aseguró que se tiene un dilema “qué hacer con el sistema electoral por lo que hace a legisladores de representación proporcional”. Este tema se llevará a discusión próximamente donde se discutirá la eliminación de 100 diputados y 32 senadores.

“El argumento que usan es que, en promedio, habría un ahorro de 1,300 millones de pesos. Esto tendría una obligación crematística de la representación política, más no una obligación política de la representación política. Lo que se está haciendo es acabar con la propia función de la política”.

El investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM manifestó que “Si se reduce el Congreso se reduce la pluralidad, si se reduce la pluralidad entonces los términos de la coalición se empobrece, porque no habrá expresiones minoritarias participen en la concentración de un gobierno. Lo que necesitamos es construir estímulos para el acuerdo, y no estímulos para que continúe el verticalismo presidencial”.

Recordó que en 2008, la Cámara de diputados llevó a cabo una reforma para la interpelación y la pregunta parlamentarias, planteado en las primeras Jornadas de derecho parlamentario.

“Lo que ocurre es simplemente que tenemos la reforma de 2008 y tenemos ya la pregunta parlamentaria y la interpelación parlamentaria. En este segundo caso, hay un proceso de adaptación que tiene dicha figura. Esta última tiene 2 valores: representa una solicitud y una exigencia para que se cumpla”.

Asimismo, dijo que la ratificación sólo implica que la propuesta para ocupar un cargo en el gobierno satisface los requisitos que la norma exige. Pero no va más allá. La ratificación no es revocable. Aun así ya es un paso. Sólo tres sistemas presidenciales establecen esta figura: Perú, Uruguay, el tercero es México. Y que

en la interpelación ya hay 11 constituciones que la prevén, y cuando se le dé una nueva interpretación seremos el país 12.

Concluyó que falta en México tener un gabinete o consejo de ministros. En cambio, hay 10 sistemas en América Latina que tienen figura de consejo de ministros o gabinete con funciones expresas en la constitución y que faltan sesiones periódicas de control con relación a ese gabinete así como la moción de censura que existe en 15 sistemas de América Latina.

En el diálogo temático “Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo” el **diputado Carlos Aragonés Mendiguchía, Presidente de la Comisión de Cooperación Internacional al Desarrollo del Congreso de los Diputados** expuso que el funcionamiento del Parlamento es clave para el desarrollo como avance democrático.

Señaló que la división de poderes, antes que una técnica jurídica, una técnica de organización, es una preocupación fundamental de índole político y hasta estilización para limitar el poder, mediante una división.

Puntualizó que esta división del poder parece que rige más en principio, y por principio, en países como México y en sistemas presidenciales, que en países de democracia parlamentaria, donde, como es en España, parece que aquello que lo que la Constitución ha separado, que no lo una el hombre, no se cumple.

El diputado considera que se debe dotar al parlamento de una verdadera atribución de examen, de control del ingreso y del gasto de los gobiernos. Porque ésa es la médula del poder de los ejecutivos.

En esta mesa de diálogo el **diputado Alfredo Rivadeneyra Hernández, Integrante del Comité del CEDIP de la Cámara Diputados**; manifestó que las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en México han transitado por un muy accidentado camino que a nadie le es desconocido. Siendo que el sistema presidencial justamente encuentra sus bases en la división de poderes, en México durante décadas este hecho no solamente no encontraba plenitud, sino que era materialmente inexistente, decir, formalmente estaban instituidos los poderes, pero el Legislativo y el Judicial estaban plegados a los designios del Ejecutivo, lo que llevo incluso a calificar el sistema presidencial mexicano como la dictadura perfecta.

Señaló que la preocupación por dividir el poder, deviene justamente de encontrar los frenos y los mecanismos de equilibrio institucional que permitan frenar los excesos de un poder sobre los otros, y en última instancia, privilegiando el bienestar de los ciudadanos en su conjunto.



El diputado explicó que pasamos de este mecanismo, en el que el Legislativo estaba totalmente plegado a los designios del Ejecutivo, a un Legislativo que se constituye más que en un equilibrio, en un freno absoluto.

Mencionó que en este camino, el Congreso mexicano, ha venido impulsando reformas que vayan justamente delineando una nueva forma de relación, que establezcan los incentivos adecuados para que sin que el Legislativo deje de fungir con este papel, justamente de contrapeso, no se constituya en un mecanismo que en los hechos se traduzca en parálisis gubernamental.

En relación a ello, expuso que la fiscalización y la rendición de cuentas encuentran un área de oportunidad muy relevante, sobre todo en el nuevo arreglo constitucional.

Puntualizó estar convencido de que *per se* un modelo no presupone el éxito o el que encontremos ni funcionalidad ni desarrollo del país, que en última instancia es el bien a tutelar.

Sostuvo que tenemos que ir encontrando el modo de que el diseño institucional responda a las nuevas realidades políticas, sociales y a las exigencias del entorno. “Pero si el modelo institucional se topa con falta de voluntad política de todos los actores implicados, de los Poderes de la Unión, de los partidos políticos y de quienes detentan estos encargos, no va a haber modelo que resulte favorable” especificó.

Señaló que “recientemente se ha hecho un énfasis muy insistente respecto de las bondades que trajo el habilitar este mecanismo de diálogo, que se tradujo en una serie de reformas que sin duda, nosotros no solamente acompañamos, sino que señalamos y esperamos que sean muy fructíferas para el desarrollo del país, refiriéndose al Pacto por México, que buscó justamente ser una respuesta institucional impulsada desde el Ejecutivo, secundada en el Legislativo; acompañada por las fuerzas políticas más relevantes del país para enfrentarse a esta parálisis legislativa que de pronto se advertía había vivido el país, en las últimas, específicamente, dos décadas”.

El diputado finalizó su intervención señalando que “si esos mecanismos de diálogo eficaces no están acompañados de voluntad política, no habrá diseño institucional que permita al país seguir avanzando por la ruta que todos deseamos, que justamente y en última instancia es el desarrollo nacional”.

El primer día de trabajo concluyó con la presentación del libro “Derecho del Turismo. Un estudio comparado desde España e Iberoamérica”, del Dr. José Tudela Aranda, Secretario General de la Fundación para Estudios Parlamentarios del Estado Autonomático “Manuel Giménez Abad”.



En el marco del segundo día de trabajos de las "V Jornadas de Derecho Parlamentario México-España", **Héctor Fix Fierro, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM** durante la conferencia “Problemas de la flexibilidad constitucional en México. La necesidad de la contención”, dijo que la constitución mexicana es una de las más longevas del mundo y está por cumplir 100 años.



La Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos también es una de las más modificadas “tiene 220 decretos de reforma constitucional lo que ha representado 618 modificaciones en su texto y el 30 por ciento de ellas se ha realizado en los últimos ocho años” explicó.

Fix Fierro, justificó estos cambios “en 1917 México era un país rural con 10 u 11 millones de habitantes, con condiciones económicas y sociales diferentes, actualmente la diferencia de población es enorme, al igual que la constitución del 17 tenía 23 mil palabras y la de 2014 ya tiene una extensión de más de 66 mil palabras, casi tres veces el tamaño del texto original.

Opinó que los textos constitucionales no deben de ser extensos y que estos tienen en promedio una vida de 20 años y las constituciones que tienen una vida mayor a los 50 años son reconocidas como longevas.

La constitución mexicana tiene varios problemas como textos desarticulados, errores e inconsistencias, falta de técnica jurídica o poco cuidada y que es un texto poco manejable.

Además comentó que el 90 por ciento de la gente conoce poco o nada la constitución y que el 90 por ciento también piensa que la constitución se cumple poco o nada. “y como no, si los cambios se han dado muy rápido, no hay tiempo para entenderla, cuando ya se está dando otro cambio”.

Para mejorar la constitución mexicana dijo que primero hay que declarar una moratoria de la constitución, y como es difícil hacer una nueva constitución, lo que se tendría que hacer es mejorar el texto constitucional, reordenarlo, quitar las partes reglamentarias y modificar el procedimiento de reforma constitucional y que las iniciativas constitucionales estén acompañadas de las leyes secundarias.

Por último concluyó que no habrá mucho que celebrar ahora que la constitución cumpla 100 años y que la constitución es un espejo de nuestra sociedad actual.

Por su parte, la doctora **Carmen Rubio de Val, Letrada de las Cortes de Aragón y Profesora de Derecho Constitucional**, en su conferencia “Problemas de la rigidez constitucional en España” señaló que el pueblo tiene el derecho de cambiar su constitución y que en el caso de España este proceso es excesivamente rígido en comparación con el proceso de México.



La rigidez del proceso de cambios constitucionales no puede estar ajeno a la realidad social, en España se han dado pocos cambios constitucionales en los últimos años, las reformas constitucionales se ven como una especie de tabú, cuando se realizan son por exigencia o interés estratégico de los líderes de los partidos políticos tratando de que la constitución se toque lo menos posible.

Rubio de Val, explicó que en España existen dos procedimientos para realizar reformas constitucionales, el ordinario y el extraordinario, este último solamente se utiliza para tratar lo referente a los derechos fundamentales y a la Corona.

Asimismo, afirmó que en España solo pueden presentar reformas constitucionales el Gobierno, el Congreso de los Diputados y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras. Además de que las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley. Las últimas modificaciones constitucionales han sido a iniciativa del parlamento.

La Letrada de las Cortes de Aragón mencionó que los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras y que si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma.

Aprobada la reforma por las Cortes Generales, la reforma será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.

Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación además de que no podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116.

Para finalizar, agregó que en el consenso de la constitución se encuentra su fuerza jurídica y que esta consolida la vida democrática de España.

Posteriormente se presentó el panel de “Calidad de la Democracia”, el **Director de Estudios Parlamentarios del CEDIP, Luis Mendoza**, se refirió a la calidad de la democracia en México “la democracia sigue siendo una poderosa

promesa de libertades, bienestar y justicia que nutren las aspiraciones nacionales; para algunos autores, como Robert Dahl, la democracia es considerado un sueño si se piensa en su forma más pura. Y es que en gran medida la democracia y los contenidos que solemos atribuirle son un ideal; pero son también un horizonte hacia el que caminan las sociedades, el cual funciona y se construye todos los días”.



El doctor Mendoza expuso que en las mediciones sobre la democracia tomo tres índices en perspectiva comparada primero el de Derechos Políticos de 2013 que mide 5 variables: la legalidad del Régimen Democrático; el respeto de los derechos políticos y libertades civiles; la calidad institucional ;y el grado de Eficiencia Política y el ejercicio de Poder Efectivo para Gobernar.

En este índice México se encuentra con 5 puntos mientras que Chile tiene casi 9 puntos y honduras 3. El estudio puntualiza que aunque México se encuentra en el grupo de desarrollo medio, está avanzando en esta dimensión; aumentando un 5 por ciento, lo que es un buen indicativo para nuestra democracia.

Por su parte, el Latinobarómetro señala que el apoyo a la democracia en México en el estudio de 2013 es del 37 por ciento y en 2006 se tenía el 54 por ciento. Dicha situación refleja que la alternancia en el Ejecutivo no siempre se coincide con el apoyo a la democracia, pero también podría leerse como una mayor exigencia ciudadana para que la democracia funcione mejor, supere sus retos y ofrezca resultados, manifestó el Director de Estudios Parlamentarios del CEDIP.

El doctor Mendoza también considero en su intervención el índice de democracia de EIU, el cual clasifica y agrupa en cuatro categorías a 167 países y

es el resultado de la integración de cinco variables que son: los procesos electorales y el pluralismo; el funcionamiento del gobierno; la participación política; la cultura política y las libertades civiles. En este índice México ocupa el sitio 53 de 167 países analizados por el EUI, con un índice total de 6.67% frente a 8 que tiene Costa Rica y 5.42 de Venezuela.

Enfatizó que “México no está lo bien que quisiéramos, ni lo mal que nos dicen. Hay una enorme exigencia ciudadana para que la democracia funcione y cumpla sus promesas”.

En México hay problemas serios que deben resolverse. Y dijo que de acuerdo a Thomas Piketty “la mayor amenaza de la democracia en el mundo pasa por la desigualdad”. Nuestro país, tiene un grave problema de desigualdad: El 53% de la población mexicana vive en situación de pobreza.

Luis Mendoza concluyó que la legitimidad de origen que los ciudadanos otorgan con su voto y mandato, busca que los gobernantes ofrezcan mejores resultados y rindan cuentas y que nadie piensa en menos democracia sino en más democracia.



Por su parte **el Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Daniel Barceló Rojas**, comentó sobre el tema de “La calidad de la democracia representativa de los Estados de la República Mexicana” aseguró que el desarrollo político en México va en dos líneas una en lo federal se ha avanzado y en lo estatal, hay mucho que hacer “todavía existe el autoritarismo, hay una

simulación en la división de poderes y se tiene una alta concentración del poder del gobernador”.

Explicó que el desfase en el desarrollo político entre lo federal y lo local se debe a que el diseño constitucional presidencial concentra demasiado el poder en el jefe del ejecutivo y que el diseño constitucional de los Estados no tiene un control constitucional y aparenta un estado de derecho.

Además de que “hay un centralismo judicial, se da un abuso del Amparo en las relaciones políticas, las cuestiones locales se detienen por sentencias federales”.

Barceló dijo que para mejorar en el ámbito local hay que “empoderar al ciudadano, fortalecer la función de control de los congresos sobre el ejecutivo, darle a los estados una ley de presupuesto para que los ejecutivos no la puedan cambiar a su ocurrencia, además que se debe de fortalecer el poder judicial de los Estados”.

En este mismo bloque **José Tudela Aranda, Secretario General de la Fundación para Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico “Manuel Giménez Abad”** comentó sobre “La calidad de la democracia representativa en las Comunidades Autónomas”.



La calidad de la democracia en España es un caso interesante, “España es un país que tiene una transición que consolida un sistema democrático que lo

consolida socialmente, pero paulatinamente antes de la crisis económica empieza a surgir un importante escepticismo con las instituciones y con la política esto se produce bastante antes de la crisis económica dando como resultado el fenómeno de los indignados.

El desencanto de la democracia no es solamente un asunto de España, es un asunto no de tipo occidental más que mundial, que está en relación con la legitimidad de desempeño de la democracia representativa se está oponiendo a otros modelos no tan democráticos que algunos consideran que son más eficaces, asevero, Tudela Aranda.

Secretario General de la Fundación para Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico “Manuel Giménez Abad” nombró algunas de las causas de la crisis de la democracia representativa “hay desconfianza de las instituciones y el rechazo a los partidos políticos porque hay ineficacia a la hora de resolver problemas del poder, un poder en el que el ciudadano podía confiar para resolver sus problemas, hoy lo ven más incapaz para resolver sus problemas. En España no hay muchas explicaciones solo le piden al ciudadano que se apriete el cinturón un poco más, y que se apriete el cinturón otro poco más.

Hoy en día no es tan fácil resolver los problemas, hoy el mundo es más complejo que hace 30 años, y ahora hay una variante fundamental el tiempo ya que los cambios se producen muy rápidamente que es difícil dar una respuesta desde el poder político.

Para concluir su intervención señaló que “todas las encuestas apuntan simultáneamente a que ese descredito de la democracia representativa le sigue una afirmación de que la democracia es un sistema que no tiene alternativa y que es el mejor sistema, pero no les gusta cómo funciona esta democracia”.

Por su parte, la **doctora Piedad García – Escudero Márquez, Jefa del Departamento de Estudios Jurídicos en la Secretaría General del Congreso de los Diputados y Letrada de las Cortes Generales de España**, en su conferencia “El Parlamento individual como representante” señaló que cuando hablamos de partidos políticos tenemos que hablar también de bancadas que son el reflejo de los partidos políticos de la vida parlamentaria en los que gira la organización de la vida parlamentaria.

Señaló que hoy en día podemos hablar de una crisis también en el mandato representativo como consecuencia de la irrupción de los partidos en la política, produciéndose el primado del principio democrático, que es un deber general de fidelidad a los propios electores que en ocasiones modifica la comprensión clásica del mandato interactivo.



Explicó que en todo caso es claro que existe una confrontación entre la realidad jurídica y la realidad política. Qué hay una prohibición constitucional de mandato imperativo y al mismo tiempo hay una dependencia fáctica de representantes respecto de los partidos a que pertenece.

Señaló que los partidos políticos confeccionan las listas electorales, seleccionan a los candidatos que incluyen en las mismas, protagonizan, incluso costean las campañas electorales. Todo ello determina una vinculación del parlamentario al partido que condiciona su actuación posterior.

Mencionó que el grupo parlamentario actúa como correa de transmisión de las directrices del partido a los parlamentarios y en nada cambia que las decisiones formales las adopten los grupos o sus miembros puesto que en definitiva han sido previamente adoptadas por los órganos rectores del partido.

Por otra parte, la doctora apuntó que la doctrina del tribunal constitucional sobre la titularidad del escaño aparentemente protege la libertad del parlamentario frente a su partido y le permite defenderse de posibles coacciones frente al mismo.

A este respecto señaló “pero esto también es otra falacia porque es para casos de conflicto y esos conflictos realmente no se dan, no llega a producirse esa situación o si se da no se trasluce hacia el exterior. La tónica es la subordinación absoluta del parlamentario al partido, la disolución de su individualidad en el seno del grupo parlamentario y la ausencia de una línea propia de actuación en definitiva, como sería el mandato representativo del diputado protegido constitucionalmente que se ha convertido de facto en un mandato imperativo condicionado por las órdenes del partido al que pertenezca, con lo que se genera una prevalencia de la realidad política sobre la realidad jurídica que para él entraña una mutación constitucional”.

Explicó que la autonomía parlamentaria que es la que permite que cada parlamento regule cómo pueden intervenir los diputados.

Menciono que la participación en los debates depende de la voluntad de los dirigentes y del grupo y que puede llegar a reducirse al aparato del mismo, formado por los portavoces en comisión y expertos en determinados materias.

Puntualizó que la facultad de enmienda se reconoce tanto a parlamentarios como a grupos, pero sólo los grupos pueden presentar enmiendas a la totalidad y sólo los grupos pueden presentar unos escritos que manifiestan qué enmiendas desean que se debatan en el pleno, con lo cual pueden cerrar el paso a los parlamentarios individuales.

En la función de control, preguntas e interpelaciones, la doctora señaló que también pueden ser presentadas por los parlamentarios individuales pero de facto, van firmadas por el portavoz y es el grupo el que decide cuáles incluyen en el orden del día, concediéndose además un cupo para la inclusión en el orden del día, al grupo en función del número de miembros que es además el que decide cuáles son las que se incluyen y por qué orden.

En relación a esto, señaló que además de las intervenciones en los procedimientos, la posición de los grupos parlamentarios es fundamental en distintos aspectos de la organización y el funcionamiento de las Cámaras. Los grupos designan a los miembros de las comisiones y ponencias o subgrupo de trabajo que prepara la labor de la Comisión.

Explicó que las ponencias designan libremente a quienes forman parte de esos subgrupos, puede haber parlamentarios individuales que estén interesados y sean designados, pero debe plantearse con qué criterios designan los grupos parlamentarios a los ponentes.

La doctora finalizó su conferencia señalando que “no es fácil hallar un equilibrio entre la primacía del grupo y la participación individual de los miembros de las Cámaras, que se me antojaba la cuadratura del círculo. En todo caso el objetivo debería ser alcanzar la integración de los parlamentarios, al menos en la formación de la ley, para que ésta se aproxime lo más posible a la opinión mayoritaria de los ciudadanos expresadas en las urnas y en otras funciones, y conseguir que su intervención no se limite a oprimir un botón en el sentido que le impone su grupo parlamentario”.



Las "V Jornadas de Derecho Parlamentario México-España", "Representación Política y Calidad de la Democracia" cerró sus trabajos con la presentación del libro "Diario de sesiones de las Cortes generales y extraordinarias de Cádiz. Proceso de creación de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 vigente en las provincias mexicanas", en la que participaron el diputado Javier Barrero López, Vicepresidente Segundo del Congreso de los Diputados; Luis Raúl González Pérez, Abogado General de la UNAM; José Gamas Torruco, director de El Museo de las Constituciones de la UNAM y Sami David David, Director General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados.

