

◆ Las Tecnologías de la Información en la investigación legislativa

Luis Mendoza Cruz¹

Hoy en día, al referirnos al tema de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), resulta de gran importancia mencionar que su eje primordial es hacer accesible la información a todo el público. Es a través de los portales, redes sociales y buscadores que nos proporcionan las TICs que se hace posible dar visibilidad a todo tipo de pensamiento y opiniones y así enriquecer el debate y las propuestas.

Este avance de 180 grados ha permitido que actualmente las tecnologías de la información sean más democráticas para el ciudadano y autónomas e imprescindibles para las instituciones que requieren transparentar y difundir la información que de ella emane a los usuarios. Ya sea que la información tenga carácter administrativo o que verse sobre el ejercicio del gasto, plantillas de personal, perfil de los colaboradores o funciones y actividades de la institución a consultar, la información resulta asequible y transparente gracias a la tecnología y la comunicación.

En este contexto, la tecnología aunada a la información se constituye en una herramienta vital para transmitir cotidianamente a los ciudadanos lo que en los Congresos se debate, define y legisla, teniendo como producto final las propuestas e iniciativas de los legisladores.

Es a través de la transparencia en la generación y transmisión de información oportuna y útil que se pueden generar ciertos indicadores que permitan a la sociedad evaluar el trabajo legislativo.

Una pieza clave en la tarea legislativa es aquella que antecede a las seis etapas comúnmente conocidas del proceso legislativo: iniciativa, dictaminación, aprobación, revisión, publicación y vigencia; nos referimos a la labor de

¹ Director General de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública, del Instituto *Belisario Domínguez* del Senado de la República.

investigación, tarea que debe estar ligada estratégicamente con la utilización de las nuevas tecnologías.

Con el fin de entender la importancia de los elementos que conforman las seis etapas del proceso legislativo y el trabajo que realizan los investigadores para obtener las mejores fórmulas que beneficien a nuestro país, a continuación se exponen cada una de ellas:

1. *Iniciativa*. Aparentemente, presentar una iniciativa parece cosa sencilla, pero el proceso de elaboración es complejo y lleva tiempo. A la presentación de una iniciativa, le antecede todo un proceso de investigación y estudio, incluso se celebran seminarios, a fin de poder dar sustento a la exposición de motivos que involucra conocimientos sociales, culturales, económicos, sociodemográficos, financieros y sobre todo, de un gran componente legal.
2. *Dictaminación*. Es importante que en comisiones de trabajo, nuestros legisladores cuenten con la información suficiente para elevar el nivel de debate, ya que no podemos perder de vista que está en juego el interés de todos los mexicanos, por lo que la tarea de los investigadores se vuelve fundamental en el momento en el que se convierten en los facilitadores de innovación valiosa, al coadyuvar al desarrollo de los trabajos legislativos. Es indispensable que se cuenten con los instrumentos técnicos y científicos para dotar a nuestros legisladores de datos precisos.
3. *Aprobación*. Aun cuando pareciera un punto fácil, no se trata sólo de emitir el voto a favor o en contra. El legislador toma la decisión con base en la información y conocimientos que le han proporcionado los estudiosos del proceso, quienes previamente han analizado el abanico de posibilidades, así como el impacto que generará la decisión que se tome.
4. *Revisión/Promulgación*. En éste caso, el Ejecutivo Federal puede promulgar la ley para incorporarla al ordenamiento jurídico, o ejercer su derecho de veto, y no aceptar una ley ya aprobada por el Congreso, para lo cual también necesita contar con las herramientas necesarias que igual que en los puntos anteriores, proporcionan los investigadores.
5. *Publicación*. Una vez aprobada y sancionada, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, para que conforme al principio de publicidad, sea del conocimiento de todos los que deberán cumplirla. En este caso, podemos observar que aun cuando es un mero trámite, con ayuda de las nuevas tecnologías de la información, es posible que todos tengamos acceso a la información de manera inmediata.
6. *Vigencia*. Se refiere a la fecha en la que esta disposición comenzará a regir, la cual será después de su publicación en el DOF; gracias a las nuevas tecnologías de la información, podemos tener acceso a los medios electrónicos y consultarlos desde nuestras casas y oficinas en el momento necesario.

En el desarrollo de cada una de las etapas de la tarea legislativa se puede observar que todo sería más complejo sin la utilización de herramientas tecnológicas que nos facilitan la búsqueda y obtención de información y que a su vez elevan la calidad del trabajo de investigación.

En el uso de información, comunicación y transparencia es posible encontrar las agendas legislativas de los partidos políticos, que son otra serie de procesos que hay que desarrollar con apoyo de investigadores y de perspectivas comparadas para poder comprender cómo se integra una agenda legislativa y cómo también, a partir de esta agenda, pueden procesarse o no los temas que ahí están considerados.

La evaluación de estos trabajos resulta asimismo una tarea relevante. La sociedad día con día se encuentra más interesada en los asuntos públicos, en aquellos que de manera directa o indirecta tienen impacto en su bienestar y calidad de vida y siendo la tarea legislativa parte sustancial de estos asuntos, es que hoy los ciudadanos se encuentran interesados en evaluar la eficiencia y eficacia del trabajo legislativo, de forma tal que un indicador que cuantifique la eficiencia del proceso legislativo (iniciativas presentadas-*versus*-aprobadas) pudiera parecer muy útil.

Haciendo un balance legislativo de la labor del Grupo Parlamentario del PRI en el Senado del 2006 al 2011, encontramos que se han presentado 650 iniciativas, teniendo como resultado la dictaminación y aprobación de 98, así como 388 pendientes. Esto que pudiera parecer poco, en realidad es un trabajo legislativo de enorme valía para la sociedad, pues se han aprobado un núcleo importante de reformas constitucionales y leyes relevantes para los temas de interés nacional como las siguientes:

- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia; mediante la cual es posible establecer la protección legal para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como establecer su derecho a una vida libre de violencia, conforme a los principios de igualdad y no discriminación. (Publicado DOF 28-01-2011)
- Reformas al Código Penal que establecen mayores penalidades contra el abuso de niños, pederastia y prevención de los mismos, en especial si quienes lo cometen tienen ascendente de parentesco o son ministros de culto. (Publicado DOF 30-11-2010)
- Regulación de comisiones bancarias y establecimiento de productos de nómina con cero comisiones, para cuentahabientes con depósitos mensuales hasta por 8,300 pesos. Se expidió una nueva Ley General de Instituciones de Crédito, que establece la obligación de transparentar el cobro de comisiones y contiene un capítulo de sanciones específicas en caso de incumplimiento. (Publicado DOF 15-06-2007)

- Reforma constitucional (art. 73 y 127) a efecto de establecer salarios máximos para los servidores públicos. Ningún funcionario podrá tener un salario superior al del Presidente de la República. (Publicado DOF 24-08-2009)
- Ley para la Reforma del Estado, que estableció una agenda de diálogo, creó la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos y estableció el marco legal para, en el seno del Congreso, dialogar y acordar los temas urgentes de la agenda nacional. Durante la vigencia de la ley (un año calendario a partir de su publicación el DOF el 13 de abril de 2007) derivó:
 - Reforma constitucional en materia electoral, a efecto de establecer un modelo electoral basado en el financiamiento público, reducción de los plazos de precampaña y campaña y difusión de promocionales sólo en tiempos del Estado, así como precisión de las causales de nulidad electoral (Publicado DOF 13-nov-2007).
- Reforma constitucional referente al sistema de seguridad y justicia penal; que permite el paso del sistema inquisitorial, al sistema culposo, con base en el principio de presunción de inocencia; asimismo, el establecimiento de la oralidad en los juicios y el establecimiento de medios de arbitraje judicial. Se estableció un periodo de transición de ocho años y consta del siguiente paquete de reformas publicadas en el DOF 28-11-2008.
 - Reforma constitucional en materia de amparo.
 - Nueva Ley de Amparo.
 - La resolución de contradicción de tesis por Plenos de Circuito.
 - Reforma legal referente al sistema de seguridad y justicia penal, a efecto de armonizar el marco legal conforme a la reforma constitucional en la materia.
 - Reforma constitucional en materia de rendición de cuentas, con un nuevo formato para el informe presidencial, el cual deberá ser entregado por escrito; la pregunta parlamentaria y el sistema de comparecencia de altos servidores públicos bajo juramento de decir verdad. (Publicado DOF 15-agosto-2008)
 - Viajes al exterior del titular del Ejecutivo Federal hasta por siete días sin requerir autorización expresa del Congreso, debiendo informar de los resultados obtenidos a las Cámaras. (Publicado DOF 29-agosto-2008)
 - Nuevo Reglamento del Senado de la República, en el cual, entre otras cosas, se reglamenta la disposición constitucional relativa al nuevo formato del informe presidencial, pregunta parlamentaria y comparecencias bajo protesta de decir verdad en la Cámara Alta. (Publicado DOF 20-diciembre-2010)

- Modernización de Petróleos Mexicanos; tras una amplia consulta pública organizada por el Senado, se estableció la modernización de Pemex mediante un paquete de leyes. (Conjunto de decretos Publicados DOF 28-11-2008)
 - Reforma a la Ley Orgánica del Artículo 27 en el ramo del petróleo (seguridad nacional energética).
 - Reformas a las Leyes de la Comisión Reguladora de Energía, Federal de Entidades Paraestatales, de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas;
 - Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para establecer en la Secretaría de Energía la conducción de la política energética con el apoyo técnico de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.
 - Ley de Petróleos Mexicanos que establece:
 - Autonomía de gestión;
 - Consejeros independientes profesionales;
 - Contratos incentivados;
 - Acotamiento en el descenso en la producción de petróleo crudo y estrategia para la reposición de reservas.
 - Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.
 - Régimen fiscal de Pemex (liberación de recursos al disminuir el porcentaje del derecho de extracción de petróleo).
 - Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y Financiamiento de la Transición Energética.
 - Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.
 - Fondo Nafin para apoyar el desarrollo de proveedores y contratistas nacionales abastecedores de la industria petrolera.
 - Apoyo al campo, mediante la producción de fertilizantes nitrogenados a partir de gas natural por parte de Pemex, a precios accesibles a los productores agropecuarios nacionales.
- Reforma del Sistema de Pensiones, al establecer un nuevo régimen para los trabajadores al servicio del Estado basado en la individualización de cuentas de retiro para nuevo ingreso (PENSIONISSSTE); un nuevo esquema de aportaciones para la seguridad social y la salvaguarda de los derechos de los trabajadores en activo. (Publicado DOF 31-03-2007)
- Fortalecimiento y estabilidad de las finanzas públicas (DOF 27-12-2006)
 - Aprobación de las Leyes de Ingresos de la Federación correspondientes a los años 2007, 2008, 2009 y 2010; en éstas se consideró:

- Reforma al régimen fiscal de Pemex, disminuyendo los derechos de extracción de petróleo a efecto de liberar recursos de inversión para la paraestatal.
- Impuesto Empresarial a Tasa única, como un impuesto de control a los ingresos de las empresas y personas con actividades empresariales.
- Impuesto a los Depósitos en Efectivo, como un impuesto para gravar el flujo de efectivo derivado de transacciones económicas en efectivo, propias de la economía informal.
- Incrementos al IVA y al ISR, a efecto de incrementar los ingresos tributarios y contribuir a la despetrolización de las finanzas públicas.

Se dotó al Ejecutivo Federal de nuevos instrumentos constitucionales y legales para combatir de mejor manera al crimen organizado, a efecto de restablecer la seguridad pública:

- Nueva Ley de la Procuraduría General de la República. (DOF 29-05-2009)
- Reforma constitucional para dotar al Ministerio Público de nuevos instrumentos de investigación: creación de la figura de arraigo con supervisión judicial; establecimiento de jueces de control para autorización de intervenciones telefónicas y autorización a distancia de órdenes de cateo en situaciones que lo justifiquen. (DOF 18-06-2008)
- Nueva Ley de la Policía Federal; para investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables. (DOF 01-06-2009)
- Nueva Ley de Seguridad Nacional; que crea el Sistema Nacional de Seguridad Pública. (DOF 02-01-2009)
- Ley contra el Narcomenudeo y Combate a las Adicciones; (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código de Procedimientos Penales), para alcanzar dos objetivos: por un lado, que tanto las Entidades Federativas como la Federación combatan coordinada y conjuntamente el fenómeno delictivo del narcomenudeo y; por otro, que a través de un programa nacional de salud se brinde, junto con centros especializados, atención adecuada al farmacodependiente. (DOF 20-08-2009)
- Ley de Extinción de Dominio, a efecto de fortalecer el combate a la delincuencia organizada, extinguiendo el dominio a favor del Estado de aquellos bienes que hubieran sido utilizados en la comisión de ilícitos. (DOF 01-06-2009)
- Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro; (además, reformas al Código Federal de Procedimientos Penales,

del Código Penal Federal, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada) que endurece las penas en general, establece penas de hasta 70 años a secuestradores que asesinen o mutilen a víctimas, impide la liberación anticipada, establece un fondo para la atención de las víctimas y la creación de unidades especiales, además de jurisdicción federal en la materia. (DOF 30-11-2010)

- Reforma a la Ley General de Población (en materia de trata de personas), que eleva la penalidad (de 8 a 16 años) a quien pretenda llevar o lleve mexicanos o extranjeros a internarse a otro país sin la documentación previa, delito que se perseguirá de oficio y con penalidades aún mayores en caso de trato inhumano y vulneración de derechos. (DOF 02-07-2010)
- Reformas a la Ley Federal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; a efecto de regular el derecho a la información pública gubernamental y establecer la protección de los datos personales. (DOF 05-07-2010)
- Ley Federal para la Protección de Datos Personales en posesión de los Particulares; con objeto de proteger los datos personales particulares bajo los principios de licitud, consentimiento, información, calidad, finalidad, lealtad, proporcionalidad y responsabilidad. (DOF 05-07-2010)
- Reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones, para crear el Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil. Con el propósito de dotar de seguridad a los usuarios de telefonía móvil y cerrar esquemas de comunicación, amenaza y extorsión propios de la delincuencia. (DOF 09-12-2008)
- Reforma a la Ley federal de Armas de Fuego y Explosivos y a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República para que los ministerios públicos, peritos y funcionarios de las procuradurías puedan portar armas (Dictamen aprobado en el Senado el 2011-04-27 y turnado a la Cámara de Diputados).

En el ámbito del fortalecimiento de diversos derechos sociales:

- Reforma constitucional en materia de Acciones Colectivas, a efecto de integrar y posibilitar en la Constitución instrumentos que regulen la tutela de los derechos colectivos. (Aprobada el 28-04-2011, pendiente de publicación en el DOF)
- Ley General para el Control del Tabaco, que establece espacios libres de humo, prohibición de fumar en espacios públicos, prohíbe la venta de cigarrillos individuales y establece espacios específicos para fumadores. (DOF 29-07-2010)

- Mayores impuestos a tabacos labrados y a bebidas alcohólicas (IEPS). (DOF 29-07-2010)
- Reformas a la Ley General de Salud, para establecer diversas garantías a los usuarios de servicios médicos, como: indicar en recetas médicas el componente activo genérico, además de la denominación comercial; establecer la obligación de título profesional médico en servicios de cirugía estética, entre otros. (DOF 27-04-2010)
- Reformas a la Ley General de Salud y a la Ley General de Educación, en materia de combate a la obesidad. A efecto de establecer en los centros escolares un régimen nutricional apropiado, prohibiendo la venta de productos con bajo contenido nutricional y alta concentración de grasas y sales. (DOF 28-01-2011)

Ante la emergencia económica del 2009, el Senado organizó el Foro México ante la Crisis, que derivó en la aprobación de un paquete legislativo:

- Con el propósito de agilizar la inversión de los recursos en infraestructura, Reforma a la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, y el Código Penal Federal, a efecto de simplificar los procesos de licitación y solvencia de inconformidades, fomentar la participación de PyMES, transparentar los fallos y mayores sanciones a servidores públicos que cometan irregularidades. (DOF 28-05-2009)
- Reforma a la Ley de Ciencia y Tecnología, a efecto de actualizar el marco legal respectivo para fomentar mayor competitividad, apoyando la innovación, fomentando la vinculación entre centros de investigación e industria a través de incentivos fiscales. (DOF 28-06-2009)
- Reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, Ley del Seguro Social y Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, a efecto de dotar de acceso a los recursos de su cuenta individual de Afore, a los trabajadores que se encuentren en situación de desempleo en forma temporal. (DOF 26-05-2009)
- Asimismo, reforma a la Ley del SAR, IMSS e Infonavit, a efecto de redistribuir las cuotas de Afores, incrementando las de retiro, cesantía y vejez y disminuyendo las que son exclusivamente para vivienda, para que trabajadores de hasta 30 años de edad con ingreso inferior a 3 salarios mínimos, puedan complementar los recursos de su subcuenta de retiro, cesantía y vejez con el 30% de los recursos de la subcuenta de vivienda que antes no podían usarse para este propósito. (DOF 12-02-2009)

- Legislación en materia de subcontratación (*outsourcing*), reforma a la Ley del Seguro Social, a efecto de proteger a los trabajadores del abuso de figuras de subcontratación. (DOF 18-06-2009)
- Expedición de la nueva Ley General de Turismo, a efecto de replantear la dinámica del sector turístico mexicano, para permitir su adaptación a los nuevos esquemas globales. (DOF 17-06-2009)
- Ley de Ayuda Alimentaria para los Trabajadores, que establece la obligación de los patrones de instalar comedores o proveer recursos a los trabajadores para mejorar su nutrición e incrementar la productividad laboral, mediante la deducción del ISR de hasta un salario mínimo elevado al año por trabajador por este concepto. (DOF 17-01-2011)
- Reforma constitucional para despenalizar la difamación y la calumnia en el ejercicio del periodismo. (Dictamen turnado a la Comisión de Gobernación. 07-02-2011)
- Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, estableciendo el régimen jurídico del principio normativo de la política exterior relativo a cooperación internacional para el desarrollo, estableciendo a la Secretaría de Relaciones Exteriores como la autoridad competente en la materia. (Aún pendiente de publicación por el Ejecutivo Federal).
- Ley Federal de Asociaciones Público-Privadas, que permitirá formalizar las asociaciones de la APF con particulares para la prestación de servicios, incluidos aquellos en los que se requiera construir infraestructura, con mecanismos de financiamiento distintos a los establecidos en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados, así como por la Ley de Adquisiciones y Arrendamientos del Sector Público. (DOF 28-04-2010)
- Regulación de comisiones máximas y tasas de interés por el Banco de México. Reforma a diversas disposiciones de la Ley del Banco de México, Ley de Instituciones de Banca y Crédito, de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros y de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, entre otras, a efecto de que Banxico disponga de facultades para fijar las comisiones o cargos máximos causados por las operaciones de crédito, así como para que autorice de forma mensual las tasas activas máximas de interés y dicte las disposiciones de márgenes de intermediación bancaria aplicables a tasas de interés. (DOF 25-05-2010)
- Nuevo Reglamento del Senado de la República, que actualiza las disposiciones del manejo parlamentario y conducción de debates, así como reglamenta las figuras del informe presidencial por escrito, pregunta parlamentaria, comparecencia bajo protesta de decir verdad, e introduce figuras para modernizar el debate y la relación entre los poderes, mediante la iniciativa con aval de grupo y el punto de acuerdo con pregunta parlamentaria. (DOF 04-06-2010)

- Ley de Derechos Humanos, los cuales adquieren rango constitucional. Se podrá castigar la discriminación por preferencias sexuales y por origen étnico y nacional, entre otras. La CNDH podrá investigar cualquier violación de DDHH. Se modifican 11 artículos constitucionales. (DOF 31-03-2011).

Del simple análisis emitido del trabajo realizado por el Congreso se desprende que a pesar de ser un número importante de reformas constitucionales y legales, la actividad legislativa no debe medirse únicamente por las cifras que arrojan las iniciativas presentadas y aprobadas. La tarea legislativa involucra múltiples y diversos procesos por lo que su evaluación debe realizarse con métodos primordialmente cualitativos, y no sólo cuantitativos. Sin embargo el primer paso para contar con información que nos permita realizar una evaluación es sistematizar nuestros datos. Ordenar, compartir y transparentar la información y esto se logra a través de un sistema de información accesible para todos.

Por lo anterior, si la propuesta de construir un Sistema Mexicano de Información Legislativa se consolida, estaremos en la posibilidad de vincular a través de un sistema informático a todos los entes generadores de información legislativa a fin de que ésta se concentre en una base de datos válida y oportuna del ámbito legislativo. Así mismo será posible interactuar con los 32 Congresos estatales y ALDF, con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la Cámara de Diputados, así como con los Institutos y Universidades del país.

También con este Sistema se pretende ofrecer el registro histórico de información legislativa como antecedentes de determinados periodos legislativos, a través de incluir espacios interactivos de consultas que propicien la participación de la sociedad con el propósito de intercambiar opiniones, realizar observaciones y/o comentarios, así como establecer comunicación con los legisladores. Es decir, de lo que se trata es de acercar la ciudadanía a los Congresos, lograr que la sociedad se sienta parte de la labor legislativa, sin olvidar por supuesto, que esta herramienta ayudará a construir consensos y acuerdos, así como contribuir a mejorar la percepción de la labor en los Congresos, además de diferenciar exactamente la rama legislativa de la ejecutiva.

Por otro lado, también nos permitirá realizar el análisis cualitativo de los vacíos que aun prevalecen en los Congresos, como por ejemplo la rendición de cuentas, de objetivos y resultados en materia de gasto, con el fin de encauzar responsabilidades.

De esta forma, estoy convencido que no hay mejor medio de interacción con la sociedad que el avance e implementación de las tecnologías de la información y con esta propuesta del SIMIL, lograremos el acceso a la información para todo aquel que se encuentre interesado en conocer más del ámbito legislativo.