

LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN: SU INCIDENCIA EN LA DINÁMICA LEGISLATIVA

INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGY: ITS IMPACT ON THE LEGISLATIVE DYNAMICS

ERICK JAVIER GARCÍA OCAMPO¹

RESUMEN: Las tecnologías de la información y la comunicación han demostrado ser una vía efectiva para hacer del Poder Legislativo y la dinámica legislativa en general, un poder moderno y eficiente que permite al ciudadano involucrarse en los procesos legislativos, la técnica legislativa y la agenda legislativa. En México, se ha avanzado en la materia, sin embargo, aún no se cuenta con políticas públicas, programas de gobierno, ni marco jurídico que haga del Congreso de la Unión, una institución moderna, que brinde el acceso al ciudadano a través de las TIC y haga del órgano legislativo, un *e- congreso* o Poder legislativo electrónico, eficiente y transparente en su dinámica legislativa.

PALABRAS CLAVE: *Tecnologías de la Información y la Comunicación; Poder Legislativo; técnica legislativa; e-congreso.*

ABSTRACT: The information and communications technology have proven to be an effective way that allows citizens to get involved in the legislative technique, legislative processes and legislative agenda. In Mexico there has been progress in this area, however, have not yet public policies, government programs, or legal framework that makes the Congress a modern institution that provides access to citizens through ICT, and efficient and transparent in its legislative dynamics.

KEYWORDS: *Legislature; Legislative technique; Information and Communications Technology; e-Congress.*

¹ Egresado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

SUMARIO: I. Introducción. II. Las TIC y el Poder Legislativo: aproximaciones al *e-congreso*. III. Panorama actual de las TIC en el Poder Legislativo mexicano. IV. Conclusiones. V. Fuentes de información.

I. INTRODUCCIÓN

El presente y breve trabajo de investigación, contiene un acercamiento al e-congreso o poder legislativo electrónico, que integra las tecnologías de la información y la comunicación como herramientas para hacer agilizar su labor legislativa. Tomando como referencia al Parlamento Europeo como principal paradigma de lo que representa un e-congreso ideal.

También, toma de referencia la experiencia del Estado Brasileño y su experiencia con el programa INTERLEGIS, el cual tiene como objetivo apoyar el proceso de modernización del poder legislativo brasileño, mejorando la comunicación y el flujo de información entre los legisladores, aumentar la eficiencia, la transparencia y la competencia de las Casas Legislativas, y promover la participación ciudadana en el proceso político.

Analiza cuales pueden ser los obstáculos a superar para hacer del poder legislativo mexicano un e-congreso que este en posibilidades de modernizar su dinámica legislativa, y su técnica legislativa, apoyado en las TIC. Ofreciendo al ciudadano la oportunidad de involucrarse en la producción de la norma. Muestra de manera somera, el panorama actual de los servicios que el Congreso de la Unión a través de las dos cámaras, brinda a la ciudadana a través de las TIC, y señala posibles propuestas para mejorar el e-congreso mexicano.

II. LAS TIC Y EL PODER LEGISLATIVO: APROXIMACIONES AL E-CONGRESO

La presencia de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), en una sociedad cada vez más globalizada, le impone al Estado la creación de nuevos escenarios y condiciones que se adapten y se adopten para la conclusión de sus fines. De tal suerte que los órganos de poder que integran el Estado enfrentan hoy el fenómeno revolucionador de las TIC, verbigracia, en el Poder Ejecutivo, particularmente en lo que atañe a la administración pública, el gobierno electrónico y los servicios públicos electrónicos, suponen la existencia de una administración pública electrónica que se dota de TIC para hacer efectiva su actividad prestadora de servicios al administrado.

En lo que corresponde al Poder Judicial, la ciber-justicia, los juicios en línea, los pruebas presentadas en formatos electrónicos, las notificaciones judiciales electrónicas, así como los sistemas expertos jurídicos, apoyados en la informática documental de gestión y decisonal, integrarían la denominada inteligencia artificial aplicada al derecho o poder judicial electrónico.

Por otro lado, las TIC en el Poder Legislativo, particularmente la informática documental, ha facilitado la sistematización y automatización del marco jurídico, así como también la técnica legislativa ha encontrado en las TIC, el apoyo natural para que las normas adquieran un mayor rango de publicidad para con la sociedad. O lo que se conoce como publicidad electrónica de las normas.

Lejos de que el uso de las TIC, represente un reto u obstáculo para los parlamentos, es una oportunidad para hacer de los parlamentos y de su dinámica legislativa en general, una órgano de poder, cuyas funciones se tornan transparentes, ágiles, accesibles e interactivas que a la postre coadyuvan a mejorar la relación del ciudadano con el legislador.

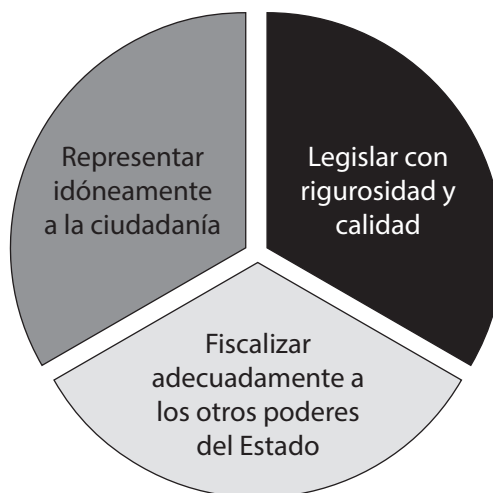
El principal paradigma de lo anteriormente afirmado, es sin duda alguna, el Parlamento Europeo, sede parlamentaria que desde los albores del nuevo milenio, se ha encargado de diseñar, aprobar e implementar agendas y políticas digitales para la comunidad europea, pero al mismo tiempo, ha sido punta de lanza en la comunidad internacional como promotor de las TIC en la agilización, simplificación y transparencia en los procesos y procedimientos internos, de tal suerte que las TIC han sido un ingrediente clave en su receta para el aumento de la productividad y crecimiento de la Unión Europea en general.

Asimismo, el parlamento europeo, ha generado sus propias condiciones para que la adopción de las TIC en los actos legislativos se convierta en una política solida de su gestión. Esto ha generado que su dinámica legislativa, incluyendo sus dictámenes, resoluciones, estudios etcétera, vayan de la mano con iniciativas de envergadura para las naciones de la Unión europea.

Dicho lo anterior, un acercamiento de éxito, al e-congreso o poder legislativo electrónico, sería en lo ideal, un proceso multidimensional que alberga las siguientes dimensiones:

- Incorporación de nuevos conocimientos y nuevas tecnologías.
- Actualización normativa y administrativo-organizacional interna.
- Capacitación y actualización permanente de recursos humanos.
- Incorporación de valores y prácticas democráticas.

El objetivo primordial de las anteriores dimensiones es que el parlamento se convierta en una institución capaz de:



El uso de las TIC, también ha permitido la creación de disciplinas y conocimientos especializados que involucran a la informática con la actividad legislativa, dando origen a la Informática legislativa, que en México ya ha sido adoptada en el congreso de la unión, pero también en las legislaturas de las entidades federativas. La informática legislativa y la denominada legística, que no es otra cosa más que la automatización de la redacción legislativa.

Un gran proyecto a destacar y que puede servir para inspirar nuevos programas de informática legislativa y legística en el caso mexicano, es el caso del estado brasileño con la implementación de su Programa Interlegis, el cual está ayudando a modernizar el poder legislativo brasileño, en la dinámica legislativa, así como la comunicación y el flujo de información entre el legislador y el ciudadano, pero también entre los mismos legisladores, esto ha ayudado a aumentar la eficiencia, transparencia de las casas legislativas, pero mejor aún, ha permitido romper las barreras que separan al poder legislativo municipal, al poder legislativo de sus entidades federativas y conectarlos con el poder legislativo supremo. Esa transversalidad y comunicación en sus casas legislativas ha detonado una mayor participación entre poderes y procesos legislativos.

Lo anterior apunta que la función legislativa con apoyo de las TIC puede ser una herramienta de la técnica legislativa para que desde la preparación y aprobación de proyectos de ley, brindando de esta manera, oportunidades para que el ciudadano pueda materializar y aportar ideas en el proceso legislativo. La intromisión del ciudadano en el proceso legislativo que previamente se ha empoderado de información a través de las TIC, puede permitir que tenga interacción con los asesores y legisladores para aportar información e ideas que logren mayor calidad, validez, eficacia, eficiencia y legitimidad en los proyectos de ley, desde su concepción hasta su aprobación.

Así pues, el mundo ideal de un e-Congreso, convierte al parlamento en una institución que utiliza tecnología en su quehacer legislativo, para responder a la ciudadanía e interactuar en forma proactiva con ella y legislen forma segura y transparente.

III. PANORAMA ACTUAL DE LAS TIC EN EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

Sin embargo, la implementación de las TIC no garantiza en automático lo afirmado anteriormente, la modernización del poder legislativo debe ir acompañada de un previo acercamiento y conocimiento de los sistemas de digitalización y automatización, los miembros del parlamento necesitan confiar en el uso de las TIC y sobre todo deben ser poseedores un nivel recomendable de alfabetización digital, que les permita identificarse con las nuevas tecnologías de información y comunicación.

El panorama actual del poder legislativo mexicano, se antoja como para hacer un balance de los avances y asignaturas pendientes en materia de TIC y la dinámica legislativa. Empecemos pues, acercándonos al fenómeno del gobierno digital en México. La constitución mexicana en su artículo sexto, párrafo tercero establece que: „El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la

información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios. “Asimismo, el Estado Mexicano ha suscrito diversos instrumentos de carácter internacional, entre ellos, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, en Pucón, Chile, donde se ha obligado ante la comunidad internacional de adoptar medidas, políticas y programas que tengan como objetivo reducir la brecha digital.

En México la brecha digital, es un tema que el gobierno no ha podido superar, y pone al estado mexicano, en una realidad muy distante a la de los Estados de la Comunidad Europea, es decir, el ciudadano europeo tiene mejores posibilidades de comunicarse y involucrarse en un proceso legislativo, que las que tiene un ciudadano mexicano para con su parlamento.

Así pues, aunque hay un certero avance en el reconocimiento del derecho de acceso a las TIC, la realidad social de nuestro país, nos reclama que existen comunidades de individuos tanto en provincia como en las grandes ciudades que no tienen acceso efectivo a los servicios a través de las TIC, no hay una ley reglamentaria del sexto constitucional, párrafo tercero, que garantice a ciencia cierta que el ciudadano mexicano tiene acceso a las TIC y peor aún, no existen políticas públicas claras, ni programas de gobierno que logren una „alfabetización digital del ciudadano“. A esto hay que agregar que en México, la ciudadanía tiene un cierto escepticismo en relación a la efectividad de las TIC como instrumento de gobierno. Sobre todo en materia electoral. Que se viene arrastrando desde la era de la „caída del sistema“ y de los procesos electorales que se enturbiaron con la guerra sucia de los spots partidistas. Y que en cierta medida ha sido un factor socio-político que nos ha impedido avanzar a la era del voto electrónico, cuyo miedo principal, es el fraude electoral a través de las tecnologías, lo cual nos lleva a la paradoja ingenua

de que con o sin TIC los procesos electorales pueden ser víctimas potenciales de fraudes. Pero ese es un tema aparte.

Lo anterior deviene en paradoja, si se afirma que más de la mitad del número total de la población mexicana, según datos del World Internet Project, el cual afirma que en México, la penetración de la internet ya alcanzo cifras del 59.2 millones, para 2013. Significa que el 52% de la población mexicana tiene acceso al internet. Algo similar, afirma una encuesta de Consulta Mitofsky, realizada a finales del 2012, donde se afirma que el 51% de los mexicanos ha estado en contacto con la internet.

Las cifras anteriores, nos marcan la pauta para considerar que en México, existe un considerable número de población mexicana, que teniendo el debido acceso, pueden convertirse en actores activos en la dinámica legislativa, y que gran parte de este aglomerado, pudiera aportar recursos intelectuales para mejorar los contenidos de la norma en general y vigilar los contenidos normativos antes de que se publiquen como normas generales, lo cual podría dotar al poder legislativo de una autentica legitimidad social y al ciudadano le permitiría sentirse identificado y representado en los proyectos de ley.

Lo anterior, no es una mera especulación, tan solo recordemos que en el polémico proceso legislativo de las denominadas reformas estructurales, un considerado número de la población mexicana internauta, participó desde la redes sociales para denunciar los contenidos normativos que consideraban lesivos a la soberanía del Estado. Y que fue también a través de los medios de comunicación, principalmente el internet, por medio del cual se ejerció presión social, a leyes como la denominada: „ley bala“ y la „ley bozal“, para que fueran relegadas y desactivadas del aparato normativo de sus entidades federativas, en virtud de la inmensa participación ciudadana que a través de las TIC denunciaron ante la misma sociedad el impacto negativo en la vulneración de los derechos.

Ahora bien, es oportuno que revisemos, que ofrece el congreso de la unión mexicano en materia de TIC, para vislumbrar cual es el avance de este órganode poder bicameral mexicano en el asunto que nos ocupa. En el ámbito normativo, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en sus numerales 49, 51, 110, principalmente, se establecen como Servicios Generales y de Informática, el apoyo técnico para adquisiciones de bienes informáticos; instalación y mantenimiento del equipo de cómputo; y asesoría y planificación informática. Es evidente que estos servicios tienen como destinatario directo al mismo congreso, mientras que el destinatario indirecto es el ciudadano.

Así, pues en la página web oficial de la cámara de diputados: www.diputados.gob.mx, se pueden encontrar servicios cuyo destinatario directo es el ciudadano mexicano internauta, y que comprenden:

- Normateca
- Orden del Día de las sesiones legislativas
- sinopsis de los dictámenes
- Información relativa a la votación plenaria
- Videoteca digital
- Servicio de la información estadística parlamentaria INFOPAL
- Marco jurídico del congreso
- Sesión en vivo Canal del Congreso
- Biblioteca virtual
- Diario de los debates
- Aplicaciones para la telefonía celular o telefonía móvil, Congreso en tu móvil“

Mientras que en la página web oficial de la Cámara de senadores: [<www.senado.gob.mx>](http://www.senado.gob.mx), sede electrónica, donde pueden destacarse los siguientes servicios al ciudadano:

- Información administrativa
- Recursos humanos
- Recursos materiales
- Recursos financieros
- Información parlamentaria
- Transmisión en vivo de las sesiones
- Calendario de sesiones
- Leyes y decretos aprobados
- Motor de búsqueda temático
- Información de las comisiones
- Marco jurídico
- Canal del Congreso
- Aplicaciones para dispositivos como celulares y tabletas

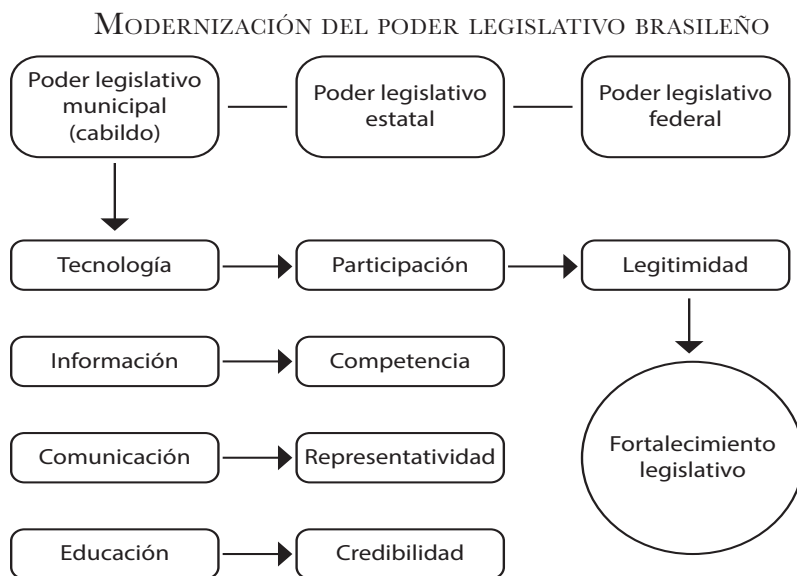
Ahora bien, los anteriores servicios descritos, nos dan un aproximado para arribar a la idea de que se permite al ciudadano acercarse al legislador, a conocer su actividad, a hacerse con la información, pero que todavía no se ha alcanzado el nivel óptimo que le permita al ciudadano convertirse en actor real del proceso legislativo. Y que si bien no pueda intervenir directamente en la técnica legislativa, pueda al menos conocerla y vigilarla.

Empero ¿cómo pueden las TIC hacer del congreso de la unión mexicano uno congreso a la altura de los paradigmas a nivel internacional? Y al mismo tiempo ¿Qué puede hacer el e-congreso mexicano para que permita al ciudadano ser un partícipe del proceso legislativo e interventor de la técnica legislativa?

Respecto a la primera pregunta, diríamos que la respuesta, debe versar principalmente en la superación de algunos obstáculos que no permiten al e-congreso mexicano convertirse en un e-congreso global. En primer lugar, el poder legislativo mexicano tendría que invertir más en la dotación de nuevas tecnologías de la información

y la comunicación de punta. El gran rezago que enfrenta hoy el gobierno electrónico mexicano, es sin duda, el hecho de que no se ha actualizado su infraestructura tecnológica, no es gratis que en el ranking oficial de la ONU, México en materia de e-government haya descendido 19 posiciones, pasando del sitio 37 al 56 del total de 83 países.

Otro factor que obstaculiza, la mejora de las TIC en la dinámica legislativa, es la falta de coordinación y transversalidad de los servicios brindados por los congresos de las entidades federativas para con el Congreso de la Unión. En este supuesto, México tiene la oportunidad de mejorar, confiando en experiencias, como la del caso brasileño, INTERLEGIS, donde se opta por un modelo que conecta las sedes legislativas de los ámbitos: municipal, estatal y federal de la siguiente manera:



El anterior modelo, puede ser aplicado en México, si con ello se acompaña una serie de políticas públicas y programas de gobierno que estén encaminadas a alfabetizar digitalmente a servidores,

funcionarios y legisladores, por igual a ciudadanos, respecto a un mismo sistema o modelo de servicios digitales, que a su vez este robustecidos por un marco jurídico donde se reconozca el derecho del ciudadano al acceso a la dinámica legislativa a través de las tecnologías de información y comunicación.

Al mismo tiempo, con lo anterior se puede dar la pauta para dar respuesta a las segunda preguntarnos planteada en líneas anteriores, así mismo debe integrarse en un proyecto de modernización del congreso mexicano, la simplificación del lenguaje jurídico, particularmente en los procedimiento de la técnica legislativa, pues en la apreciación de Riande Juárez, los textos legales requiere para su comprensión de una labor de exegetas que, el ciudadano con un conocimiento medio de la lengua, no es capaz de realizar². Y que en el caso mexicano, es un obstáculo a vencer para mejorar la intervención del ciudadano en la técnica y dinámica legislativa en general.

Por último, el caso mexicano, es un caldo de cultivo, una área de oportunidad que el poder legislativo tiene que aprovechar para cimentar por lo menos el andamiaje de un nuevo y moderno e-congreso donde las organizaciones no gubernamentales o ciudadanía en general, convertida en una comunidad virtual, pueda ser participe en la construcción de las normas, en la intervención en la dinámica legislativa, como interventor de la técnica legislativa, para que a posteriori , se logre tejer una interacción entre los poderes legislativos de los distintos órdenes de gobierno, dando como resultado un mejor y moderno poder legislativo que brinda servicios de calidad apoyado en las TIC y que mejora sus técnicas legislativa y las hace más legítimas cuando al mismo tiempo el ciudadano las hace suyas.

² RIANDE JUAREZ, Noe, *La legística o la automatización de la redacción legislativa*, documento en línea, p. 2. Disponible en: <www.legislarbien.com.ar/.../Tecnica_legislativa_la_legistica_mexico_noe>.

IV. CONCLUSIONES

La presencia de las tecnologías de la información y la comunicación, en una sociedad globalizada, le impone al Estado la creación de nuevos escenarios y condiciones que se adapten y se adopten para la conclusión de sus fines. En dicho contexto, la utilización de las tecnologías de información y comunicación, ofrecen una posibilidad para modernizar el poder legislativo.

Al mismo tiempo que las TIC, modernizan el poder legislativo, cabe la posibilidad de crear modelos y sistemas apoyados en dichas tecnologías para hacer del ciudadano un interventor y actor en los procesos legislativos. Las TIC también ayudan que los procedimientos y procesos internos, propios del poder legislativo sean más eficientes, ágiles y transparentes.

En México, a pesar de la existencia de la Informática legislativa y la denominada legística, en el poder legislativo federal, aun no hay una plataforma de servicios interactivos de calidad, para que el ciudadano se comunique con el legislador. Aunado de que es nula la interacción entre los poderes legislativos de la unión, para con los poderes legislativos de las entidades federativas.

Existen paradigmas de éxito a nivel internacional, en condiciones sociales similares a la realidad mexicana, que pueden servir de licencia, para construir modelos y sistemas en los que el Poder legislativo, brinde servicios de calidad apoyado en las TIC y al mismo tiempo modernice su quehacer legislativo. Como es el caso de INTERLEGIS en Brasil.

El Estado Mexicano, debe implementar, programas y políticas públicas que tengan como objetivo alfabetizar digitalmente al ciudadano mexicano, para que esté en condiciones de participar y aprovechar las herramientas y servicios que la administración pública brinda a través de estas modalidades y esta, debe dotarse de mejores y nuevas tecnologías para hacer del gobierno electrónico en México una herramienta accesible y asequible no solo en el ám-

bito del poder legislativo sino también en la construcción de un a ciudadanía participativa, deliberativa que apoya en las TIC puede contribuir a la construcción de un mejor gobierno, como un actor y no solo como un espectador.

V. FUENTES DE INFORMACIÓN

“Una agenda digital para europa“, Portal Oficial del Parlamento Europeo. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.9.3.html>.

CASTILLO, Guillermo y PERINA, Rubén M., “e-Congreso: el Poder Legislativo y la TIC: El uso de las TIC en el Poder Legislativo”, Organización de los Estados Americanos (OEA), Septiembre de 2009, p. 28. Disponible en: <http://www.suboletin.com/contentsoea/docs/Boletin_67/paratenerencuenta_usoTIC67.html>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CONSULTA MITOFSKY, *Brecha Digital (Internet)*. Encuesta disponible en: <http://consulta.mx/web/images/MexicoOpina/2013/NA_Internet_BrechaDigital.pdf>.

ALTO NIVEL, *Gobierno electrónico, Reto de México*. Disponible en: <<http://www.altonivel.com.mx/4989-gobierno-electronico-reto-de-mexico.html>>.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

MILLWARD, Brown, *Más de la mitad de los mexicanos ya son internautas, consideran a Internet como el medio más accesible y confiable*, México. Disponible en: <http://www.iabmexico.com/Estudio_Consumo%20de%20Medios_2014>.

PERES BORGES, Celia Regina, “INTERLEGIS–Red de Comunicación y participación Legislativa, Banco Interamericano de Desarrollo“, Conferencia sobre Transparencia y Desarrollo en América Latina y el Caribe, organizada por el Departamento Legal y la División del Estado y Sociedad Civil del Departamento de Desarrollo Sostenible. Disponible en: <<http://www.iadb.org/leg/Documents/interlegis%20Peres%20Nascimento%20Spa.pdf>>.

RIANDE JUÁREZ, Noé, *La legística o la automatización de la redacción legislativa*, p. 2. Disponible en: <www.legislarbien.com.ar/.../Tecnica_legislativa_la_legistica_mexico_noe>.

SVETAZ, María Alejandra, *La Informática Legislativa: Un aliado principal de la calidad en el Ejercicio de la función legislativa*. Disponible en: <<http://www.legsanjuan.gov.ar/Taller/modulo%20II/La%20inform%C3%A1tica%20Legislativa%20CLAD%20Svetaz.pdf>>.