



# **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN**

**“OPACIDAD DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y SU  
AUSENCIA EN EL PODER LEGISLATIVO”**

**T E S I S**

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:  
MAESTRO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:  
LIC. JORGE CUAUHTÉMOC CERVANTES CASTAÑEDA**

**DIRECTOR DE TESIS: MTRO. JESÚS RAÚL CAMPOS MARTÍNEZ  
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO**

**Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, agosto 2017.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **AGRADECIMIENTOS.**

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por el apoyo y financiamiento a la presente investigación.

A la Universidad Nacional Autónoma de México por brindarme un espacio como alumno de esta prestigiosa institución.

A Mis padres José Luis Cervantes y Esther Castañeda por su apoyo incondicional en todas las etapas de mi vida sin ustedes no lo hubiera logrado.

A mis hermanos Beatriz y Quitze, por todas sus palabras de aliento y por hacer más feliz mi vida.

A mi tutor el Maestro Jesús Raúl Campos Martínez por dirigir el proyecto de investigación, por concederme su tiempo y en especial por todas las observaciones hechas que me ayudaron a mejorar la investigación.

A mi sínodo integrado por excelentes docentes y profesionistas, pero sobre todo por tener una gran calidad humana comenzando por el Dr. Carlos González Blanco, Dr. Pedro Miguel Ángel Garita Alonso, Maestro Jesús Castillo Sandoval y el Maestro Francisco López González.

Al Maestro Ramón Loaeza Salmerón que desde la licenciatura ha influido de forma positiva en mi vida profesional y académica. ¡Gracias por brindarme su amistad!

Al Dr. Isidro Mendoza García por toda su ayuda durante mi paso por el Posgrado.

A Thelma, Lesly y Alexis por hacer más interesantes y agradables las clases que compartimos durante el Posgrado.

A Myrna por apoyarme en mi desarrollo académico, pero sobre todo por ser la mejor novia.

Tía Josefina, aunque ya estas descansado en un lugar mejor siempre tendrás un lugar especial en mis recuerdos ¡Gracias por todo!

# Índice

Introducción.....	1
Capítulo I Marco Teórico-conceptual.....	4
Introducción.....	4
1. Corrupción.....	5
1.1. Concepto de corrupción.....	6
1.1.1. Modelo teórico para medir la corrupción.....	7
1.2. Transparencia Internacional.....	8
1.2.1 Índice de Percepción de la Corrupción.....	10
1.2.2. Barómetro Global de la corrupción.....	14
1.3. Vinculación entre la corrupción y la normatividad.....	15
1.3.1. Factores que desencadenan la corrupción en la ley.....	16
1.4. Impunidad.....	17
1.4.1. Concepto.....	17
1.4.2. Índice Global de Impunidad.....	18
1.5. Rendición de cuentas.....	22
1.5.1. Concepto.....	22
1.5.2. Rendición de cuentas social.....	27
1.5.3. Elementos de la Rendición de cuentas.....	30
1.6. Transparencia.....	33
1.6.1. Objetivos de la transparencia en la Rendición de cuentas.....	34
1.6.2. Tipos de transparencia.....	36
1.7. Opacidad.....	37
Capítulo II. Marco Histórico.....	38
Introducción.....	38
2. Antecedentes y sucesos históricos de la rendición de cuentas.....	39
2.1. Antecedentes de la rendición de cuentas en México.....	41
2.2. El Congreso (Sistema Bicameral en México).....	42
2.2.1 Antecedentes.....	42
2.2.2. Sistema Mexicano.....	51
2.3. Origen y evolución del sistema de comisiones.....	53
Capítulo III. Marco Legal del Poder Legislativo.....	57
Introducción.....	57
3. El Poder Legislativo en la actualidad.....	57
3.1. División del Congreso.....	60

3.1.1. Cámara de Diputados. ....	61
3.1.2. Cámara de Senadores. ....	65
3.1.3. Requisitos de elegibilidad de diputados y senadores. ....	67
3.1.4. Facultades del Congreso de la Unión.....	67
3.1.5. Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. ....	73
3.1.6. Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores.....	75
3.2. Comisiones.....	78
3.3. Comités.. ....	92
3.4. Procedimiento para proponer iniciativas de ley.....	93
Capítulo IV. Análisis cuantitativo y cualitativo del Poder Legislativo. ....	96
Introducción. ....	96
4.1. Presupuesto asignado al pago de salarios de los legisladores. ....	100
4.1.1. Percepciones de los diputados.....	100
4.1.2. Percepción de los senadores. ....	103
4.2. Desempeño de los legisladores. ....	108
4.2.1. Iniciativas presentadas.....	109
4.2.2. Nivel de escolaridad que tienen los legisladores. ....	111
4.3. Experiencia legislativa. ....	112
4.4 Asistencia legislativa. ....	115
4.5. Violaciones constitucionales del Poder Legislativo. ....	118
Capítulo V. Retos y perspectivas para implementar un sistema de rendición de cuentas en el Poder Legislativo. ....	124
Introducción. ....	124
5. Datos abiertos en el Poder Legislativo, obstáculos procesales que impiden sancionar a los legisladores, Agencias Anticorrupción y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala. ....	124
5.1. Parlamento abierto.....	124
5.2. Procedimiento para sancionar a los legisladores. ....	129
5.2.1. Inmunidad legislativa.....	130
5.2.2. Subcomisión de Examen Previo.....	130
5.2.3. Juicio Político. ....	133
5.2.4. Declaración de Procedencia.....	136
5.3. Modelos de organismos de persecución en el combate de la corrupción e impunidad. ....	139
5.3.1. Agencias anticorrupción (Anti-Corruption Agencies ACA´s). ....	140
5.3.2. Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). ....	143

5.3.3. Antecedentes.....	144
5.3.4. Marco legal de la CICIG.....	146
5.4. ¿Cuáles son los fines en la actualidad de la rendición de cuentas en México? .....	153
Conclusiones.....	163
Bibliografía.....	167
Hemerografía.....	170
Páginas web.....	173
Legislación.....	175

## **Introducción.**

La presente investigación pretende demostrar que los legisladores en México son omisos en rendir cuentas ante las instituciones, autoridades y ciudadanos. Entendiendo el acto de rendir cuentas como: la obligación jurídica de cualquier servidor público de ser evaluado por el desempeño en el ejercicio de sus funciones, estos sujetos deben ser vinculados a responsabilidades civiles, administrativas o penales, en caso de un ejercicio indebido de sus facultades y terminando el proceso en sanciones efectivas que inhiban y limiten los abusos de poder.

Sin embargo, de forma específica al revisar la legislación mexicana se encontró una descripción de rendición de cuentas que realizan los legisladores en el Reglamento de la Cámara de diputados en su artículo 8 fracción XVI, que básicamente invita a los diputados de forma opcional a presentar o no un informe sobre su desempeño de labores, en el caso de los senadores es inexistente algún artículo que los obligue; esto tiene como premisa una rendición de cuentas ineficaz sin que se pueda evaluar, ni responsabilizar y mucho menos sancionar a los legisladores que obtengan beneficios de forma ilícita a través de su cargo.

Por lo tanto, es necesario agregar a la ecuación de nuestra investigación la figura jurídica llamada transparencia que se traduce en que toda la información gubernamental sea de libre acceso para su consulta por parte de cualquier ciudadano.

La ausencia de estos elementos pone en evidencia que originan fenómenos contrarios a derecho que cobran cada día mayor fuerza en el Poder Legislativo entre ellos la opacidad entendida como el ocultamiento de la información pública, la corrupción entendida como la obtención de beneficios de forma ilícita por parte de los legisladores e impunidad entendida como la imposibilidad de hecho y de derecho de ser sancionados por haber cometido infracciones o delitos.

Es por ello que nuestra investigación cobra relevancia al señalar en la estructura del marco jurídico actual una ausencia de rendición de cuentas teniendo como consecuencia que los legisladores sometan sus decisiones a intereses propios o de grupos cupulares

en sus respectivos partidos políticos, por lo tanto, esto pone en riesgo la legitimidad de las decisiones del Poder Legislativo ante los ciudadanos y el sistema jurídico mexicano.

Sin embargo, nuestra investigación no se limita en señalar la falta de una estructura normativa que permita operar con eficiencia a la figura de rendición de cuentas sino en presentar datos cualitativos y cuantitativos donde se demuestra que aumentan los casos de corrupción y que a su vez aumenta proporcionalmente la impunidad, que en simples palabras las conductas y hechos ilícitos cometidos por los legisladores no son perseguidos ni sancionados por las autoridades facultadas para hacerlo.

En nuestro trabajo de investigación se utilizó el método histórico para recabar antecedentes de otras sociedades que han fortalecido su sistema legal e instituciones jurídicas, limitando el poder de los legisladores con base en la figura de la rendición de cuentas.

También soportamos dicha investigación en el método sistemático, agrupando los conocimientos adquiridos para proponer la base de un sistema coherente. Con la intención de crear una rendición de cuentas que tenga como efecto evaluar, responsabilizar y sancionar a los legisladores que responden a sus propios intereses en perjuicio del interés general.

Por último, empleamos el método inductivo, porque a partir de nuestra investigación se obtuvieron conocimientos particulares que nos llevaron a dar distintas conclusiones generales para proponer un sistema de rendición de cuentas que mejore el sistema jurídico actual.

Nuestro objetivo fue identificar si en el marco legal actual existía un sistema de rendición de cuentas que pudiera sancionar a los legisladores en caso de tener responsabilidades civiles, administrativas o penales. En caso contrario de no existir un adecuado marco legal, es posible que aumenten los actos de corrupción e impunidad entre los legisladores.

Como resultado de nuestro trabajo de investigación se estructuró en cinco capítulos de la siguiente forma:



En el primer capítulo se desarrolló un marco teórico conceptual, donde se analizan distintas posturas sobre la rendición de cuentas, la corrupción, la impunidad, la opacidad y transparencia, con el objetivo de distinguir que elementos son necesarios en la rendición de cuentas y comparar sus debilidades en el marco jurídico actual.

En nuestro segundo capítulo diseñamos un marco histórico donde se exponen antecedentes relacionados con la rendición de cuentas, el Congreso y el sistema de comisiones. Al exponer otros sistemas jurídicos e instituciones podemos distinguir como han sido exitosos al limitar y controlar los abusos de poder por parte de los legisladores.

El tercer capítulo está enfocado al marco legal del Poder Legislativo, en el que se trata a grandes rasgos de señalar los procesos constitucionales a los que está obligado con la intención de conocer sus facultades y límites a nivel colectivo e individual.

El cuarto capítulo documenta a través de datos cuantitativos y cualitativos las omisiones del Poder Legislativo a través de las legislaturas federales LVIII, LIX, LXI, LXII y LXIII; por lo tanto, con dicha información se demuestra la debilidad de la rendición de cuentas para controlar los abusos de poder en el Poder Legislativo.

El capítulo quinto culmina con un análisis al marco legal, proponiendo una serie de cambios que fortalezcan a un sistema de rendición de cuentas y a la par planteando crear un organismo autónomo que inhiba los actos de impunidad con el objetivo de fortalecer la débil figura de la rendición de cuentas.

## **Capítulo I Marco Teórico-conceptual.**

### Introducción.

Conforme al presente capítulo desarrollaremos las teorías y conceptos indispensables para explicar el fenómeno de la rendición de cuentas con el objetivo de saber si son reconocidas en el marco jurídico del Poder Legislativo, como son:

- Corrupción
- Impunidad
- Opacidad
- Transparencia

Sin embargo, se debe poner especial cuidado en el tema de la rendición de cuentas debido a que desde el punto de vista que se aborda, distintos investigadores en México han restringido los conceptos hacia un tema de fiscalización de las cuentas públicas.

Desde nuestra perspectiva ha sido poco estudiada la posibilidad de utilizar la rendición de cuentas como un medio de control y evaluación de los legisladores con el fin de vigilar el desempeño de sus funciones, siendo un punto a desarrollar a través de esta investigación al mostrar los posibles beneficios de implementar esta propuesta.

En la práctica los legisladores han limitado a la rendición de cuentas como un instrumento que sólo fiscaliza los recursos públicos que reciben las instituciones, por lo tanto, el Poder Legislativo se percibe de hecho y de derecho como un ente fiscalizador hacia otras instituciones, al ser juez y parte en dichas facultades, el Poder Legislativo es laxo y opaco en su obligación de presentar informes justificados sobre el desempeño del uso de sus recursos como ente público y en forma individual sus legisladores.

Es por ello, que es necesario que se encuentren los mecanismos para obligar al Poder Legislativo a rendir cuentas sobre su desempeño y fiscalización de los recursos que recibe año con año y que utiliza de forma discrecional para controlar y disminuir posibles actos de corrupción.

En consecuencia, se propone iniciar con dos elementos, el de la corrupción y el de la impunidad, que debilitan a la rendición de cuentas y que están en constante lucha: el primero es el fenómeno de la corrupción que sí es detectado con altos índices se

aumentarán de forma proporcional los indicadores de impunidad, es importante mencionar que estos dos fenómenos se pueden medir y valorar de forma objetiva.

Para nuestra investigación esto nos permite ubicar a México, en determinada posición de corrupción e impunidad, para que de forma individual se conozca la calificación que se le otorga de forma global y se pueda comparar con otros países.

Una vez agotado estos dos temas se iniciarán los temas de rendición de cuentas y al terminar se continuará con transparencia culminando con su parte contraria llamada opacidad.

## **1. Corrupción.**

La corrupción es una figura que no es ajena al Poder Legislativo ni a sus legisladores, donde si es cometida por estos servidores públicos se espera que exista una sanción. Ha existido prácticamente desde el origen del hombre, por lo tanto, la corrupción es un ejercicio que realizan una o más personas, relacionadas con un cargo de poder, en donde la percepción es que estas obtendrán un beneficio ilícito para sí mismos perjudicando el interés general.

Sin embargo nuestra visión parte de un método inductivo a través de casos particulares, por lo que necesitamos evolucionar esa definición; teniendo como consecuencia caer en un dilema como lo hace notar Nicolai Hartmann<sup>1</sup> en su estudio de *Aristóteles y el problema del concepto*, al expresar, debemos iniciar un análisis del juicio y el raciocinio para que de una manera lógica nos acerquemos lo más posible a un conocimiento universal del tema y conceptos que durante este estudio se investigarán con el objeto de obtener una gama de significados en los que se puedan trabajar para un desarrollo constructivo.

---

<sup>1</sup> Hartmann, Nicolai, *Aristóteles y el problema del concepto*, trad. Bernabé Navarro, México, UNAM, 1964, núm. 16, p.12.

## 1.1. Concepto de corrupción.

Existen distintos conceptos de corrupción es por ello que mencionaremos algunos para adentrarnos en nuestro tema, un primer concepto es el de Transparencia Internacional (1998), que percibe el fenómeno de corrupción en términos generales como “todo abuso de un poder público con fines privados.”<sup>2</sup>

Sin embargo, debemos señalar, que tal concepto desde nuestra perspectiva es general, porque engloba otros ilícitos tales como el tráfico de influencias, soborno, fraude, nepotismo, entre otros. En síntesis, necesitamos acotar más nuestro tema de estudio, no obstante, dicho concepto nos proporciona un panorama del problema.

Un segundo concepto de corrupción es la expresada por Arturo Castillo: “consiste en la violación de una obligación por parte de un funcionario público (burócrata) o representante popular (político) con el objeto de obtener un beneficio personal en forma de dinero o de regalos, de la persona que lo soborna o lo extorsiona.”<sup>3</sup>

Nos queda claro para nuestra investigación que el diputado o senador que cae en actos de corrupción, comete una violación a una obligación para obtener un beneficio personal. Sin embargo, todavía no quedamos satisfechos con los puntos expuestos, debido a que consideramos nos falta desarrollar aún más nuestras nociones del concepto por lo tanto debemos continuar con nuestro escrutinio de este vocablo.

Ernesto Garzón Valdés nos amplía la visión sobre la corrupción con la siguiente definición: “consiste en la violación limitada de una obligación por parte de uno o más decisores con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional del agente que lo (s) soborna o a quien extorsiona a cambio del otorgamiento de beneficios para el

---

<sup>2</sup> Castillo, Arturo del, *Medición de la corrupción un indicador de la rendición de cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2003, Serie Cultura de la Rendición de cuentas, núm. 5, p. 16.

<sup>3</sup>*Ibidem*, p. 17.

sobornante o el extorsionado que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado”<sup>4</sup>.

Se puede deducir que se necesita una interpretación de tal definición: ya que faltar a una obligación por parte de un funcionario público (decisor) con el objeto de obtener un beneficio (económico o de poder) es un acto totalmente racional debido a que actúa de forma dolosa a través de un soborno o extorsión porque tiene la capacidad de cambiar una decisión por un beneficio personal.

Hemos proporcionado algunas definiciones de la palabra corrupción, sin embargo continuar en la búsqueda de más, es una labor utópica debido a que existen demasiadas definiciones y no podríamos satisfacer la necesidad de todos.

Sin embargo, dentro de esta tesis entenderemos a la corrupción como “*todo abuso de un poder público con fines privados*”, donde el Poder Legislativo puede cometer dicho supuesto a través de sus legisladores divididos en 500 diputados y 128 senadores.

### 1.1.1. Modelo teórico para medir la corrupción.

La problemática de la corrupción es que no existen medios idóneos para medirla con precisión, a pesar de que diversos organismos y Estados lo han tratado de hacer.

Es por ello que Robert Klitgaard expone una ecuación para percibir y poder medir la corrupción de manera objetiva, en consecuencia, con lo mencionado es indispensable exponer un principio para medir la corrupción, a través de la “ecuación básica” la cual se expresa de la siguiente manera:

“Monopolio de la decisión pública más discrecionalidad de la decisión pública menos responsabilidad (en el sentido de obligación de dar cuentas) por la decisión pública adoptada.”<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Carbonell, Miguel (coord.), *Poder derecho y corrupción*, México, Siglo veintiuno editores, 2003, pp. 30-31.

<sup>5</sup>Castillo, Arturo del, *op. cit.*, p. 17.

$$C = M. d. p. + D. d. p. - R.$$

Los símbolos que anteriormente se mencionaron se deben interpretar de la siguiente forma:

(C): Es igual a la palabra corrupción que será *todo abuso de un poder público con fines privados* que pueden cometer los legisladores en funciones.

(M. d. p.): Corresponde al Monopolio de la decisión pública, por parte de los legisladores para influir, aprobar o rechazar temas de interés público en detrimento o beneficio de los ciudadanos.

(D. d. p.): Deriva de la Discrecionalidad de la decisión pública de los legisladores para influir, aprobar o rechazar intereses de un tercero en detrimento de la nación y sus ciudadanos.

(R): Se entenderá como Responsabilidad, de los legisladores de sujetarse a la obligación de rendir cuentas.

Por lo tanto, un sistema jurídico donde se permite la corrupción, el monopolio de la decisión pública sumando la discrecionalidad de la decisión pública y restando la "Responsabilidad" se traducirá en altos niveles de corrupción en todos los niveles del gobierno en turno ya sea Federal, Estatal o Municipal.

Con base en la formula expuesta es posible medir los niveles de corrupción de un Estado y sus instituciones de forma objetiva, es por ello la importancia de exponer dicha ecuación

## **1.2. Transparencia Internacional.**

En nuestra investigación sea mencionado a la organización llamada Transparencia Internacional (*Transparency International*), porque dicha organización es un referente en el estudio y medición del fenómeno llamado corrupción.

Por lo que de su investigación ha obtenido resultados para diagnosticar y clasificar a cada país colocándolo en un rango de alta o muy baja corrupción, en la página oficial en español que corresponde a la sede mexicana conocida como Transparencia Mexicana

se describe como “una organización internacional, no gubernamental, no partidista, y sin fines de lucro, dedicada a combatir la corrupción a nivel nacional e internacional. Desde su fundación en 1993, ha sido reconocida ampliamente por colocar la lucha anticorrupción en la agenda global”<sup>6</sup>, encontrándose su oficina principal en Alemania y en específico en la ciudad de Berlín.

Sin embargo, una de las principales causas de tomar en cuenta dicha medición es porque el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el C. Enrique Peña Nieto en su discurso oficial fechado el 2 de febrero de 2015, donde habla del combate en contra de la corrupción proporcionó como datos validos los resultados de la investigación de Transparencia Internacional en el Índice de Percepción de la Corrupción, a continuación, se presentará un fragmento del contenido de dicho discurso:

“La corrupción en México es, como lo he señalado ya de manera reiterada en distintos espacios, es un problema estructural que entre todos debemos enfrentar.

Y a pesar de los esfuerzos emprendidos en las últimas décadas, la percepción sobre este problema no ha mejorado en nuestro país.

De acuerdo con los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción de 2014, que publicó Transparencia Internacional, México obtuvo una calificación de apenas 35 en una escala de 0 a 100. Es prácticamente la misma calificación que ha tenido durante las últimas dos décadas...”<sup>7</sup>

En ese contexto es imposible ignorar el estudio proporcionado por Transparencia Internacional siendo en específico el Índice de Percepción de la Corrupción dado que el

---

<sup>6</sup> Transparencia Mexicana, <http://www.tm.org.mx/transparencia-internacional> , fecha de consulta 2 de enero de 2017.

<sup>7</sup> Presidencia de la República, “Mensaje a medios de comunicación que ofreció el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto”, <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/mensaje-a-medios-de-comunicacion-que-ofrecio-el-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto?idiom=es> fecha de consulta 2 de enero de 2017.

Licenciado Enrique Peña Nieto desde la Presidencia de la República ha legitimado dichos resultados.

### 1.2.1 Índice de Percepción de la Corrupción.

En otro orden de ideas Transparencia Internacional creó una herramienta para medir la corrupción llamado Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), el primer efecto es exhibir a los países calificándolos de manera individual con una escala del 0 al 100, donde cero (es percepción de altos niveles de corrupción) y cien (es percepción de bajos niveles de corrupción). El segundo efecto es comparar a los países con sus resultados obteniendo un lugar de un total de 176 países.

El IPC “pone de manifiesto que, cuando líderes y altos funcionarios abusan de su poder para usar fondos públicos en beneficio propio, el crecimiento económico se ve minado y los esfuerzos por frenar la corrupción quedan frustrados”, señaló José Ugaz, presidente de *Transparency International*<sup>8</sup>.

El Índice de Percepción de la Corrupción se elabora a partir de las opiniones de expertos sobre la corrupción en el sector público. Se puede obtener un buen resultado cuando existen mecanismos de gobierno abierto a través de los cuales el público puede exigir que sus líderes rindan cuentas, mientras que una mala puntuación evidencia un contexto donde prevalece el soborno, los actos de corrupción quedan impunes y las instituciones públicas no dan respuesta a las necesidades de los ciudadanos.”<sup>9</sup>

En consecuencia, el Índice de Percepción de la Corrupción tiene como efecto clasificar a un país y determinar su grado de alta o baja corrupción, en el caso de México es

---

<sup>8</sup>[http://www.transparency.org/news/pressrelease/indice\\_de\\_percepcion\\_de\\_la\\_corrupcion\\_2014\\_el\\_crecimiento\\_transparente\\_en\\_r](http://www.transparency.org/news/pressrelease/indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2014_el_crecimiento_transparente_en_r) fecha de consulta 15 de junio de 2015 a las 14:50 horas

<sup>9</sup>[http://www.transparency.org/news/pressrelease/indice\\_de\\_percepcion\\_de\\_la\\_corrupcion\\_2014\\_el\\_crecimiento\\_transparente\\_en\\_r](http://www.transparency.org/news/pressrelease/indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2014_el_crecimiento_transparente_en_r) fecha de consulta 15 de junio de 2015 a las 15:02 horas.



percibido con un índice alto de corrupción, no obstante, es necesario proporcionar los resultados del año 2017 en el siguiente cuadro:

Posición país	País	Puntuación del IPC 2016
1	Dinamarca	90
1	Nueva Zelanda	90
3	Finlandia	89
4	Suecia	88
5	Suiza	86
6	Noruega	85
7	Singapur	84
8	Países Bajos	83
9	Canadá	82
10	Alemania	81
10	Luxemburgo	81
10	Reino Unido	81
13	Australia	79
14	Islandia	78
15	Bélgica	77
15	Hong Kong	77
17	Austria	75
18	Estados Unidos	74
19	Irlanda	73
20	Japón	72
21	Uruguay	71
22	Estonia	70
23	Francia	69
24	Bahamas	66
24	Chile	66
24	Emiratos Árabes Unidos	66
27	Bhután	65
28	Israel	64
29	Polonia	62
29	Portugal	62
31	Barbados	61
31	Katar	61
31	Eslovenia	61
31	Taiwán	61
35	Botswana	60
35	Santa Lucía	60
35	San Vicente y Granadinas	60
38	Cabo Verde	59
38	Dominica	59
38	Lituania	59
41	Brunei	58

Posición país	País	Puntuación del IPC 2016
41	Costa Rica	58
41	España	58
44	Georgia	57
44	Letonia	57
46	Granada	56
47	Chipre	55
47	República Checa	55
47	Malta	55
50	Muaricio	54
50	Ruanda	54
52	Corea del Sur	53
53	Namibia	52
54	Eslovaquia	51
55	Croacia	49
55	Malasia	49
57	Hungría	48
57	Jordán	48
57	Rumania	48
60	Cuba	47
60	Italia	47
62	Santo Tomé y Príncipe	46
62	Arabia Saudita	46
64	Montenegro	45
64	Omán	45
64	Senegal	45
64	Sudáfrica	45
64	Suriname	45
69	Grecia	44
70	Bahrein	43
70	Ghana	43
72	Burkina Faso	42
72	Serbia	42
72	Islas Salomón	42
75	Bulgaria	41
75	Kuwait	41
75	Túnez	41
75	Turquia	41
79	Bielorrusia	40
79	Brasil	40
79	China	40
79	India	40

Posición país	País	Puntuación del IPC 2016
83	Albania	39
83	Bonia y Herzegovina	39
83	Jamaica	39
83	Lesoto	39
87	Mongolia	38
87	Panamá	38
87	Zambia	38
90	Colombia	37
90	Indonesia	37
90	Liberia	37
90	Marruecos	37
90	Macedonia	37
95	Argentina	36
95	Benin	36
95	El Salvador	36
95	Kosovo	36
95	Maldivas	36
95	Sri Lanka	36
101	Gabón	35
101	Níger	35
101	Perú	35
101	Filipinas	35
101	Tailandia	35
101	Timor Oriental	35
101	Trinidad y Tobago	35
108	Argelia	34
108	Costa de Marfil	34
108	Egipto	34
108	Etiopía	34
108	Guayana	34
113	Armenia	33
113	Bolivia	33
113	Vietnam	33
116	Malí	32
116	Pakistán	32
116	Tanzania	32
116	Togo	32
120	República Dominicana	31
120	Ecuador	31
120	Malawi	31
123	Azerbaiyán	30

Posición país	País	Puntuación del IPC 2016
123	Djibouti	30
123	Honduras	30
123	Laos	30
<b>123</b>	<b>México</b>	<b>30</b>
123	Moldavia	30
123	Paraguay	30
123	Sierra Leona	30
131	Irán	29
131	Kasajstán	29
131	Nepal	29
131	Rusia	29
131	Ucrania	29
136	Guatemala	28
136	Kirguistán	28
136	Libano	28
136	Myanmar	28
136	Nigeria	28
136	Papúa Nueva Guinea	28
142	Guinea	27
142	Mauritania	27
142	Mozambique	27
145	Bangladesh	26
145	Camerún	26
145	Gambia	26
145	Kenia	26
145	Madagascar	26
145	Nicaragua	26
151	Tayikistán	25
151	Uganda	25
153	Comoras	24
154	Turkmenistán	22
154	Zimbabue	22
156	Camboya	21
156	República Democrática del Congo	21
156	Uzbekistán	21
159	Burundi	20
159	República Centroafricana	20
159	Chad	20
159	Haití	20
159	República del Congo	20
164	Angola	18

Posición país	País	Puntuación del IPC 2016
164	Eritrea	18
166	Iraq	17
166	Venezuela	17
168	Guínea-Bissau	16
169	Afganistán	15
170	Libia	14

Posición país	País	Puntuación del IPC 2016
170	Sudán	14
170	Yemen	14
173	Siria	13
174	Corea del Norte	12
175	Sudán del Sur	11
176	Somalia	10

Cuadro 1. Posiciones y puntuaciones del Índice de Percepción de la Corrupción 2016.<sup>10</sup>

Evolución Índice de Percepción de la Corrupción en México (2012-2015)										
País	2016		2015		2014		2013		2012	
	Puntuación	Posición	Puntuación	Posición	Puntuación	Posición	Puntuación	Posición	Puntuación	Posición
México	30	123	35	95	35	103	34	106	34	106

Cuadro. 2 Evolución Índice de Percepción de la Corrupción (Elaboración del Autor)<sup>11</sup>

Como resultado de comparar los periodos de 2012 a 2016, podemos interpretar como una señal negativa que a México se le resten 5 puntos en tan solo un año, siendo que se había mantenido en otros periodos en los mismos puntajes o sólo tenía diferencia de un punto.

La percepción de México a nivel internacional, como un país donde se fomenta la corrupción desde su sistema de Gobierno, afecta directamente a las posibles inversiones, dado que los empresarios consultan el IPC para decidir invertir o no en un

<sup>10</sup> *Transparency International*, “Índice de Percepción de la Corrupción 2016” [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016) fecha de consulta 25 de enero de 2017.

<sup>11</sup>Cfr. *Transparency International España*, “Índice de Percepción de la Corrupción” [http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/comparacion\\_ipc-2007\\_a\\_2015.pdf](http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/comparacion_ipc-2007_a_2015.pdf) fecha de consulta 3 de enero de 2017.

país. De forma interna los ciudadanos desconfían aún más en las instituciones de gobierno, porque el IPC señala de forma metodológica y cuantitativa que tan corrupto se percibe un país en el mundo.

### 1.2.2. Barómetro Global de la corrupción.

El Barómetro Global de la Corrupción, “se basa en una encuesta realizada a 114.000 personas en 107 países y muestra que la corrupción es un fenómeno extendido.”<sup>12</sup>

El objetivo de mencionar dicho instrumento es ejemplificar que el fenómeno de la corrupción, se encuentra propagado a nivel mundial, pero de la muestra en 14 países, México exhibe que sea incrementado de manera exponencial siendo el segundo país con la cifra más alta, es importante mencionar que a pesar de que existen cifras del Barómetro Global de la Corrupción en 2016 no existe un informe para la región de América Latina por lo que los datos más recientes son del año 2013, como lo muestra la siguiente tabla:



<sup>12</sup>[http://webantigua.transparencia.org.es/barometro\\_global/barometro\\_global\\_2013/nota\\_de\\_prensa\\_baromtero\\_2013.pdf](http://webantigua.transparencia.org.es/barometro_global/barometro_global_2013/nota_de_prensa_baromtero_2013.pdf) fecha de consulta 15 de junio de 2015 a las 16:40 horas.

Tabla. 1 Barómetro Global de la corrupción 2013<sup>13</sup>.

Nuestro siguiente ejemplo es mostrar la percepción de corrupción en México de dos instituciones clave, obtenidas del Barómetro Global de la Corrupción.

Institución	Porcentaje de los que respondieron "extremadamente corruptos"
Partidos Políticos	72%
Poder Legislativo	57%

Tabla. 2 Instituciones percibidas con más corrupción en México (Elaboración del autor)<sup>14</sup>

### 1.3. Vinculación entre la corrupción y la normatividad.

Claudio Lomnitz al abrir un seminario sobre la corrupción en México, "marcaba la persistencia en la historia política mexicana del divorcio entre legalidad y ejercicio del poder"<sup>15</sup>.

Desde nuestra percepción la corrupción está lógicamente vinculada con el del sistema normativo dentro del cual se produce el acto o la actividad corrupta, pero para que prolifere en ese ejercicio, necesita del elemento de la opacidad que trata de describir aquellas instituciones que no hacen pública sus formas de operar, al no informar a la gente respecto a las decisiones que adoptan y los recursos que emplean en su funcionamiento, tal es el caso del Poder Legislativo en donde su normatividad es vaga, poco clara, siendo casi imposible sancionar a un diputado o senador por actos de corrupción.

---

<sup>13</sup> <http://www.tm.org.mx/presentan-barometro-global-de-la-corrupcion-2013/> fecha de consulta 15 de junio de 2015 a las 16:45 horas.

<sup>14</sup> *Ídem*.

<sup>15</sup> Carbonell, Miguel (coord.), *op. cit.*, p.59.

### 1.3.1. Factores que desencadenan la corrupción en la ley.

De acuerdo con Jesús González Amuchástegui, una normatividad que contenga las siguientes características:

- a) Ausencia, debilidad o escasa probabilidad de sanciones, bien por falta de reproche legal, por falta de sanciones legales, o por ineficiencia.
- b) Sobre regulación administrativa o ineficiencia de gestión, que pueda servir de estímulo a la práctica de comportamientos corruptos.
- c) Doble lealtad del agente público (lealtad al público y lealtad a la organización que puede haber contribuido a su promoción a la condición de agente público)<sup>16</sup>.

De los incisos anteriores podemos comentar que son factores idóneos para que proliferen la corrupción en un país, desde nuestra percepción estas particularidades están dentro de la normatividad de nuestro país y tiene como consecuencia la existencia de actos de corrupción por parte de algunos servidores públicos.

Como resultado de nuestro análisis expresamos, qué se entiende por corrupción, enunciando algunos conceptos iniciando desde lo general gracias a la ayuda de Transparencia Internacional al expresar que corrupción es “todo abuso de un poder público con fines privados”<sup>17</sup>.

Sin embargo, desde una investigación más profunda no fue suficiente dicha premisa debido a que se necesita delimitar aún más el significado, por lo que señalamos que la corrupción es una acción razonada, discreta, selectiva, que describe que es necesario que existan dos o más sujetos llamados servidor público y uno o más sujeto (s) que ofrezcan un soborno, para que el infractor no cumpla con cierta obligación y tendrá como resultado un beneficio, para el primero puede ser un pago, para el segundo obtendrá una recompensa que supera el pago del soborno en detrimento de la nación, ciudadanos o el interés general.

---

<sup>16</sup>*Ibidem*, p. 76.

<sup>17</sup> Nota de autor: Véase nota al pie núm. 2.

En relación con la corrupción se demostró que es posible medirse de manera objetiva, a través del estudio que hace el Organismo Internacional llamado Transparencia Internacional por eso reiteramos los alcances de estas dos herramientas.

- El Índice de Percepción de la Corrupción: describe la opinión de expertos acerca de la corrupción en el sector público, México es calificado con altos niveles de corrupción, en el 2015 nos encontramos calificados con 35 puntos de 100, nuestras suposiciones indican que en los siguientes años debido al diseño normativo que existe en el país seguiremos sin cambios significativos.
- Barómetro Global de la Corrupción: En él se describe la percepción de corrupción que existe en las Instituciones de gobierno por parte de su población pudiendo calificarla de poco corruptas a muy corruptas.

Desde nuestro punto de vista la corrupción es un instrumento ligado al diseño normativo, sí tiene altos niveles de ambigüedad se dificulta su operación y es imposible de ejecutar, por lo tanto, con un marco normativo en donde no se sanciona es lógico que el problema de corrupción puede incrementarse de manera exponencial.

## **1.4. Impunidad.**

Con base en la investigación del Centro de Estudios sobre la Impunidad y Justicia, en lo sucesivo CESIJ expondremos un concepto de impunidad para entender el efecto de la corrupción y exponer los resultados del Índice Global de Impunidad en lo sucesivo ICG, el estudio desarrolla un recurso para medir la impunidad con ayuda de la base de datos de diferentes países obtenida por la Organización de Naciones Unidas y con la metodología del CESIJ se obtiene una tabla de clasificación donde se coloca a los países con menor ausencia y mayor presencia de impunidad.

### **1.4.1. Concepto.**

Una definición de impunidad es la siguiente “Por impunidad se entiende la inexistencia de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser

reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas.”<sup>18</sup>

La impunidad es la consecuencia de la corrupción tomando en cuenta su significado como “todo abuso de un poder público con fines privados”, la impunidad es la ausencia de sanción por parte del individuo o individuos que cometen estos abusos en el caso particular de los legisladores.

Por lo tanto, la percepción es clara: los legisladores pueden estar por encima de la ley. Para ellos no aplica la normatividad como al común de los ciudadanos, ya que gozan de inmunidad constitucional que hace imposible el reproche de castigo conforme al Estado de Derecho en caso de cometer algún ilícito.

Herta Däubler—Gmelin considera que: “la impunidad es sencillamente lo contrario al Estado de Derecho”, es decir, la ausencia de castigo representa uno de los principales obstáculos para la consolidación y disfrute de los derechos humanos, la seguridad, la libertad y la justicia; puntos imprescindibles para garantizar un sistema democrático dentro de un Estado.<sup>19</sup>

#### 1.4.2. Índice Global de Impunidad.

El Índice Global de Impunidad mide los siguientes rangos, toma valores de 0 a 100, donde 0 indica ausencia de impunidad y 100 el mayor nivel de impunidad posible, considerando los países en la muestra.

Tomando esto en cuenta, se entiende que el estudio puede cuantificar la impunidad en determinados países y que tal esfuerzo arroja cifras en términos del fenómeno, es por eso que coincide con el Índice de la Percepción de la Corrupción estos números negativos están encaminados a mejorar las políticas públicas.

---

<sup>18</sup> Le Clercq, Juan Antonio (Coord.), “Índice Global de Impunidad IGI 2015”, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia CESIJ. Universidad de las Américas Puebla, Puebla, México, 2015, p. 22, [http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI\\_2015\\_digital.pdf](http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI_2015_digital.pdf) fecha de consulta 16 de junio de 2015 a las 13:50.

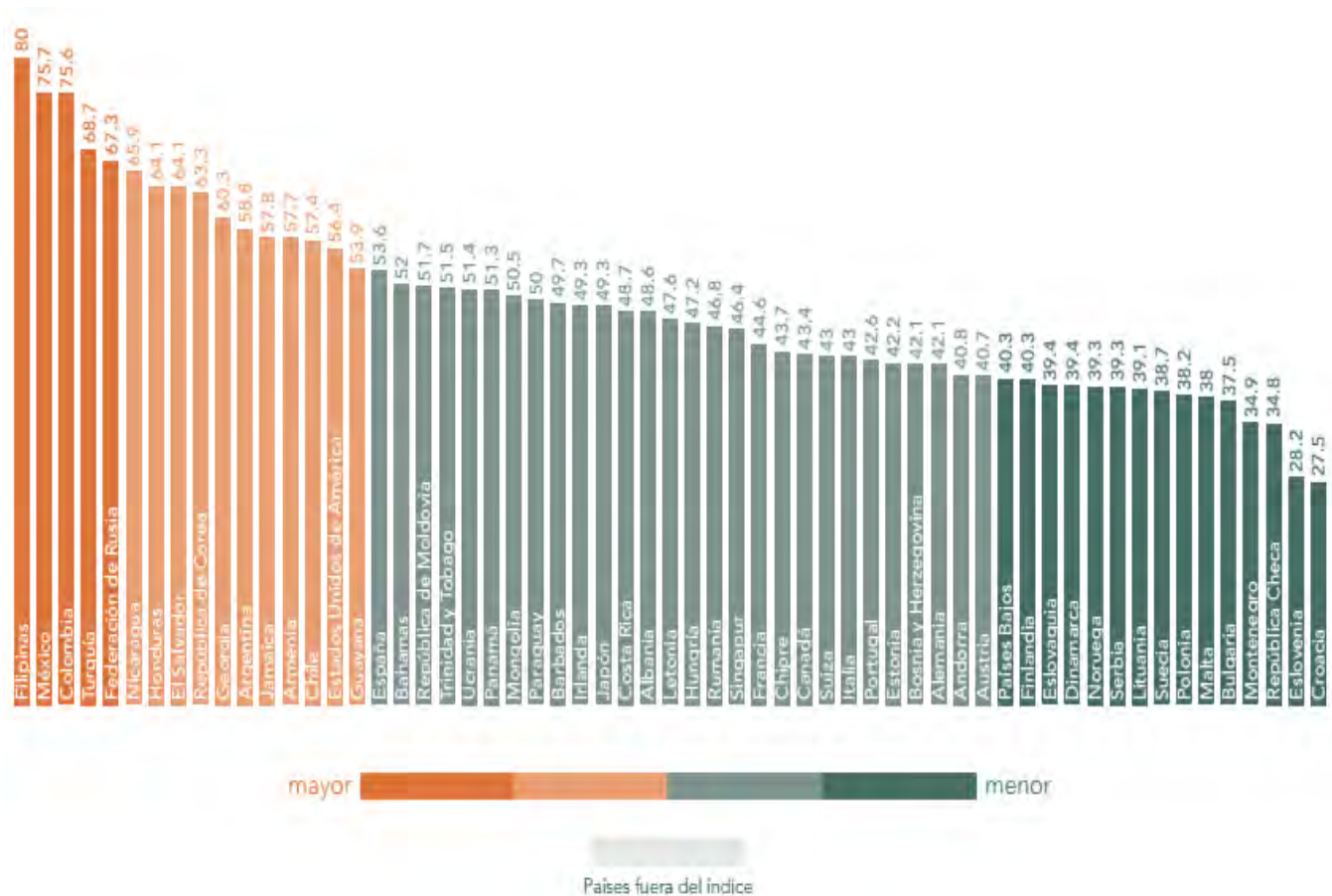
<sup>19</sup> *Idem*.



En el caso concreto de México se señala un parámetro alto en el tema de la impunidad siendo terreno fértil para que se siga propagando esta práctica común en nuestro país. México ocupa el lugar 58 de 59 países, de acuerdo con los datos que proporciona el Índice Global de Impunidad.

No obstante, debemos hacer hincapié que en este momento la escala nos exhibe como el segundo país con el índice más alto en impunidad y que por el momento la falta de propuestas normativas y combate a la corrupción nos puede clasificar en próximos años como el primer lugar de seguir con las mismas tendencias.



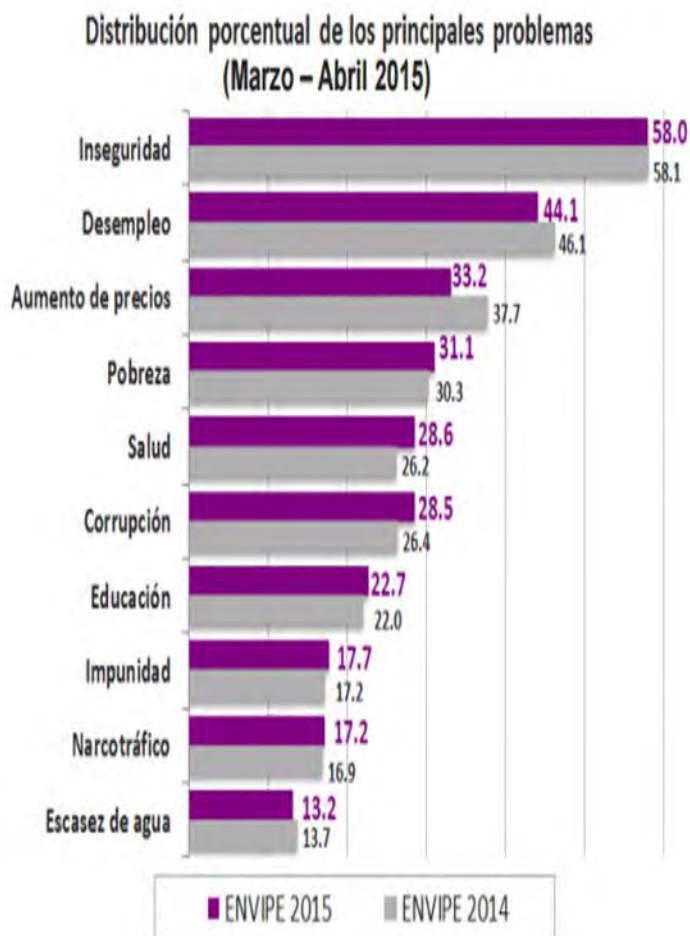


Cuadro 3. Mapa y posiciones de los países en el Índice Global de Impunidad 2016.<sup>20</sup>

Sin embargo, a nivel nacional las cifras oficiales realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en la Encuesta Nacional sobre Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (ENVIPE), indican que junto con la corrupción y la impunidad los mexicanos las perciben como dos de los diez problemas más importantes que aquejan el lugar donde viven.

<sup>20</sup> Le Clercq, Juan Antonio (Coord.), “Índice Global de Impunidad IGI 2016”, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia CESIJ. Universidad de las Américas Puebla, Puebla, México, 2016, p. 22, [http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/igimex2016\\_ESP.pdf](http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/igimex2016_ESP.pdf)

La ENVIPE estima a nivel nacional que el **58%** de la población de 18 años y más considera la **Inseguridad y delincuencia** como el problema más importante que aqueja hoy en día en su entidad federativa, seguido del **Desempleo** con **44.1%** y el **Aumento de Precios** con **33.2** por ciento.



Cuadro. 4 Principales problemas que aquejan en su comunidad.<sup>21</sup>

Por lo tanto, la encuesta nacional tampoco se aleja de las percepciones internacionales, el ciudadano común también percibe un peligro latente en la corrupción y su consecuencia se llama impunidad.

<sup>21</sup>[http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015\\_presentacion\\_nacional.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015_presentacion_nacional.pdf) fecha de consulta 16 de junio de 2015 a las 14:00 horas.

En efecto la situación de los indicadores para México es desalentador porque nos muestra el fomento de la corrupción e impunidad en todas las ramas del gobierno en especial en la Cámara de Diputados y el Senado de la República, sin poder combatir esta gran anomalía que cada día mina la confianza de los ciudadanos hacia sus instituciones y gobernantes.

## **1.5. Rendición de cuentas.**

### **1.5.1. Concepto.**

En principio, debemos considerar que ya se han estudiado en puntos anteriores del presente trabajo, dos elementos indispensables: la corrupción e impunidad. Por lo cual explicaremos qué entendemos por la figura jurídica llamada rendición de cuentas.

Uno de los objetivos del presente trabajo de investigación es identificar un concepto, cuántos tipos de rendición de cuentas existen, así como el análisis de la presencia o no en México de dicha figura; específicamente, en el Poder Legislativo y cuáles son las posibles consecuencias de un procedimiento nulo o incorrecto.

Respecto al término rendición de cuentas debemos construirlo, a partir de tres palabras de origen anglosajón, que posteriormente enunciaremos con su respectiva descripción, que al combinarlas al español obtenemos el significado ideal para la rendición de cuentas, ya que, con todos esos elementos, encontramos una verdadera figura jurídica que podría operar de manera eficaz y eficiente, siendo las siguientes:

1. *“Accountability*: Como otros conceptos políticos en inglés, se trata de un término que no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable. A veces se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la rendición de cuentas.
2. *Answerability*: Es la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público.

3. *Enforcement*: Es la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos.”<sup>22</sup>
4. En esta disección todavía no queda completado el significado ni el concepto, pero es necesario el conocimiento de estas tres palabras, porque a partir de unir estos términos en español manifestamos que la rendición de cuentas en México se entiende parcialmente como un acto voluntario y no obligatorio. En el caso de senadores y diputados de informar a los gobernados su gestión en el poder, en caso de haber violado algún deber público no existe alguna posibilidad de sancionarlos.

A pesar de tener una visión completa, debemos señalar que, hasta el momento, la figura que conocemos en México cumple de manera exacta con los fines que promulgó el legislador, si su objetivo era que no fuera obligatoria, que no existiera responsabilidad y mucho menos alguna sanción para los integrantes del Poder Legislativo.

Sin embargo para Luis Carlos Ugalde (2002), el ex-consejero presidente del extinto Instituto Federal Electoral denomina a la rendición de cuentas de la siguiente manera: “la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento”<sup>23</sup>.

Si trasladamos este concepto al Poder Legislativo podemos decir que es de vanguardia ya que no sólo vislumbra sanciones dentro del aparato normativo, sino que propone que se comprometan mediante contratos formales para obligar a los senadores y diputados a limitar el poder que se les ha delegado.

---

<sup>22</sup>Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, 2005, pp.11-12.

<sup>23</sup>Ugalde, Luis Carlos, *“La Rendición de cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales”*, México, Auditoría Superior de la Federación, s.a., Serie Cultura de la Rendición de cuentas, núm. 4, p.9.

La propuesta de John Ackerman es entenderla como: Un proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes.<sup>24</sup>

Es claro que esta definición cumple con los elementos de lo que estamos buscando, no obstante, consideramos que es limitada debido a que el servidor público no siempre se entiende como sinónimo de legislador (senador o diputado), se necesita acotar un poco más el destinatario.

En otro orden de ideas integrar la palabra recompensas por un trabajo que están obligados hacer a nuestro parecer es excesivo pero necesario ya que si se premia al servidor público que denuncia actos de corrupción impedirá que se propague en todas las esferas y niveles de gobierno. Otro de los aspectos que al fomentar la cultura de la denuncia podremos acabar con la impunidad.

Otra perspectiva de rendición de cuentas, es la expuesta por Guillermo O' Donnell, quien clasifica en dos a la rendición de cuentas:

Horizontal se refiere a *“la existencia de agencias estatales con autoridad legal [...] para emprender acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta sanciones penales y desafuero en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes o agencias del Estado.”*<sup>25</sup>: La vía de rendición de cuentas supone la vigilancia de los órganos del Estado por parte de otras instituciones, también estatales, dotadas de autonomía para ejercer funciones de fiscalización. Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los diferentes ámbitos de gobierno, deben rendirse cuentas entre sí y frente a otras instituciones autónomas cuya tarea es revisar su comportamiento.

---

<sup>24</sup>Merino, Mauricio (coord.) *et al.*, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, Distrito Federal, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2010, Serie Doctrina Jurídica, núm. 551, p.4.

<sup>25</sup> Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y Democracia. El caso de México*, México, Instituto Federal Electoral, núm. 21, 2012, p. 27.

Vertical: describe una relación entre desiguales (rendición burocrática en la que un superior jerárquico trata de controlar a sus subordinados, o bien, la rendición electoral en la cual los votantes juzgan y vigilan a los representantes), esta misma se subdivide en:

- a) Electoral: se refiere a las elecciones como mecanismo para estimular la responsabilidad de los gobiernos. Aunque el voto ciudadano carece de efectos vinculantes y de sanciones en caso de que un gobernante no cumpla sus promesas de campaña, sirve para advertir a los gobernantes y legisladores que un ejercicio incorrecto de la función pública tiene consecuencias y ello tiende a estimular la responsabilidad del gobierno.
- b) Social vertical: El mecanismo descansa en medidas basadas en la crítica moral y pública. Exhibir y descalificar al gobierno por determinadas acciones constituyen el cuerpo de la sanción. Esas sanciones se pueden transformar en un castigo en las urnas. O bien, pueden detonar procesos de fiscalización por el Congreso o el Poder Judicial hasta concluir incluso en una sanción penal o administrativa, propia de la rendición de cuentas horizontal.<sup>26</sup>

Se puede deducir que la aportación de Guillermo O' Donnell es contemplar a su vez desde el punto institucional y colectivo un sistema de contrapesos, pasando a segundo plano al individuo al analizar la capacidad de sancionar al colectivo, esto es un gran paso porque desde nuestra perspectiva completa el círculo al obligar a difundir, justificar y sancionar también a la institución, esto es que cada individuo que conforma la colectividad deberá cuidar aún más su responsabilidad por el bien de la institución.

La debilidad de la rendición de cuentas horizontal en nuestro país es que se presenta de forma parcial debido a que los sistemas de contrapesos no siempre son eficaces a la hora de informar, justificar y sancionar. Quedando poco claro el actuar de cada uno de los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo, dejando a la vista que ninguno de ellos es un sistema de contrapesos efectivo.

---

<sup>26</sup>*Ibidem*, pp. 31-32.

Además, la rendición de cuentas vertical en México tiene un gran defecto debido a que la gran mayoría de los electores no conocen a sus representantes, es cierto que con la reforma de 10 de febrero de 2014 al artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos existe la posibilidad de la reelección de los legisladores federales y locales, no obstante los partidos políticos se dieron la facultad de elegir a los diputados que pueden ser reelectos sin que los ciudadanos puedan intervenir de forma directa.

Sin embargo, esto será posible hasta el 2018 dado que en los transitorios se pactó una *vacatio legis*<sup>27</sup> para que se conociera dicha reforma, si el premio o la sanción es votar o no por un candidato la consecuencia es que una vez elegido no existe forma de pedir cuentas dentro de su gestión, si hace un buen papel no hay forma de volver a votar por él y si hace un mal papel tampoco existe la posibilidad de pedir su renuncia por parte de los ciudadanos.

Por lo tanto, dentro de este estudio, trazamos un mapa para poder observar el horizonte de la rendición de cuentas buscando un punto de equilibrio para poder trasladar nuestra propuesta al Poder Legislativo; en consecuencia, nos apoyamos de las ideas plasmadas de Andreas Schedler quien describe y muestra los elementos necesarios para que sea eficiente en nuestro campo de estudio:

- *“A” rinde cuentas a “B” cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas y futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta*<sup>28</sup>.

La propuesta es ideal en un país como México, sin embargo, presenta un gran problema: la percepción respecto a la figura de la rendición de cuentas la cual no es obligatoria y

---

<sup>27</sup> Nota del autor: Es el lapso de tiempo que media entre la fecha de publicación en el Diario oficial de una ley, reglamento, circular o cualquier otra disposición de observancia general, y la fecha de iniciación de la vigencia. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/229/dtr/dtr7.pdf> fecha de consulta 17 de junio de 2015 a las 15:00 horas.

<sup>28</sup>Schedler, Andreas, *op. cit.*, p. 20.



que sólo se debe informar y tener acceso a la información, el resultado es que tenemos una burocracia que nos atrapa en informes y estadísticas que resultan poco claros y sin confrontar dicha información. Tampoco se puede exigir una justificación de dichos resultados, a los integrantes del Poder Legislativo, quienes no son sancionados por ningún órgano legislativo.

Una de las pocas formas de investigación es la integración de una Comisión para un caso específico, pero resulta ineficiente ya que actúan los integrantes de forma discrecional al emitir su dictamen, no puede ser obligado a otorgar una resolución del caso investigado en determinado tiempo. En esta situación es casi imposible sancionar al sujeto vinculado con actos de corrupción.

Derivado de lo anterior se propone que al formarse dichas Comisiones cuenten con tiempos límites para emitir resolución con el fin de sancionar a los sujetos que sean descubiertos en actos de corrupción.

### 1.5.2. Rendición de cuentas social.

En relación con nuestro tema también se considera una parte esencial la rendición de cuentas social, ya que para la investigación es parte importante el interés de los ciudadanos y la sociedad civil por cuestionar las decisiones y rumbos que adopta el Gobierno, Olvera Rivera la describe como:

“...un control indirecto de los actores e instituciones políticas, basado en la vigilancia, el estudio, la protesta, el escándalo, la denuncia. Los actores son movimientos sociales y asociaciones diversas (desde Organizaciones No Gubernamentales-ONGs hasta grupos empresariales), que usan la “voz” y la acción simbólica (protestas, manifestaciones, desplegados, campañas, cartas) para imponer “costos reputacionales” a los políticos que se corrompen o que abusan de su poder.”<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Olvera Rivera, Alberto, *La rendición de cuentas en México: diseño institucional y participación ciudadana*, México, Secretaría de la Función Pública, 2009, Cuadernos sobre rendición de cuentas, núm. 2, p.25.

Conforme exista el derecho a la información por parte de la sociedad civil y esta se involucre, conociendo los temas de gobierno, podrá exigirles a los servidores públicos cuentas y justificar su desempeño.

Es cierto que, la sociedad civil busca, por medio de la difusión, marchas, protestas y denuncias exponer los actos de corrupción por parte de los funcionarios públicos, pero se debe aspirar a que no sólo se conviertan en prófugos de la opinión pública por una sanción moral, sino, por el contrario, exista una sanción efectiva como medida permisiva disminuyendo la intención de cometer infracciones a la ley.

La fuerza de la rendición de cuentas social es proporcional a la existencia de una estructura jurídica que sea eficaz en el momento de sancionar al servidor público por cometer actos de corrupción, así mismo, surgen ejemplos donde la sociedad civil se ha organizado para denunciar al Poder Legislativo como es el caso de la Red Ciudadana de Chihuahua<sup>30</sup> en donde el objetivo fue vigilar y medir el desempeño, asistencia a las sesiones, uso de viáticos, iniciativas presentadas, voto por iniciativa, presentación de informes en sus distritos.

Los resultados fueron negativos para los legisladores, pues demostraron altos índices de ausentismo y falta de responsabilidad para el cargo por el que fueron elegidos; la consecuencia por su exhibición a corto plazo fue, que al menos, asistieran con regularidad. El informe fue difundido gracias a los vínculos de la organización con medios de información locales que se encargaron de exponer a la población el actuar de estos servidores públicos, pero sin existir ninguna sanción por faltar a su deber como servidores públicos.

Por lo tanto, se demuestra que puede ser efectiva la rendición de cuentas social las cuales se exponen a continuación:

- Que la participación de la sociedad civil sea representativa.
- Debe demostrar capacidad para organizar a la sociedad civil.

---

<sup>30</sup>*Ibidem*, p. 33.

- Debe demostrar interés y conocimientos para exigir cuentas sobre temas de la agenda gubernamental.
- Sus investigaciones deben contar con una metodología mínima y puedan ser comprobados.
- Los resultados deben ser difundidos por cualquier medio y dirigidos hacia la población general.

Desde nuestra perspectiva ya se perfilan errores y aciertos en la normatividad; se deben reconocer prácticas de rendición de cuentas siendo necesario completar todas las características necesarias sin dar pauta a que diversos actores políticos aprovechen la ambigüedad de la norma.

Lo que pretendemos con la regulación de la rendición de cuentas es reducir la incertidumbre del poder, limitar las arbitrariedades de los diputados y senadores, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, contemplar dentro de las normas y procedimientos el actuar del Poder Legislativo.

Se desprende de la investigación que la rendición de cuentas es un concepto complejo desde su traducción del inglés al español, por lo tanto, se debe percibir de forma amplia y no limitarla a la fiscalización de la cuenta pública.

La función de la rendición de cuentas es controlar y limitar los abusos del poder por parte de los funcionarios públicos con una permanente supervisión de los ciudadanos al gobierno; sus elementos son la obligación de informar a los ciudadanos, justificar, ser responsables y poder ser sancionados por actos de corrupción.

De igual manera, se han analizado diferentes conceptos los cuales coinciden en otorgar a los ciudadanos la capacidad de vigilar al gobierno y sus funcionarios para denunciar cualquier anomalía dentro del sistema, se han documentado casos extraordinarios de la fuerza que ha tenido la rendición de cuentas social debido a que el ciudadano toma una responsabilidad de supervisar al gobierno con resultados mínimos pero efectivos por lo tanto es una pieza fundamental para limitar a los poderosos.

Sin embargo, no podemos terminar este apartado sin aportar nuestro concepto de lo que debe describir la rendición de cuentas y es la siguiente:

Es la obligación que tiene el servidor público a informar y justificar el desempeño de sus funciones periódicamente a los ciudadanos, debe ser responsable en caso de cometer actos de corrupción y en un tiempo determinado ser sancionado.

De nuestra definición, es importante destacar los siguientes aspectos:

- a) El elemento de la información obligatoria por parte de senadores y diputados es cumplir con el compromiso de aportar datos confiables y su respectiva comprobación dentro de su función legislativa disminuyendo reportes falsos.
- b) Informar periódicamente es el reto principal pero no imposible en la administración pública a inicio de mes se encomienda al servidor público diversas tareas y al final de mes entrega a su superior jerárquico (en el caso los ciudadanos) el reporte de su trabajo. Nuestro objetivo es trasladar mes a mes esta obligación de sus funciones dentro los años en que cumpla con sus funciones.
- c) Si el servidor público, no cumple con dicha obligación se vuelve responsable por omisión y en casos de corrupción de acción.
- d) En caso de ser sujeto responsable, debe ser sancionado con infracciones que vayan de mínimas a máximas, que puedan contemplarse en administrativas, civiles, penales, inhabilitaciones hasta la destitución.
- e) La ley debe de establecer tiempos y asignar a los sujetos o instituciones que los faculte para establecer resoluciones con sanciones previamente establecidas.

En síntesis, el mecanismo de rendición de cuentas en el Poder Legislativo trata de controlar y limitar las decisiones de los legisladores apoyado por el monitoreo constante de los ciudadanos de las acciones de estos servidores públicos al denunciar un uso indebido de sus facultades so pena de ser sancionados y destituidos del cargo.

Por lo tanto, se debe diseñar un sistema constitucional donde nazca un verdadero sistema de contrapesos ya que actualmente el orden jurídico de los otros poderes y los ciudadanos están impedidos para evaluar al Legislativo.

### 1.5.3. Elementos de la Rendición de cuentas.

En otros términos, los conceptos que hemos analizado pueden presentar problemas de interpretación, no coincidir, pedir contratos de responsabilidad, contemplar de manera

individual o colectiva, pero algo en lo que coinciden es en aportar elementos para que funcione la rendición de cuentas en el Poder Legislativo, los cuales son:

- a) La información de las acciones, cuentas y agenda del Poder Legislativo y manejo de los recursos públicos.

La información que generan las instituciones o los servidores públicos deben estar al alcance de cualquier ciudadano por medios electrónicos o físicos. Los datos deben ser suficientes, confiables y comprobables, con el propósito de conocer a quien se debe exigir o premiar por su desempeño.

Bajo ese esquema debemos decir que en México no funciona de manera correcta ya que es información poco clara sin la posibilidad de confrontar los documentos, con un resultado en el que se pueda evadir una investigación que pudiera transformarse en una sanción para el funcionario público.

- b) La responsabilidad de los senadores y diputados que llevan a cabo acciones legislativas y gestiones con recursos públicos.

“Es fijar por ley quién o quiénes son los responsables directos de las acciones encomendadas. Es evitar que éstas se diluyan en la burocracia, cuando hablamos de instituciones del Estado.”<sup>31</sup>

En ese contexto debemos exigir a los diputados y senadores regular sus actividades y convertirse en responsables; de lo contrario, la normatividad seguirá siendo ambigua y el resultado general es una ley ineficaz, que deba señalar que de acuerdo a la falta la sanción será proporcional.

- c) La justificación de dichas acciones.

---

<sup>31</sup>Heras Gómez, Leticia, “*Rendición de cuentas en los organismos electorales: tarea inacabada en el proceso de democratización en México*”, Toluca, 2008, Serie Breviarios de cultura política núm. 6, p.19.

No basta con informar y señalar responsabilidades, se requiere justificar las acciones, decisiones, gastos u omisiones y hasta la agenda bajo la cual todo ello se lleva a cabo.<sup>32</sup>

El Poder Legislativo y su andamiaje normativo es poco claro, debido a que no existe forma de exigir a los legisladores que justifiquen sus acciones dentro del recinto, las cuales como hemos reiterado, son protegidos por la opacidad de la ley, sin que a nivel colectivo o individual se les pueda cuestionar el desempeño de su trabajo y mucho menos confrontar su informe voluntario y no obligatorio ante la ciudadanía.

d) La sanción por la omisión o no justificación de lo realizado o por el uso inapropiado de los recursos públicos.

“La sanción hace efectiva la rendición de cuentas, le otorga la superioridad de la norma frente a la conducta personal, y contribuye enormemente a la confianza ciudadana en las instituciones. El ciudadano que observa el castigo para el funcionario corrupto crece en su capacidad para exigir cuentas claras a las instituciones.”<sup>33</sup>

A pesar de que el derecho regula la conducta del hombre en sociedad, la sanción a la norma debe ser efectiva, en el caso de los legisladores no pueden seguir por encima de la ley, sin embargo, esto nos impulsa a proponer un quinto elemento:

e) Sujetos facultados para sancionar con tiempos específicos para su resolución.

Por lo tanto, observamos, en primer lugar, inexistencia de tiempos establecidos para sancionar a los diputados o senadores que han cometido infracciones convirtiéndose en juez y parte, en caso de formar comisiones puede durar todo el periodo legislativo en los tres años y no resolver ninguna sanción.

De acuerdo con este análisis, podemos deducir que son vitales los elementos mencionados sin información, obligación, responsabilidad, sanción, sujetos facultados y tiempos establecidos para sancionar, la existencia de la rendición de cuentas es parcial, ya que sólo se reconocen algunos elementos de este concepto, quedando una figura

---

<sup>32</sup>*Ibidem*, p. 23.

<sup>33</sup>*Ibidem*, p. 28.

jurídica ineficaz, que se toma como un acto voluntario, porque la norma trata de describirla, pero no define sus alcances y sus sanciones, ocasionando que se obtengan altos niveles de corrupción sin que se pueda hacer nada por impedirlo dejando en los ciudadanos una percepción donde no se cumple con el Estado de derecho.

## **1.6. Transparencia.**

En cuanto al siguiente tópico es importante señalar que es un aspecto positivo debido a que la presencia de la transparencia genera y exhibe información institucional que podrá o no inhibir el efecto de la corrupción por sí sola, pero al combinarse con la rendición de cuentas ambos conceptos se fortalecen.

El efecto de la transparencia es que se conoce cómo funciona e informa determinada institución, norma o función de un servidor público, por lo tanto, la ausencia de transparencia hace que aumenten los índices de corrupción en un determinado país, los servidores públicos puedan operar en contra del interés general;

Hasta el momento hemos descrito algunos efectos, pero todavía no estamos contestando ¿Qué es? y la misión de fomentar y fortalecer la transparencia.

José Ramón Cossío la describe como: “la cualidad consistente en permitir el pleno acceso de la ciudadanía a las determinaciones provenientes de los órganos del Estado, y a los procesos de que derivan,”<sup>34</sup> en otras palabras, la transparencia coadyuva a crear una inmensa red de información que se encuentra disponible al alcance de cualquier ciudadano para su consulta en determinado tema creando el efecto de poder decidir, denunciar, conocer con base en datos confiables.

Cossío con relación al tema de transparencia lo vincula con el Estado de Derecho que enuncia en los siguientes modelos:

“...*Rule of law*: en él se trataba de someter a todos al imperio de la ley

---

<sup>34</sup>Ackerman, John (coord.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI, 2008, p. 100.

*Etat du droit*: en él se trataba de limitar el ejercicio del poder público a efecto de salvaguardar la libertad del hombre.

...Atendiendo al artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, un país tenía constitución y por ende Estado de Derecho, siempre que garantizará un conjunto de derechos fundamentales y el principio de división de poderes.<sup>35</sup>”

Conforme a lo expuesto, se percibe que las funciones y gestiones tanto colectiva como de forma individual del Poder Legislativo, no cumplen con el Estado de Derecho, ya que ellos en forma material están por encima de la ley y por supuesto no ponen límites a su ejercicio público.

En el fondo, la ausencia de transparencia en el Poder Legislativo deja en duda la creación de normas claras, eficientes y eficaces que contengan la posibilidad de ejecución de resoluciones institucionales o judiciales en caso de actos de corrupción.

Asimismo, deriva en un deterioro del Estado de Derecho y en el aumento de la corrupción, esto se explica a partir de una división de poderes débil debido a que el Legislativo y sus integrantes no pueden ser cuestionados ni sancionados por un ejercicio indebido de sus funciones, tampoco se garantiza a los ciudadanos el conocimiento y cuestionamiento a sus representantes populares y mucho menos la posibilidad de poder destituirlos en caso de cometer abusos durante su gestión.

En consecuencia, el reto de la transparencia es aumentar la disponibilidad de la información en todos los niveles de gobierno de un Estado, para que mejore su calidad en beneficio de los ciudadanos con la posibilidad de conocer y vigilar el actuar de los órganos gubernamentales y sus operadores.

#### 1.6.1. Objetivos de la transparencia en la Rendición de cuentas.

Conforme a lo expuesto con anterioridad, la calidad de la información que puede proporcionar la transparencia es de vital importancia porque al usar el mecanismo de la

---

<sup>35</sup>*Ibidem*, p. 102.



Rendición de cuentas pueden establecer responsabilidades individualmente o mostrar errores sistemáticos.

Asimismo, la transparencia se ha encontrado con obstáculos como la información oficial que brindan los órganos de gobierno, en los que presentan información nominal, centrados en señalar cifras finales como presupuestos, gastos, reducción de índices criminales, etcétera; no obstante, no pueden ser confrontados y comparados.

En resumen, son cifras nominales hechas por los órganos de gobierno para enunciar sus logros institucionales, un ejemplo es el mencionado por Jonathan Fox en 1996:

“En un estudio sobre los fondos municipales rurales para inversión social en Oaxaca, casi todos los proyectos de inversión social se consideraban oficialmente terminados, pero en la práctica muchos no funcionaban.<sup>36</sup>”

Al percatarse que los datos oficiales no eran confiables, resolvieron que verificarían esos datos con una inspección ocular para saber los datos reales y conocer las cifras verdaderas.

De manera que este caso se repite exponencialmente donde no existe la transparencia ni la obligación de rendir cuentas como es el caso del Poder Legislativo, el cual es un órgano fiscalizador pero que nadie le solicita una rendición de cuentas amplia como ente colectivo o en lo individual a sus integrantes, sólo se encarga de exponer cifras poco claras sin ser comprobadas con la realidad.

La transparencia tendrá como objetivo exigir una calidad de información que pueda ser verificada con la realidad, por lo tanto, el compromiso junto con una correcta rendición de cuentas es disminuir los casos de corrupción colectivos e individuales limitando el poder de los legisladores. Sin embargo, para que esto suceda, debe fluir información veraz, deben existir instituciones y ciudadanos que monitoreen tanto la información como a los sujetos investigados. En tal caso se deberá contar con un control de calidad de la

---

<sup>36</sup>*Ibidem*, p.187.

información sin censura previa para generar datos confiables que confronten las llamadas cifras oficiales.

### 1.6.2. Tipos de transparencia.

Conforme al estudio de Jonathan Fox distingue dos tipos de transparencia:

Transparencia opaca o difusa: Se refiere a formas de difusión de información oficial que no revelan cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo se toman decisiones o de cuáles son los resultados de sus acciones. El término de transparencia opaca también se refiere a la información que sólo se divulga pero que no resulta confiable.

Transparencia clara: Se refiere tanto a programas que dan a conocer información confiable y accesible sobre el desempeño institucional, precisando las responsabilidades de sus funcionarios, particularmente en la toma de decisiones, así como el destino real de sus recursos.<sup>37</sup>

En efecto, se distingue que en nuestro país en particular el Poder Legislativo se encuentra en el supuesto de la transparencia opaca o difusa, ya que, como hemos reiterado en líneas anteriores, nadie cuestiona su información, no se confrontan cifras, y, mucho menos se sanciona si se descubre una responsabilidad de algún servidor público.

Sin embargo, puede ser una realidad la rendición de cuentas siempre y cuando sea operativa con la descripción de la transparencia clara sin sus elementos serán el punto de partida para que se evite la sobre regulación que hasta el momento continúa sin dar resultados.

Por lo que, desde nuestra perspectiva, es probable que la corrupción continúe en ascenso al no contar con instrumentos operativos efectivos a la rendición de cuentas.

---

<sup>37</sup>*Ibidem*, pp. 191 - 192.

## 1.7. Opacidad.

En cambio, la opacidad es “aquella cualidad de los fenómenos jurídicos que dificulta su conocimiento y su comprensión”<sup>38</sup> es el caso del diseño normativo en el Poder Legislativo, donde se especifican sanciones por actos de corrupción, pero queda poco claro su operación, los sujetos facultados para ejercerlo, los tiempos de resolución.

Karl Olivecrona menciona que “el propósito primario del lenguaje jurídico no es reflejar sino plasmar a la realidad”<sup>39</sup> dentro de la opacidad esto no sucede porque no se conoce ni se comprende la realidad, por lo tanto, los efectos jurídicos respecto al Poder Legislativo son nulos, debido a que desde la Carta Magna y las diferentes normas en México no han podido combatir actos de corrupción, no han limitado su poder, los ciudadanos han encontrado obstáculos al momento de solicitar cuentas y la vigilancia ciudadana es mínima; derivado de un lenguaje técnico limitado a remitir a la ley supuestos de algún tipo de sanción pero cuando se compara con la realidad es casi imposible implementar sanciones a los legisladores. En otros términos, la realidad supera al diseño normativo que plasma un sistema jurídico incapaz de sancionar al Poder Legislativo.

En consecuencia, la transparencia es una herramienta indispensable para limitar el poder, al permitir que desaparezca la opacidad y disminuir junto con la rendición de cuentas la corrupción. Para ello es necesario implementar una transparencia clara a fin de evitar un detrimento al Estado de Derecho fortaleciendo en un primer plano la división de poderes y, en otro, a los Derechos Humanos que protegen a los ciudadanos nuestra Constitución, de tal forma la realidad social coincidiría con nuestro Estado de Derecho y se ve reflejada en una verdadera democracia representativa.

---

<sup>38</sup> Oliver-Lalana, A. Daniel, *Legitimidad a través de la comunicación: un estudio sobre la opacidad y la publicidad del derecho*, Granada, Comares, 2011, p. 25.

<sup>39</sup>Olivecrona, Karl, *Lenguaje jurídico y realidad*, 8ª ed., trad. Ernesto Garzón Valdés, México, Fontarama, 2010, p.67.

## **Capítulo II. Marco Histórico.**

### **Introducción.**

Nuestro objeto de estudio es exponer si existe en el Poder Legislativo un conocimiento de la figura de la rendición de cuentas y si se utiliza entre sus legisladores, conforme a dicha premisa es que se debe de cuestionar y vincular la evolución histórica de la rendición de cuentas tratando de exponer antecedentes internacionales y nacionales de la rendición de cuentas en distintos gobiernos y lugares geográficos a través del tiempo.

Sin embargo, como también la institución del Poder Legislativo es parte central de nuestro estudio, en dicho apartado y en los siguientes es necesario analizar los antecedentes y los cambios que hicieron evolucionar al Poder Legislativo alrededor de distintos gobiernos para entender los cambios que ha tenido hasta nuestros días.

Por lo tanto, se estudiarán los hechos históricos que influyeron en su desarrollo hasta la actualidad concentrándonos en distintas instituciones como el Congreso y su división en dos cámaras que son la de diputados y senadores.

En ese mismo contexto, se analizará el diseño de la institución de las comisiones debido a que estas adquieren la responsabilidad de ejecutar las distintas actividades para las que fueron creadas y que tienen a su cargo los legisladores.

Al estudiar dicho contexto podemos observar sus errores y aciertos de los distintos tópicos de los que se hablarán en este apartado, al auxiliarnos de la historia y conocer si el exigir la rendición de cuentas a los servidores públicos y en el caso particular a los legisladores es un tema de siglos anteriores.

Con la finalidad de señalar la experiencia adquirida de otras épocas y otros Estados, al demostrar la necesidad de implementar un sistema de rendición de cuentas dentro del Poder Legislativo.

## 2. Antecedentes y sucesos históricos de la rendición de cuentas.

La existencia de la figura jurídica de la rendición de cuentas, no es un tema nuevo como muestra Jon Elster<sup>40</sup>; se desprende desde las ciudades griegas hechos históricos de recursos que controlaban el poder en la democracia directa de Atenas y estos fueron conocidos como: *ostracismo*, *euthinay*, *eisangelia*, *aphofasis* y *graphe paranomon*.

Así mismo, es importante delimitar una breve descripción de los alcances que tenían para frenar y evitar los abusos del poder, los cuales se enuncian de la siguiente tabla:

Mecanismo	Descripción
<i>Ostracismo</i>	Deliberación en la asamblea para elegir entre dos proyectos de política pública, pero servía también como un mecanismo de voto de confianza.
<i>Euthinay</i>	Proceso por el cual se revisaban las cuentas de fondos públicos administradas por algún funcionario al término de su gestión.
<i>Eisangelia y Aphofasis</i>	Mecanismos por los cuales se culpaba y eventualmente se reprimía la conducta criminal por delitos políticos como la traición o el intento por derrocar el sistema democrático.
<i>Grphe paranomon</i>	Mecanismo de protección contra el mayoritarismo en la asamblea. Si la asamblea aprobaba un decreto propuesto por algún ciudadano, y este resultaba violatorio de la ley o afectaba el interés general, el decreto era nulificado y el proponente del mismo se hacía acreedor a un castigo.

Tabla 3<sup>41</sup>: Elaboración del autor (con información de Jon Elster)

Estos mecanismos pueden ser los precedentes de la rendición de cuentas en Grecia, sin embargo, en la democracia griega, los ciudadanos participaban de manera directa en los

---

<sup>40</sup> Ugalde, Luis Carlos, “Rendición de cuentas...”, cit., p.41.

<sup>41</sup> *Ídem*.

asuntos públicos y no tenían que delegar a ningún representante la facultad para decidir por ellos.

No obstante los mecanismos como: ostracismo, *euthinay*, *eisangelia*, *aphofasis* y *graphe paranomon*, fueron pensados para disminuir los actos de corrupción por parte de los ciudadanos en detrimento del bien general de las ciudades griegas, por medio de la fiscalización a los funcionarios, que administraban los fondos públicos al final de su gestión (*euthinay*); en el caso de *eisangelia* y *aphofasis*, el traicionar o intentar derrocar la democracia con fines políticos tenía como resultado: culpar y reprimir esas conductas criminales para evitar, que su pudieran reproducir exponencialmente; el ejemplo *graphe paranomon* desde nuestro punto de vista es interesante ya que contempla que sí en una asamblea por mayoría se vota por un decreto que resulta en contra de la ley o el interés general era posible anularse y el ciudadano que lo impulsó era castigado.

Las faltas eran consideradas graves, esto nos hace reflexionar que debe existir una aplicación de la sanción de acuerdo a la falta cometida para disminuir la frecuencia de estas.

En otros términos, la rendición de cuentas es el sucesor de estas figuras contempladas desde Atenas, porque en las democracias modernas se delega las decisiones a representantes de los ciudadanos, y estos adquieren una responsabilidad para ser vigilados y en caso de actos de corrupción sancionados.

En las monarquías la soberanía residía en el monarca, quien por principio divino recibía el derecho de mando. Dado que su autoridad no provenía del pueblo tampoco tenía ninguna obligación de informar a la comunidad de sus actos y decisiones”.<sup>42</sup>.

Encontramos un fenómeno con los gobiernos monárquicos los gobernantes podían eludir cualquier responsabilidad ante los gobernados pues sólo rendían cuentas ante un ser divino.

La idea de rendir cuentas a un ente superior o divino en los gobiernos monárquicos, los gobernados no podían siquiera pensar en exigirle al monarca que respondiera por una

---

<sup>42</sup>*Ibidem*, p. 42.

mala gestión durante su gobierno que generalmente era vitalicio. Esta postura era un golpe bajo para el bien común de la población.

En síntesis, la democracia directa en Grecia nos ha demostrado una situación importante: el poder debe tener límites; los ciudadanos griegos son un ejemplo de ello, ya que ellos directamente votaban para implementar o no políticas públicas, aprobar o rechazar leyes, y en caso de existir una amenaza en contra del interés general, era posible implementar sanciones por medio de mecanismos como *ostracismo*, *euthinay*, *eisangelia*, *aphofasis* y *graphe paranomon*, que evitaban y limitaban los abusos del poder.

Por lo tanto, es evidente que en una Democracia representativa donde se delega el poder a otros para que representen los intereses de los ciudadanos que los eligieron, es necesario, como lo demuestran los griegos al implementar mecanismos similares a la rendición de cuentas, para evitar los posibles abusos del poder, ya que los ciudadanos les otorgan facultades para legislar a favor de todos y no en beneficio de unos pocos.

De manera que, sin una rendición de cuentas podríamos caer en los excesos de los gobiernos monárquicos, donde el monarca no daba explicaciones de su gobierno, debido a su justificación de ser elegido por los mismos dioses y aquel súbdito que se atreviera a cuestionarlo era castigado. Estos efectos posiblemente sean vistos en diferentes gobiernos que no cuentan con mecanismos para poder sancionar a sus gobernantes.

## 2.1. Antecedentes de la rendición de cuentas en México.

Luis Carlos Ugalde<sup>43</sup> menciona que la acción de rendir cuentas no es algo nuevo en nuestro país, ya que se describe desde hace doscientos años, ubicándolo a partir del Congreso Constituyente de 1824.

Para analizar otra época constitucional y la existencia del tema de la rendición de cuentas materia del presente estudio, dentro de los debates parlamentarios del Constituyente de

---

<sup>43</sup> Ugalde, Luis Carlos, “*Rendición de cuentas...*”, cit., p. 47.

1917<sup>44</sup>, en los registros de la Cámara de Diputados se encuentran datos de cuántas veces se mencionó el tema de la rendición de cuentas y son los siguientes:

Número de menciones en debates del tema de Rendición de cuentas.	Fecha en que se realizó
84	1917 a 1997

Tabla. 4 (Elaboración del autor con base en información de Luis Carlos Ugalde).

A pesar de haberse contemplado la rendición de cuentas en 1917, pasan casi 80 años para que dentro del Diario de Debates se registre de manera global 84 menciones con el tema rendición de cuentas de 1917 a 1997, por el simple hecho del aumento en la corrupción e impunidad, reconociendo la realidad que pone en evidencia que el diseño normativo es ineficaz al imponer límites al gobierno, al Poder Legislativo, al Poder Judicial, Poder Ejecutivo y sus distintos funcionarios.

Con la administración del presidente Enrique Peña Nieto se ha vuelto a diseñar un posible sistema de rendición de cuentas que promete ser eficaz abarcando desde reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes secundarias, derivado los escándalos de corrupción e impunidad que se le atribuyen durante su mandato a pesar de ello, nuestro diagnóstico es que se volverá a repetir otro diseño incapaz de sancionar a los servidores públicos.

## **2.2. El Congreso (Sistema Bicameral en México).**

### **2.2.1 Antecedentes.**

La integración de nuestro sistema bicameral se compone por la influencia de dos países, los cuales procederemos a analizar. En primer lugar, nos enfocaremos al sistema inglés,

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 51.



el cual es antecedente directo del sistema norteamericano, siendo este el segundo sistema a analizar, y de esta manera explicar cómo surge el sistema bicameral mexicano.

Para efectos de este trabajo, nos enfocaremos a los diversos instrumentos que fueron adaptados para la estructura del sistema mexicano poniendo énfasis exclusivamente en el Poder Legislativo.

a) Sistema Inglés.

Para comprender el inicio de este sistema, debemos ubicarlo desde un contexto geográfico, histórico y político; para comprender su evolución y su influencia en otros sistemas jurídicos.

Arturo Jaime Lan Arredondo ubica como antecedentes del sistema inglés lo siguiente:

“La Gran Bretaña comprende Inglaterra, Gales y Escocia (Las islas británicas están localizadas en el noroeste de la costa de Europa continental.) ...

El origen de la Gran Bretaña es Celta. En 43 a. C. fue invadida por los romanos, quienes permanecieron más de 300 años ahí, hasta que en el siglo v dejaron las Islas británicas. Sin embargo, como dato interesante, el derecho romano no echó raíces ahí como lo haría en Europa continental.

Después de la partida de los romanos, distintos grupos de Europa del norte, entre los que destacan los anglosajones, arribaron a la isla. Durante aproximadamente 200 años se establecieron varios reinos. El año de 1066 es de gran relevancia histórica, pues Guillermo el Conquistador consumó la conquista normanda de Hastings...”<sup>45</sup>

De lo mencionado por Arturo Jaime Lan Arredondo, podemos destacar que a pesar que durante 300 años ocuparon los romanos dicho territorio el Derecho Romano no tuvo gran influencia entre los locales, por otra parte, Guillermo el Conquistador será el punto de

---

<sup>45</sup> Lan Arredondo, Arturo Jaime, *Sistemas jurídicos*, México D.F., Oxford University Press México, pp. 54 y 55.

referencia para el nacimiento del sistema inglés debido a que él fue el unificador del reino e implemento distintos cambios entre ellos los jurídicos.

Sin embargo, antes de la construcción jurídica del sistema inglés los locales se sujetaban a un sistema jurídico arcaico y sin sentido como lo comenta Eric Tardif “El derecho que se impartía en esa época era una fusión entre derecho consuetudinario, la ley del talión y la comprobación divina; asimismo, los medios de comprobación más comunes eran los juicios de Dios u ordalías (como el juramento la prueba del hierro candente y el duelo entre litigantes). El rey y su consejo ejercían funciones legislativas, ejecutivas y judiciales. Así, antes de la conquista normanda, diferentes áreas de Inglaterra fueron gobernadas por distintos sistemas legales...”<sup>46</sup>

Al tener conocimiento sobre los juicios de Dios podemos comprender la necesidad de implementar un sistema jurídico diferente, porque sus resoluciones derivaban de la incertidumbre y no de la razón.

Para explicar de forma más precisa el hecho del nacimiento del *Common Law* y parafraseando a López Monroy debemos centrarnos en que Guillermo ignoraba el idioma del lugar que iba a reinar, pero, instauró un sistema feudal en Inglaterra donde repartió tierras entre los señores feudales para que fueran trabajadas y rindieran impuestos al Rey esto era una forma de obligarlos a obedecerlo, pero si no lo hacían les retiraba dichas tierras.

De lo anterior podemos deducir que su sistema político era evidente donde el Rey estaba por encima de los señores feudales y mientras estuvieran alineados con el Rey y pagaran sus impuestos no tendrían mayor problema.

Desde la perspectiva de Eric Tardif menciona que “Hasta la conquista de los normandos en 1066, emergió un sistema de cortes más organizado. Esto se debió a que los reyes normandos se percataron de que el control del país sería más fácil si controlaban, entre

---

<sup>46</sup> Tardif Chalifour, Eric, *Sistemas jurídicos contemporáneos Derecho comparado*, México D.F., Editorial Limusa S.A. de C.V., 2011, Serie de textos universitarios con casos prácticos, pag.90.

otras cosas, su sistema jurídico. Guillermo estableció las cortes reales y designó sus propios jueces. Entonces, cuando Guillermo llega al poder tenía la fuerza política suficiente para imponer una amplia reorganización del Estado, apropiándose de la mayor parte de las tierras del reino en detrimento de sus adversarios. A partir de ese momento, se desarrolló la regla según la cual todos los inmuebles del reino pertenecían a la Corona”<sup>47</sup>

De lo antes mencionado podemos apreciar la forma de como logro Guillermo implementar un sistema político y como fue un punto estratégico dominar el sistema jurídico de lo que hoy conocemos como Inglaterra.

Una vez que hemos expuesto la necesidad de Guillermo por controlar a los señores feudales a través de la repartición de tierras y controlar su sistema jurídico debemos de mencionar de manera breve que es el *Common Law*.

En palabras de José de Jesús López Monroy “La influencia del conquistador normando, hace que las primeras producciones jurídicas sean en dialecto normando, y que, para la denominación de los conceptos jurídicos fundamentales, se utilice el lenguaje latino (*Law French and Latin Language*), de aquél resulta una definición del *common law*, pues podríamos decir que la *commune lay*, o *common law*, es el Derecho común de toda Inglaterra opuesta a las costumbres locales de cada reino (más no el derecho común del sistema europeo)”.<sup>48</sup>

En resumen, el *common law* fue y es un sistema jurídico de Derecho común en Inglaterra que propone un nuevo paradigma que se opuso a las costumbres locales de cada reino, tratando de dar una mayor certidumbre a las disputas jurídicas perfeccionando su sistema jurídico, sin olvidar que para que se implementará el *common law*, el Rey Guillermo tuvo que llegar a acuerdos con los señores feudales y reconocerles algunas

---

<sup>47</sup> Ibidem, p.92.

<sup>48</sup> López Monroy, José de Jesús, *Sistema jurídico del Common Law*, 3ª ed., México D.F., Editorial Porrúa, 2003, p.7.

prerrogativas para a que a su vez pudieran implementar la jurisdicción real en todo el reino.

Arturo Jaime Lan Arredondo nos menciona que para iniciar alguna acción legal dentro de los Tribunales del Rey se debía cumplir con los siguientes supuestos:

“La jurisdicción de los tribunales del *common law* se basaba en un complejo entramado de recursos legales denominados *writs*, los cuales eran acciones legales que los litigantes debían seleccionar para gestionar alguna causa ante dichos tribunales del *common law*, es decir, ante las cortes del rey.”<sup>49</sup>

En síntesis, lo que se pretendía con la acción denominada “*writs*”, era convencer al monarca que era de suma importancia que conociera el asunto en disputa, porque de no hacerlo corría un grave peligro la paz del reino.

López Monroy distingue 4 sub etapas donde evolucionaron las cortes del rey y son las siguientes:

“1. En principio se acude al tribunal en forma excepcional; no estamos en presencia de una jurisdicción ordinaria, es un tribunal de los grandes personajes y de las grandes causas.

2. En una segunda subetapa, asistimos a la independencia de estos tribunales frente al poder del rey.

3. En el tercer período, nos encontramos con que estos tribunales de *Westminster* se especializan constituyendo tres, a saber: el Tribunal de las Causas de Hacienda, denominado *Exchequer*, Tribunal de las Causas Comunes o *Common Pleas*, y finalmente el Tribunal de la Materia Penal o Banco del Rey, *King’s Bench* pero, más tarde esta distinción desaparece y los tres tribunales conocen indistintamente de todas las materias.”

4. Finalmente, el máximo desarrollo de estos tribunales sucede cuando al aceptarse que el tribunal inicie la causa con un juramento, posibilidad que se da solamente al monarca

---

<sup>49</sup> Lan Arredondo, Arturo Jaime, *op. cit*, pag.56

o al Papa, se suprime el antiguo procedimiento arcaico y se da nacimiento a un procedimiento moderno con amplia recepción de pruebas y oyendo a las partes”

Podemos mencionar que ante la rigidez del *common law* “generó la necesidad de una jurisdicción paralela menos estricta. Muchos litigios se perdían en los tribunales reales dado el excesivo formalismo del sistema basado en los *writs*. Así surge, alrededor del siglo xv, una opción flexible a la rigidez de las *common law courts*: la jurisdicción del *equity*.”<sup>50</sup>

Para el presente estudio sólo mencionaremos la figura del *equity* como alternativa a las *common law courts* donde no se requerían de fórmulas tan específicas para poder tener acceso a un juicio.

Una vez que se ha conocido de manera breve el origen del sistema jurídico inglés debemos conocer el origen de su sistema legislativo que influyo al sistema norteamericano y este al Poder Legislativo en México.

Al formar *Common Law* como sistema jurídico de Inglaterra intervino como antecedente para formar el Parlamento como ya hemos mencionado el Rey Guillermo no conocía el idioma del lugar que reinaba es por ello que pidió el consejo de los señores feudales conocido como *Curia Regis* para solucionar aspectos de convivencia entre los hombres de las localidades que se asociaría al derecho común o *Common Law*.

En esa época la “*Curia Regis* se transforma en parlamento cuando necesariamente tiene que ser oída para dos cuestiones fundamentales: Para saber quién debe ser el sucesor del reino y para imponer impuestos. Esto será recogido en la Carta Magna de Juan sin Tierra del 6 de enero de 1213”<sup>51</sup>

De lo anteriormente expuesto podemos observar que el Rey pierde poder de decisión y es tomado por la *Curia Regis* o el cuerpo formado por los señores feudales para tomar

---

<sup>50</sup> Ibidem, p. 57.

<sup>51</sup> López Monroy, José de Jesús, op. cit., p.11.

decisiones, dicho hecho histórico es el principio de como se formaría más adelante el Parlamento.

La creación formal del Parlamento es “Después del despotismo de Jacobo II, el Parlamento presentó a Guillermo de Orange una Ley de declaración de Derechos y Libertades de los súbditos determinando la sucesión de la Corona...

Pues desde el momento en que el Parlamento se constituye en autoridad suprema que define la regla de la sucesión y el gobierno recae en el primer ministro designado por la mayoría parlamentaria, el Ejecutivo depende del Legislativo y le rinde cuentas a éste...

El Parlamento se compone de dos cámaras, la de los lores que se constituye por los terratenientes y por los lores espirituales que heredan sus puestos, y la de los comunes, fundada en elecciones libres y competitivas, excluyendo por tanto las dictaduras de un partido único.”<sup>52</sup>

De las Referencias extraídas por López Monroy podemos apreciar el nacimiento del de un sistema de gobierno donde se propone la existencia de dos cámaras donde se tomen decisiones y que el Rey le rinda cuentas, pero también se habla de que los habitantes pueden elegir en el caso de la cámara de los comunes a sus integrantes por medio del voto libre.

Para robustecer nuestra investigación compartimos lo que menciona Tardif “El predominio parlamentario fue formalizado por el *Bill of Rights* de 1689, expedido por las Cámaras y sancionado por los monarcas de Orange al Aceptar la Corona.

En este documento se afirmaba que el soberano también se encontraba sometido al orden jurídico; por esta razón, él no podía abrogar unilateralmente el mismo. En 1701 se confirmó que la ascensión al trono inglés no derivaba del derecho divino, sino de la voluntad del Parlamento, el cual podía establecer las modalidades de transmisión de la Corona y los requisitos necesarios para recibirlo”<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Ibidem, p. 36

<sup>53</sup> Tardif Chalifour, Eric, *op. cit.*, p.116

Con esto en mente más allá de documentar las características del Parlamento inglés, debemos de señalar la gran aportación al cambiar un sistema arcaico jurídico que tomaba la costumbre como piedra angular a implementar Tribunales que resolvían con base a criterios lógico jurídicos que recogían la experiencia de los jueces.

Sin embargo, debemos señalar que también cambiaron un sistema de gobierno donde el Rey era la autoridad máxima por un Parlamento Constitucional, donde la toma de decisiones ya no era exclusiva del Rey en turno.

Por lo tanto, esto trajo como consecuencia un cambio en la visión de otros países al crear un sistema de gobierno donde existiera una división de poderes y en particular la necesidad de implementar en el Poder Legislativo un sistema bicameral.

#### b) Sistema Norteamericano.

El sistema bicameral estadounidense fue el que tuvo mayor influencia en nuestro país, el cual a su vez toma como base el sistema de Inglaterra, introducido en las colonias americanas de Inglaterra.

En primer lugar, respecto al sistema bicameral norteamericano, se menciona que los integrantes de este Poder serán electos, entendido como un derecho que tienen los ciudadanos de votar por sus representantes y tal derecho de sufragio es un artículo fundamental del gobierno republicano.<sup>54</sup>

Dentro del sistema norteamericano, el Poder Legislativo se divide en la Cámara de Representantes y el Senado.

Tal y como se expresa en El Federalista, en primer lugar, debe pensarse que el gobierno debe estar representado en el gobierno de unos cuantos, a través de estas dos Cámaras, en donde una de ellas va a representar a los Estados y otra al pueblo.

---

<sup>54</sup> Hamilton, Madison, Jay, *El Federalista*, 2ª ED, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 228.

Otro aspecto relevante es el referido a las condiciones de elegibilidad, de los miembros de este Poder, al mencionar como requisitos que un representante de la Cámara de Representantes debe tener 25 años de edad, contar 7 como ciudadano del país y ser, en la época de su elección, habitante del Estado que representará, y mientras esté en funciones no ha de desempeñar cargo alguno que dependa de los Estados Unidos.<sup>55</sup>

Respecto a los Senadores en el sistema norteamericano, hasta el año de 1913, eran elegidos de forma indirecta por las legislaturas de los Estados de la Confederación, sin embargo, actualmente lo hacen de manera directa. Se eligen a dos senadores por Estado.

Como podemos observar, al igual que en nuestras Constituciones y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se implementaron diversos requisitos de elegibilidad para los ciudadanos que deseen contender por alguno de los cargos de elección popular para el Poder Legislativo, siendo coincidentes el requisito de la edad y residencia en el Estado a representar.

Retomando la idea expresada en El Federalista, en donde se menciona que en Estados Unidos de Norteamérica, existe un sistema de división de poderes, y menciona algunas características que deben poseer los miembros representantes de dicho Poder, como el poseer cierto conocimiento de los problemas y leyes generales de los Estados de la Confederación, los cuales van a ser tomados en cuenta en nuestras posteriores Constituciones como facultades de dicho poder.

Desde esta perspectiva, lo que se observa es que los miembros integrantes del Poder Legislativo, ya sea local o federal, son aquellos ciudadanos que se van a encargar de representar los intereses de los ciudadanos, o en el caso del Senado, de cada uno de los Estados integrantes de la Confederación; no obstante, dentro del texto del Federalista, mencionan que para poder realizar de forma efectiva su trabajo, es necesario que cumplan con un perfil determinado, ya que por la naturaleza del cargo que

---

<sup>55</sup> *Ídem.*



van a desempeñar necesitan tener en cuenta las necesidades de sus representados y conocerlas para poder resolverse en el ejercicio de sus funciones.

Estos temas van a tener una trascendencia en nuestro sistema bicameral, ya que formarán parte de las atribuciones que tendrán los miembros del Poder Legislativo en México.

### 2.2.2. Sistema Mexicano.

Como podemos observar, nuestro sistema bicameral, recogió diversas ideas de los sistemas parlamentarios inglés y norteamericano, los cuales se reflejaron en las diversas Constituciones que han estado vigentes en México.

En nuestro país, este sistema se expresó por primera vez en el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, en el artículo 9 al dividir, para su ejercicio al poder supremo de la Federación en legislativo, ejecutivo y judicial.

En el artículo 10, se refiere al Poder Legislativo de la Federación, el cual residirá en una Cámara de Diputados y en un Senado, que compondrán el Congreso General.

El Acta Constitutiva sirvió de base para redactar la Constitución de 1824, la cual es la primera que inserta el principio de división de poderes a nivel constitucional, observándolo en el artículo 6, el cual a la letra dice: “Se divide el supremo poder de la federación, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.”

La Constitución de 1824, cuenta con un título dedicado al Poder Legislativo, el cual contiene los lineamientos bajo los cuales dicho Poder funcionará, así como los requisitos de elegibilidad de los miembros del Congreso General, los cuales como hemos mencionado anteriormente, fueron extraídos en cuanto a la estructura de los sistemas inglés y norteamericano, así como las funciones y facultades que desempeñarán cada una de las Cámaras.

Los diputados eran elegidos por elección directa con una duración de dos años y la base para elegirlos es la población, que en esa época era de ochenta mil almas.<sup>56</sup> Los

---

<sup>56</sup> Artículo 11 de la Constitución de 1824.

requisitos para este cargo de elección popular son la edad, de 25 años, la residencia o vecindad de dos años u ocho años si no son nacidos en territorio nacional.

Respecto a los senadores, también se tienen los mismos requisitos que los diputados, variando solo en la edad, la cual es de 30 años.

Cada una de las Cámaras va a calificar las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas respecto a ellas.<sup>57</sup>

Posteriormente en la Constitución de 1857, existe un cambio, respecto al sistema bicameral, ya que se vuelve unicameral, no obstante, el Poder Legislativo predominaba a través de un Congreso unicameral.

El texto constitucional en el artículo 51 expresa: Se deposita el ejercicio del supremo Poder Legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión.

Los diputados que integraban el Congreso de la Unión, eran elegidos de manera indirecta en primer grado.

Aun cuando solo existían los diputados, dentro de sus requisitos de elegibilidad, se conservan los de la edad, y el de vecindad, además de ser un ciudadano en ejercicio de sus derechos y no pertenecer al estado eclesiástico, tal y como lo expresa la Constitución en el artículo 56.

En esta Constitución también encontramos que los Diputados no gozaban de sueldo alguno y así como el sistema de auto-calificación de las elecciones de sus miembros, al igual que la Constitución anterior.

El 13 de noviembre de 1874, se realiza una reforma al artículo 51 constitucional en donde el Poder Legislativo vuelve a ser integrado por dos cámaras: una de Diputados y la otra de Senadores.

Nuevamente el Poder Legislativo está integrado por senadores, realizándose entonces una nueva estructura de este poder en donde se agregan los requisitos de elegibilidad

---

<sup>57</sup> Artículo 35 de la Constitución de 1824.

de los Senadores, destacando que el Senado se compondrá de dos senadores por cada entidad federativa, incluyendo al Distrito Federal.

Y al igual que en las constituciones anteriores, los requisitos de elegibilidad continúan siendo los de la vecindad y la edad, en donde existe variación, ya que para los diputados era de 25 años y los senadores de 30.

Posteriormente, en la Constitución de 1917, se continúa con el principio de la división de poderes, y se reproduce de manera exacta el contenido de la Constitución de 1857, después de la reforma de 1874.

Como podemos observar de este análisis, en este primer apartado del capítulo segundo, es hasta 1824, en donde ya se expresa esta idea de la división de poderes, destacando en este rubro al análisis del Poder Legislativo, en donde desde su aparición ha sido el encargado de elaborar las diversas leyes que se implementarán dentro del país, siendo la función legislativa su principal encomienda.

Cabe mencionar que este Poder es un órgano colegiado en donde las decisiones se toman por la mayoría de las votaciones de los miembros de cada una de las Cámaras, las cuales representan a los diversos sectores poblaciones o bien a cada uno de los Estados de la Federación.

En este momento, contamos con una estructura definida respecto al Poder Legislativo, en cuanto a sus funciones, integración y requisitos de elegibilidad, pero cabe destacar que tal estructura fue retomada de la influencia, sobre todo, del régimen parlamentario norteamericano, en donde podemos encontrar varias coincidencias, las cuales continúan plasmadas en nuestra legislación actual.

### **2.3. Origen y evolución del sistema de comisiones.**

Como un resultado histórico se debe analizar el origen de las comisiones en el sistema legislativo, la importancia de sus funciones y su evolución dentro del marco legal.

Los sucesos que se investigan se remontan a épocas pasadas donde el Estado mexicano no se conformaba como una nación, en donde otras naciones concibieron sus

sistemas de comisiones y que siendo todavía una colonia española comenzamos con el reto de perfeccionar dicho sistema.

Eliseo Muro<sup>58</sup> nos explica la existencia de las comisiones y nos remite al comienzo del constitucionalismo y nos expone que el parlamento se organizó como una asamblea única, al entablar sus funciones se percataron que su operatividad era desordenada, por lo tanto, su desarrollo en el cumplimiento de sus tareas era poco productivo, esa fue la principal causa para dividir los trabajos en secciones o comisiones.

El sistema de comisiones tuvo su origen en Inglaterra, Francia y España, estas secciones estudiaban los asuntos y nombraban un relator lo que originó que se especializaran en los temas encomendados.

Sin la existencia de las comisiones podríamos suponer que sería una labor caótica resolver los distintos trabajos prescindiendo de la ayuda de estos órganos.

En el transcurso de la historia se ha percibido la importancia que han tenido las comisiones para organizar la vida legislativa y que estos organismos día con día han demostrado su importancia, pero también se ha señalado desde sus inicios el inconveniente de que existan numerosas comisiones.

En síntesis, la viabilidad de las comisiones es resolver las tareas que le sean encomendadas por el Congreso, pero a la par consideramos que existe una sobre representación en el hecho de que se destina presupuesto para cada una de ellas y muchas de las veces su conformación no resuelve los asuntos turnados.

La evolución de las comisiones se puede explicar a través la normatividad que le dio forma en el transcurso del tiempo, por eso es necesario mencionarlas, haciendo una síntesis de lo que consideramos importante y que ha trascendido hasta nuestros días en la operación cotidiana de las comisiones.

---

<sup>58</sup> Muro Ruíz, Eliseo, *Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p.47.

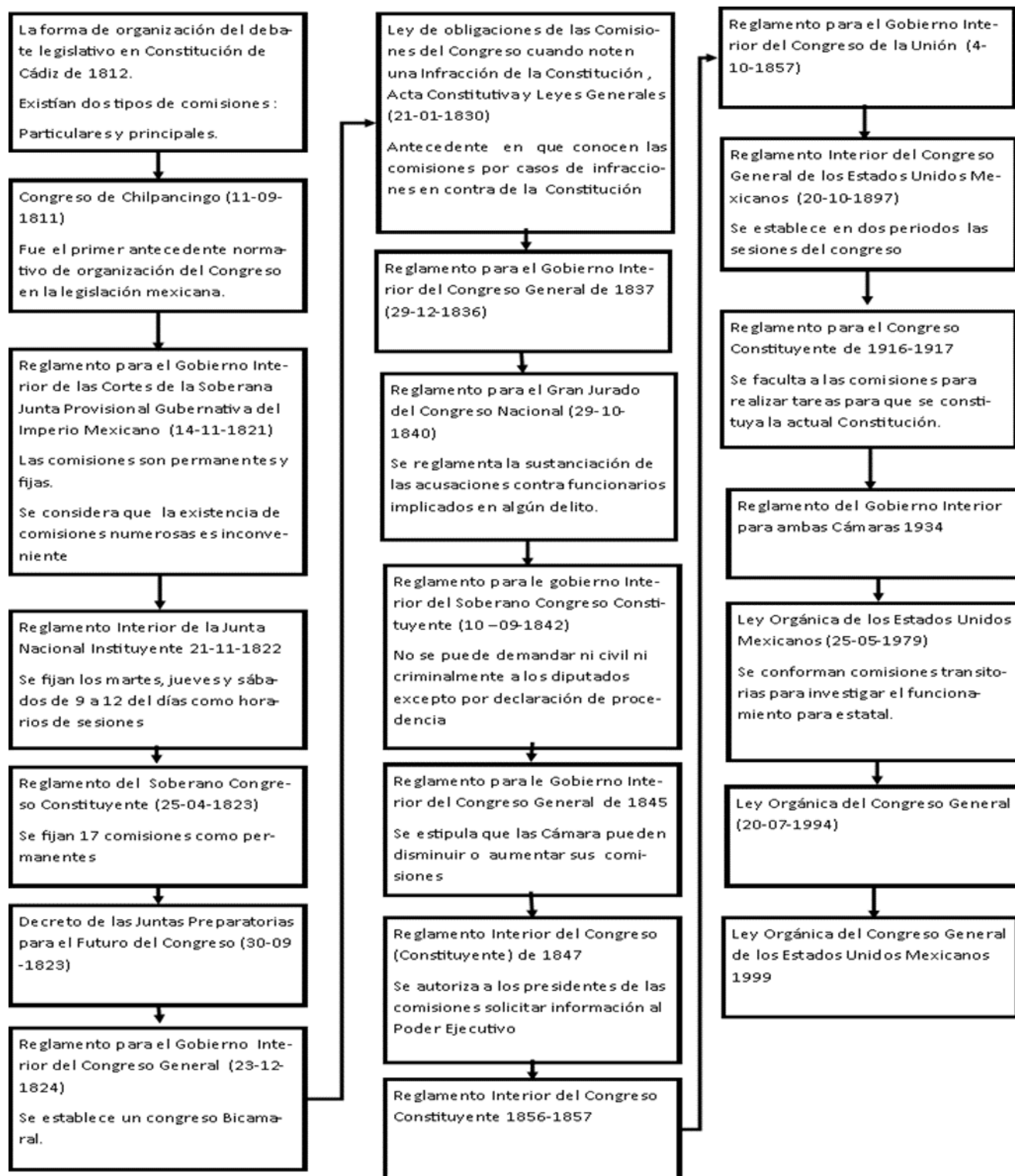


Figura 1. Evolución del marco legal de las comisiones<sup>59</sup>

<sup>59</sup> *Ibidem*, pp.47-134

Una vez vista la evolución del marco legal de las comisiones hasta nuestros días, podemos entender la importancia de sus atribuciones y su forma de trabajo, dado que las comisiones facilitan el análisis en pequeños grupos de las distintas tareas que se le encomiendan con el fin de resolver problemas específicos.

Para concluir nuestro capítulo debemos señalar que la figura jurídica conocida como rendición de cuentas pudo tener sus primeros antecedentes en Grecia, pero está limitada a los ciudadanos que tenían el poder de decisión por ser una democracia directa, en el caso concreto existían figuras que sancionaban a los ciudadanos por abusar u obtener beneficios indebidos.

En consecuencia, la rendición de cuentas, ha evolucionado con el fin de limitar el poder de los sujetos facultados para tomar decisiones en nombre de otros, por lo tanto, dichos sujetos están obligados a ser evaluados en el ejercicio de sus facultades como se ha demostrado en la cultura griega. La tendencia histórica y hasta la actualidad es la de exigir sanciones para el legislador o servidor público que abuse del poder que se le ha confiado.

También se demostró que en México el tema de exigir rendir cuentas a los legisladores por lo menos es conocido desde la época de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

En otro contexto, sea señalado la evolución de un sistema de gobierno feudal a uno donde existe un Parlamento como en Inglaterra que inspiró a que surgiera un Poder Legislativo en Estados Unidos de Norteamérica y que dicho modelo influyó al Poder Legislativo en México entre sus aportaciones están la división de poderes, la existencia de un Congreso conformado por dos cámaras divididas en la de diputados y senadores.

Sin olvidar que la forma de trabajo de las cámaras se turna a las comisiones que resolverán las tareas encomendadas, para que puedan los legisladores en su caso decidir a través del trabajo que realizan.

## **Capítulo III. Marco Legal del Poder Legislativo.**

### **Introducción.**

Nuestro principal objetivo es dar a conocer cuáles son los procesos en el Poder Legislativo por lo tanto expondremos su marco legal para entender sus facultades y límites constitucionales.

Nuestros objetivos específicos serán:

- a) Dar un breve bosquejo del Congreso y su división
- b) Conocer las facultades del Congreso, Cámara de Diputados y senadores.
- c) Nombrar los requisitos para ser diputados o senadores
- d) Analizar el proceso de las comisiones y comités dentro de las cámaras.
- e) Exponer brevemente cual es el diseño, requisitos y tiempos legislativos para proponer iniciativas de leyes.

El proceso de análisis del Poder Legislativo dentro de su marco legal nos permite darnos cuenta que los legisladores a través del tiempo han abusado de su posición como servidores públicos, dado que uno de sus límites es la producción de leyes y no ejercer actos de corrupción ya que no se obligan a rendir cuentas.

En síntesis, el Poder Legislativo ha trabajado para que no rindan cuentas sus integrantes, que el trabajo legislativo sea poco transparente, es por ello que al conocer los procedimientos dentro del Congreso podemos señalar sus fallas.

Al finalizar el capítulo, se podrán comprender los procesos que intervienen dentro del Poder Legislativo la manera en la cual opera, enfocándonos en conocer de forma general sus facultades y límites.

### **3. El Poder Legislativo en la actualidad.**

El nacimiento y consolidación del Congreso ha llevado un proceso de poco más de 200 años, el cual, tomó décadas poder establecer los lineamientos constitucionales con la que debía regular su vida interior y exterior como hoy en día lo conocemos.

Desde el Congreso constituyente de 1917 hasta el 2017, han asumido el cargo miles de diputados y senadores.

De estos datos, concluimos que una cantidad mínima de legisladores desde su origen hasta nuestros días no han sido obligados a rendir cuentas, por falta de transparencia en la información; esto tiene como resultado un ambiente de impunidad que día a día prevalece en la percepción de los ciudadanos, siendo que son representantes populares y estarían obligados a ser responsables de sus acciones dentro de su gestión legislativa.

En otro aspecto observamos que la falta de rendición de cuentas y el principio de transparencia, en el Poder Legislativo es causado en gran medida porque los partidos políticos han tomado el control del Congreso y estos exigen la disciplina de sus diputados y senadores en favor del partido dejando a un lado las demandas de los ciudadanos al solicitar una eficaz rendición de cuentas.

Esto se puede explicar con apoyo de la teoría del principal agente que menciona: lo siguiente: “Estima que la vida social se encuentra dominada por relaciones contractuales entre individuos que compran servicios (principales), e individuos que las venden (agentes), El agente ejecuta tareas que el principal desea y, a cambio, recibe una compensación (incentivo) del principal, quien a su vez suele monitorear al agente para evitar que éste actúe en actividades contrarias a su interés”<sup>60</sup>

Por lo tanto, los legisladores han encontrado la necesidad de rendirle cuentas a estos principales que puede ser al titular del Ejecutivo, los líderes de sus partidos, bancada u otros individuos de poder, para continuar en sus puestos y disciplinarse a los intereses de unos cuantos en su propio beneficio.

Otro ejemplo es la teoría de principales en competencia que expone lo siguiente:

“Los electores constituyen un actor principal universal ante quien los legisladores son responsables. Sin embargo, los partidos políticos, y de manera particular sus liderazgos nacionales, con frecuencia se constituyen en el primer actor a quienes los legisladores

---

<sup>60</sup> Bejar Algazi, Luisa (coord.), *¿Quién, cómo y que se legisla en México?*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, p. 84.



orientan su lealtad, dada la organización de las asambleas en grupos parlamentarios, que dotan a los liderazgos de amplios recursos que repartir entre sus miembros.”<sup>61</sup>

Esto da como resultado que ningún legislador sea sentido obligado a responder y rendir cuentas de sus acciones ante los ciudadanos, debido a que son fieles a las decisiones de sus partidos u otros entes de poder que los premian por su disciplina o los castigan por su insubordinación.

Un ejemplo de la disciplina que han tenido los legisladores con el ejecutivo para aprobar sus iniciativas en porcentaje de eficacia es la siguiente:

TASA DE ÉXITO DE LAS INICIATIVAS DEL EJECUTIVO			
<i>Gobiernos unificados</i>	<i>Gobiernos divididos</i>		
	<i>Legislaturas</i>		
Promedio (1982-1997)	LVII (1997-2000)	LVIII (2000-2003)	LIX (2003-2006)
97	84	77.4	60

Datos tomados de Casar (2008) hasta la LVII Legislatura.

Tabla 5<sup>62</sup>

Las legislaturas con mayor disciplina con un rango de 97 %, corresponden al tiempo donde se encontraba el Partido Revolucionario Institucional como partido hegemónico en el que no encontraba ninguna oposición, en el caso de los niveles más bajos con 77.4 y 60% corresponden al periodo de Vicente Fox Quesada.

<sup>61</sup> *Ídem.*

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 93.

En consecuencia utilizaremos el análisis de Maurice Duverger para describir el estado actual del Congreso Mexicano y es el siguiente:<sup>63</sup> “La unidad de partido refuerza, evidentemente, la autoridad del gobierno: Las asambleas tienen aspecto de un parlamento servil, donde la aclamación bien reglamentada reemplaza a los debates: cuando más, éstos se limitan a críticas técnicas de detalles, formuladas por los diputados en relación con tal o cual ministro, sin poner a discusión jamás la política general del gobierno”, de acuerdo con el análisis, Duverger pone en evidencia el dominio que tiene el Ejecutivo al negociar con los distintos partidos políticos sobre el Congreso en la actualidad.

Por lo tanto, con los múltiples escándalos de corrupción que han permeado en las distintas administraciones ya sean federales o estatales, el Poder Legislativo ha sido cómplice de omisión y acción, por conservar sus privilegios intactos esto se traduce un déficit en su rendición de cuentas y transparencia.

En síntesis, nuestro país, tiene un Poder Legislativo que parcialmente cumple con el principio de la división de poderes, vigila a los otros poderes, pero ninguno de los otros poderes o los ciudadanos puede cuestionar su actuar en su vida diaria por lo tanto, no siente la obligación de rendir cuentas a nadie.

### 3.1. División del Congreso.

En cuanto a la división del Poder Legislativo proponemos una metodología y análisis para entender su función hecha por Benito Nacif:

“En primer lugar, tenemos el marco constitucional que determina que órganos forman el Congreso, cuales son los alcances y límites de su autoridad y cuál es su relación con los otros poderes, incluyendo los gobiernos estatales y municipales.

En segundo lugar, están las reglas electorales que establecen como se elige a los legisladores y bajo qué condiciones ejercen el cargo.

---

<sup>63</sup> Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos*, 22<sup>a</sup> ed., trad. Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 429.

Finalmente, tenemos las reglas parlamentarias que estipulan la organización interna de las cámaras y los procedimientos para la toma de decisiones.”<sup>64</sup>

Nuestro propósito al seguir esta división en un primer punto es exponer cómo se percibe desde las normas constitucionales y como segundo punto si se cumple en la realidad con la regulación establecida en forma colectiva e individual de la vida del Congreso.

En este orden de ideas debemos mencionar el Artículo 50 Constitucional, que a la letra dice: “El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores”.

Del análisis de este primer artículo podemos observar la división del Congreso en dos Cámaras que son la de diputados y de senadores, una de sus principales funciones es producir leyes, pero también poseen distintas facultades en el ámbito legislativo que en el transcurso de la investigación se expondrá.

### 3.1.1. Cámara de Diputados.

En primer lugar, debemos proporcionar una definición de un Diputado para poder analizar en su conjunto a la Cámara que ellos integran.

Para el objeto de nuestra investigación entenderemos la figura de Diputado como un representante de los ciudadanos elegido por medio de votaciones y que ha cumplido con los requisitos establecidos para desempeñar tareas legislativas asignadas a su cargo.

Actualmente, la Cámara de Diputados está formada por 500 miembros, el artículo 52 constitucional los divide en:

---

<sup>64</sup> Nacif, Benito, *Para entender el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra, 2005, p. 10.

Tipo de diputados	Cantidad	Artículos constitucionales que determinan su forma de elección.	Acceden como legisladores con voto directo de los ciudadanos
Por el principio de votación mayoritaria relativa	300	53.	Si
Por el principio de representación proporcional	200	53 y 54	No Nota: Estos acceden por listas que eligen los partidos políticos.
<b>Total</b>	<b>500</b>		

Tabla. 6. División de diputados por el principio de votación mayoritaria y principio de representación proporcional.<sup>65</sup>

Sin embargo, esto no fue así siempre como lo demuestra la siguiente tabla:

Cámara de diputados	
Año	Integrantes
<b>1930</b>	150
<b>1977</b>	Pasa de 237 a 400
<b>1988</b>	500

Tabla 7. Variación a través del tiempo de la cantidad de diputados.<sup>66</sup>

Debemos hacer dos observaciones a la tabla, en primer lugar, la cantidad de 237 es incorrecta siendo la correcta 300, dado que en el libro que se consulto es la cifra que aparece.

En segundo lugar, el aumento de curules a lo largo del tiempo en la Cámara de Diputados tiene una enorme opacidad dado que no encontramos una respuesta para justificar dichas reformas por lo que únicamente vamos a exponer los artículos que autorizaron dichos aumentos.

---

<sup>65</sup> Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados, artículos 53 y 54.

<sup>66</sup>Cfr. Nacif, Benito, *op. cit.*, p.17.

Nos auxiliaremos en el Diario Oficial de la Federación donde investigamos la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada el 30 de diciembre de 1977, en su artículo 3 segundo párrafo: ...La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.<sup>67</sup>

Del mismo modo en el Diario Oficial de la Federación, consultamos el Código Federal Electoral publicado el 12 de febrero de 1987, en su artículo 14 segundo párrafo: ...La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. La totalidad de la Cámara se renovará cada tres años.

Hay que hacer notar que tanto la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales como el Código Federal Electoral han sido abrogadas, sin embargo la cantidad de 500 diputados continua.

En ese contexto, la Cámara de Diputados sufre un grave problema de sobre representación, debido a que 200 diputados no son elegidos por voto directo sino por los mismos partidos que han obtenido estos privilegios.<sup>68</sup>

Como resultado es una de las más grandes del continente americano sólo por debajo de Brasil con 531 diputados, por otra parte, si consideramos la proporción entre representantes y población la cifra es distinta porque México tiene 2.6 diputados por cada

---

<sup>67</sup> Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1977, artículo 3, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4672344&fecha=30/12/1977](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4672344&fecha=30/12/1977)

<sup>68</sup> Código Federal Electoral, Diario Oficial de la Federación, 12 de febrero de 1987, artículo 14, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4638888&fecha=12/02/1987](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4638888&fecha=12/02/1987)

quinientos mil habitantes mientras que en Brasil por esa misma cifra existen 1.6 Diputados.<sup>69</sup>

Los lugares de la reciente legislatura LXIII, a las diputaciones federales uninominales y plurinominales están divididas entre partidos políticos, sin partido e independientes de la siguiente forma:

GRUPO PARLAMENTARIO	MAYORIA RELATIVA	%	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	RP	%	TOTAL	%
PRI	160	53.3	10	11	10	6	11	48	24.0	208	41.6
PAN	56	18.7	13	15	8	8	9	53	26.5	109	21.8
PRD	33	11.0	2	3	6	8	8	27	13.5	60	12.0
PVEM	24	8.0	2	4	7	3	2	18	9.0	42	8.4
MOXENA	15	5.0	2	2	5	8	4	21	10.5	36	7.2
MC	10	3.3	6	2	1	3	2	14	7.0	24	4.8
NA	1	0.3	2	2	2	2	2	10	5.0	11	2.2
PES	0	0.0	3	1	1	2	2	9	4.5	9	1.8
INDEPENDIENTE	1	0.3	0	0	0	0	0	0	0.0	1	0.2
<b>TOTAL</b>	<b>300</b>	<b>100.0</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>200</b>	<b>100.0</b>	<b>500</b>	<b>100.0</b>

Tabla 8. Distribución de curules por partido<sup>70</sup>

GRUPO PARLAMENTARIO	HOMBRES	%	MUJERES	%	TOTAL	%
PRI	119	57.2	89	42.8	208	100.0
PAN	62	56.9	47	43.1	109	100.0
PRD	38	63.3	22	36.7	60	100.0
PVEM	25	59.5	17	40.5	42	100.0
MOXENA	17	47.2	19	52.8	36	100.0
MC	14	58.3	10	41.7	24	100.0
NA	6	54.5	5	45.5	11	100.0
PES	5	55.6	4	44.4	9	100.0
INDEPENDIENTE	1	100.0	0	0.0	1	100.0
<b>TOTAL</b>	<b>287</b>	<b>57.4</b>	<b>213</b>	<b>42.6</b>	<b>500</b>	<b>100.0</b>

Tabla 9 Porcentaje de mujeres y hombres que son legisladores<sup>71</sup>

<sup>69</sup> Nacif, Benito, "Para entender el Poder...", cit., p. 17.

<sup>70</sup> Cámara de Diputados, En Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria, 2016, [http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII\\_leg/album\\_foto\\_tc.pdf](http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/album_foto_tc.pdf)

<sup>71</sup> *Ídem.*

### 3.1.2. Cámara de Senadores.

Del mismo modo se encuentran los miembros del senado, en ese mismo contexto expondremos una definición para estos representantes.

Para el objeto de nuestra investigación entenderemos la figura de senador como un representante del Estado por el que fue electo y no de los ciudadanos, aunque es elegido por el voto de los ciudadanos, que ha cumplido con los requisitos establecidos para desempeñar tareas legislativas asignadas a su cargo.

Hoy en día la Cámara de Senadores está conformado por 128 integrantes los cuales son elegidos de la siguiente manera:

Tipo de senadores	Integrantes	Artículos constitucionales que determinan su forma de elección.	Acceden como legisladores con voto directo de los ciudadanos
Por el principio de votación mayoritaria relativa	dos serán elegidos según el principio (sumando 64)	56 primer párrafo	SI
primera minoría (reforma de 2/09/1993)	Uno asignado por este principio en (sumando 32)	56 primer párrafo	SI
Por el principio de representación proporcional (reforma 22/08/1996)	Uno asignado por este principio (sumando 32)	56 segundo párrafo	NO
<b>Total.</b>	128		

Tabla 10. Artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde describe la cantidad y tipos de senadores.<sup>72</sup>

Por una parte, el Senado es diferente a la Cámara de Diputados porque tiene una representación paritaria esto se explica en que cada senador es representante del Estado por el que fue electo, en esencia defiende los problemas y los intereses de su Estado.

Por lo tanto, se observa que la modificación de sus integrantes ha tenido un leve aumento en comparación con la Cámara baja, sin embargo, presenta el mismo

---

<sup>72</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, artículo 56.

problema que la Cámara de Diputados de sobre representación por el simple hecho que los partidos políticos han modificado y reformado la Constitución para tener más escaños y así justificar su existencia.

Desde nuestro punto de vista la sobre representación afecta el debate, el diálogo y los argumentos, para exponer puntos a favor o en contra de una ley que se tenga que discutir en cualquiera de las Cámaras, debido a que sus dirigentes son los que deciden el destino de cada proyecto.

En ese contexto podemos cuestionar que pocos tienen el poder de decidir, no es necesario un exceso tanto de diputados y senadores, con el pretexto de dar oportunidad a todos los actores políticos para la representación de todos. La tesis es refutada desde el mismo momento en que existen los excesos en números de integrantes.

La memoria histórica nos demuestra que a lo largo de los años los integrantes de la Cámara alta han cambiado:

<b>Cámara de senadores</b>	
<b>Año</b>	<b>Integrantes</b>
<b>1824</b>	24
<b>1836</b>	64
<b>1993</b>	128

Tabla 11. Variación del número de senadores.<sup>73</sup>

Sin embargo, una de las principales diferencias entre las dos Cámaras es que el Senado tiene mayores índices de opacidad al no presentar datos estadísticos como lo hace la de diputados por lo tanto resulta ser más transparente al presentar mayores datos al respecto.

---

<sup>73</sup> Camacho Vargas, José Luis, *El abc del senado de la República*, México, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, A.C., 2009, p.p. 147-149.



En síntesis, el senado no representa a los ciudadanos sino a los Estados, se percibe una sobre representación al igual que la Cámara baja, pero el Senado muestra aún más rasgos de opacidad al momento de consultar información sobre sus actividades.

### 3.1.3. Requisitos de elegibilidad de diputados y senadores.

Los requisitos están enunciados en los artículos 55 y 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Diputados	Senadores
<p>Artículo 55.</p> <p>I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.</p> <p>II. Tener veintitún años cumplidos el día de la elección;</p>	<p>Artículo 58. Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección.</p>

Tabla 12. Requisitos mínimos para ser diputado o senador.<sup>74</sup>

En síntesis, se han enunciado los requisitos básicos que es ser ciudadano mexicano por nacimiento, se hace una diferencia en edad mínima para ser diputado y otra para ser senador, apegándonos a los requisitos cualquier ciudadano podría aspirar un puesto de elección popular, en el estudio no mencionamos la totalidad de las fracciones porque nuestra intención era resaltar las diferencias que se tenían que cumplir para ser legislador.

### 3.1.4. Facultades del Congreso de la Unión.

Nuestra investigación hasta el momento ha llegado a la exposición del Congreso de la Unión en su división, número de integrantes, descripción y requisitos para pertenecer al Poder Legislativo como representantes populares ya sea como diputados o senadores.

---

<sup>74</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, artículos 55 y 58.

Como consecuencia ha llegado el momento de enumerar las facultades con las que cuenta el Congreso de la Unión y el papel trascendente que juega como órgano constitucional en la vida de los ciudadanos de un país.

Conforme a nuestro estudio el Congreso de la Unión tiene una gran importancia dado que lleva la función legislativa entendida como la que produce las leyes de nuestro país para garantizar un Estado de Derecho.

Una segunda característica, pero no menos importante es que es un órgano que es un contra peso del Poder Ejecutivo, su función marca un equilibrio en la división de poderes dado que vigila al Ejecutivo, limitando sus decisiones al analizar las propuestas del presidente en turno en beneficio de los ciudadanos.

Sin embargo, en las últimas décadas no ha cumplido su función en el equilibrio de poderes, debido a que no ha puesto resistencia al Ejecutivo en sus propuestas y las ha aprobado sin analizar, debatir dichos proyectos de ley.

Por lo tanto, la tarea del Congreso de la Unión es ser crítico ante el presidente en turno, equilibrar los poderes y ser un coadyuvante en la producción de leyes y no un simple órgano sometido a la voluntad del Ejecutivo que favorezca a unos cuantos.

Del mismo modo el Congreso no ha podido encontrar el equilibrio para desarrollar y administrar propuestas de ley en temas sociales, culturales, políticos, jurídicos y económicos, es por ello que debemos enunciar sus facultades para observar sus límites.

Las facultades del Congreso se encuentran en el artículo 73 de la Carta Magna que se divide en 30 fracciones y dentro de ellas las fracciones IV y VI han sido derogadas, para enunciar de una forma didáctica sus distintas tareas que se le permiten tomaremos la división que hace José Luis Camacho.

Con el objetivo de identificar de una manera más sencilla la división que hizo José Luis Camacho, se puede comentar que dicho artículo presenta una extensa descripción, por lo que se propone, no abordarlo de la forma que se encuentra plasmada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que sería poco práctico para nuestra exposición.

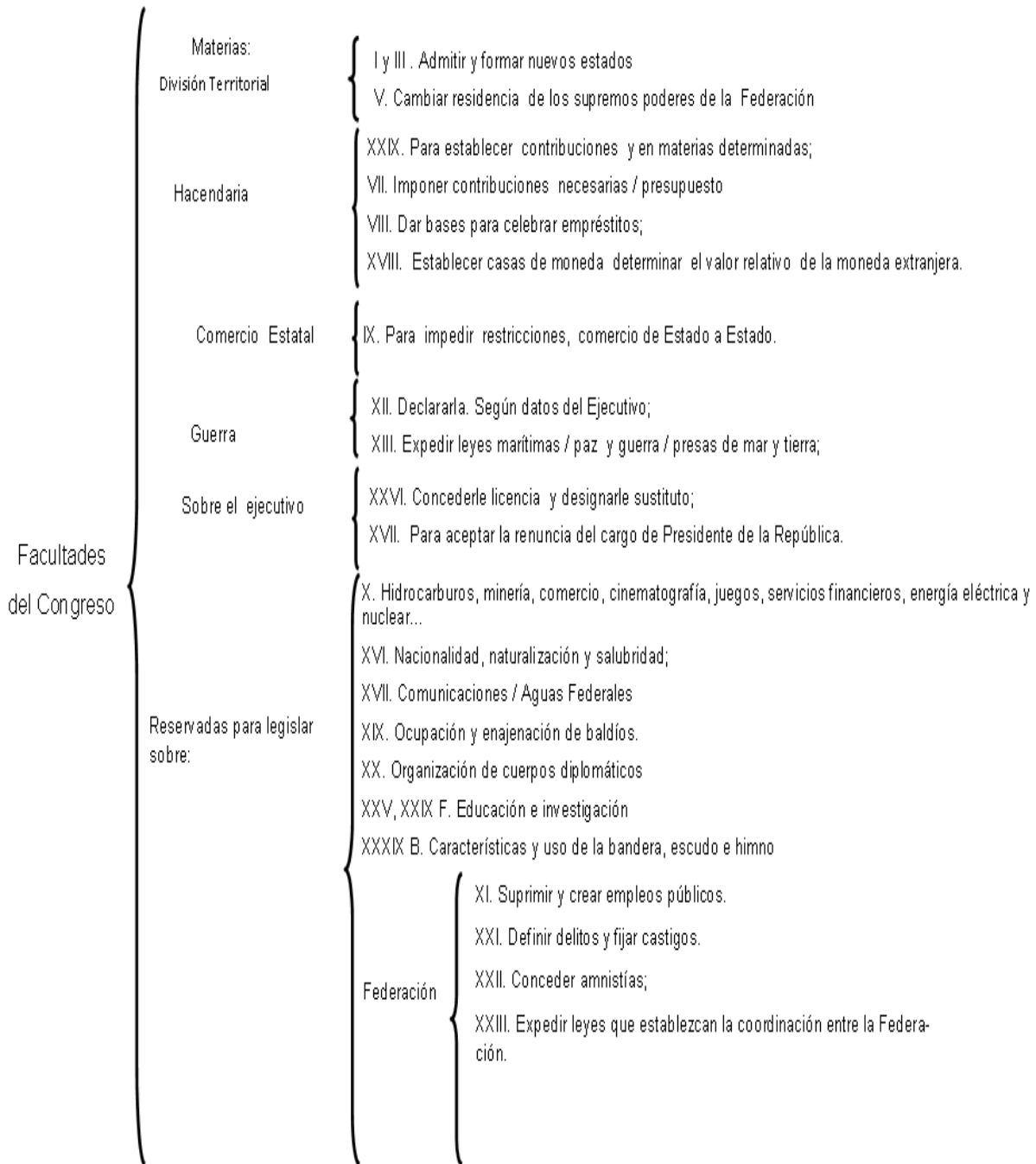


Figura 2. División de las facultades del Congreso de la Unión<sup>75</sup>

<sup>75</sup> Camacho, José Luis, *El Congreso Mexicano: historia organización, funcionamiento y propuesta de reforma*, México, H. Cámara de Diputados, 2006, p.65.

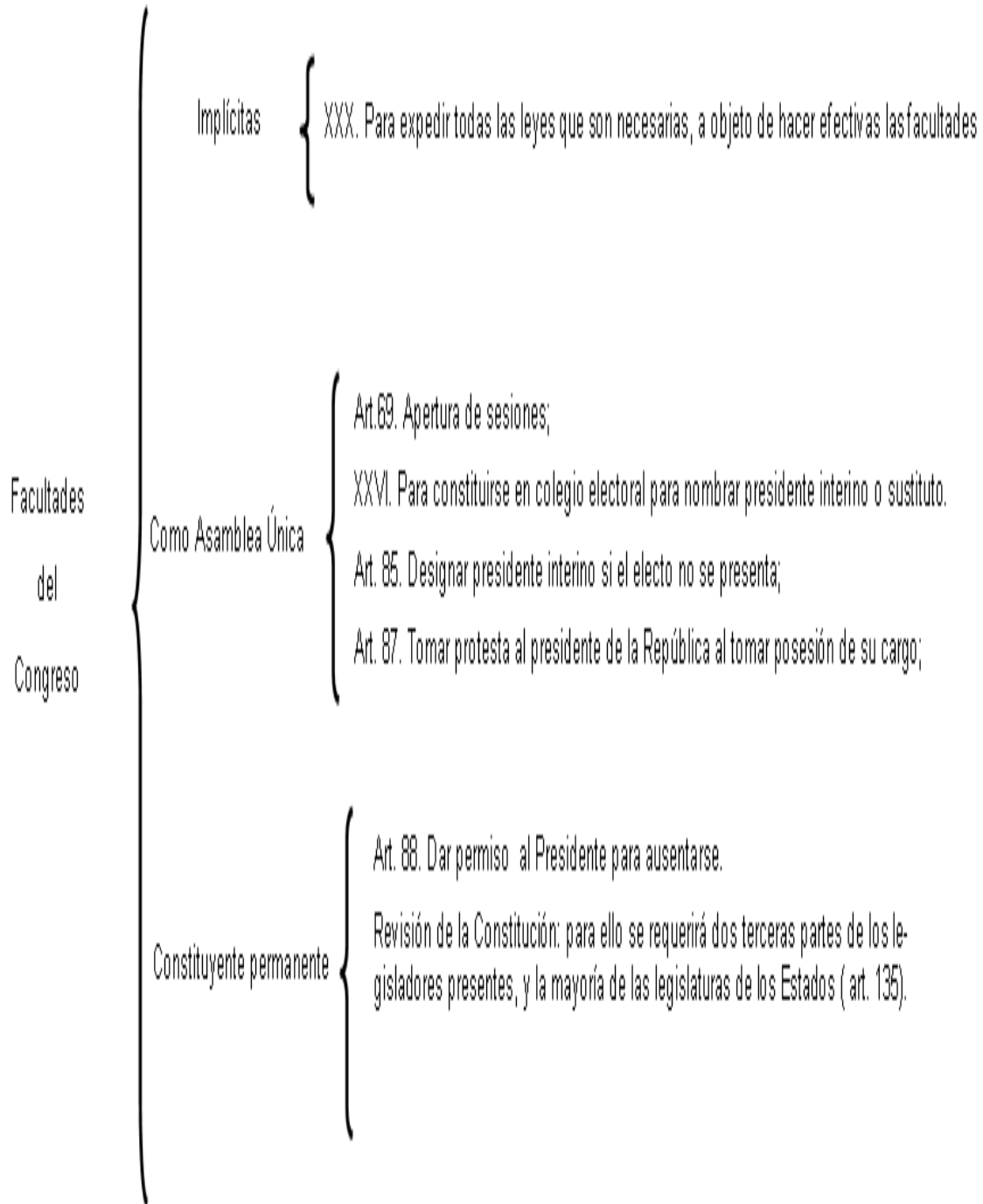


Figura 2. Continuación.

Sin embargo José Luis Camacho deja fuera algunas facultades que son independientes a su proposición, es por ello que nos vemos en la necesidad de mencionarlas para agotar el tema. Así que los siguientes cuadros son una propuesta para conocer todas sus tareas legislativas y que consideramos estarían dentro de las facultades generales.


- 
- XXIX-D. Expedición de Leyes sobre Planeación nacional del desarrollo económico y social y en materia de Información estadística y geográfica de interés nacional;
  - XXIX-H. Par expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
  - XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo;
  - XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional.
  - XXIX-N. Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas.
  - XXIX-O. Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.
  - XXIX Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares.
  - XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismo gubernamentales de todos los niveles de gobierno.
  - XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.
  - XXIX-W. Para leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios, y el Distrito Federal;

Figura 3. Elaboración del Autor con base en información de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, Artículo 73.

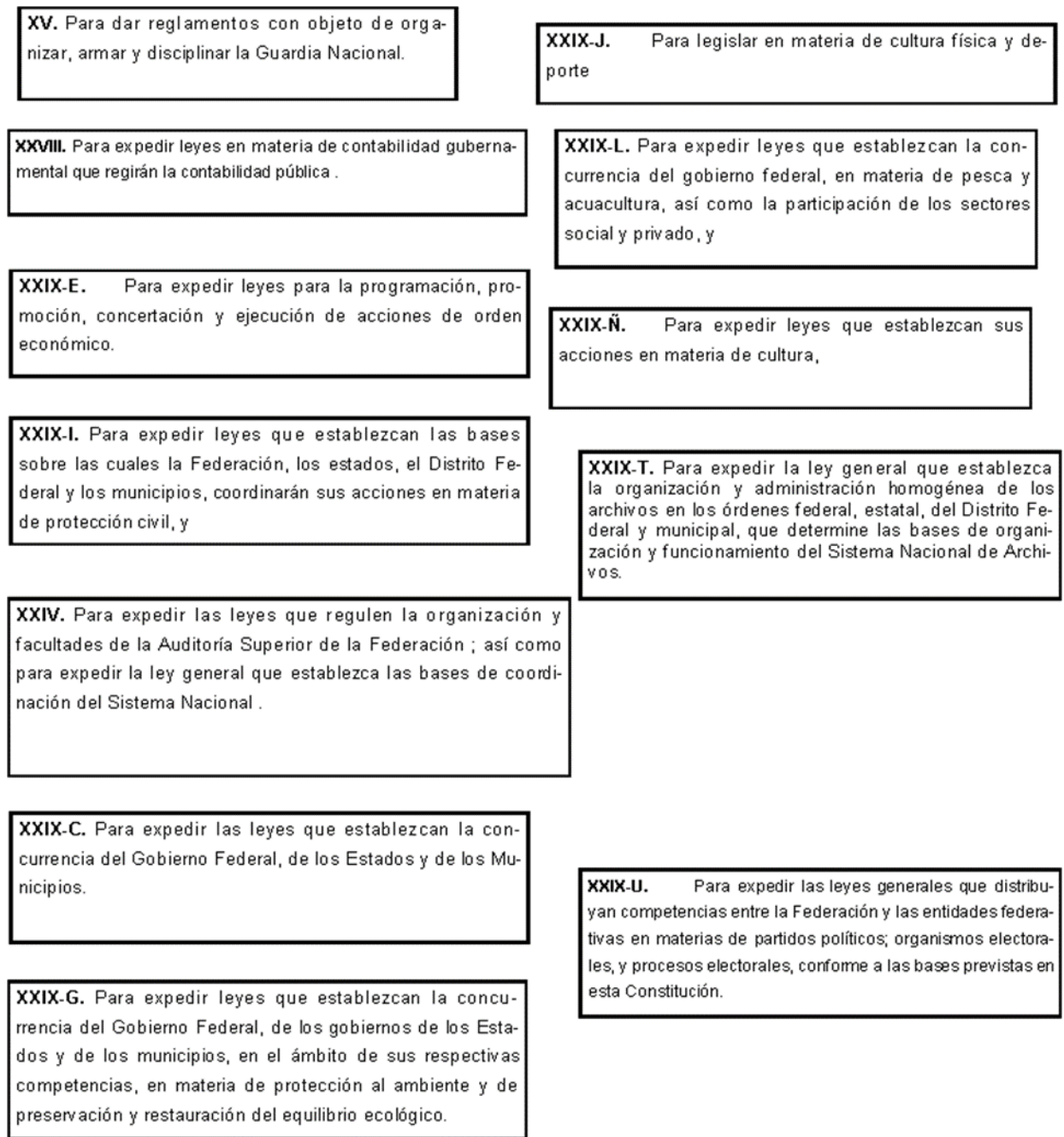


Figura 4 (Otras facultades) Elaboración del autor con información del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>77</sup>

<sup>77</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, Artículo 73.

Con la información de la figura 4 damos por terminada la exposición de todas las facultades que posee el Congreso de la Unión, esto hace posible conocer los límites de su ejercicio.

Bajo esa tesitura podemos exponer el ejemplo más reciente de las facultades del Congreso de la Unión (artículo 73 fracciones I y III), donde se aprobó con fecha del 20 de enero del 2016 que el Distrito Federal se estableciera como un nuevo Estado siendo el número 32 y desde ahora conocido como Ciudad de México, podemos mencionar grandes cambios dentro de la administración pública en el que este órgano ha hecho cambios legislativos en temas como el acceso a la información pública, o responsabilidades de los servidores públicos; por mencionar algunas de sus nuevas facultades que han sido desarrolladas hace pocos años.

En consecuencia, el gran reto que tiene el Congreso al ser clasificado por la Carta Magna como el primero de los poderes, es fortalecerse y ser crítico con el Poder Ejecutivo, revisando, discutiendo y en su caso rechazando propuestas del Poder Ejecutivo que van en contra del interés nacional por lo tanto debe regresar a la concepción original de ser el órgano que vigila al Ejecutivo y del servicio público pero sin olvidar que también el propio Congreso y sus integrantes están sujetos a la rendición de cuentas.

### 3.1.5. Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

A la Cámara de Diputados se le ha otorgado a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, facultades exclusivas para que los legisladores puedan organizar, operar de acuerdo a su marco normativo y limitar su trabajo a lo expresamente solicitado para no invadir otras tareas legislativas. Por lo tanto, es necesario enunciar las obligaciones de la cámara baja y sus representantes de acuerdo al artículo 74 de la Carta Magna.

Pero antes de comenzar a describir las facultades de los diputados debemos mencionar que utilizaremos de forma didáctica figuras donde se enuncian dichas facultades para que el lector las identifique de manera rápida y con mayor facilidad.

Facultades  
exclusivas  
de la  
Cámara  
de  
Diputados  
Artículo 74 de la  
Constitución Políti-  
ca de los Estados  
Unidos Mexicanos

- I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;
- III. Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; así como de los demás empleados superiores de Hacienda;
- IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.
- V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.
- Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.
- VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.
- VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado;
- IX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Figura 5. Facultades de la Cámara de Diputados (Elaboración del autor con base en información de José Camacho Vargas.)<sup>78</sup>

<sup>78</sup> Camacho Vargas, José Luis, *El abc de la Cámara de Diputados*, México, DF, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, 2008, pp. 34 - 35.



Conforme a lo expuesto podemos observar las distintas facultades que tienen los diputados, pero para el objeto de nuestro estudio nos vamos a centrar sólo en la fracción V que refiere la posibilidad de iniciar un procedimiento en contra de cualquier legislador que cometa algún delito.

Como resultado de enfocarnos exclusivamente a esta facultad percibimos que los legisladores no la ejercen, es por ello la principal causa de esta investigación, el obligar a los diputados a ejercer sus funciones aún en contra de ellos mismos u otros servidores públicos que cometan actos de corrupción dentro de sus funciones públicas.

Se desprende que los legisladores gozan de impunidad absoluta de acuerdo al análisis del capítulo I de esta investigación, donde se habla del tema de impunidad y sus datos objetivos.

Sin embargo, es cierto que también las demás facultades son de extrema importancia como la fracción IV, debido a que los diputados aprueban cada año el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin esta función no existiría gasto público en toda la administración del Estado mexicano.

En consecuencia, en los últimos años a pesar de vivir una crisis financiera, los diputados tampoco han promovido una política de austeridad en el gasto público, por eso también señalamos su irresponsabilidad al aprobar a partir del presupuesto deuda pública.

Por lo tanto, el fin de acotar las facultades de los diputados es exponer que ellos no cumplen con ellas, por otra parte, nuestra percepción es que están más preocupados por acceder a otro puesto de elección popular que en poner en práctica sus facultades.

### 3.1.6. Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores.

En vista de que ya se han observado las facultades de los diputados es el turno de la Cámara de Senadores ya que a ellos se le han otorgado también distintas

facultades en sus funciones para atender otras disposiciones exclusivas y no invadir o hacer una misma tarea legislativa dentro de las Cámaras.

Dentro de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 76 enuncia las distintas facultades que tiene que cumplir la Cámara de Senadores en su conjunto y que cada integrante debe observar.

Una vez más hemos de recurrir a una dinámica apoyado por José Luis Camacho Vargas<sup>79</sup> para clasificar dichas facultades y dar una perspectiva más clara de lo que están obligados a cumplir y hacer valer como senadores.

En consecuencia, se dividirán en tres aristas las cuales son:

- Sobre política exterior
- De control político
- Sobre la federación

Asimismo, es necesario elaborar un cuadro en el que se exponga dicha propuesta, pero antes de dividirla tenemos que hacer unas aclaraciones ya que los senadores tenían facultades para decidir respecto al Distrito Federal, pero se han extinguido desde el 29 de enero de 2016 cuando se convierte en el Estado número 32 por promulgación del ciudadano presidente Enrique Peña Nieto.

Ahora con la promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México, se ven reducidas sus facultades.

Por lo que reproduciremos la fracción del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para exponer la facultad perdida la cual es la siguiente:

IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución.

Sin embargo, se expondrán las facultades del senado en la siguiente figura:

---

<sup>79</sup> *Ibidem*, pp. 36-37

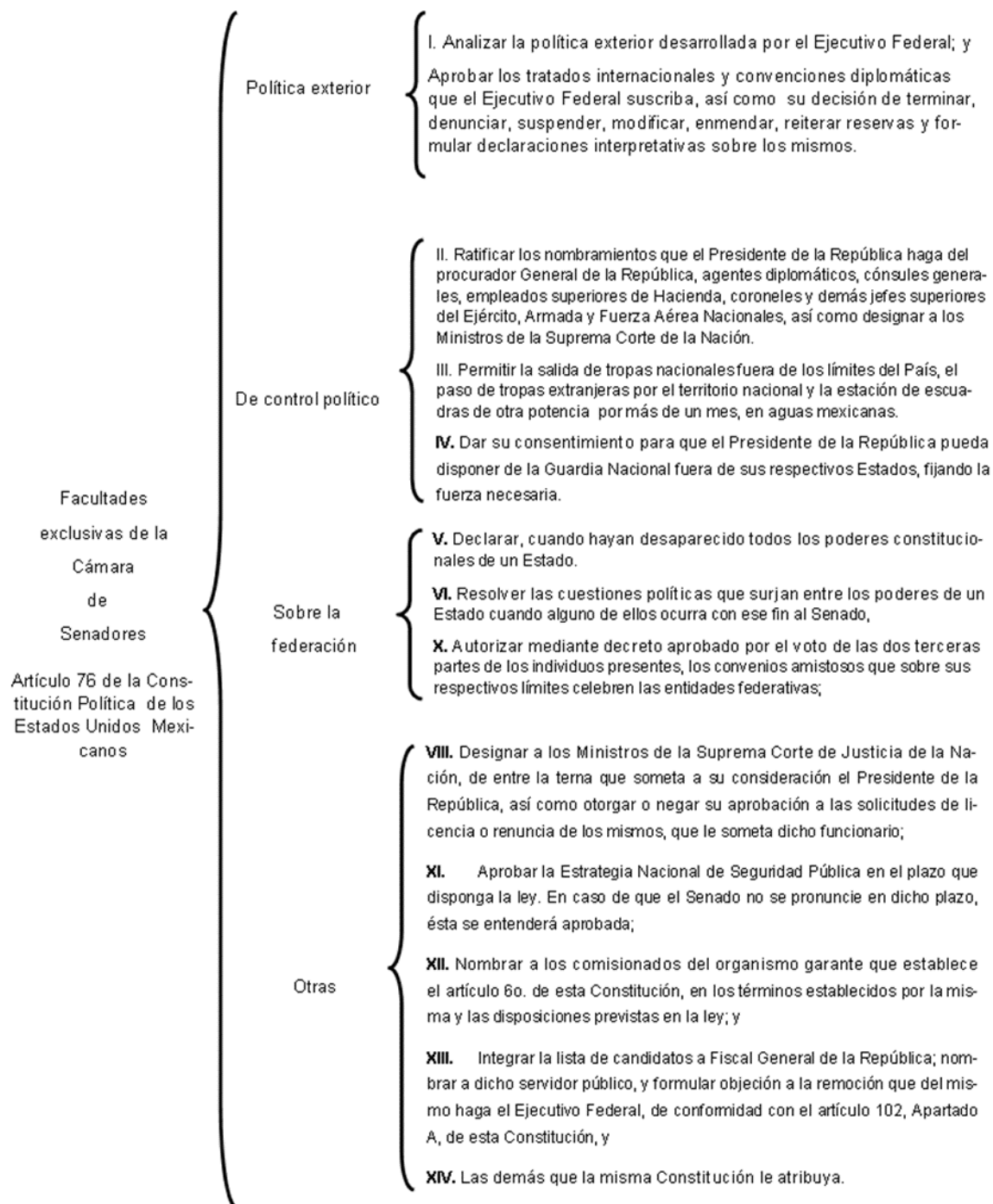


Figura 6. Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores (Elaboración del autor con base en información de José Camacho Vargas.)<sup>80</sup>

<sup>80</sup> *Ídem.*

Una vez concluida la observación de las facultades que tiene el senado, en primer lugar, podemos entender la intervención que tienen los senadores ya que son los encargados de vigilar la política exterior y mantener la armonía entre los 32 Estados del país.

Un caso concreto donde el senado hizo uso de sus facultades en su fracción III, fue el 9 de septiembre de 2005<sup>81</sup>, donde permitió al ejército mexicano desplazarse a territorio norteamericano con fines de ayuda humanitaria.

Sin embargo, el cuestionamiento tanto para la Cámara de Diputados y senadores es porque si tienen tan definidas sus facultades son omisas en llevarlas a cabo.

En síntesis, una vez que conocemos las facultades de cada cámara debemos analizar cómo reparten las tareas legislativas a través de las comisiones para dictaminar y evaluar los temas que se discuten día con día en el Congreso.

### **3.2. Comisiones.**

Dentro del proceso legislativo debemos entender ¿Cuál es la función de las comisiones?, de ahí que se debe analizar el desempeño de estos órganos y si los fines para los que han sido creados son productivos.

Como muestra el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice: Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

Por lo que se refiere al concepto se encontró un origen etimológico “en la expresión latina *sommissio- comossionis*, que significa encargar o encomendar a otro en forma oral o escrita el desempeño o ejecución de algún servicio o cosa”<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> Agencias en Laredo y Washington, “Saluda EU llegada y ayuda del ejército Mexicano”, Crónica, México, 9 de septiembre de 2009. <http://www.cronica.com.mx/notas/2005/201335.html>

<sup>82</sup>Muro Ruíz, Eliseo, *op. cit.*, p. 170.

Benito Nacif percibe a las comisiones como: "...grupos de legisladores a quienes se les delega el trabajo preparatorio que se necesita para que el pleno de la legislatura decida si una iniciativa se aprueba."<sup>83</sup>

En nuestra opinión, las comisiones son los órganos especializados que se encargan de organizar las tareas legislativas en turno en las dos cámaras.

Cada una cuenta con sus propias comisiones, que delegan a grupos de legisladores con el fin de agilizar dichos trabajos, que no se podrían realizar en el pleno porque existe una pluralidad de opiniones que no permitiría un análisis pronto y expedito.

En ese contexto, sus atribuciones fueron planeadas para analizar, estudiar, discutir y dictaminar las iniciativas de ley o decreto que le fueran turnadas por la Mesa Directiva de las Cámaras legislativas, ya que día a día existen cantidades considerables de propuestas y sería imposible que el pleno tuviera el conocimiento de todas, es por esa razón que justifican su existencia con el fin de mejorar las normas jurídicas.

En consecuencia, las comisiones cuentan con leyes y reglamentos que deben de observar con estricto apego a derecho y a continuación enunciaremos:

- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en lo sucesivo, (LOCGEUM).
- Reglamento del Senado de la República.

La normatividad de LOCGEUM divide a las Comisiones en:

a) Ordinarias.

De acuerdo con el artículo 39 de LOCGEUM numeral 3 estas tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

---

<sup>83</sup>Nacif, Benito, *op. cit.*, p.43.

Dada la importancia de estas comisiones son instaladas desde el inicio de la Legislatura, por lo tanto, sus funciones serán resolver y dictaminar la tarea asignada previo debate en dichas comisiones para pasar al pleno su estudio final con la posibilidad de votar o rechazar lo analizado.

En pocas palabras su capacidad de dictamen y permanencia de legislatura a legislatura las hace pieza fundamental en la vida legislativa del Congreso.

El mismo artículo 39 de LOCGEUM las divide de la siguiente forma:

Comisiones ordinarias en la Cámara de diputados.		
I. Agricultura y Sistemas de Riego;	XXI. Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial;	XLI. Radio y Televisión;
II. Agua Potable y Saneamiento;	XXII. Economía;	XLII. Recursos Hidráulicos;
III. Asuntos Frontera Norte;	XXIII. Educación Pública y Servicios Educativos;	XLIII. Reforma Agraria;
IV. Asuntos Frontera Sur-Sureste;	XXIV. Energía;	XLIV. Relaciones Exteriores;
V. Asuntos Indígenas;	XXV. Fomento Cooperativo y Economía Social;	XLV. Salud;
VI. Asuntos Migratorios;	XXVI. Fortalecimiento al Federalismo;	XLVI. Seguridad Pública;
VII. Atención a Grupos Vulnerables;	XXVII. Ganadería;	XLVII. Seguridad Social;
VIII. Cambio Climático;	XXVIII. Gobernación;	XLVIII. Trabajo y Previsión Social;
IX. Ciencia y Tecnología;	XXIX. Hacienda y Crédito Público;	XLIX. Transparencia y Anticorrupción;
X. Competitividad;	XXX. Igualdad de Género;	L. Transportes;
XI. Comunicaciones;	XXXI. Infraestructura;	LI. Turismo, y
XII. Cultura y Cinematografía;	XXXII. Justicia;	LII. Vivienda.
XIII. Defensa Nacional;	XXXIII. Juventud;	
XIV. Deporte;	XXXIV. Marina;	
XV. Derechos de la Niñez;	XXXV. Medio Ambiente y Recursos Naturales;	
XVI. Derechos Humanos;	XXXVI. Pesca;	
XVII. Desarrollo Metropolitano;	XXXVII. Población;	
XVIII. Desarrollo Municipal;	XXXVIII. Presupuesto y Cuenta Pública;	
XIX. Desarrollo Rural;	XXXIX. Protección Civil;	
XX. Desarrollo Social;	XL. Puntos Constitucionales;	

Tabla 13. Comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados (Elaboración del autor con base en información de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.)<sup>84</sup>

<sup>84</sup> Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, artículo 39.

Una vez que hemos enunciado las comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados podemos apreciar que son un número considerable y si pensamos que a cada una de ellas se les asigna un presupuesto para su funcionamiento, llegamos a reflexionar que se debe hacer una reducción de ellas.

De igual forma el artículo 90 de LOCGEUM, enuncia las comisiones para el senado:

Comisiones ordinarias en la Cámara de senadores		
I. Administración;	XI. Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología;	XXI. Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;
II. Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;	XII. Energía;	XXII. Para la Igualdad de Género
III. Asuntos Indígenas;	XIII. Estudios Legislativos;	XXIII. Puntos Constitucionales;
IV. Biblioteca y Asuntos Editoriales;	XIV. Federalismo y Desarrollo Municipal;	XXIV. Reforma Agraria;
V. Comercio y Fomento Industrial;	XV. Gobernación;	XXV. Reglamentos y Prácticas Parlamentarias;
VI. Comunicaciones y Transportes;	XVI. Hacienda y Crédito Público;	XXVI. Relaciones Exteriores;
VII. Defensa Nacional;	XVII. Jurisdiccional;	XXVII. Salud y Seguridad Social;
VIII. Derechos Humanos;	XVIII. Justicia;	XXVIII. Seguridad Pública;
IX. Desarrollo Social;	XIX. Marina;	XXIX. Trabajo y Previsión Social, y
X. Distrito Federal;	XX. Medalla Belisario Domínguez;	XXX. Turismo.

Tabla 14. Elaboración del autor con base en información de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.)<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, artículo 90.

En la misma situación se encuentran las Comisiones del Senado, respecto a que apreciamos que existe una cantidad considerable de ellas, dado que se asigna presupuesto para su funcionamiento.

Es cierto que la función de las comisiones es coordinar los asuntos de las Cámaras, pensando en resolver en pequeños grupos de legisladores temas de distinta naturaleza para un análisis más preciso y dar soluciones para ser presentadas ante el pleno.

Pero desde nuestro punto de vista se abusa de dicho recurso dado que no existe un límite para nombrar comisiones dado que las Cámaras de acuerdo a su consideración pueden proponer comisiones sin límite.

Si consideramos que pueden existir casos donde una o varias comisiones, no presente ningún trabajo a lo largo de los periodos de trabajo durante 3 años, porque sus integrantes no tienen la voluntad de reunirse para atender los temas asignados.

Se puede observar que los recursos destinados son desperdiciados en funciones que posiblemente no se realicen, es aquí donde nos cuestionamos las obligaciones que deberían observar los servidores públicos llamados legisladores.

Al contemplar lo anteriormente expuesto podemos comentar que los encargados de vigilar el correcto funcionamiento de las comisiones son omisos es por ello que no todas las comisiones tienen el mismo desempeño.

Otra observación que se hace al respecto, es que a pesar de que ya no existe el Distrito Federal; la comisión en el senado sigue existiendo en la actualidad, aún que se encuentra promulgada la constitución de la Ciudad de México, la misma comisión deberá establecer los mecanismos para desaparecer.

Sin embargo, las comisiones no están exentas de llevar un orden administrativo de sus funciones para su correcto desarrollo, como lo muestra la tabla anterior ya que los obliga a cumplir en tiempo y forma para dar certeza a sus encomiendas.

Asimismo, en la siguiente tabla presentamos los periodos de sesiones e instalación de las comisiones:



<p>Cámara de diputados (Comisiones)</p> <p>Se conforma hasta por 30 miembros y el encargo de sus integrantes es por el término de la legislatura.</p> <p>Pueden formar parte de las comisiones jurisdiccional y de investigación sin que se computen.</p> <p>Las excepciones de 30 miembros son las comisiones de: Hacienda Crédito Público, Presupuesto y Cuenta Publica Art. 43 LOCGEUM</p>	<p>Senado de la República (Comisiones)</p> <p>Las comisiones ordinarias no tienen menos de tres ni más de quince integrantes.</p> <p>Para efectos del número de comisiones ordinarias en las que participa cada senador, no se considera la pertenencia a comisiones especiales, bicamarales y comités.</p> <p>Art. 123 Reglamento del Senado</p>
<p>Aun en los recesos del Congreso de la Unión siguen trabajando art. 146 párrafo cuarto, del Reglamento de la Cámara de Diputados</p> <p>Se instalarán dentro de los 15 días hábiles posteriores a la aprobación del acuerdo que las conforma art. 146 Reglamento de la Cámara de diputados</p>	<p>Aun en los recesos del Congreso de la Unión siguen trabajando art. 137 del Reglamento del Senado</p> <p>Se instalarán dentro de los 15 días hábiles posteriores a la aprobación del acuerdo que las conforma art 127 Reglamento del Senado.</p>

Tabla 15. Número de integrantes de las comisiones ordinarias y su periodo de instalación (Elaboración del autor Con base en información de la LOCGEUM y el Reglamento del Senado.)<sup>86</sup>

Como hemos observado en el análisis las comisiones ordinarias forman parte de la organización legislativa, sin embargo, existen otros tipos de comisiones especiales, las cuales se explicarán en los siguientes apartados del trabajo de investigación

---

<sup>86</sup> Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Reglamento de la Cámara de Diputados, Reglamento del Senado.

## b) Especiales.

Por otra parte, se distinguen las comisiones especiales, porque son creadas de forma temporal para estudiar problemas específicos y una vez que cumplen el fin con el que fueron creadas desaparecen.

Por lo tanto, como ya se ha mencionado se tomarán en cuenta sólo las comisiones especiales de la Legislaturas LXII y LXIII del senado y la de diputados respectivamente, porque su existencia es diferente a cada legislatura, ya que surgen de las necesidades de un tiempo y espacio determinado.

En nuestra investigación encontramos que existen 16 comisiones especiales una en la Cámara de Diputados y 15 en el Senado de la República, como ya se explicó al transcurrir el tiempo de nuestra investigación puede que desaparezcan dichas comisiones porque cumplieron su fin y se integren otras.

Las comisiones especiales que se encontraron al momento de la investigación fueron consultadas en las páginas electrónicas de la Cámara de Diputados y el Senado de la República dado que en la ley no son nombradas como lo son las comisiones ordinarias.

La razón puede ser por su naturaleza especial dado que el pleno de cualquiera de las Cámaras solicite la integración de una Comisión especial o varias comisiones para asuntos distintos que a consideración de los legisladores requiere un estudio especial.

Otra de las características de las comisiones especiales es que varía la cantidad de Cámara a Cámara, no tienen que coincidir en número, un ejemplo es claro que en el tiempo de la investigación se observó que en la Cámara de Diputados existía una comisión especial mientras en la del senado existían 16.

No obstante, la mayor de las críticas es que no sabemos si realmente trabajan dichas comisiones dado que son una cantidad considerable, lo que nos lleva a cuestionar si realmente son necesarias tantas comisiones, dado que existe la posibilidad de que la mayoría no justifique su trabajo.

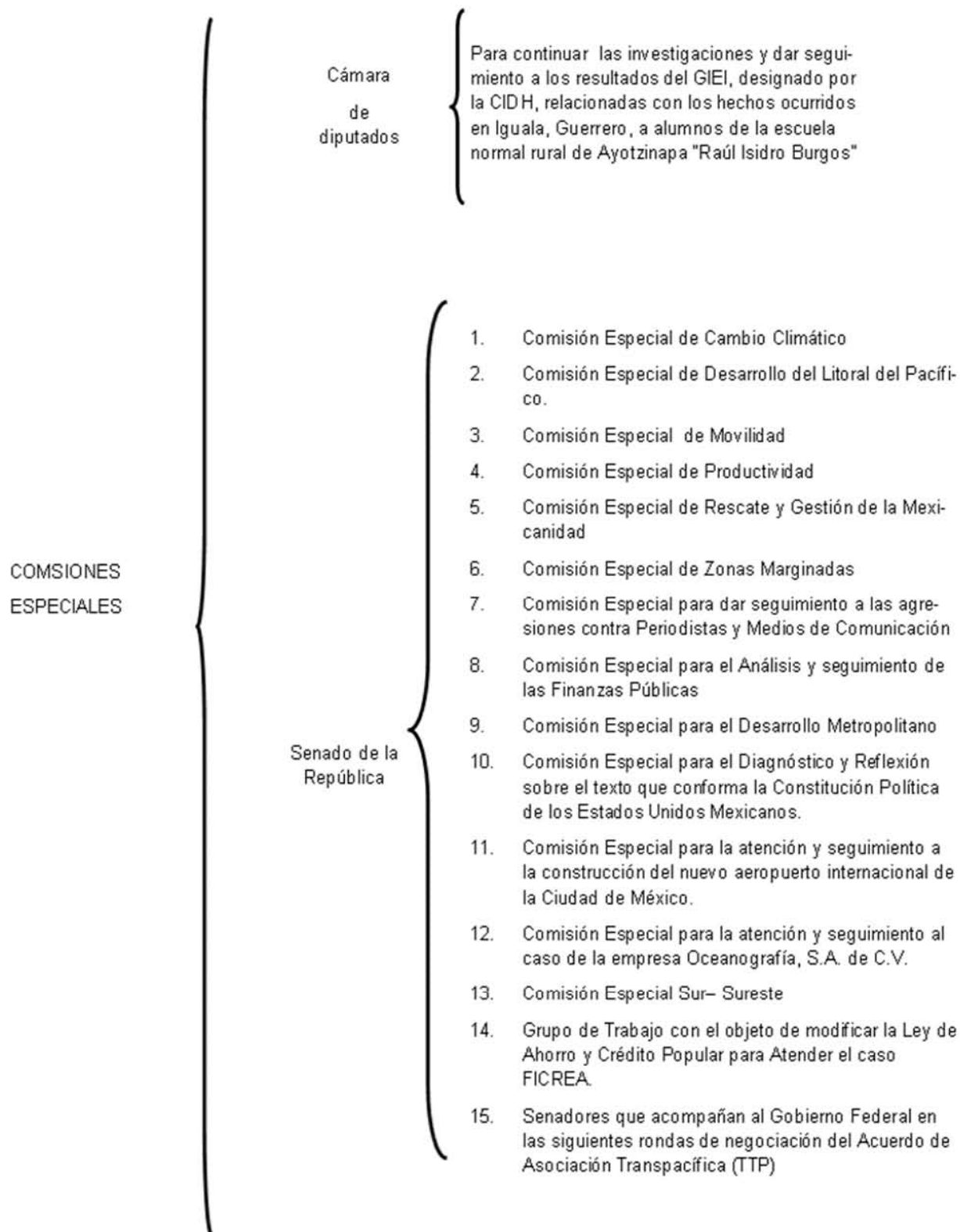


Figura 7. Comisiones Especiales (Elaboración del autor con base en información de la Cámara de Diputados y el Senado de la República.)

Las comisiones especiales están sujetas a determinadas funciones y facultades, es por eso que se enunciarán los artículos y para entender su naturaleza jurídica en la siguiente tabla:

Comisiones especiales	
Cámara de diputados	Senado de la República
<p>Art 42. LOCGEUM El Pleno podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. El acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cumplido su objeto se extinguirán. Cuando se haya agotado el objeto de una comisión especial o al final de la Legislatura, el Secretario General de la Cámara informará lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la cual hará la declaración de su extinción.</p>	<p>Art. 87 LOCGEUM 1. Cuando lo determine la Cámara, con apego a la Constitución y a las leyes, se nombrarán comisiones con carácter transitorio para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas, o desempeñar un encargo específico.</p>
No puede dictaminar art. 207 Reglamento de la Cámara de Diputados	No puede dictaminar art. 119 del Reglamento del Senado.
Al cumplir su objeto se extinguen art 42 LOCGEUM	Al cumplir su objeto se extinguen art. 121 del Reglamento del Senado

Tabla 16. Creación de Comisiones especiales (Elaboración del autor con base en información de LOCGEUM, Reglamento de la Cámara de Diputados y Reglamento del Senado.)<sup>87</sup>

En resumen, al observar su marco legal es importante mencionar algunos aspectos fundamentales:

Son aprobadas de acuerdo al criterio del pleno por lo que no existe control de su número.

---

<sup>87</sup> Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Reglamento de la Cámara de Diputados, Reglamento del Senado.

Se extinguen al cumplir su objetivo que puede ser en cualquier momento antes de los plazos establecidos

Una característica es que no pueden dictaminar ya que se limitan a realizar investigaciones, conocer de una materia en específico o desempeñar un encargo, por lo tanto, a nuestro parecer su existencia es cuestionable ya que se reduce al criterio que en ese momento tenga el pleno.

c) Jurisdiccionales.

Las Comisiones Jurisdiccionales tienen un gran peso en nuestra investigación ya que ellas se encargan de desahogar los procedimientos en contra de los servidores públicos de acuerdo al marco legal de nuestra Carta Magna respecto al título cuarto.

Sin embargo, el marco legal deja al criterio de los integrantes de estas comisiones aprobar o no el inicio de algún procedimiento en contra de los diputados o senadores.

Al respecto estas comisiones deben atender a lo siguiente:

Comisiones jurisdiccionales	
Cámara de diputados	Senado de la República
<p>Art. 40 numeral 5 LOCGEUM: La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección instructora encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos</p>	<p>Art. 85 inciso b) LOCGEUM: Jurisdiccional: interviene en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos;</p>
	<p>Se integra por 8 senadores y un máximo de 12 art. 101 LOCGEUM</p>

Tabla 17. Comisiones Jurisdiccionales (Elaboración del autor con base en información de LOCGEUM.)

Si bien su funcionamiento es analizar juicios de procedencia contra los servidores públicos muchas veces se desechan de oficio o se inicia, pero no se le da trámite, ya que no cuentan con un procedimiento el cual haga que culminen con los asuntos encargados, se dan casos donde pueden terminar las legislaturas sin haber iniciado o resuelto algún juicio de procedencia.

En el transcurso de la investigación se detectó en el procedimiento previamente mencionado, que los legisladores crearon obstáculos a través de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 10 que menciona que se debe formar una Subcomisión de Examen Previo y que se correlaciona con el artículo 12 inciso C que menciona que tendrán 30 días hábiles para determinar si procede o no el juicio.

Sean encontrado documentos del Sistema de Información Legislativa donde existe un punto de acuerdo que menciona lo siguiente:

“POR EL QUE SE EXHORTA A LAS COMISIONES DE JUSTICIA, Y DE GOBERNACIÓN DE ESTA SOBERANÍA A INTEGRAR LA SUBCOMISIÓN DE EXAMEN PREVIO DE DENUNCIAS DE JUICIOS POLÍTICOS PARA RESOLVER LOS EXPEDIENTES RELATIVOS A LAS SOLICITUDES DE JUICIO POLÍTICO PENDIENTES DE TRÁMITE, A CARGO DEL DIPUTADO OMAR ORTEGA ÁLVAREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD”<sup>88</sup> fechado el 3 de febrero de 2016.

El jueves 31 de marzo de 2016 al monitorear una nota del periódico La Jornada se encontró el siguiente encabezado que dice lo siguiente “Ultimátum judicial a legisladores para integrar Subcomisión de Examen Previo<sup>89</sup>”

En la información que se difunde durante el transcurso de 12 años donde no sea formado dicha Subcomisión tiene un rezago de 300 casos por resolver, pero las Comisiones encargadas sin sustento jurídico sean negado a proceder conforme a derecho.

---

<sup>88</sup>Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/02/asun\\_3328400\\_20160203\\_1454515681.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/02/asun_3328400_20160203_1454515681.pdf)

<sup>89</sup> Enrique Méndez, “Ultimátum judicial a legisladores para integrar Subcomisión de Examen Previo” Periódico La Jornada, México, 31 de marzo de 2016 (En sección Política).<http://www.jornada.unam.mx/2016/03/31/politica/003n2pol>

Por lo tanto, comprobamos una vez más que hoy más que nunca es necesario un sistema de rendición de cuentas que obligue a los legisladores a realizar su trabajo legislativo y que no prolifere la impunidad como estamos observando.

d) Investigación.

Las comisiones de investigación tienen su fundamento legal en el artículo 93 constitucional, párrafo tercero y atienden a lo siguiente:

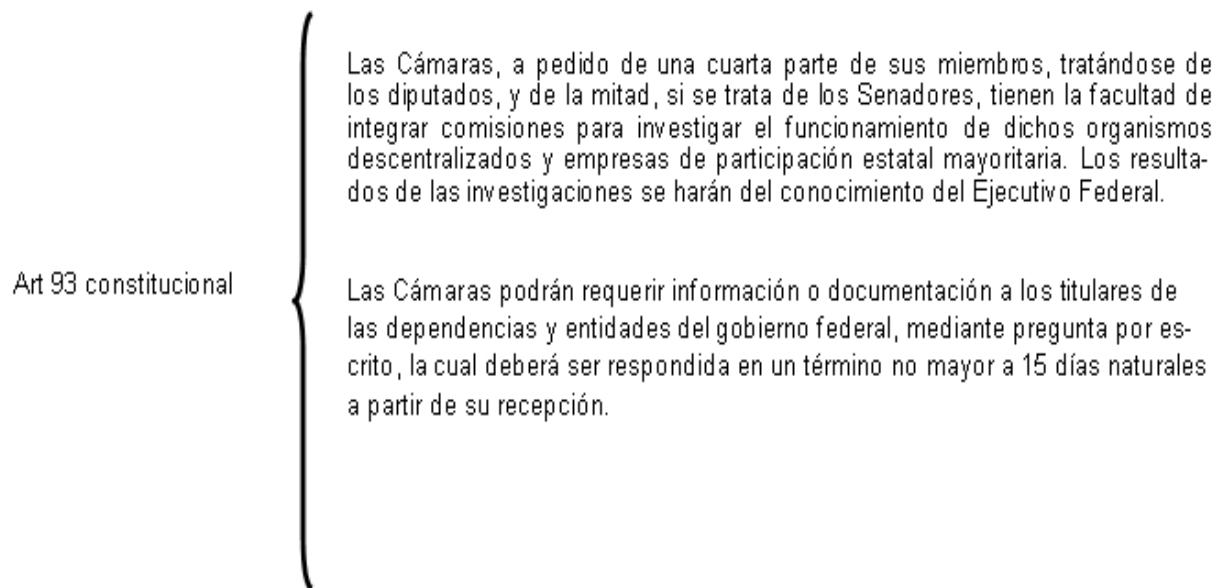


Figura 8. Comisiones de investigación ((Elaboración del autor con base en información de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.)<sup>90</sup>

Estas comisiones también son de carácter temporal y su diferencia con las especiales es investigar a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria, dando conocimiento de sus resultados al Poder Ejecutivo.

En efecto, lo ideal sería que sus informes tuvieran consecuencias para mejorar el desempeño y funcionamiento de los organismos, pero esto no depende de dichas comisiones por tanto su trabajo queda en la mayoría de los casos sin consecuencias.

---

<sup>90</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 93.

Es de aclararse que todavía no hemos terminado de enunciar a las comisiones porque existen las bicamerales y forma parte la permanente.

En el caso de las bicamerales son integradas por senadores y diputados esa es la diferencia con las que hemos mencionado anteriormente, la legislación vigente nos menciona que son las siguientes:

Art. 141 LOCGEUM: Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión	Art. 143 numeral 3 LOCGEUM: Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas
---	---

Tabla 18. Ejemplo de Comisiones bicamerales en el Poder Legislativo. (Elaboración del autor con base en información de la LOCGEUM.)

Podemos observar que comparten tareas muy específicas que rigen su vida interna como llevar a cargo todo lo relacionado con el Canal de Televisión del Congreso de la Unión y el Sistema de Bibliotecas para su correcto funcionamiento operativo y administrativo para tener un enlace entre los legisladores y la población en general.

e) Comisión permanente.

Mención aparte merece la Comisión permanente por la importancia que tiene dado que ella se encarga de las funciones legislativas una vez que el Congreso entra en periodo de receso

Como ya se mencionó sus integrantes son conformados por senadores y legisladores y entran en funciones en los periodos de receso del Congreso es un órgano que vigila el correcto desempeño de la vida legislativa y sus compromisos con la administración pública del Estado Mexicano.

El artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En su primer párrafo establece el número de integrantes y contempla nombrar sustituto de los titulares,



quienes serán nombrados por sus respectivas Cámaras a la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones.



Figura 9. Integrantes de la Comisión permanente. (Elaboración del autor con base en información de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

En los siguientes apartados del artículo 78 de nuestra Carta Magna, se enuncian las tareas que debe observar en caso de estar en funciones y cumplir con cada una de las hipótesis planteadas:

- I.** Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;
- II.** Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;
- III.** Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley, las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;
- IV.** Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias. Cuando la convocatoria sea al Congreso General para que se erija en Colegio Electoral y designe presidente interino o sustituto, la aprobación de la convocatoria se hará por mayoría;
- VI.** Conceder licencia hasta por sesenta días naturales al Presidente de la República;
- VII.** Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y
- VIII.** Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

Figura 10. Facultades de la Comisión permanente. (Elaboración del autor con base en información de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

En otros términos, la función de la Comisión permanente es gestionar, aprobar, vigilar y turnar todos los asuntos que le son encargados durante los periodos de receso del Congreso de la Unión con el fin que no sean desatendidos y continuar con la vida legislativa. Es importante mencionar que es necesario que deba tener reglas en su vida institucional, las cuales se expresan en el siguiente cuadro:

Lugar de Sesiones	Periodo de sesiones
<p><b>Artículo 117 LOCGEUM</b></p> <p>2. La Comisión Permanente celebrará sus sesiones correspondientes al primer receso de cada año de la Legislatura en el recinto de la Cámara de Diputados, y en el segundo receso, en el recinto de la Cámara de Senadores.</p>	<p><b>Artículo 121 LOCGEUM</b></p> <p>1. Las sesiones de la Comisión Permanente tendrán lugar una vez por semana en los días y a las horas que el Presidente de la misma indique formalmente. Si hubiere necesidad de celebrar algunas otras sesiones fuera de los días estipulados, se llevarán a cabo previa convocatoria por parte del Presidente.</p>

Tabla 19. Lugar y periodo de sesiones de la Comisión permanente. (Elaboración del autor con base en información de la LOCGEUM.)

**3.3. Comités.** Estos órganos son exclusivamente para llevar tareas de carácter administrativo en el Poder Legislativo, sus funciones están comprendidas artículo 46 LOCGEUM.


- 
1. Los comités son órganos para auxiliar en actividades de la Cámara que se constituyen por disposición del Pleno, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones. Tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación.
  2. Para la orientación informativa, así como para el conocimiento y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos a la Cámara o a sus órganos, se formará el Comité de Información, Gestoría y Quejas.
  3. Para auxiliar a la Junta de Coordinación Política en el ejercicio de sus funciones administrativas, habrá un Comité de Administración. El Acuerdo de su creación será propuesto al Pleno por la Junta y deberá señalar su objeto, integración y atribuciones, así como la directiva del Comité, cuya Presidencia deberá recaer en un Diputado del mismo Grupo Parlamentario de quien presida aquélla.
  4. Para efectos de consulta y opinión en materia política y legislativa, se integrará el Comité de decanos que atenderá las solicitudes que le requieran la Junta de Coordinación Política y los órganos legislativos. Este Comité estará constituido por los diputados que integren la Mesa de Decanos, conservando la composición y estructura jerárquica.
  5. A propuesta de la Junta de Coordinación Política, el Pleno propondrá constituir "grupos de amistad" para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas. Su vigencia estará ligada a la de la Legislatura en que se conformaron, pudiendo desde luego ser establecidos nuevamente para cada legislatura.

Figura 11. Facultades de los Comités en el Poder Legislativo. (Elaboración del autor con base en información de la LOCGEUM.)

Como nos señala su fundamento legal su existencia se va justificar por encargarse de las actividades de carácter administrativo sin distraer las actividades de las comisiones y la Junta de Coordinación Política para las que fueron creadas, y tanto la Cámara de Diputados como el Senado de la República cuentan con comités.

A pesar de contar con un marco legal del Congreso se establecen normas constitucionales y reglamentos para su óptimo funcionamiento, pero no se establecen sanciones en caso de incurrir en faltas por parte de los legisladores en caso de no observar la ley.

### **3.4. Procedimiento para proponer iniciativas de ley.**

Otro punto que debemos de tratar es exponer de forma concreta los pasos que siguen los legisladores para proponer iniciativas de ley, su aprobación o rechazo, para completar nuestro estudio del marco legal del Congreso.

El artículo 72 de nuestra Carta Magna exhibe los pasos a seguir para que los legisladores propongan iniciativas de ley es por ello que nos damos a la tarea de mencionar dicho ordenamiento:

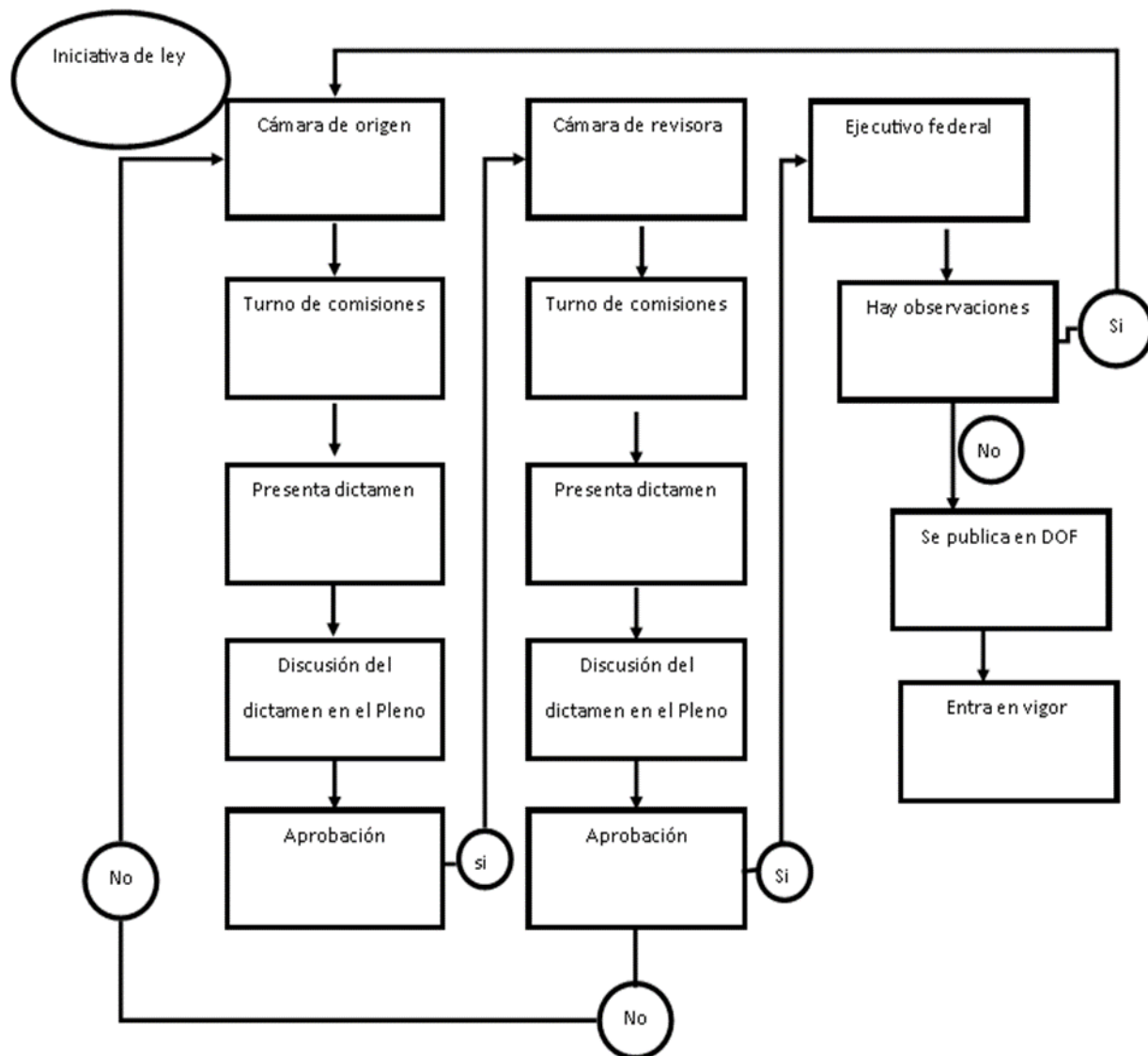


Figura 12. Procedimiento para proponer iniciativas de ley. <sup>91</sup>

Por una parte, al observar el diagrama podemos entender la complejidad de lograr aprobar una ley, por lo tanto, se espera que el trabajo de los legisladores al proponer iniciativas de ley cuente con el sustento jurídico y un profundo conocimiento de lo que pretende proponer, también en el mismo supuesto se encuentran las reformas a la ley,

<sup>91</sup> Camacho, José Luis, *“El Congreso Mexicano: historia organización...”*, cit., p.68

pero esto no siempre proviene de los legisladores pueden provenir del presidente de la República en turno.

Es de aclararse que la producción legislativa al señalar los elementos necesarios para proponer iniciativas debería ser dinámica y eficaz, dado que se establecen indicaciones precisas para concretar su fin, sin embargo, las propuestas que hacen algunos legisladores, la mayoría de las veces carecen de rigor jurídico e investigación; un ejemplo de ello es la tristemente célebre iniciativa “Ley Fayad”, que demostró el desconocimiento tanto del senador y la Comisión que presidía.

Lo que intentaba legislar resultaba contra producente para la libertad de expresión contrario a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sobre regulaba otras disposiciones.

Es decir, no es suficiente el proponer por el simple hecho de cubrir requisitos legislativos, es necesario conocer el marco legal de operación del Congreso para que las iniciativas sean certeras y atiendan los problemas generales del Estado sin contravenir el marco legal vigente.

Sin embargo, el artículo 71 de la Carta Magna deja en claro que los ciudadanos también pueden proponer iniciativas de ley, quitándole facultades exclusivas a los legisladores y al Poder Ejecutivo, esto abre una puerta para comenzar a poner límites a la clase política que durante años ha sido omisa y ha utilizado el Congreso de la Unión en su beneficio.

En resumen, los cambios legislativos en contra de la corrupción e impunidad del Poder Legislativo serán por la vía de la consulta popular a través de ciudadanos mejor informados.

## **Capítulo IV. Análisis cuantitativo y cualitativo del Poder**

### **Legislativo.**

#### Introducción.

Conforme a datos cuantitativos y cualitativos, se pretende hacer un diagnóstico del Poder Legislativo en su vida diaria, señalando si es el caso las violaciones que cometen los legisladores al marco legal, sin que exista alguna sanción.

Se ha expuesto al Poder Legislativo como un ente que exige rendición de cuentas a otros órganos de gobierno, pero sin que exista otro órgano que le exija cuentas a él, por lo tanto, la consecuencia es una percepción de opacidad en el ejercicio de su presupuesto y el desempeño de sus legisladores.

Se pretende desarrollar un ejercicio de comparación de la realidad que vive el Poder Legislativo a través de sus legisladores y trabajo en comisiones, intentando señalar que tanto se aleja o se acerca al cumplimiento de sus obligaciones que señala el marco legal.

Los objetivos del cuarto capítulo son los siguientes:

Una de las tareas del capítulo es demostrar que a través de información estadística que proporciona el propio Poder Legislativo, se puede evaluar el desempeño de la Cámara de Diputados y la de senadores, siempre que sea de libre acceso, que se promueva el principio de máxima publicidad, que los datos revelen resultados sobre el desempeño de los legisladores y que constantemente se esté actualizando.

Al encontrar una base de datos confiable con las anteriores características podemos evaluar al Poder Legislativo en el desempeño de sus tareas legislativas, en el uso responsable de su presupuesto, podremos señalar de forma clara y objetiva donde existen posibles violaciones constitucionales por parte de los legisladores.

Con el objetivo de sancionar a los legisladores que estén fuera del marco legal al ejercer sus funciones.

#### 4. Presupuesto asignado al Poder Legislativo.

Una parte importante para que realice sus facultades normativas el Poder Legislativo y otros órganos del Gobierno tanto Federal, Estatal y Municipal se traduce en el presupuesto que se asigna año con año a través del Programa de Egresos de la Federación para cumplir con sus obligaciones.

Sin embargo, el destino del gasto del Poder Legislativo es uno de los que cuenta con mayor opacidad, ya que no justifica sus gastos a los ciudadanos siendo que parte de ese presupuesto es aportado por ellos a través de la recaudación de impuestos, pero en el caso que se haga un mal uso de dicho presupuesto no existe sanción para estos servidores públicos.

Que se traduce en problemas de gobernabilidad, en ese contexto el consejo de la antigua ciudad de Atenas contemplaba en su juramento lo siguiente: “Nos esforzaremos crecientemente para acelerar el sentido público; de forma tal que por lo tanto ...una vez hayamos cumplido nuestro deber, entregaremos a nuestros predecesores una ciudad más grande, mejor y más hermosa que la que nos fue entregada a nosotros.”<sup>92</sup>.

La interpretación que percibimos del pensamiento griego es que al tener un cargo público era para servir a la ciudad y no sacar provecho de ella, lo que no sucede en México por no contar con un sistema de rendición de cuentas donde sea demostrado los altos niveles de corrupción e impunidad.

Por la tanto es necesario conocer los montos que ha recibido el Poder Legislativo a través de los años para conocer si existe la austeridad y gasto responsable en el presupuesto que recibe.

---

<sup>92</sup> Shah, Anwar, *Gobernabilidad local en países en desarrollo*, trad. de Juan Carlos Guataqui, Colombia, Banco Mundial, 2008, p. 1.

Desde el punto de vista cuantitativo los montos asignados al Poder Legislativo han mostrado una opacidad total, debido a que se conoce parcialmente y no la totalidad de los egresos y su destino.

Hoy en día se perciben tiempos de austeridad, sobre todo de los ciudadanos, en cambio en el Poder Legislativo año con año se observa un despilfarro y aumento de su presupuesto, sin que transparenten sus egresos, justifiquen su gasto y eviten partidas secretas para beneficiarse, es por ello que tomamos una muestra en un espacio de 10 años donde observamos este aumento desmedido de miles de millones de pesos, para conocer los aumentos autorizados al Poder Legislativo consultamos el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de los años 2005 al 2015, para conocer los montos.

Presupuesto anual del Poder Legislativo			
Año	Monto asignado	%	Indicador
2005	6,355,918,502.00		
2006	6,914,776,651.00	9%	
2007	7,458,702,793.00	8%	↑
2008	8,978,599,921.00	20%	↑
2009	9,304,951,608.00	4%	↑
2010	9,549,963,905.00	3%	↑
2011	10,210,266,797.00	7%	↑
2012	10,987,231,607.00	8%	↑
2013	11,948,011,682.00	9%	↑
2014	12,381,688,301.00	4%	↑
2015	13,398,337,841.00	8%	↑

Tabla 20. Presupuesto anual del Poder Legislativo (Elaboración del autor con base en información del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de los años 2005 al 2015).<sup>93</sup>

---

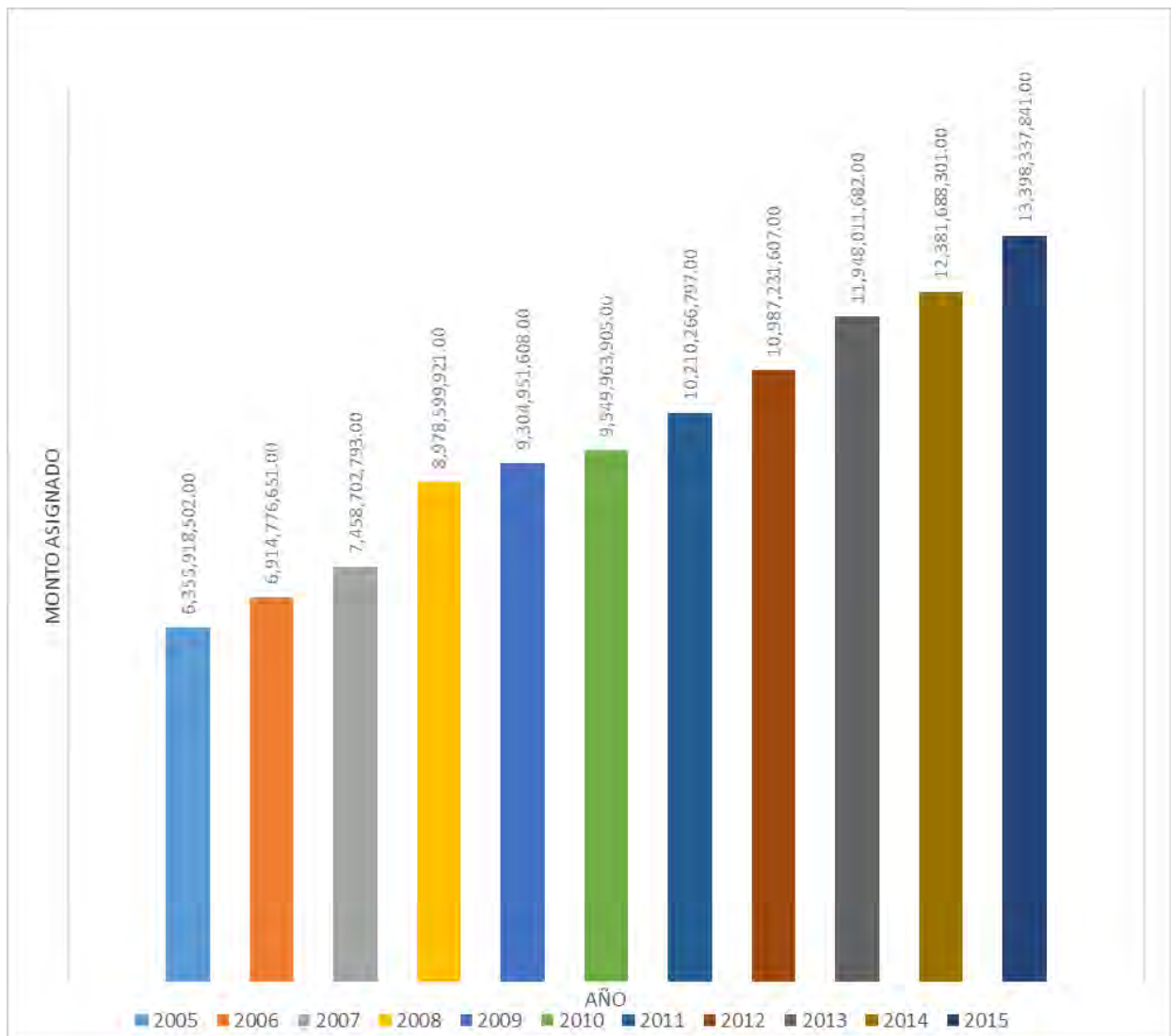
<sup>93</sup>Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de los años 2005 al 2015. Cámara de Diputados, 18 de septiembre de 2015. Anexo 1.



Al hacer una comparación del año anterior con el siguiente podemos distinguir un aumento porcentual moderado, sin embargo, al hacer el análisis del año 2005 contra el 2015 tenemos un incremento en su presupuesto de más del 100%.

Como hemos expuesto en líneas anteriores, una de las facultades que tiene la Cámara de Diputados es asignar su propio gasto, por lo tanto, la falta de resultados y opacidad en sus egresos, no es una condición importante para rendir cuentas, ya que ellos controlan su presupuesto año tras año sin consecuencia alguna.

Es por ello que los datos objetivos nos arrojan un Poder Legislativo que no conoce la austeridad y que generalmente programan su gasto público de miles de millones de pesos en relación a una abundancia que el resto del país desconoce.



Gráfica 1. Presupuesto anual del Poder Legislativo (Elaboración del autor con base en información del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de los años 2005 al 2015).

El análisis toma en cuenta el monto total que recibe el Poder Legislativo sin dividir los presupuestos que se asignan a la Cámara de Diputados, a la Cámara de Senadores y a la Auditoría Superior de la Federación, mientras nuestra gráfica nos muestra de manera visual los incrementos al presupuesto del Poder Legislativo.

Al entrar en funciones la Legislatura LXIII de la Cámara de Diputados el primero de septiembre de 2015, se hizo un pacto de austeridad, sin embargo, en este corto tiempo no han cumplido con su encomienda, al exhibir un aumento de su presupuesto

En síntesis, la percepción del abuso del gasto dentro del Poder Legislativo arroja un llamado a exigir la transparencia y rendición de cuentas, en razón de los miles de millones de pesos que se adjudican sin percibir resultados de su trabajo.

#### 4.1. Presupuesto asignado al pago de salarios de los legisladores.

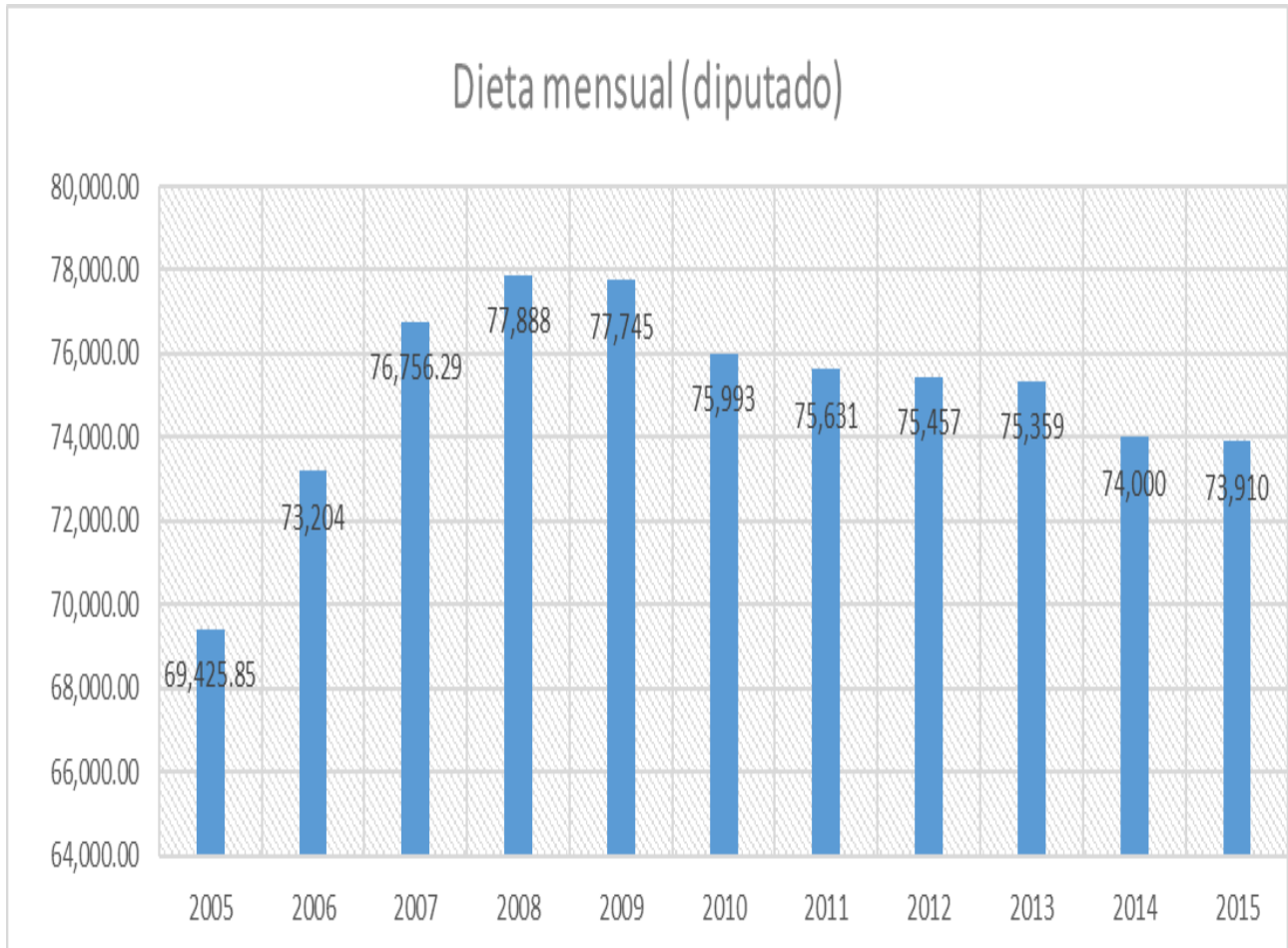
Acotando el tema de los egresos es necesario conocer las percepciones de los diputados y senadores, para contrastar si es igual su percepción salarial con la de su desempeño en el trabajo legislativo.

##### 4.1.1. Percepciones de los diputados.

Consultamos el Manual que regula las remuneraciones para los Diputados Federales, Servidores Públicos de Mando y Homólogos de la Cámara de Diputados de los ejercicios fiscales del 2005 al 2015 obteniendo los siguientes resultados:

<b>Costo de un diputado (cantidades en miles de pesos M.N.)</b>						
<b>Año</b>	<b>Dieta mensual</b>	<b>Asistencia Legislativa</b>	<b>Atención ciudadana</b>	<b>Suma mensual</b>	<b>Suma anual</b>	<b>Numeral en el manual.</b>
<b>2005</b>	\$69,425.85	\$25,000	\$25,660	\$120,085.85	\$1,441,030	Segundo
<b>2006</b>	\$73,204	\$26,025	\$26,712	\$125,941.00	\$1,511,292	Segundo
<b>2007</b>	\$76,756.29	\$26,950	\$27,665	\$131,371.29	\$1,576,455	Segundo
<b>2008</b>	\$77,888	\$45,786	\$28,722	\$152,396	\$1,828,752	6 y 6.1
<b>2009</b>	\$77,745	\$45,786	\$28,722	\$152,253	\$1,827,036	6 y 6.1
<b>2010</b>	\$75,993	\$45,786	\$28,722	150,501	\$1,806,012	6 y 6.1
<b>2011</b>	\$75,631	\$45,786	\$28,722	\$150,139	\$1,801,668	6 y 6.1
<b>2012</b>	\$75,457	\$45,786	\$28,722	\$149,965	\$1,799,580	6 y 6.1
<b>2013</b>	\$75,359	\$45,786	\$28,722	\$149,867	\$1,798,404	6 y 6.1
<b>2014</b>	\$74,000	\$45,786	\$28,722	\$148,508	\$1,782,096	6 y 6.1
<b>2015</b>	\$73,910	\$45,786	\$28,722	\$148,418	\$1,781,016	6 y 6.1

Tabla 21. Costo de un diputado en México. (Elaboración del autor con base en información del Manual que regula las remuneraciones para los Diputados Federales, Servidores Públicos de Mando y Homólogos de la Cámara de Diputados de los ejercicios fiscales de los años 2005 al 2015.)



Gráfica 2. Dieta Mensual (diputado). (Elaboración del autor con base en información del Manual que regula las remuneraciones para los Diputados Federales, Servidores Públicos de Mando y Homólogos de la Cámara de Diputados de los ejercicios fiscales de los años 2005 al 2015.)

Si confrontamos la tabla con la gráfica podemos interpretar que es lo que gana un diputado porque tanto la asistencia legislativa y atención ciudadana deberían ser utilizados para esos rubros.

Sin embargo, las cifras presentadas no toman en cuenta las distintas prestaciones con las que cuentan los diputados contemplados en el mismo manual, se ha observado que de 2008 a 2015 presentan la misma información:

Prestaciones de los diputados (6.3)		
Seguro de gastos médicos mayores (6.3.1)	Fondo de ahorro (6.3.3)	Gastos funerarios por fallecimientos de sus beneficiarios. (6.3.5)
La suma asegurada básica tiene un rango de hasta 1500 salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal	Consiste en la aportación institucional de hasta un 12% de la dieta bruta mensual en función de la aportación del legislador.	La Cámara reembolsara a los diputados el importe equivalente de hasta un mes de dieta (siempre y cuando sean progenitores, cónyuge o hijos)
Gratificación de fin de año (6.3.2.)	Seguro colectivo de vida (6.3.4.)	
Reciben una cantidad equivalente a 40 días de dieta.	Es un beneficio que se otorga a los diputados que tiene por objeto cubrir los siniestros de fallecimiento o de incapacidad total o permanente	

Tabla 22. Prestaciones adicionales de los diputados (Elaboración del autor con base en información del Manual que regula las remuneraciones para los Diputados Federales, Servidores Públicos de Mando y Homólogos de la Cámara de Diputados de los ejercicios fiscales de los años 2005 al 2015.)

Una de las primeras observaciones que se hace al manual es que el uso del dinero por concepto de “Asistencia Legislativa” y “Atención Ciudadana” es usado de forma discrecional por los diputados, debido a que no se cuenta con un informe pormenorizado y justificado del destino y uso real del dinero. No obstante debería ser una obligación de los legisladores hacer un informe justificado de los gastos y en caso de remantes promover su devolución. Con un inexistente sistema de rendición de cuentas es imposible conocer esta información.

La segunda observación es que para cumplir las cifras presentadas el diputado debió tener el 100% de asistencias a las comparecencias en el caso de la dieta mensual.

Otra reflexión es que los diputados pueden obtener mayores ingresos si son presidentes de la Cámara o por percepciones extraordinarias que ellos mismos se asignan por un medio discrecional.

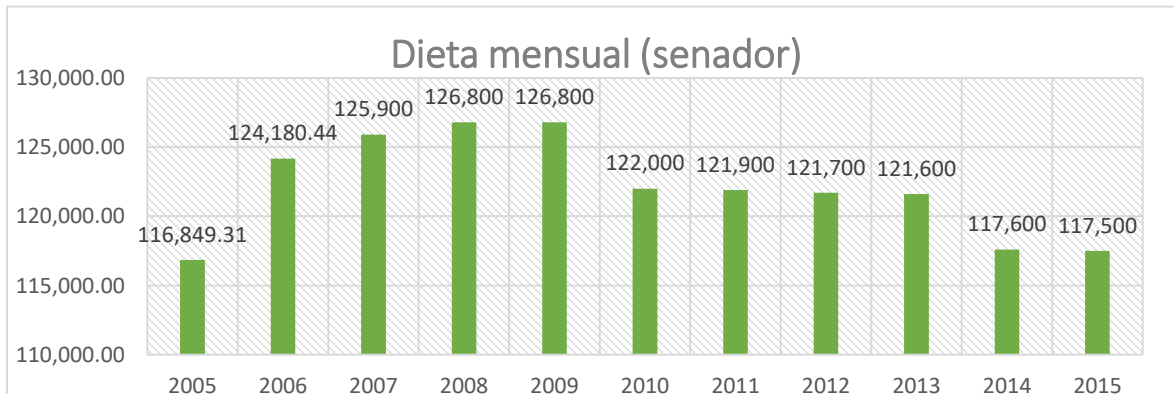
#### 4.1.2. Percepción de los senadores.

En la investigación se consultó la página del Senado de la República, sin embargo, no cuentan con dicha información de años anteriores, con lo cual comprobamos que existe opacidad respecto a este tópico entre otros temas.

Por lo tanto, se obtuvieron los datos de la dirección electrónica del Diario Oficial de la Federación en el Manual de percepciones de los senadores y servidores públicos de mando, recabando las siguientes cifras:

<b>Costo de un senador (cantidades en miles de pesos M.N.)</b>				
<b>Año</b>	<b>Dieta mensual</b>	<b>Suma anual</b>	<b>Numeral en el manual.</b>	<b>observaciones</b>
<b>2005</b>	\$116,849.31	\$1,402,191.72	Transitorios Anexo I	Del 2005 al 2009 se encuentra la información en el "Manual de percepciones de los servidores públicos de mando"
<b>2006</b>	\$124,180.44	\$1,490,165.28	Transitorios Anexo I	
<b>2007</b>	\$125,900	\$1,510,800	Transitorios Anexo I	
<b>2008</b>	\$126,800	\$1,521,600	Transitorios Anexo I	
<b>2009</b>	\$126,800	\$1,521,600	Transitorios Anexo I	
<b>2010</b>	\$122,000	\$1,464,000	Transitorios Anexo I	
<b>2011</b>	\$121,900	\$1,462,800	Transitorios Anexo I	En fecha 09/03/2011 se hace aclaración de la cifra correcta
<b>2012</b>	\$121,700	\$1,460,400	Transitorios Anexo I	
<b>2013</b>	\$121,600	\$1,459,200	Transitorios Anexo I	
<b>2014</b>	\$117,600	\$1,411,200	Transitorios Anexo I	
<b>2015</b>	\$117,500	\$1,410,000	Transitorios Anexo I	

Tabla 23. Costo de un senador. (Elaboración del autor con base en información del Manual de percepciones de los senadores y servidores públicos de mando del año 2005 al 2015).



Gráfica 3. Comparación de la dieta mensual de los senadores en 10 años. (Elaboración del autor con base en información del Manual de percepciones de los senadores y servidores públicos de mando del año 2005 al 2015).

Sin embargo, las cifras presentadas no toman en cuenta las distintas prestaciones con las que cuentan los senadores contemplados en el mismo manual:

SEGUROS	ECONÓMICAS	INHERENTES AL PUESTO
<p><b>SEGURO DE VIDA INSTITUCIONAL:</b> 40 meses de dieta bruta.</p> <p><b>SEGURO DE GASTOS MÉDICOS MAYORES:</b> 1500 salarios mínimos generales mensuales del D.F.</p> <p><b>SEGURO DE SEPARACIÓN INDIVIDUALIZADO:</b> Es un beneficio colateral del seguro de vida institucional y se constituye con aportaciones voluntarias del 10% de la dieta por parte de los Senadores y por un tanto igual del Organismo Legislativo incluyendo el ISR correspondiente.</p>	<p><b>GRATIFICACIÓN DE FIN DE AÑO:</b> 40 días de la dieta.</p>	<p>Apoyos para traslado, asistencia legislativa y atención ciudadana.</p>
<b>SEGURIDAD SOCIAL</b>		
ISSSTE, FOVISSTE, SAR		

Tabla 24. Prestaciones adicionales (Elaboración del autor con base en información del Manual de percepciones de los senadores y servidores públicos de mando del año 2005 al 2015).

Es evidente que las percepciones de las Cámaras tanto de diputados y senadores, representan un costo elevado en el gasto público del país, apoyados en esta aseveración se robustece nuestro dicho consultando a María Amparo Casar Pérez donde compara



los ingresos de los diputados mexicanos con otros países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.

En la tabla, la investigadora muestra que México es el segundo país en el que mejores percepciones tienen sus legisladores anualmente, siendo comparado con los demás miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. (OCDE), pero el estudio solo compara a los diputados debido a que en algunos países existen un sistema unicameral.

Sin embargo, el estudio arroja un resultado de gran impacto donde los diputados mexicanos reciben una dieta 124 veces superior al sueldo mínimo en contraste con los diputados suizos que es de 1.2 veces superior al sueldo mínimo.

La muestra representa una exhibición de la desigualdad que existe entre la población y sus servidores públicos en materia de salarios en México.

Miembros OCDE	Dieta Cámara Baja USD PPA	PIB Per Cápita USD Nominal PPA (OCDE 2012)	Sueldo Mínimo Anual USD Nominal PPA (OCDE 2013)	Ingreso en Hogares (USD)	GINI (OCDE 2012)	Relación Dieta / PIB Per Cápita	Relación Dieta / Ingreso Hogares	Relación Dieta / Sueldo Mínimo	Satisfacción de vida (prom)
México*	\$213.600	\$17.019	\$1.722	\$12,850	0,466	12,55	16.62	124,04	7.4
Chile	\$252.505	\$21.486	\$6.268	\$13,762	0,501	11,8	18.35	40,3	6.6
Italia	\$173.488	\$34.141	\$8.235	\$24,724	0,319	5,1	7.02	21,1	6
Japón	\$140.263	\$35.482	\$10.310	\$25,066	0,336	4,0	5.60	13,6	6
Turquía	\$115.116	\$18.328	\$8.977	\$13,794	0,411	6,3	8.35	12,8	4.9
Estados Unidos	\$174.000	\$51.689	\$14.798	\$39,531	0,380	3,4	4.40	11,8	7
Estonia	\$66.808	\$24.260	\$5.975	\$14,382	0,319	2,8	4.65	11,2	5.4
Polonia	\$100.141	\$22.782	\$9.850	\$16,234	0,305	4,4	6.17	10,2	5.7
Grecia	\$96.664	\$25.987	\$9.478	\$19,095	0,337	3,7	5.06	10,2	4.7
Corea del Sur	\$139.535	\$30.011	\$14.143	\$18,035	0,310	4,6	7.74	9,9	6
Israel	\$109.209	\$31.364	\$11.857	\$20,434	0,376	3,5	5.34	9,2	7.1
Canadá	\$122.555	\$42.114	\$16.332	\$30,212	0,320	2,9	4.06	7,5	7.6
Austria	\$120.066	\$44.141	\$16.025	\$29,256	0,267	2,7	4.10	7,5	7.5
República Checa	\$48.421	\$27.527	\$6.545	\$17,262	0,256	1,8	2.81	7,4	6.7
Australia	\$124.735	\$44.407	\$20.179	\$31,197	0,334	2,8	4.00	6,2	7.4
Eslovaquia	\$42.284	\$25.848	\$7.015	\$17,228	0,261	1,6	2.45	6,0	5.9
Bélgica	\$120.680	\$40.838	\$20.799	\$27,811	0,262	3,0	4.34	5,8	7.1
Portugal	\$56.336	\$25.802	\$9.722	\$18,806	0,344	2,2	3.00	5,8	5.2
Alemania	\$123.432	\$41.923	\$21.896	\$30,721	0,286	2,9	4.02	5,6	7
Reino Unido	\$90.134	\$35.471	\$16.385	\$25,828	0,341	2,5	3.49	5,5	6.9
Nueva Zelanda	\$97.502	\$32.888	\$17.924	\$21,773	0,317	3,0	4.48	5,4	7.3
Holanda	\$110.174	\$43.348	\$21.359	\$25,697	0,288	2,5	4.29	5,2	7.4
Eslovenia	\$71.047	\$28.842	\$13.681	\$19,692	0,246	2,5	3.61	5,2	6
Francia	\$99.108	\$36.933	\$19.347	\$29,322	0,303	2,7	3.38	5,1	6.7
Irlanda	\$95.817	\$43.803	\$18.734	\$23,721	0,331	2,2	4.04	5,1	6.8
España	\$57.485	\$32.559	\$11.592	\$22,799	0,338	1,8	2.52	5,0	6.2
Finlandia	\$79.083	\$39.160	\$17.089	\$26,904	0,260	2,0	2.94	4,6	7.4
Hungría	\$32.366	\$22.635	\$8.148	\$15,240	0,272	1,4	2.12	4,0	4.9
Luxemburgo	\$81.099	\$89.417	\$22.128	\$35,635	0,270	0,9	2.28	3,7	7.1
Suecia	\$80.692	\$42.865	\$23.495	\$27,546	0,269	1,9	2.93	3,4	7.4
Dinamarca	\$79.482	\$42.787	\$23.200	\$25,172	0,252	1,9	3.16	3,4	7.6
Noruega	\$86.330	\$66.135	\$28.079	\$32,093	0,249	1,3	2.69	3,1	7.7
Islandia	\$55.159	\$39.117	\$23.184	\$22,415	0,244	1,4	2.46	2,4	7.5
Suiza	\$37.858	\$53.641	\$32.350	\$30,745	0,298	0,7	1.23	1,2	7.8

\*La dieta de la Cámara Baja en México fue estimada por la investigadora del CIDE María Amparo Casas Pérez y corresponde a la totalidad de sus ingresos en 2011.

Tabla 25 <sup>94</sup> Costo anual de los diputados en el mundo (cifras en miles de dólares)

Nuestro cuestionamiento al respecto son las percepciones tan desmedidas de los legisladores mexicanos donde no conocen la medida y la austeridad en su salario, dado las comparaciones con países desarrollados los salarios de sus legisladores están por debajo de México, esto es una prueba que la sociedad debe exigir la austeridad en sus gobernantes.

Otro aspecto importante que debemos analizar es el periodo de sesiones de los legisladores para esto debemos comparar una vez más a México con otras legislaturas. Sin embargo, México tiene dos periodos ordinarios contemplados en los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el primero es del 1 de septiembre al 15 de diciembre y el segundo periodo abarca del 1 de febrero al 30 de abril.

<b>País</b>	<b>Días</b>
<b>México</b>	195
<b>Argentina</b>	275
<b>Brasil</b>	310
<b>Venezuela</b>	313
<b>Chile</b>	337

Tabla 26. Periodo de sesiones comparación con otros países en Latinoamérica. <sup>95</sup>

---

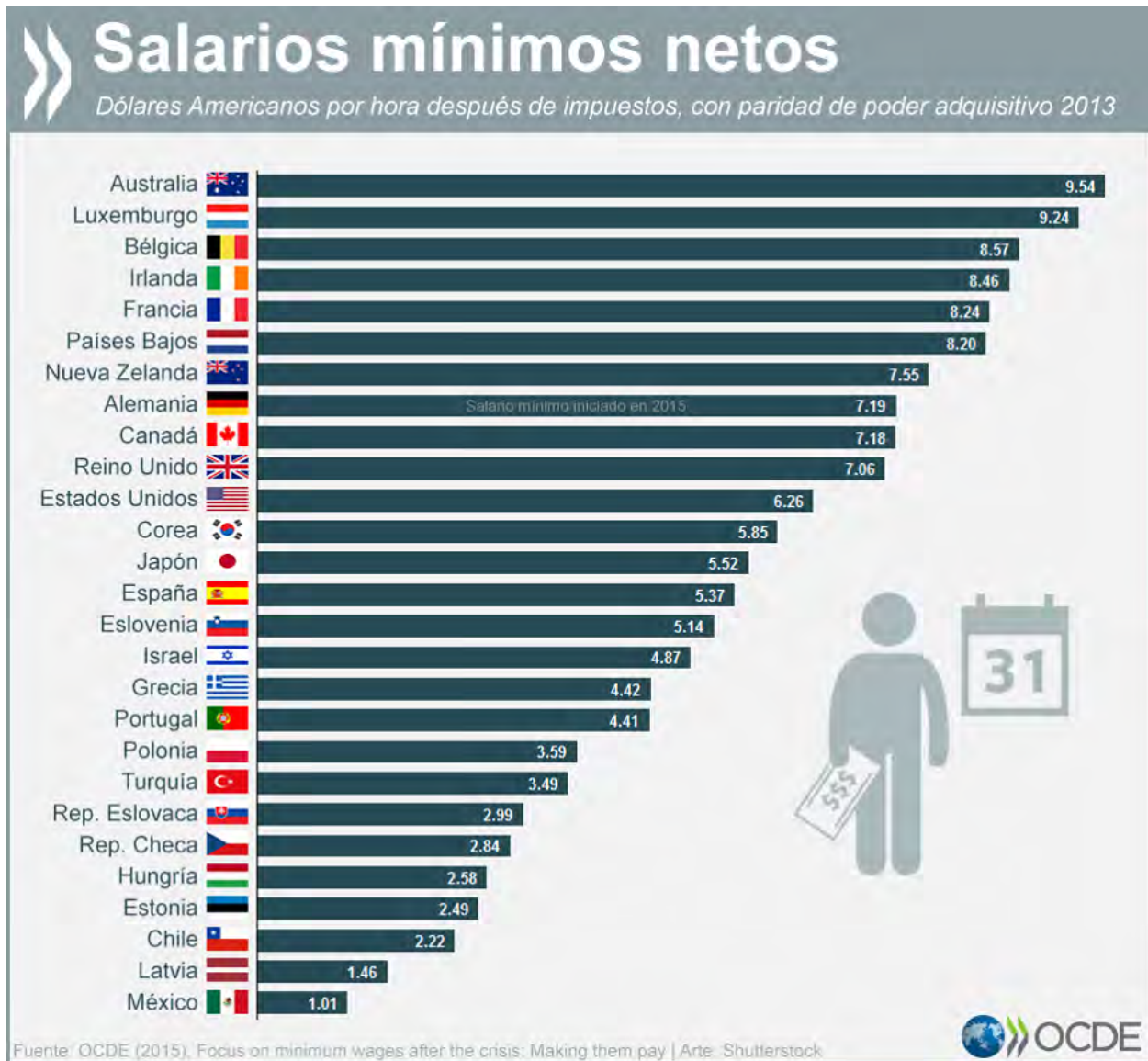
<sup>94</sup>Ameth Emmanuel, *“Diputados mexicanos: con los sueldos más indignantes en países OCDE”*, Forbes, México, 20 de julio de 2015, (En sección: Economía y Finanzas), <http://www.forbes.com.mx/diputados-mexicanos-con-los-sueldos-mas-indignantes-en-paises-ocde/>

<sup>95</sup> Casar, María Amparo, *¿Cómo y cuánto gasta la Cámara de Diputados?*, El Uso y Abuso de los recursos públicos, México, CIDE, 2011, cuaderno de debate núm. 8, p.17.



A pesar de ser los legisladores mexicanos unos de los mejores pagados en contraste son los que tienen menos días de trabajo en periodos de sesiones comparados con otros países.

Por el contrario, los trabajadores mexicanos cuentan con el peor salario mínimo y prestaciones laborales de los países del OCDE en el que México es miembro como lo demuestra la siguiente gráfica:



#### Gráfica 4<sup>96</sup> Salarios mínimos netos.

Mientras que las políticas públicas de otras naciones han promovido el pago de salarios mínimos por hora, en México se paga por día, es por eso que la brecha de desigualdad aumenta exponencialmente cuando se comparan los salarios de los legisladores con los ciudadanos que reciben un salario mínimo al día.

Las excesivas prestaciones de los legisladores contra la realidad de la economía de millones de mexicanos, obliga a que los diputados y senadores se sometan a una rendición de cuentas en el uso y destino del dinero con su justificación, dado que hasta el momento su uso es de forma discrecional y se desconoce en concreto el total de sus ingresos.

En este punto podemos confrontar los datos obtenidos donde observamos que los legisladores mexicanos son de los mejor pagados en países OCDE, pero al mismo tiempo sus legislaturas son las que menos periodos de sesiones tiene cuando se le compara con otros países de América Latina.

Es de suma importancia recalcar, la desigualdad entre los ciudadanos y los legisladores en temas laborales y de salarios, en el que estos últimos no promueven una política de austeridad y gasto responsable porque no están obligados a rendir cuentas lo que deriva en un gasto año con año irresponsable por no existir sanciones y ejecución de estas.

En resumen, se han analizado el presupuesto del Poder Legislativo y los salarios que perciben los legisladores en el que se distingue que sus percepciones no van a la par con una política de transparencia y se fomenta la opacidad dentro del recinto legislativo.

#### 4.2. Desempeño de los legisladores.

El estudio sobre el trabajo legislativo de los diputados y senadores es casi inexistente salvo datos estadísticos que proporciona el Sistema de Información Legislativa. No

---

<sup>96</sup> OCDE en Español, “Salarios mínimos netos”, <https://www.facebook.com/OCDEenEspañol/photos/a.10150159990311465.296565.33827916464/10153230460561465/?type=3&theater> fecha de consulta 30 de enero de 2017.

obstante, esa información es estéril, debido a que sólo es utilizada para generar reportes burocráticos, pero no tiene ninguna otra consecuencia, como medir el desempeño y asistencia de los legisladores, conseguir una evaluación objetiva de cada uno de ellos y de forma colectiva.

Por lo tanto, intentamos demostrar que al recabar los datos del Sistema de Información Legislativa se puede conocer el perfil, grado de estudios, experiencia legislativa, asistencia a las sesiones y trabajo en comisiones, con el fin de evaluar y sancionar a los legisladores que incumplen sus obligaciones.

Esto puede servir para difundir entre los ciudadanos los buenos y malos elementos dentro de la Legislatura en turno, para reclamar a los diputados y senadores un mejor trabajo legislativo.

Conforme a los datos que generan las propias cámaras podemos iniciar un análisis en donde de manera cuantitativa, señalemos la eficacia en su trabajo legislativo.

Es cierto que las tareas encomendadas al Congreso y a sus miembros no pueden compararse a los de una empresa que genera algún producto o servicio, pero tampoco podemos negar que la falta de una evaluación, ha convertido al Congreso en un recinto fuera de la legalidad en el que permean los conflictos de intereses, corrupción e impunidad.

En consecuencia, al proponer un ejercicio estadístico con información del propio Poder Legislativo, podemos demostrar de manera objetiva, si se percibe o no trabajo legislativo.

#### 4.2.1. Iniciativas presentadas.

Una de las facultades más importantes de los legisladores es hacer un análisis de nuestra legislación al proponer iniciativas de ley que resuelvan conflictos dentro de nuestro país.

El artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, muestra los requisitos para presentar iniciativas de ley, al trasladarlo a la práctica, se tomó una muestra del trabajo de los legisladores con iniciativas presentadas en el Senado la República y la Cámara de Diputados en los periodos de las LX y LXI Legislaturas del año 2009 y 2012.

Con el objetivo de comparar la calidad de sus iniciativas contra el número de leyes aprobadas, aclarando que el que se apruebe o no una ley depende de muchos factores, la mayoría de los casos es que se presentan iniciativas por el simple hecho de hacerlo, otro de los casos es que aunque una iniciativa de ley presente una metodología e investigación donde compruebe que puede resolver o mejorar una norma no sea apoyada por la mayoría de las Cámaras porque no pertenece a los intereses de los partidos.



Gráfica 5. Comparación de iniciativas presentadas y aprobadas por el Senado de la República<sup>97</sup>



<sup>97</sup> Mata Estrada, Gerson (coord.), "Reporte legislativo", México, núm. tres, LXI Legislatura (2009-2012) de 2012, p16. <http://integralia.com.mx/content/publicaciones/007/RL3.pdf>

Gráfica 6. Comparación de iniciativas presentadas y aprobadas en la Cámara de Diputados.<sup>98</sup>

No obstante que las iniciativas presentadas por los senadores y diputados en las Legislaturas LX y LXI parecen altas, contrastan con su nivel de aprobación que es bajo, en síntesis, el presentar iniciativas por el simple hecho de hacerlo trae como consecuencia una percepción negativa del trabajo de los legisladores, además que genera altas cargas de trabajo para las comisiones, se debe aclarar que también el análisis es limitado debido a que no se puede medir los beneficios o conflictos que generan las leyes aprobadas.

#### 4.2.2. Nivel de escolaridad que tienen los legisladores.

Asimismo, el grado de estudios de los legisladores no es limitante para acceder a estos puestos de elección popular de acuerdo a los requisitos constitucionales, sin embargo, en las siguientes tablas se observa que pocos legisladores tienen bajos niveles de estudio, en teoría al contar las Cámaras con una mayoría de integrantes con estudios profesionales y de posgrado, debería reflejarse un alto desempeño, pero esto no sucede como se percibe en las estadísticas de iniciativas de ley aprobadas.

Último grado de estudios de los senadores  
LXII Legislatura (2012-2015)

Nivel educativo	Legislatura	
	LXI (2009-2012)	LXII (2012-2015)
Doctorado	7	9
Maestría	18	40
Licenciatura	82	61
Pasante / Licenciatura tronca	4	10
Otro	12	7
Total	123*	127**

---

<sup>98</sup> Ídem.

Tablas 27. Último grado de estudios de los senadores<sup>99</sup>

Último grado de estudios de los diputados  
LXII Legislatura (2012-2015)

Nivel educativo	Legislatura	
	LXI (2009-2012)	LXII (2012-2015)
Doctorado	25	16
Maestría	102	102
Licenciatura	273	276
Pasante / Licenciatura trunca	38	18
Otro	53	29
Total	491*	441**

Tablas 28. Último grado de estudios de los diputados.<sup>100</sup>

Por lo tanto, estos resultados comprobarían que no se necesita un determinado nivel de estudios para ser candidato a un puesto de elección popular, pero en la práctica sólo ocupan los puestos personas con un nivel de estudios alto, esto provoca que sea una pequeña elite que se beneficie al ser representante de los ciudadanos o que sea elegido por medio del principio de representación proporcional.

### 4.3. Experiencia legislativa.

Se entenderá por experiencia legislativa, a los legisladores que hayan ocupado en legislaturas pasadas un cargo de senador o diputado, en ese orden de ideas tomaremos el ejemplo de la Legislatura LXII, sin embargo, el que permanezcan años dentro del

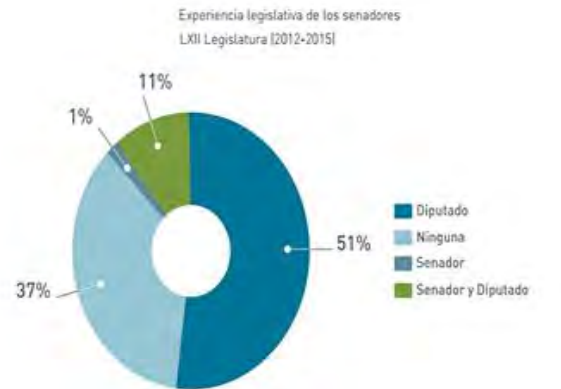
---

<sup>99</sup> Mata Estrada, Gerson (coord.), “Reporte legislativo”, México, núm. cuatro, septiembre-diciembre de 2012, p.45.

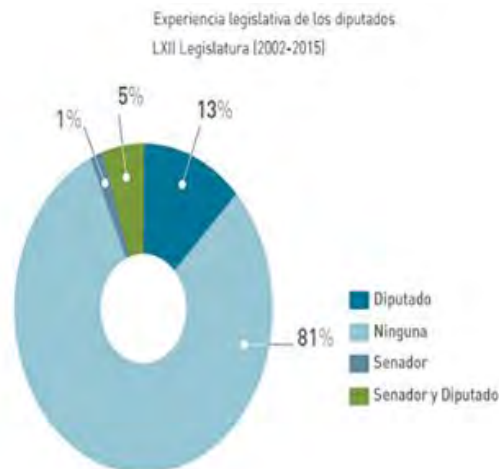
<http://integralia.com.mx/content/publicaciones/008/RL4.pdf>

<sup>100</sup> Ibídem, p. 46.

Congreso como representantes populares no garantiza que obtengan conocimientos del proceso legislativo y resolución de políticas públicas por la inexistencia de evaluaciones para comprobar los conocimientos adquiridos.



Gráfica 7. Experiencia legislativa de los senadores LXII Legislatura. <sup>101</sup>



Gráfica. 8. Experiencia legislativa de los diputados LXII Legislatura. <sup>102</sup>

En la Cámara de Senadores la experiencia de los legisladores resultó ser del 51% como diputados, esto parecería un caso favorable, pero en nuestro estudio consideramos que no lo es, ya que no hay indicador para evaluar dicha experiencia.

<sup>101</sup> *Ibidem.* p. 48.

<sup>102</sup> *Ídem.*

En el caso de los diputados el 81% menciona que no tienen ninguna experiencia, esto podría indicar que estos legisladores tendrían que iniciar cursos para entender la técnica legislativa, solicitar ayuda de algún asesor en el proceso legislativo para no quedar rezagado y poder responder ante las obligaciones que adquirió.

Por lo tanto, los ciudadanos al conocer esta información pueden presionar a sus representantes para que obtengan una profesionalización en los temas que le competen durante el periodo que dure en la legislatura.

Algunas de las consecuencias por las que los legisladores obtienen esa experiencia legislativa es porque su propio partido los nombra por vía plurinominal, esto trae como consecuencia negarles a los ciudadanos premiar a los diputados o senadores que tienen un buen desempeño con un nuevo periodo o por un mal desempeño negar otro periodo.

El caso de Carlos Romero Deschamps donde acumula tres décadas de experiencia legislativa por vía plurinominal como senador y diputado, fue documentado en el 2014 como un legislador que presentaba por primera vez una iniciativa de ley<sup>103</sup> después de tantos años, por lo tanto, es una forma de denunciar a estos malos elementos, pero también puede servir para negar que ocupen puestos de elección popular por un mal desempeño.

En resumen, con el ejemplo antes mencionado el que los legisladores cuenten con experiencia legislativa no garantiza que conozcan los procedimientos legislativos, que presenten iniciativas de ley o que resuelvan las problemáticas que se les asignen de acuerdo a sus facultades, sin embargo, también existen ejemplos de legisladores que exhiben un verdadero trabajo legislativo, pero por no contar con la difusión de ese trabajo no tienen la oportunidad de aspirar a un nuevo periodo.

---

<sup>103</sup> Ureste, Manuel, Después de 35 años, *“Romero Deschamps presenta primera propuesta como legislador del PRI”*, *Animal Político*, México, 12 de septiembre de 2014. <http://www.animalpolitico.com/2014/09/después-de-35-años-romero-deschamps-presenta-propuesta-como-legislador-del-pri/>



Es por ello que la experiencia legislativa debe entenderse desde nuestro punto de vista como la permanencia de un servidor público en un puesto de elección popular u otros cargos que debería traer como consecuencia conocimientos en el encargo, pero no es garantía que suceda, por lo tanto, documentar la permanencia de un legislador no influye en nada que obtenga conocimientos para el desempeño de su de sus tareas públicas.

#### 4.4 Asistencia legislativa.

El medir la asistencia a secesiones por parte de los legisladores es parte vital del trabajo legislativo porque su ausencia injustificada tiene consecuencias, en su marco legal constitucional, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, entre otras, como descontar la parte proporcional del día en que no se presente de su dieta mensual hasta sustituir al legislador por su suplente de forma permanente.

No obstante en LXII legislatura se puede apreciar que conociendo que existen sanciones por faltar a los periodos de sesiones, algunos legisladores hacían caso omiso sin consecuencia alguna un ejemplo negativo es una vez más el senador Carlos Romero Deschamps.

Senadores con menor presencia en las sesiones  
Primer Periodo Ordinario de la LXII Legislatura (septiembre - diciembre 2012)

Número	Nombre	Partido	% Presencia
1	Joel Ayala Almeida	PRI	59.5
2	Mónica Tzasna Arriola Gordillo	PANAL	67.6
3	Martha Elena García Gómez	PAN	75.7
4	Luz María Beristain Navarrete	PRD	78.4
5	Ismael Hernández Deras	PRI	81.1
6	Gabriela Cuevas Barrón	PAN	81.1
7	Juana Leticia Herrera Ale	PRI	83.8
8	Carlos Romero Deschamps	PRI	83.8
9	Sofío Ramírez Hernández	PRD	83.8
10	Ninfa Salinas Sada	PVEM	83.8

Tabla 29. Senadores con menor presencia en las sesiones Primer periodo de la LXII Legislatura.<sup>104</sup>

Diputados con menor presencia en las sesiones  
Primer Periodo Ordinario de la LXII Legislatura (septiembre - diciembre 2012)

Número	Nombre	Partido	% Presencia
1	Victor Manuel Bautista López	PRD	61.5
2	Simón Valanci Buzali	PRI	71.8
3	Catalino Duarte Ortuño	PRD	71.8
4	Julio César Moreno Rivera	PRD	71.8
5	Lorena Méndez Denis	PRD	74.4
6	María Fernanda Romero Lozano	PRD	74.4
7	Antonio Sansores Sastré	PRD	74.4
8	José Soto Martínez	MC	74.4
9	Hugo Mauricio Pérez Anzueto	PRI	76.9
10	María de Lourdes Amaya Reyes	PRD	76.9
11	Verónica García Reyes	PRD	76.9

Tabla 30. Diputados con menor presencia en las sesiones primer periodo ordinario de la LXII Legislatura.<sup>105</sup>

La ausencia del legislador a sus funciones puede resultar en sanciones administrativas o hasta perder su curul, las tablas anteriores mostraron un comportamiento reiterado a faltar dado que no cumplen con el 100% de asistencias, pero no encontramos datos de sanción por dicha conducta, lo que nos hace pensar que no se sanciona.

<sup>104</sup> Mata Estrada, Gerson (coord.), "Reporte", núm. Cuatro, *cit*, p.50.

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 51.

Debemos aclarar que las ausencias tienen causas de justificación por lo que algunos legisladores han encontrado la solución para evitar descuentos, a continuación, enunciaremos los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que advierten de estos comportamientos.

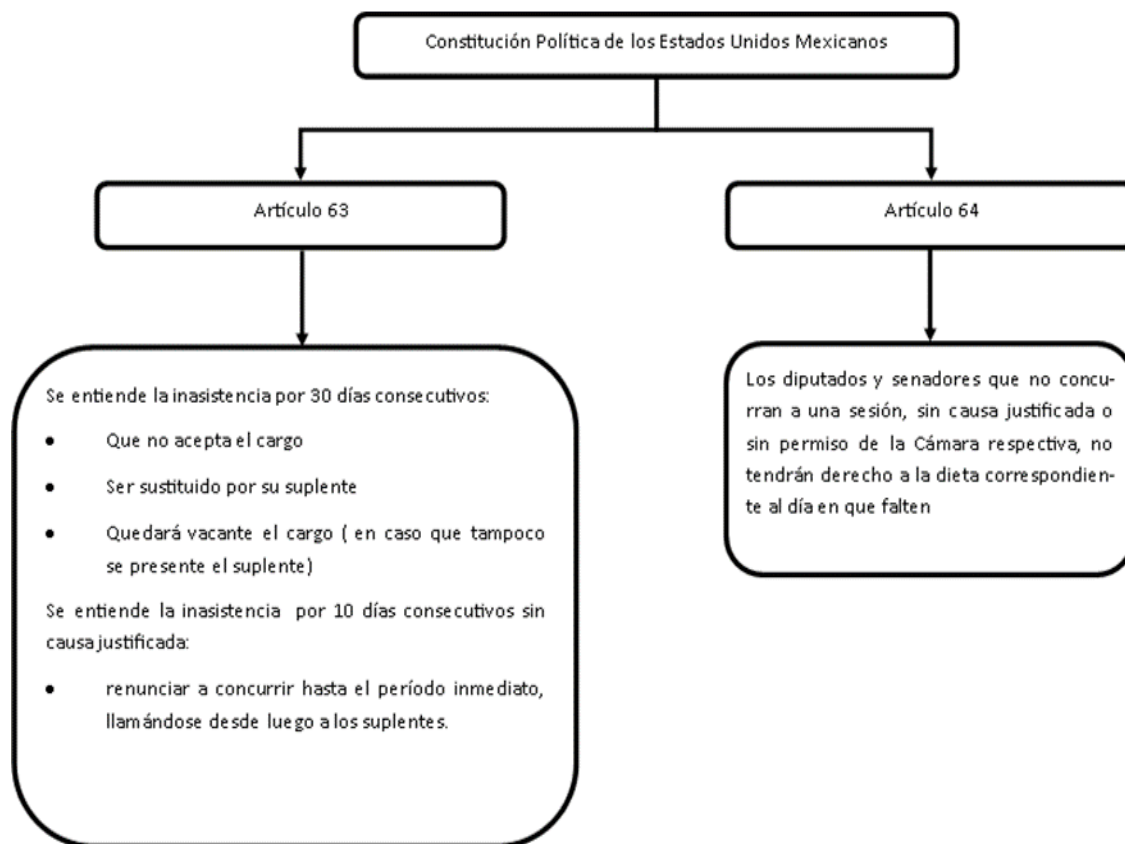


Figura 13. Causas de inasistencia por parte de los legisladores (Elaboración del autor con base en información de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.)

El artículo 64 sanciona a los legisladores faltistas al negarles su derecho a la dieta por cada día de inasistencia, por lo cual creemos que es útil llevar un control de asistencia para negarles su dieta por inasistencia injustificadas, no obstante, como lo hemos recalado, la opacidad que llevan las dos cámaras no permite saber si se cumple con estas disposiciones.

Se ha comprobado la presencia real de un control de esta parte de sus obligaciones, inclusive que existen sanciones por inasistencia al menos en el marco CPEUM.

Por lo tanto, hemos documentado algunas omisiones dentro de la práctica parlamentaria: A través de una nota del diario El universal donde se le proporciona un reporte de La Dirección General de Finanzas de la Cámara Baja donde menciona que los descuentos por inasistencias sin justificar no se aplicaron en dos años de la 61 Legislatura en los periodos de septiembre de 2009 a abril de 2010.<sup>106</sup>

Evasión de descuento por inasistencia de legisladores	
senadores (LXII Legislatura)	diputados (LXIII Legislatura)
Utilizan justificantes Han presentado 188 justificantes en el periodo del 2 septiembre al 15 de diciembre de 2015	Utilizan permisos Se han solicitado 618 permisos
Por cada inasistencia se tendría que hacer el descuento de \$5714.00 pesos	Por cada inasistencia se tendría que hacer el descuento de \$2,460.00 pesos

Tabla 31. Evasión de descuento por inasistencia de legisladores.<sup>107</sup>

Las omisiones que hemos documentado nos hacen reflexionar de la importancia que tendría implementar la rendición de cuentas en el Poder Legislativo dado su marco legal es aplicado de forma discrecional y que los legisladores han encontrado lagunas legales para evitar descuentos por inasistencias.

#### **4.5. Violaciones constitucionales del Poder Legislativo.**

Los legisladores están obligados a dar cumplimiento a las leyes y respetarlas, pero ellos son los primeros en violar la ley al no respetar los plazos establecidos por ellos mismos.

---

<sup>106</sup> Arvizu, Juan, “Reporte: la 61 Legislatura sólo descontó inasistencias un año”, El Universal, México, 13 agosto de 2012, (En sección: Nación.) <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/199211.html>

<sup>107</sup> Guazo, Daniela, “Legisladores faltistas eluden descuentos”, El Universal, México, 4 de febrero de 2016, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-de-datos/2016/02/4/legisladores-faltistas-eluden-descuentos> 20-03-2016

Roberto Duque muestra en su investigación “Violómetro Constitucional” omisiones constantes de diputados y senadores, siendo heredadas de una Legislatura a otra entrante.

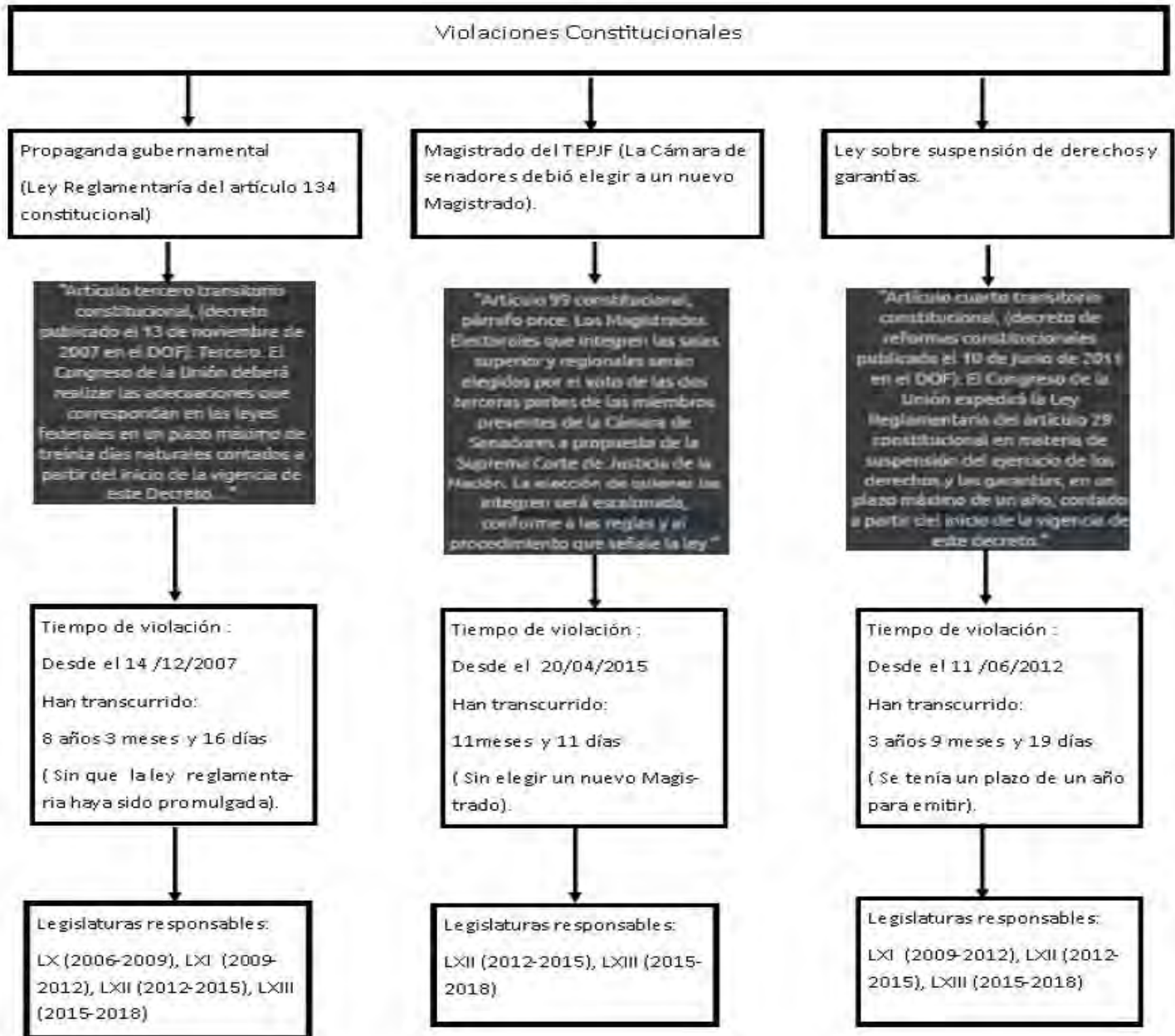


Figura 14. Leyes que no se han discutido en el senado. (Elaboración del autor con base a información del Violómetro Constitucional).<sup>108</sup>

La figura anterior es un ejemplo de Leyes que debieron ser discutidas en el Poder Legislativo y una vez dictaminadas darle trámite para su publicación, cosa que no sea cumplido, es una muestra más donde los legisladores son omisos en su trabajo y no existe sanción.

De una muestra de 19 leyes que exponen distintas omisiones a plazos constitucionales impuestas por los propios legisladores, tomamos 3 por la relevancia de su temática:

1. La ley reglamentaria del artículo 134, nos parece relevante porque han pasado 8 años donde diputados y senadores, no han resuelto lo que por obligación les corresponde y la ley pasó por cuatro legislaturas sin solución.

2.- La Cámara de Senadores omite la elección de un Magistrado Electoral y desde hace 11 meses no cuenta con sus 7 Magistrados, a pesar de que el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha mandado vía exhorto al Congreso solicitando la elección de un nuevo Magistrado todavía no se conoce cuando podrán designar a otro.

3.- La ley sobre suspensión de derechos y garantías, al 31 de marzo de 2016 cobró relevancia ya que los legisladores están tratando de aprobarla, sin entender que es una posible violación más grave la suspensión de derechos humanos, en el caso particular parece un beneficio que sean omisos.

Otras omisiones que se han cometido es respecto al presupuesto de egresos de acuerdo al artículo 74 fracción IV de nuestra Carta Magna, la Cámara de Diputados debería aprobarlo a más tardar el 15 de noviembre, pero en la siguiente tabla existen ejemplo donde se aprobó en fechas posteriores sin sancionar a los integrantes del de la Cámara

---

<sup>108</sup>Duque Roquero, Roberto, "Violómetro Constitucional, Periodismo CIDE, México, 2015. [http://periodismocide.org/eventos/violometro/#r\\_obligaciones](http://periodismocide.org/eventos/violometro/#r_obligaciones) fecha de consulta 30/03/2016

de Diputados, esto demostró que los diputados tienen en la práctica poco respeto por cumplir con el marco legal.

Pero han encontrado en este caso particular una solución para justificar sus omisiones al extender los periodos de sesiones y en su entender cumplir con sus plazos y no con los que establece su propia normatividad cosa que muestra el Violómetro Constitucional.

*Aprobación de Decreto de Presupuesto en la Cámara de Diputados*

<i>Año del presupuesto</i>	<i>Fecha de entrega del proyecto del Ejecutivo</i>	<i>Fecha de aprobación del dictamen en comisiones</i>	<i>Fecha aprobación del Decreto en el Pleno</i>
1998	11-nov-1997	n.d.	14-dic-1997
1999	13-nov-1998	31-dic-1998	31-dic-1998*
2000	11-nov-1999	21-dic-1999	28-dic-1999
2001	7-dic-2000	28-dic-2000	28-dic-2000
2002	13-nov-2001	31-dic-2001	31-dic-2001
2003	7-nov-2002	n.d.	15-dic-2002
2004	6-nov-2003	28-dic-2003	31-dic-2003
2005	9-sep-2004**	17-nov-2004	18-nov-2004
2006	7-sep-2005	14-nov-2005	15-nov-2005
2007	5-dic-2006	22-dic-2006	22-dic-2006
2008	11-sep-2007	12-nov-2007	12-nov-2007
2009	9-sep-2008	12-nov-2008	12-nov-2008

\* Existe una incongruencia en las fechas de presentación y aprobación porque, con el fin de aparentar que no se violó la ley y evitar un problema de nulidad jurídica del acto legislativo, el Pleno de la Cámara de Diputados se declaró en sesión permanente y, aunque se aprobó hasta el 31 de diciembre, se registró oficialmente como 21 de diciembre. Esta práctica se repitió en la LVIII Legislatura y se ha creado un precedente de violación de plazos constitucionales, sin que haya sanción alguna.

\*\* Año de aprobación de las nuevas disposiciones constitucionales y legales que establecieron nuevos plazos

Tabla 32. Omisiones en los tiempos de la Cámara de Diputados para autorizar el presupuesto.<sup>109</sup>

Los costos de no autorizar el Presupuesto de Egresos serían devastadores para la administración pública en todo el país incluyendo al propio Poder Legislativo, por lo tanto, el actuar de los legisladores se percibe de manera totalmente irresponsable al no sancionarlos.

<sup>109</sup> Merino, Mauricio (coord.), *op. cit.*, p.355.



En otros términos, evaluar a los legisladores es posible, al presentar indicadores cuantitativos y cualitativos de su desempeño en distintas legislaturas, es una obligación que los diputados y senadores tienen con los ciudadanos el ser evaluados.

Con independencia de las numerosas violaciones a los plazos constitucionales, a los legisladores se les faculta para aprobar y expedir leyes, pero no existe ninguna sanción por no respetar los plazos constitucionales o ser omisos por no realizar las tareas que se le encomiendan.

Es por ello que es necesario solicitar una rendición de cuentas que tenga consecuencias sancionadoras que incluyan su ejecución.

Hay que destacar que el Reglamento de la Cámara de Diputados en su artículo 8 fracción XVI contempla como obligación lo siguiente:

Serán Obligaciones de los diputados y diputadas Presentar un Informe anual sobre el desempeño de sus labores, ante los ciudadanos de su distrito o circunscripción, del cual deberá enviar una copia a la Conferencia, para su publicación.

Por el contrario, los senadores no tienen dicha obligación porque desde su naturaleza jurídica son representantes de los Estados, pero también debería existir dicha obligación para ellos dado que son elegidos por el voto de los ciudadanos.

Se puede deducir del artículo 8 fracción XVI que requiere un control del desempeño de los diputados mediante un informe anual de sus labores ante los ciudadanos de su distrito o circunscripción, sin embargo, esto no se cumple en la práctica dado que muy pocos o nadie lo hace.

En ese orden de ideas podemos observar que los legisladores no están dispuestos a ser cuestionados por su trabajo a pesar que es su obligación presentar un informe anual, ahora bien, el presentar un informe anual no es suficiente desde nuestra perspectiva debería ser un informe mensual para conocer más de cerca el trabajo de nuestros diputados y extender eso informes a todos los servidores públicos, siempre con la idea que presenten información real y que pueda ser comprobada.



Con los datos estadísticos obtenidos durante la investigación el Poder Legislativo puede obtener una evaluación negativa pero también se puede señalar la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas que vigilen las omisiones de los legisladores para evitar violaciones a la ley manteniendo el Estado de Derecho.

El reunir dicha información en una base de datos donde se señalen sus omisiones puede mejorar la productividad del Poder Legislativo.

Conforme a esa información se pudo comprobar que los ingresos del Poder Legislativo han aumentado en un 100%, que los legisladores mexicanos son de los mejores pagados en el mundo, que son los que menos sesiones tienen cotejados con otros países del continente americano, pero sobre todo se expuso que ellos son los primeros en cometer violaciones constitucionales sin que sean sancionados.

En ese mismo orden de ideas la rendición de cuentas debe evaluar a los legisladores en los siguientes aspectos:

- Gasto de los legisladores de forma transparente y justificada de cada peso que reciben.
- Asistencia
- Medir las propuestas de iniciativas de ley que hacen los diputados (de forma cuantitativa y cualitativa)

Sin embargo, uno de los problemas que se han observado es que para ejecutarlo y conservar al día las evaluaciones, se debe mantener una implementación de los principios de transparencia, con estas medidas se puede disminuir la corrupción y formalizando sanciones a los legisladores que hagan de forma indebida mal uso de sus funciones se disminuirá la impunidad, que hoy en día hace al Poder Legislativo un recinto con un alto grado de opacidad.

No obstante, un obstáculo para realizar dicha propuesta la origina las mismas Cámaras, ya que es inexistente esa información o se cuenta con datos parciales de pasadas legislaturas, pero la legislatura actual no tiene diferencia con las anteriores debido a que el flujo de información es discrecional en el mejor de los casos o se resguarda en la total

opacidad, por lo tanto, es importante que dicha información se encuentre de manera libre en sus páginas electrónicas.

La recomendación es crear una base de datos actualizada que contenga información del desempeño y asistencia de los legisladores debidamente identificados, porque la información que presenta la legislatura LXIII es general y no particular, con el objetivo de medir con base de estadísticas el trabajo legislativo, debido a que la información como se presenta no es útil para los fines que presenta el capítulo.

## **Capítulo V. Retos y perspectivas para implementar un sistema de rendición de cuentas en el Poder Legislativo.**

### **Introducción.**

En los capítulos anteriores percibimos la ausencia de un sistema de rendición de cuentas en el Poder Legislativo o medios legales idóneos que lo hicieran funcionar por lo tanto la consecuencia es el incremento de actos de corrupción entre los servidores públicos por una ausencia de aplicación de sanciones.

No obstante es necesario efectuar observaciones al marco legal para que se establezcan medidas que modifiquen las conductas u omisiones contrarias a la ley de parte de los servidores públicos, si se hace caso omiso de estas recomendaciones no servirá de nada la promulgación de nuevas leyes anticorrupción, la respuesta no es sobre regular la ley sino crear un sistema que termine los procesos donde se apliquen sanciones a los servidores públicos que cometan actos u omisiones contrarios a derecho.

## **5. Datos abiertos en el Poder Legislativo, Obstáculos procesales que impiden sancionar a los legisladores, Agencias Anticorrupción y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala.**

### **5.1. Parlamento abierto.**

Conforme a los datos proporcionados en el capítulo anterior podemos observar que día con día pierde credibilidad por parte de los ciudadanos el Poder Legislativo esto genera

un déficit de legitimidad, por lo tanto una solución es que el Poder Legislativo logre que su información financiera, administrativa, desempeño de sus legisladores sea de libre acceso.

Hay que destacar que la información que actualmente presenta el Poder Legislativo es limitada o dirigida a datos que ellos quieren mostrar, nuestro argumento es que toda la información que genera dicho órgano legislativo debe mostrarse en sus páginas electrónicas, porque es pública y de interés general para que sea consultada por cualquier ciudadano que tenga duda de lo que están haciendo tanto los legisladores como el mismo Poder Legislativo en su conjunto.

Conforme al principio de máxima publicidad contemplado en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es desde nuestro punto de vista exigir al Poder Legislativo transparentar la información sobre el ejercicio de sus recursos públicos, cualquier acto de autoridad, así como el desempeño de cada legislador para poder evaluar su trabajo.

En específico se debe señalar:

El Inciso A: Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

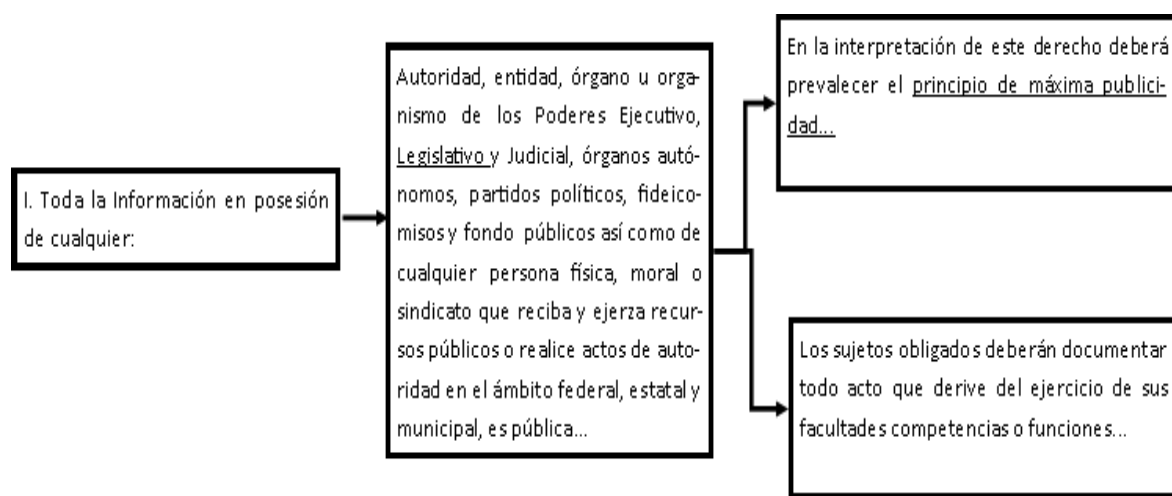


Figura 15. Artículo 6 inciso A) máxima publicidad. (Elaboración del autor con base en información de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.)

Es claro que el Poder Legislativo está obligado constitucionalmente a documentar el ejercicio de sus funciones, pero no lo hace o sólo simula una mínima transparencia y acceso a la información publicando informes que no pueden ser medidos ni analizados para evaluar a los legisladores.

Por lo tanto con el objetivo de simplificar el acceso de los ciudadanos a dicha información a través de sus páginas electrónicas oficiales donde el ciudadano pueda tener una constante vigilancia de sus representantes, es por ello que nos unimos a la idea global de solicitar una figura conocida como parlamento abierto que derive en que el Poder Legislativo reduzca su opacidad en la información.

El objetivo de la figura de parlamento abierto es que la información pública sea libre y sin restricciones para que cualquier ciudadano pueda tener acceso desde cualquier computadora a las páginas oficiales del Poder Legislativo, sin tener que recurrir a procesos legales para solicitar dicha información.

No obstante, los legisladores ostentan que el Poder Legislativo, cuenta con una transparencia en la información derivado de su trabajo legislativo y el uso de los recursos públicos, pero un estudio que se realizó llamado Diagnóstico de parlamento abierto en México<sup>110</sup> confronta lo dicho por estos representantes.

El estudio mide y califica en diez principios a las 34 instituciones del Poder Legislativo, en el que evalúa la transparencia en su información, en donde asigna valores de 0% como mínimo y 100 % como máximo, los principios se clasifican de la siguiente forma:

1. Derecho a la información;
2. Participación ciudadana y rendición de cuentas;
3. Información parlamentaria;

---

<sup>110</sup> Diagnóstico de Parlamento Abierto en México. Fecha de Consulta 25 de julio de 2016 a las 13:00 horas. [http://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/diagnostico-de-parlamento-abierto-en-mexico/](http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/diagnostico-de-parlamento-abierto-en-mexico/)

4. Información presupuestal y administrativa;
5. Información sobre legisladores y servidores públicos;
6. Información histórica.
7. Datos abiertos y no propietarios;
8. Accesibilidad y difusión;
9. Conflicto de interés;
10. Legislan a favor de Gobierno Abierto.



Gráfica 9. Calificación de los 10 “Principios de Parlamento Abierto.”<sup>111</sup>

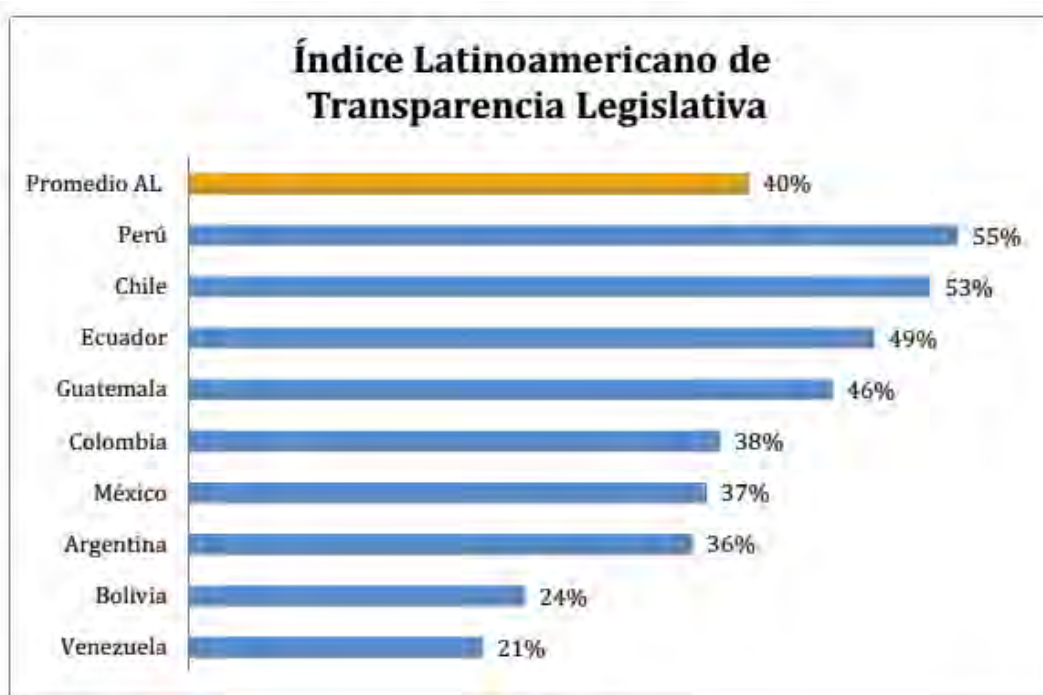
<sup>111</sup> Grupo de Organizaciones que impulsan la alianza para el Parlamento Abierto, Diagnóstico de Parlamento Abierto en México, p. 16. Fecha de consulta 25 de julio de 2016 a las 14:00 horas [http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/2015\\_DPA\\_DocumentoCompleto\\_Diagnostico\\_de\\_Parlamento\\_Abierto\\_en\\_M%C3%A9xico.pdf](http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/2015_DPA_DocumentoCompleto_Diagnostico_de_Parlamento_Abierto_en_M%C3%A9xico.pdf)

En el estudio el único rubro que aparece con una buena calificación es el principio de Derecho a la información, interpretando la gráfica los restantes principios califican a las instituciones del Poder Legislativo como poco o nada transparentes.

El estudio llamado Diagnóstico de parlamento abierto en México tiene información más detallada y explica de forma metodológica como obtuvieron los rangos de calificaciones, pero para nuestra investigación nos basta con demostrar que existen análisis cuantitativos que demuestran de manera global que se oculta la información pública a los ciudadanos.

El Poder Legislativo en México no es un caso aislado en temas de transparencia debido a que se expone la comparación con otros países.

El estudio llamado Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa, aporta el lugar que tiene México con otros países en el continente, sobre transparencia legislativa.



Gráfica 10. Porcentaje de transparencia legislativa en México comparado con otros países.<sup>112</sup>

Como se puede apreciar México se ubica en el sexto lugar de nueve posiciones, estando por debajo de Perú que ocupa el primer lugar en transparencia legislativa, con estos datos podemos apreciar que no tenemos avances significativos cuando hablamos de la transparencia en el Poder Legislativo, dado que existen países en el continente americano, que están por encima de la media.

Los ciudadanos organizados han expuesto al Poder Legislativo a nivel local, federal y de forma internacional como entes que reservan la información pública y la difunden de forma discrecional.

No obstante, debemos señalar que esto es un diagnóstico y que a medida que los ciudadanos obliguen a su respectivo Poder Legislativo tanto local como federal, a que su información pública sea de libre acceso se limitará las acciones u omisiones contrarias a la ley porque se cuenta con información confiable para que los ciudadanos vigilen a sus servidores públicos.

## **5.2. Procedimiento para sancionar a los legisladores.**

Nuestros obstáculos procesales se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, porque contemplan procedimientos especiales para poder llamar a juicio a los legisladores en México, es sumamente complicado que estos procedimientos lleguen a destituir o sancionar a los diputados o senadores por conductas u omisiones contrarias a la ley.

---

<sup>112</sup>Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa fecha de consulta 25 de julio de 2016 a las 16:30 horas.  
[http://www.cooperativa.cl/noticias/site/artic/20140915/asocfile/20140915121805/indice\\_latinamericano\\_de\\_transparencia\\_legislativa\\_2014.pdf](http://www.cooperativa.cl/noticias/site/artic/20140915/asocfile/20140915121805/indice_latinamericano_de_transparencia_legislativa_2014.pdf)

Es decir, estos procedimientos evitan que muchos legisladores puedan ser juzgados por un Tribunal dado que son protegidos por figuras como el juicio político o la declaración de procedencia, con esto en mente es casi imposible obtener sanciones en caso que se compruebe conductas contrarias a la ley por parte de los diputados y senadores.

### 5.2.1. Inmunidad legislativa.

Los legisladores cuentan con una inmunidad que los protege de ser llevados a juicio durante el periodo que ejerzan su cargo, es por ello que se requieren de procedimientos especiales como el juicio político o la declaración de procedencia donde se autoriza que puedan ser sancionados o vinculados a proceso.

La inmunidad se entiende como “el privilegio que impide detener, procesar o inculpar a los parlamentarios sin la autorización de las propias cámaras. La finalidad específica de la inmunidad es la de asegurar la independencia de las Cámaras, y permitir que las mismas examinen si en los intentos de detención o procesamiento de sus miembros se esconde un propósito político inconfesable”<sup>113</sup>

En el caso del juicio político se especifica en el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el caso de la declaración de procedencia en el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Pero antes de hablar de llegar a pensar en un procedimiento de juicio político o de una declaración de procedencia deben pasar las denuncias a ser dictaminadas por una Subcomisión de examen previo que debe autorizar un procedimiento o desecharlo.

### 5.2.2. Subcomisión de Examen Previo.

En primer lugar, debemos hablar de la Subcomisión de Examen Previo porque consideramos que es uno de los principales obstáculos para establecer un juicio político o declaración de procedencia contra los legisladores.

Por ende al hablar sobre esta figura dilatoria donde su naturaleza es calificar los asuntos turnados para aprobar si pasan o no a juicio político, tenemos que remitirnos a la Ley

---

<sup>113</sup> *Ibidem*, p.68.



Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 10 menciona que se necesita formar dicha subcomisión para calificar los asuntos turnados.

No obstante que se establecen los procedimientos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para que funcione dicha subcomisión, el análisis que se podría hacer de forma jurídica parece estar de sobra cuando demostramos que su efectividad es nula en la práctica.

Ana Elena Fierro Ferrérez al analizar datos numéricos de dicha Subcomisión que califica si es viable o no proceder a juicio político o a la declaración de procedencia, durante un periodo aproximado de 9 años, que abarcó tres legislaturas contabilizó 300 denuncias de las cuales ninguna paso a la etapa de juicio político o a una declaración de procedencia, por lo tanto, se puede apreciar que durante un largo tiempo esta Subcomisión ha sido cómplice de la impunidad obstaculizando el poder sancionar a los servidores públicos.

Subcomisión de examen previo (denuncias presentadas para juicio político)					
LVIII Legislatura		LIX Legislatura		LX Legislatura	
Desechadas	Pendientes	Desechadas	Pendientes	Desechadas	Pendientes
65	36	93	30	0	26

Tabla 33. Resultados sobre denuncias en la Subcomisión de Examen Previo.<sup>114</sup>

Los resultados obtenidos por la Subcomisión de Examen Previo es un triunfo para los legisladores porque se saben impunes y una grave derrota para los ciudadanos al saber que los diputados o senadores es casi imposible que se les sancione debido a las resoluciones tomadas en la opacidad o que en el mejor de los casos se deja pendiente para posteriores legislaturas.

Nuestro criterio para señalar que las resoluciones se hacen con total opacidad es la dificultad en primer lugar, para conocer que legisladores se encontraban dentro de esas denuncias, sin encontrar ningún dato oficial que pudiéramos corroborar, en segundo lugar, sólo encontramos datos estadísticos del trabajo de la Subcomisión de Examen Previo por parte de Julieta Fierro.

Sumado a la opacidad la Subcomisión no siempre se encuentra instalada, esto hace que se acumulen las denuncias y no sean dictaminadas para saber si merecen ser desechadas o iniciar el procedimiento de juicio político o de declaración de procedencia.

La presión que se ha dado por parte de la sociedad civil obligó a los diputados a instalar la Subcomisión de Examen Previo siendo el 21 de abril de 2016, tras trece años en la que estuvo ausente para dictaminar, se acumularon 300 denuncias que hasta el día de hoy todavía no se han revisado.

Cabe destacar que por procedimiento muchas denuncias serían desechadas por la Subcomisión de Examen Previo por los tiempos establecidos en el juicio político o de la declaración de procedencia en contra de los servidores públicos quedando en la impunidad, dado que el artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos

---

<sup>114</sup> Fierro Ferráez, Ana Elena, *Visión general de la rendición de cuentas de autoridades electas en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, p. 40.

Mexicanos establece tiempos para entablar el juicio político o la declaración de procedencia que a continuación será reproducido:

Artículo 114. El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

En síntesis, las estadísticas refuerzan la idea que la figura de la Subcomisión de Examen Previo son un instrumento de protección que tienen los legisladores para evitar ser llamados a juicio dado que obstaculiza sancionar a los diputados y senadores.

### 5.2.3. Juicio Político.

Nuestro objetivo al hablar de juicio político es mostrar de manera breve un pequeño bosquejo de su naturaleza jurídica exponer porque en la actualidad el juicio político no es un medio para sancionar a los legisladores.

Manuel González Oropeza comenta que el juicio político es “un procedimiento jurisdiccional para fincar la responsabilidad política sobre un servidor público que ha infringido la Constitución.”<sup>115</sup>

El objetivo de entablar un juicio político es sancionar al servidor público con la destitución y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, lo antes referido se encuentra en el artículo 110 párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>115</sup> González Oropeza, Manuel, *Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados*, México D.F., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, p.135.

Por su parte el artículo 109 fracción I de la Constitución Política nos manifiesta los elementos necesarios para que se pueda establecer el juicio político.

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidades frente al Estado serán sancionados conforme a lo siguiente:

I. Se impondrá, mediante juicio político las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunde en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho.

De acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades los Servidores Públicos en su artículo 7 refiere lo siguiente.

Artículo 7 que a la letra dice:

Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

I. El ataque a las instituciones democráticas;

II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

III. Las violaciones a los derechos humanos;

IV. El ataque a la libertad de sufragio;

V. La usurpación de atribuciones;

VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Una vez que conocemos que el juicio político es utilizado como un medio para controlar la responsabilidad de los servidores públicos frente al Estado y que los supuestos son

complejos de acreditar en medios de prueba, no podemos asegurar que pueda ser un instrumento que cumpla con el fin de sancionar, aunque se lleve el procedimiento de juicio político.

Al tratar de documentar algún caso de juicio político reciente nos resultó imposible encontrar un ejemplo por lo que recurrimos a Manuel González Oropeza, debido a que él recopiló algunos casos por lo que exponemos un ejemplo de su investigación.

Haciendo un paréntesis se observó que el juicio político es eficaz en contra de gobernadores dado que en el ejercicio de sus funciones pueden incurrir en alguno de los supuestos contemplados en la ley, de forma contraria desde nuestra perspectiva es poco posible que los legisladores sean sancionados por dicha figura.

Duración	Nombre	Cargo	Acusaciones	Sentencia
1988	Jorge Carrillo Olea	Gobernador de Morelos con licencia.	<p>La Comisión Instructora de la Cámara de Diputados del Estado de Morelos, erigido en Jurado de Declaración de juicio político, determinó que el gobernador había incurrido en responsabilidad oficial y también decretó la procedencia de arraigo, poniéndolo a disposición del Tribunal Superior de Justicia, el cual determinó que se encontraba impedido para seguir el procedimiento de juicio político por estimar que el gobernador no era sujeto de responsabilidad oficial.</p> <p>El Congreso del Estado inconforme con esa decisión promovió controversia constitucional.</p> <p>Se alegan como delitos actividades ilícitas del crimen organizado, como narcotráfico y el secuestro.</p>	<p>Removido del cargo para ser sometido al procedimiento para resolver sobre su responsabilidad política.</p> <p>La SCJN determinó que la inmunidad política establecida en la Constitución para el presidente de la República no es extensiva a los depositarios de los Poderes Ejecutivos de los Estados.</p> <p>El 29 de enero de 2004, integrantes de la Segunda Sala del Tribunal Superior de Justicia de Morelos notificaron al ex gobernador Carrillo Olea su liberación de los cargos de incumplimiento de funciones públicas y ejercicio indebido de servicio público por falta de elementos.</p>

Tabla 34. Juicio político (Elaboración del autor con base en información de Manuel González Oropeza).<sup>116</sup>

El ex gobernador Jorge Carrillo fue removido de su cargo, pero al final la sala Superior de Justicia de Morelos no encontró elementos para sancionarlo, de nuestra tabla podemos concluir dos resultados que los elementos de responsabilidad del juicio político tienen suma complejidad para ser demostrados y que no es un instrumento idóneo para responsabilizar a los legisladores dado que no se encontró un caso de juicio político contra legisladores de 1988 al 2015.

Por lo tanto, destinar una denuncia para que se entable un juicio político en contra de un legislador parece un esfuerzo estéril dada la falta de información de que existan elementos que aseguren que se ha destituido e inhabilitado para ocupar cargos públicos a diputados o senadores, desde una visión jurídica resulta casi imposible demostrar los elementos subjetivos y objetivos que dieran como resultado una sanción.

#### 5.2.4. Declaración de Procedencia.

La declaración de procedencia se inicia cuando un legislador es acusado por cometer un presunto delito por lo tanto en esto se distingue del juicio político porque se va a centrar en la persecución de delitos cometidos por legisladores durante su encargo.

El artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos deja en claro como se presenta:

Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República, se actuará, en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia del juicio político ante la Cámara de Diputados. En este caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a

---

<sup>116</sup> *Ibidem.* pp.176-177.

establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la Sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.

En otras palabras, la declaración de procedencia intenta demostrar ante los diputados y senadores que un legislador es responsable por la comisión de un delito, pero necesita la aprobación de la Sección Instructora para proceder penalmente en contra del inculpado.

Pero que tan efectiva es la declaración de procedencia en comparación al juicio político, una vez más recurrimos a Manuel González Oropeza y tomamos información que obtuvo al respecto:

Nombre	Cargo	Fecha	Acusaciones	Resultado
1. Carlos Ortega Zavaley	Senador por Querétaro	27/10/1942	• Comisión por de delito homicidio.	Se aprobó la declaración de procedencia.
2. Pedro Téllez Vargas	Diputados por el Distrito Federal	17/01/1945	• Cohecho de documentos.	Solicitan licencia pasan 8 meses reclusos.
3. Carlos Madrazo				
4. Sacramento Jofre				
5. Felix Ireta Viveros	Senador por Michoacán	22/10/1947	• Delito de falsificación de documentos. • Uso de documentos falsos. • Punible de fraude.	Se aprobó el juicio de procedencia; es juzgado y absuelto, se reincorpora como senador el 30/11/1951.
6. Carlos Armando Biébrich Torres	Gobernador de Sonora	Enero de 1978	• Robo. • Peculado • Incumplimiento de deber legal.	Se decidió a favor del quejoso en vía de amparo.
7. Oscar Flores Tapia	Gobernador de Coahuila	21/06/1981 renunció el 11/08/1981	• Enriquecimiento inexplicable.	Aseguramiento de bienes.
8. Jorge Díaz Serrano	Senador por Sonora	30/06/1983	• Peculado por 35 millones de dólares.	Se aprobó la declaración de procedencia y pasa 5 años en prisión.
9. Rubén Figueroa Alcocer	Gobernador de Guerrero	1995	• Homicidio múltiple.	No prosperó
10. Roberto Madrazo Pintado	Gobernador de Tabasco	1995	• Narcotráfico. • Lavado de dinero. • Peculado. • Delitos fiscales.	No prosperó.
11. Andrés Manuel López Obrador	Jefe de Gobierno de Distrito Federal	2004-2005	• Por violar una orden judicial sobre trabajos en un inmueble expropiado.	Se aprobó la declaración de procedencia sin sanción alguna.
12. Julio César Godoy Toscano	Diputado por Michoacán	2009-2010	• Delincuencia organizada. • Enriquecimiento con recursos de procedencia ilícita.	Se aprobó la declaración de procedencia. No se ha logrado sancionarlo porque hasta el día de hoy sigue prófugo.

Tabla 35. Procedimientos de declaración de procedencia entre 1942 a 2010.<sup>117</sup>

En la muestra que abarca 68 años podemos observar que han pasado miles de legisladores, pero sólo doce solicitudes han llegado al procedimiento de juicio político y de esos únicamente 2 cumplieron tiempos cortos reclusos en prisión.

Debemos tomar en cuenta que tanto el juicio político como la declaración de procedencia no son instrumentos efectivos con el que se pueda lograr que se

sancione a los legisladores, dado que existen pocos casos documentados en que los legisladores llegan a ser vinculados a proceso.

No obstante, en la información pública de la página electrónica del Sistema de Información Legislativa contempla 4 casos de 2004 al 2016 donde sea han llevado declaraciones de procedencia y se muestran a continuación:

No.	TIPO DE ASUNTO	DENOMINACIÓN DEL ASUNTO	SUB-CLASIFICACIÓN	PRESENTADA EN	FECHA DE PRESENTACIÓN	PRESENTADA POR	PARTIDO POLÍTICO	LEGISLATURA	TURNADO A	ESTATUS	TEMA
	ordenar		ordenar	ordenar	ordenar			ordenar			
1	Dictamen de declaración de procedencia	Del expediente SI/LXIII/01/2016, relativo al procedimiento de declaración de procedencia solicitado en contra de Lucero Guadalupe Sánchez López, diputada del Congreso de Sinaloa.	Declaración de procedencia	Cámara de Diputados	13/06/2016	Diputados: Sección Instructora	-	LXIII		PUBLICADO EN D.O.F. EL 14-JUN-2016	
2	Dictamen de declaración de procedencia	Relativo al procedimiento de declaración de procedencia solicitado en contra de Julio César Godoy Toscano.	Declaración de procedencia	Cámara de Diputados	14/12/2010	Diputados: Sección Instructora de la Cámara de Diputados de la LXI Legislatura	-	LXI		PUBLICADO EN D.O.F. EL 15-DIC-2010	
3	Dictamen de declaración de procedencia	Relativo al procedimiento de declaración de procedencia solicitado en contra de Lucero Guadalupe Sánchez López (PAN), diputada del Congreso de Sinaloa.	Declaración de procedencia	Cámara de Diputados	13/06/2016	Diputados: Sección Instructora	-	LXIII		PUBLICADO EN D.O.F. EL 14-JUN-2016	
4	Dictamen de declaración de procedencia	Relativo al procedimiento de declaración de procedencia solicitado en contra del C. Andrés Manuel López Obrador, jefe de gobierno del Distrito Federal.	Declaración de procedencia	Cámara de Diputados	07/04/2005	Diputados: Sección Instructora	-	LIX		PUBLICADO EN D.O.F. EL 08-ABR-2005	1.- Trámites Legislativos
5	Dictamen de declaración de procedencia	Relativo al procedimiento de declaración de procedencia solicitado en contra del C. René Juvenal Bejarano Martínez, diputado con licencia a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura.	Declaración de procedencia	Cámara de Diputados	04/11/2004	Diputados: Sección Instructora	-	LIX		PUBLICADO EN D.O.F. EL 05-NOV-2004	1.- Trámites Legislativos

<sup>117</sup> *Ibidem*, pp.196-199.



Tabla 36. Casos de procedimientos de declaración de procedencia de 2004 a 2016<sup>118</sup>

El mensaje sería claro para los legisladores no existe sanción si incurre en conductas contrarias a la ley dado que es casi imposible que sean sancionados porque cuentan con una inmunidad que los hace intocables para ser vinculados a proceso.

Con los datos que hemos consultado para conocer si es posible sancionar a los legisladores dado a que se deben iniciar procedimientos especiales como el juicio político o la declaración de procedencia podemos asegurar que no es posible sancionarlos durante su periodo en funciones.

En México no existe una institución que pueda sancionar a los legisladores de acuerdo a la baja actividad de sanción o castigo, tal parece que los mismos legisladores al ser juez y parte en estos procedimientos especiales se protegen para no ser llamados a juicio dado que resulta cuestionable los pocos resultados de legisladores sancionados en décadas.

Con el fin de solucionar dicho problema es que consultamos la experiencia que han tenido otros países para poder sancionar no sólo a sus legisladores sino en general a todos sus servidores públicos dado que la corrupción y la impunidad no es un problema que afecte únicamente a México.

### **5.3. Modelos de organismos de persecución en el combate de la corrupción e impunidad.**

Conforme a lo ya mencionado es indispensable que México analice la posibilidad de establecer organismos que persigan y sancionen los actos de corrupción para que no siga proliferando la impunidad debido a que los existentes manifiestan indicios de subordinación al Poder Ejecutivo o al Legislativo.

---

<sup>118</sup> Sistema de Información Legislativa fecha de consulta 30 de agosto de 2016.

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Avanzada/ResultadosBusquedaAvanzada.php?SID=d3d0df91a1252d776524553680fe5172&Origen=BA&Serial=244e9f4d9a0dbd026ed18fbd3f60ef19&Reg=5&Paginas=15&pagina=1#1>

Es de vital importancia que existan en México órganos con la capacidad de sancionar, dado que las facultades que tiene el Poder Legislativo para investigar y juzgar a los servidores públicos es omiso en hacerlo, debido a los hechos y pruebas que se han demostrado durante nuestra investigación.

Es por ello la necesidad y el compromiso que el gobierno, ha manifestado de crear instituciones con autonomía del Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, que tengan como resultado atacar la corrupción e impunidad.

Por lo tanto, las experiencias internacionales proponen modelos donde combaten la corrupción dando credibilidad al sistema de justicia de su país en el que son sancionados los actos u omisiones contrarias a la ley, por parte de sus legisladores.

Dichos modelos son por una parte las *Anti-Corruption Agencies* (ACA's) conocidas en su traducción al español como Agencias Anticorrupción y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), estos modelos han sido la respuesta en menor o mayor medida para combatir la corrupción o impunidad.

### 5.3.1. Agencias anticorrupción (*Anti-Corruption Agencies* ACA's).

Los antecedentes de estas Agencias son la Oficina de Investigación de Prácticas Corruptas de Singapur (establecida en 1952) y de la Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong (establecida 1974)<sup>119</sup>.

Con dicha experiencia en diferentes partes del mundo adoptaron en su entorno diferentes modelos de Agencias anticorrupción como respuesta al combate de actos de corrupción

---

<sup>119</sup> Bernardo, Roberto, Guía práctica para: evaluar capacidades de las Agencias anticorrupción, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, New York, 2011, p.10. , fecha de consulta 1 de septiembre de 2016 a las 11:00 horas.

[http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/ACAs%20Practitioners\\_spanish.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/ACAs%20Practitioners_spanish.pdf)

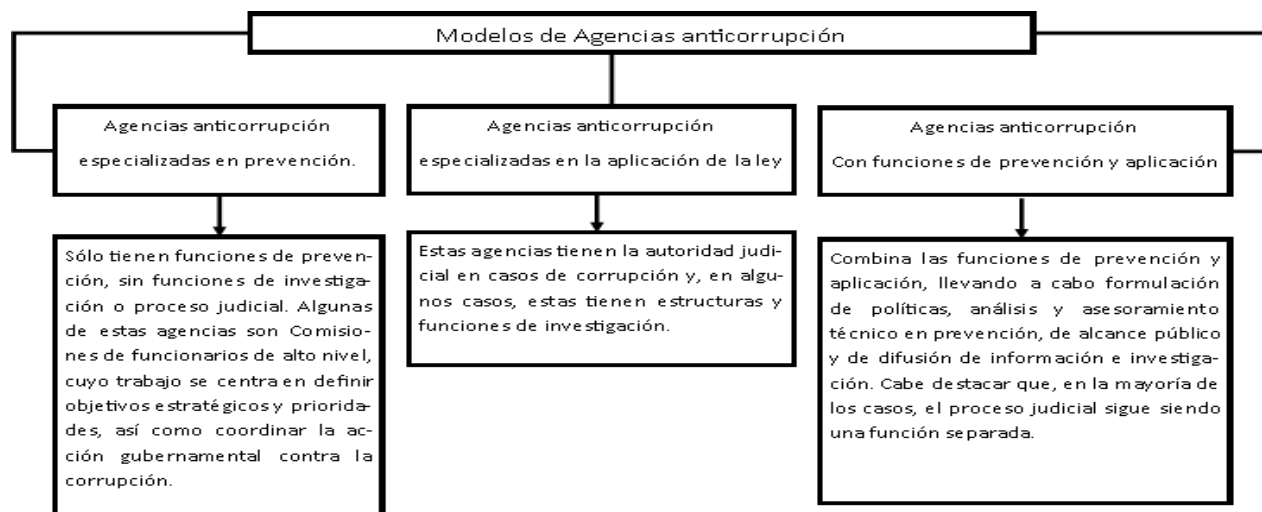


Figura 16. Modelos de Agencias anticorrupción (Elaboración del autor con base en información de la Guía práctica para: evaluar capacidades de las Agencias Anticorrupción.)<sup>120</sup>

Un modelo viable para México es una Agencia Anticorrupción de prevención y aplicación, debido a que tiene atribuciones coercitivas y no solamente ejerce una cultura de la prevención, dentro de nuestro marco legal podría perseguir sin distinción al o los sujetos que cometan actos de corrupción con la facultad de poderlos sancionar.

En tal caso la cultura de la prevención es una herramienta que también es necesaria en un país como México, debido a que somos catalogados como un país extremadamente corrupto, es por ello que el fomento entre la población para evitar conductas de corrupción puede ser una respuesta para disminuirlas.

Sin embargo, la experiencia en América latina de las Agencias Anticorrupción no ha sido positiva debido a que han tenido mínimos resultados es por eso que debemos aprender de las siguientes Agencias de sus errores para no repetir dichos patrones en caso de implementar dicho organismo considerando que parte de su fracaso es que una de sus características es que es dependiente del Poder Ejecutivo imposibilitando el ejercicio de sus funciones con imparcialidad.

<sup>120</sup> *Ibidem*, pp. 13-17.

En Asia la experiencia es distinta y es donde nace el modelo de Agencia Anticorrupción, que distintos países en el mundo siguen, su eficacia de estos modelos se centra en la independencia con el Ejecutivo, y que son estrictos en aplicar las leyes anticorrupción.

No obstante, debemos enunciar algunas Agencias Anticorrupción para entender que no es un fenómeno aislado y que otros países en distintos continentes han adoptado un organismo que tenga facultades para combatir la corrupción.

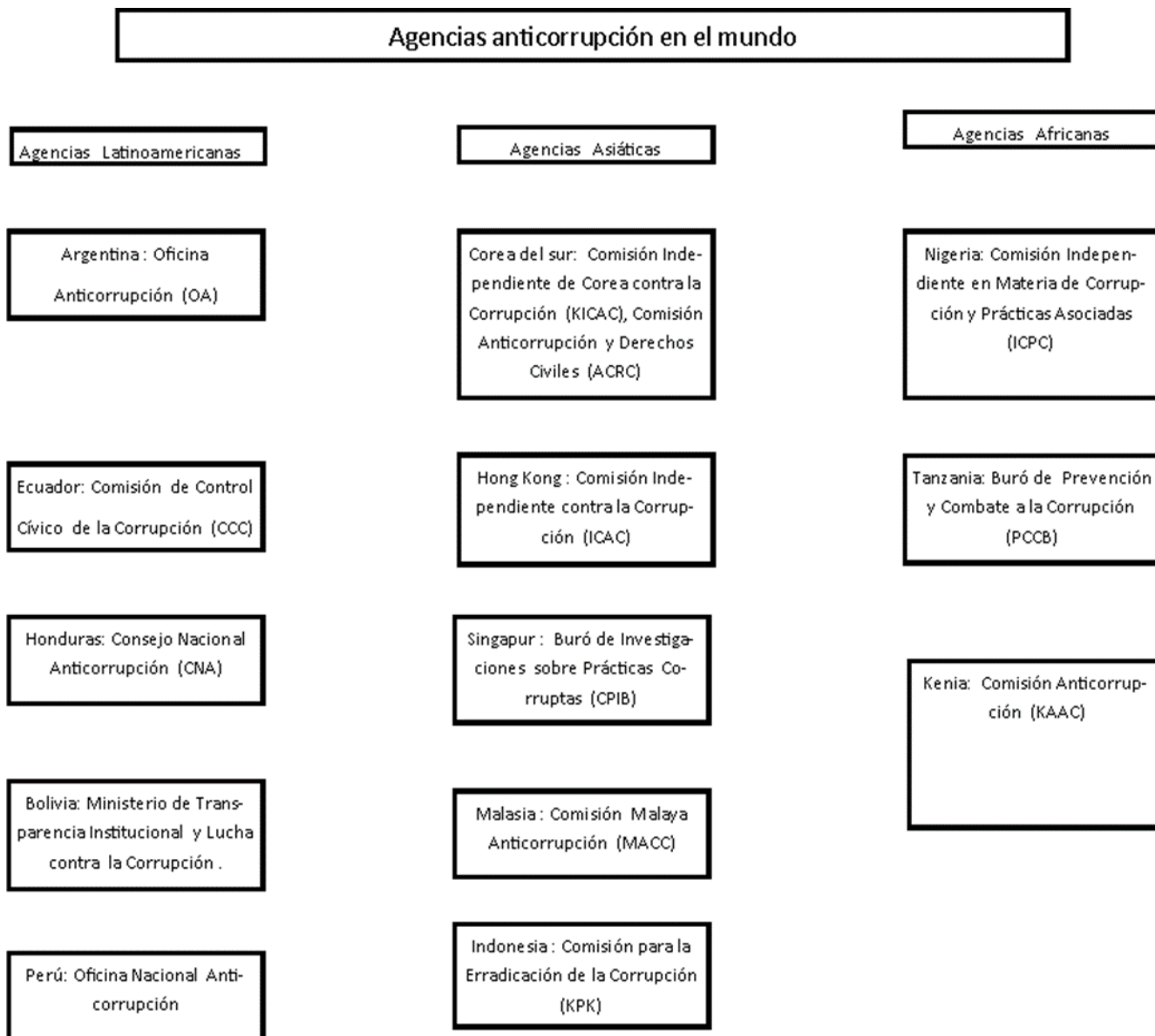


Figura 17. Ejemplos de Agencias Anticorrupción en el mundo (Elaboración del autor con base en información de las Agencias Anticorrupción en el derecho comparado.)<sup>121</sup>

Una de las características para que funcione y opere de manera adecuada una Agencia Anticorrupción, es la imparcialidad en su línea de investigación esto quiere decir que debe evitar subordinarse al Poder Ejecutivo o cualquier otro agente que ostente poder.

En el caso de México no existe una posibilidad real de que esto pueda suceder en un futuro cercano por lo tanto debemos exponer un instrumento que sea imparcial, independiente y autónomo del Poder Legislativo y que no sea usado como un medio para atacar o defender a discreción.

### 5.3.2. Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).

En Guatemala existe un instrumento que ha logrado atacar la corrupción en ese país con características únicas entre las que destacan ser autónomo de cualquier institución en el Gobierno, su presupuesto económico no depende de Guatemala, su Comisionado es un extranjero que es elegido por la Organización de Naciones Unidas.

Es decir que han creado un instrumento imparcial que evita que tanto su Comisionado como sus funcionarios estén subordinados por el Poder Ejecutivo.

Conocida como la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, por lo que, desde éste momento la abreviaremos con las siglas CICIG, es un organismo innovador aun en los países en los que existen las Agencias Anticorrupción, dado que funciona como un ente internacional autónomo que colabora de forma conjunta con el Estado de Guatemala para garantizar los Derechos Humanos de los ciudadanos de ese país.

Bajo esa tesitura se ha podido crear un frente contra la corrupción de cualquier sujeto aun los altos funcionarios del gobierno, donde el mensaje de la CICIG es confrontar la

---

<sup>121</sup> Las Agencias Anticorrupción en el Derecho comparado, Serie Apuntes de Derecho Internacional, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, México, 2013, <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/serieapuntesderecho3.pdf>

impunidad de cualquier individuo que se le demuestren hechos ilícitos derivados de actos de corrupción donde tendrá como consecuencia la persecución y sanción de esas conductas.

### 5.3.3. Antecedentes.

Para documentar el origen de la CICIG, nos apoyamos en el informe que hizo Roger Atwood titulado Activistas contra la impunidad en un estudio de caso sobre la movilización por los Derechos Humanos en Guatemala<sup>122</sup>, con dicho estudio hemos formulado una síntesis que a nuestra consideración son los hechos más importantes que desencadenaron el nacimiento de la CICIG

El informe nos plantea la existencia de un conflicto armado en Guatemala entre el Estado y la guerrilla, que culminó en un tratado de paz, sin embargo, los problemas no terminaron, porque no se desarticulaban grupos paramilitares que en ese momento controlaban el crimen organizado y que les otorgó poder para infiltrarse en las altas esferas del gobierno permitiéndoles gozar de impunidad.

Estos grupos paramilitares encabezaban el crimen organizado en el país y desaparecían a toda persona que iba en contra de sus intereses elevando la tasa de homicidios, protegidos por altos funcionarios del gobierno, es por eso que la respuesta de los ciudadanos, grupos de Derechos Humanos, legisladores y la Organización de Naciones Unidas, diseñan un organismo que fuera independiente del Gobierno en turno, que pudiera desarticular a estos grupos paramilitares debido a que desde su perspectiva el gobierno había sido infiltrado por ellos, dando como resultado la impunidad, el objetivo

---

<sup>122</sup> Atwood, Roger, Activistas contra la impunidad un estudio de caso sobre la movilización por los derechos humanos en Guatemala, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos Wola, 2008, fecha de consulta 2 de septiembre de 2016 a las 10:00 horas.

[https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/cicig\\_activistas\\_contra\\_la\\_impunidad.pdf](https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/cicig_activistas_contra_la_impunidad.pdf)

de dicho organismo era salvaguardar y garantizar los derechos humanos de sus ciudadanos.

Para documentar lo dicho en el párrafo anterior, nos vemos en la necesidad de señalar la información en la siguiente tabla:

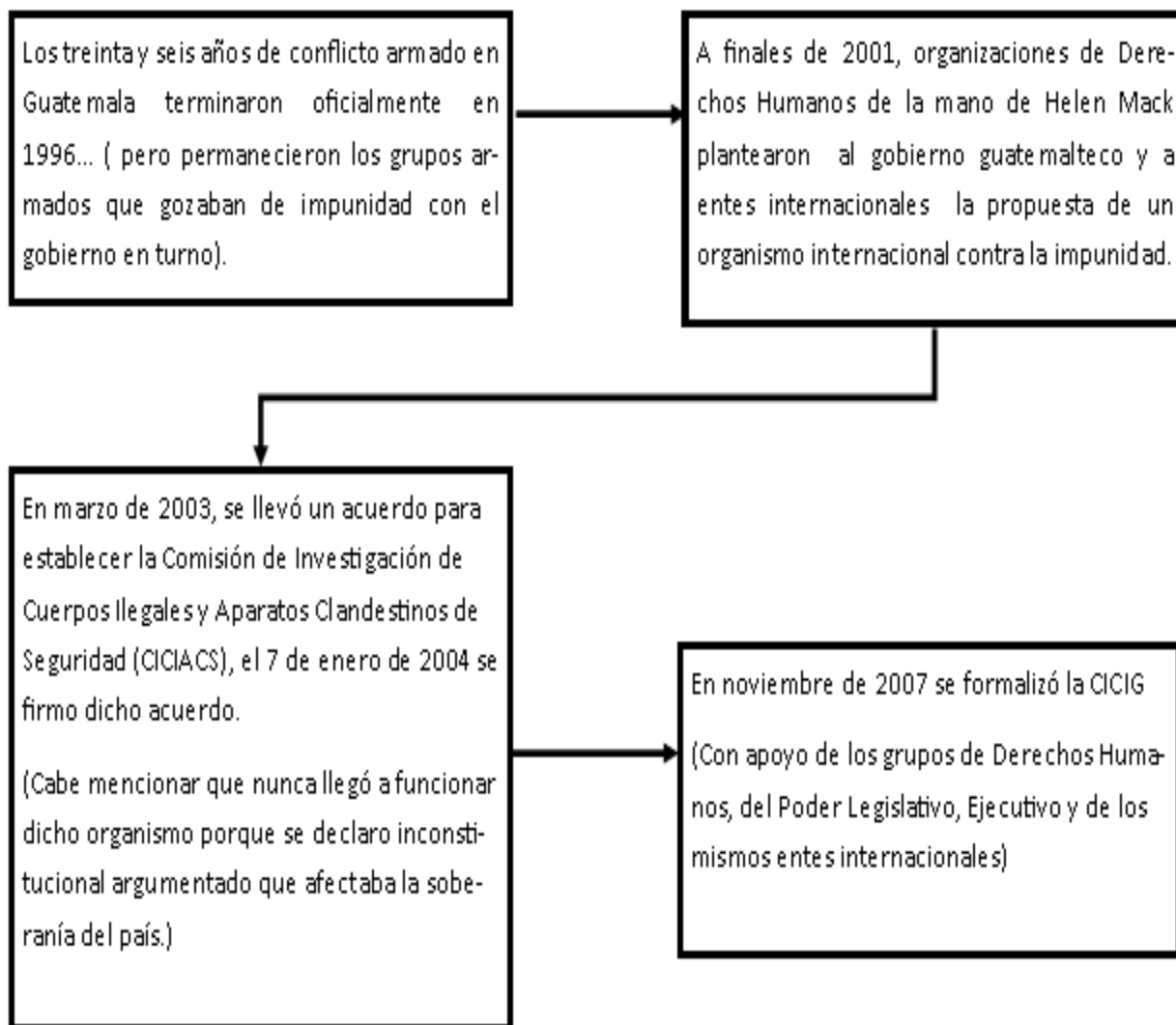


Figura 18. Cronología de la CICIG en cuatro momentos (Elaboración del autor con base en información Roger Atwood)<sup>123</sup>

<sup>123</sup> *Ídem.*

De nuestro análisis del informe hemos concluido que estos cuatro sucesos fueron los puntos clave para que surgiera la CICIG, pero fue un esfuerzo que tardó años en concretarse, porque fue una lucha de los ciudadanos con los gobiernos en turno para que aceptaran ayuda de un ente internacional para formar la CICIG.

En otro orden de ideas esto no se hubiera concretado sin la voluntad de distintos ciudadanos, asociaciones civiles en pro de los derechos humanos, legisladores, el propio presidente y la Organización de Naciones Unidas, para crear el soporte jurídico que ha hecho posible materializar la persecución de la impunidad que ha derivado en vinculación a proceso de altos funcionarios del gobierno, es por ello que en el siguiente apartado se hablará de dicho acuerdo legal.

#### 5.3.4. Marco legal de la CICIG.

El instrumento jurídico con el que se da vida a la CICIG es conocido como Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala.

“Se firmó con las Naciones Unidas el 12 de diciembre de 2006, ratificado por el Congreso de Guatemala el 1 de agosto de 2007, y entró en vigor el 4 de septiembre, cuando el Estado de Guatemala notificó a la ONU que había completado sus procedimientos internos para su aprobación y ratificación”<sup>124</sup>.

Dicho acuerdo consta de 21 fojas dividido en dos idiomas tanto en español como en inglés, en donde el documento establece los compromisos de trabajo entre la ONU y el Gobierno de Guatemala.

Desde un punto de vista jurídico es inédito dicho acuerdo porque la esencia de la CICIG es de un instrumento que tiene facultades para actuar dentro del Gobierno de Guatemala, donde sus investigaciones podrán obligar al Estado a actuar contra la impunidad que existe dentro de ese país.

---

<sup>124</sup> <http://www.cicig.org/index.php?page=antecedentes> fecha de consulta 2 de septiembre de 2016 a las 19:23 horas.



Nunca se imaginó en Guatemala la capacidad que el instrumento podría dar para combatir a la corrupción e impunidad que estaban acabando con los ciudadanos en ese país.

Desde nuestra perspectiva es necesario mostrar las partes que consideramos más emblemáticas de dicho acuerdo por lo que lo ilustraremos con la siguiente tabla:

Tratados internacionales con los que se justifica la existencia de la CICIG	Justificación	Estructura del Acuerdo	Objetivos del Acuerdo
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carta de Naciones Unidas</li> <li>• Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.</li> <li>• Declaración sobre Derecho y el Deber de los Individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los Derechos Humanos y las libertades fundamentales universales reconocidos.</li> </ul> <p>Observaciones: Todas ratificadas y firmadas por el Gobierno de Guatemala</p>	<p>A nuestro criterio el principal argumento fue el siguiente:</p> <p>Considerando que los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad atentan gravemente contra los derechos humanos a través de acciones delictivas, existiendo en los mismos capacidad de provocar impunidad, entendida ésta como la inexistencia de hecho o de derecho de responsabilidad penal, administrativa, disciplinaria o civil, para los responsables de dichas acciones eludiendo la investigación o la condena; todo lo cual conduce al debilitamiento del estado de derecho impidiendo, al Estado cumplir con su deber de garantizar a los ciudadanos afectados la protección de su vida, integridad física y el pleno acceso a la justicia, con la consecuente pérdida de la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas del país.</p>	<p>Artículo 1. Objetivos del Acuerdo.</p> <p>Artículo 2. Funciones de la Comisión.</p> <p>Artículo 3. Facultades de la Comisión.</p> <p>Artículo 4. Personalidad jurídica y capacidad legal .</p> <p>Artículo 5. Composición y estructura orgánica.</p> <p>Artículo 6 . Cooperación con la CICIG.</p> <p>Artículo 7. Gastos de la CICIG.</p> <p>Artículo 8. Seguridad y protección del personal de CICIG.</p> <p>Artículo 9. Inviolabilidad de los locales y documentos; exenciones fiscales.</p> <p>Artículo 10. Privilegios e inmunidades del Comisionado /a y del personal de la CICIG.</p> <p>Artículo 11. Retiro de la Cooperación</p> <p>Artículo 12. Resolución de controversias.</p> <p>Artículo 14. Entrada en vigencia y duración .</p> <p>Artículo 15. Modificación.</p> <p>Nota: El Acuerdo no tiene artículo 13, es por eso que pasa del artículo 12 al 14.</p>	<p>a) Apoyar, fortalecer y coadyuvar a las Instituciones del Estado de Guatemala encargadas de la investigación y la persecución penal de los delitos presuntamente cometidos con ocasión de la actividad de los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad y cualquier otra conducta delictiva conexas con éstos que operan en el país...</p> <p>b) Crear los mecanismos y procedimientos necesarios, que deberán implementarse para la protección de los derechos a la vida y a la integridad de las personas...</p> <p>c) Para dichos efectos, se crea una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, con arreglo a las disposiciones del presente Acuerdo...</p>

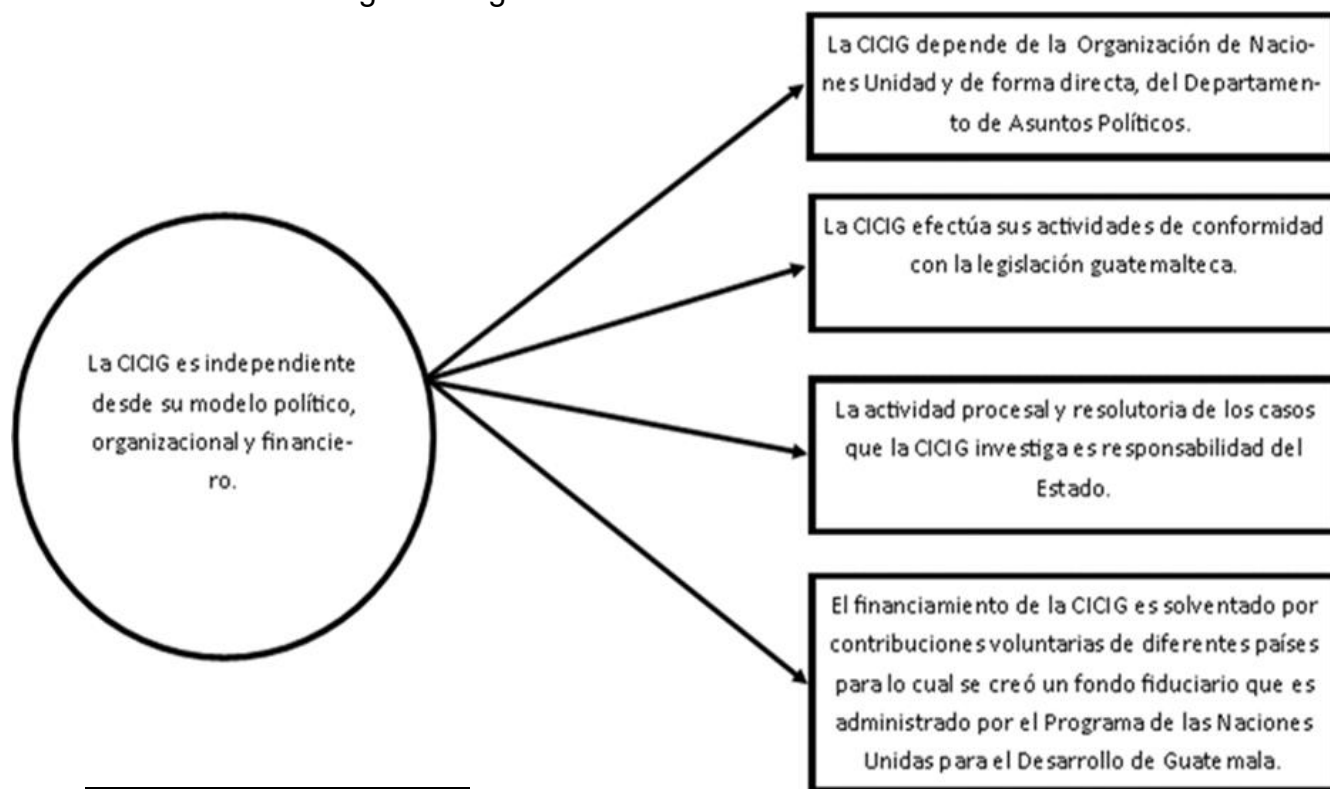
Tabla 37. <sup>125</sup> Partes esenciales del Acuerdo legal de la CICIG con Guatemala.

<sup>125</sup> Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional contra la Impunidad en

De la lectura del documento se observó que lo único que solicita de Guatemala es que se realice trabajo en conjunto dejando la plena responsabilidad a Guatemala para que sancione los posibles hechos de corrupción, entre otros que investigue la CICIG, además de generar recomendaciones al Poder Legislativo para modificar leyes que mejoren acciones reales en Derechos Humanos.

Otro aspecto es la imparcialidad de la CICIG porque su autonomía no se condiciona a los intereses de ningún grupo de poder en Guatemala en el gobierno o medio privado porque su Comisionado no tiene compromisos con ningún habitante en Guatemala dado a que es extranjero y es elegido por el Secretario General de la Organización de Naciones Unidas.

Para concluir el modelo de la CICIG mostraremos puntos clave que hacen que el organismo funcione de manera independiente al realizar sus actividades de investigación en Guatemala, para identificar de forma más rápida dichos puntos optamos por enunciarlos en la siguiente figura.



Guatemala.

[http://www.cicig.org/uploads/documents/mandato/acuerdo\\_creacion\\_cicig.pdf](http://www.cicig.org/uploads/documents/mandato/acuerdo_creacion_cicig.pdf)

Figura 19. Independencia de la CICIG. (Elaboración del autor con base en información de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala.)<sup>126</sup>

El Acuerdo no tiene ninguna complejidad jurídica, su contenido puede ser cumplido por cualquier país que tenga la voluntad de reproducir un instrumento como la CICIG.

En otros términos, podemos resaltar que la CICIG rinde cuentas en todo momento a la Organización de Naciones Unidas a través del Departamento de Asuntos Políticos del trabajo de investigación que hace en Guatemala.

Otro punto es señalar que el financiamiento de la CICIG es por donaciones voluntarias esto hace que Guatemala no tenga una carga financiera por haber formado junto con la ONU dicho organismo.

En resumen, la CICIG es obligada con base en el Acuerdo que estableció con Guatemala a sujetarse con estricto apego a la ley de dicho país, pero el gobierno debe ser recíproco al darle valor al trabajo de la CICIG, teniendo la responsabilidad de darle seguimiento y en su caso abrir procesos judiciales en contra de sujetos con alguna responsabilidad.

Conforme a lo expuesto en los antecedentes y el marco legal, podemos observar que la CICIG surge de la lucha de los ciudadanos para imponer límites al gobierno, dándose cuenta que para garantizar los derechos humanos debían atacar la corrupción e impunidad de cualquier sujeto sin importar si ocupaba altos cargo en el gobierno.

El ejemplo más reconocido de la CICIG como un órgano independiente es la investigación que vinculó al presidente de Guatemala Otto Pérez Molina<sup>127</sup> en presuntos

---

<sup>126</sup> Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala.

<http://www.cicig.org/index.php?page=preguntas-frecuentes>

<sup>127</sup> Redacción BBC Mundo, “Renuncia el presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina”, BBC Mundo, 3 de septiembre de 2015.

[http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150903\\_renuncia\\_perez\\_molina\\_guatemal\\_a\\_corrupcion\\_aw](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150903_renuncia_perez_molina_guatemal_a_corrupcion_aw)

hechos de corrupción, esta investigación obligó a renunciar al cargo, desde nuestra perspectiva un hecho imposible sin la existencia de dicho órgano.

Por lo tanto, dicho acontecimiento manda un mensaje claro en Guatemala, nadie está por encima de la ley (ni siquiera el presidente), pero también se demostró que la renuncia del titular del Ejecutivo no provocó ninguna crisis de gobernabilidad.

Los ciudadanos guatemaltecos han dado una muestra al exigir a su gobierno cambios a su sistema jurídico que permitan una rendición de cuentas de ciudadanos y funcionarios por igual, otorgando organismos independientes como la CICIG, al promover la persecución e investigación de delitos.

En ningún otro país incluido México existe una figura similar a la CICIG, es por ello que resaltamos sus características para sugerir e implementar un organismo similar al que existe en Guatemala, porque las instituciones creadas en México se ven rebasadas muchas veces por los conflictos de interés que se encuentran distribuidos en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En ese contexto, la ejecución de un organismo similar en México puede ser posible, tomando en cuenta las presiones internacionales que perciben a nuestro país sin posibilidades de combatir a la corrupción e impunidad por sí solo, un claro ejemplo es la presión que se ejerció contra el gobierno de Carlos Salinas de Gortari para que en el sistema jurídico mexicano estableciera la Comisión Nacional de Derechos Humanos e incluyera la figura del *Ombudsman*, como parte de las políticas públicas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional FMI.

José Galindo Rodríguez robustece nuestra investigación en el texto siguiente: “En el escenario internacional, los efectos de la globalización comenzaron a reflejarse en diversos aspectos, como el de implementar políticas encaminadas a proteger los derechos humanos por ser parte, al menos implícitamente, de la condicionalidad impuesta por los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el FMI,

para que los países como México pudieran contar con su apoyo, garantizándoles una estabilidad interna necesaria para estas instituciones”<sup>128</sup>

En consecuencia, el gobierno del Presidente Salinas de Gortari tuvo que acatar dichas políticas para poder ser beneficiario de préstamos monetarios, sin importar si se comprometía la soberanía del país con la aprobación del Poder Legislativo y el Poder Judicial.

Debemos mencionar que las políticas “son planes fijados o guías de acción en áreas limitadas o especializadas. La determinación de políticas es una herramienta importante para coordinar y controlar las actividades de planeación, ya que las políticas fijan los límites dentro de los cuales deben funcionar determinadas actividades o unidades de operación”<sup>129</sup>

Siguiendo dicha idea el Banco Mundial y el FMI le ordenaba a México que creará organismos que vigilaran e hicieran respetar los derechos humanos de sus ciudadanos nacionales y extranjeros.

Con esto en mente Salinas de Gortari en su primer informe de gobierno puntualizó “que no debían existir individuos o grupos que pudieran estar por encima de la ley, señalando que la impunidad genera corrupción y prepotencia, y va en contra de los intereses de la sociedad.”<sup>130</sup>

Desde esa época Carlos Salinas de Gortari percibe que la impunidad de individuos o grupos de poder es causa de la corrupción y en consecuencia afecta los intereses de la sociedad, es por ello la necesidad de pensar en México en un organismo internacional que sea imparcial y lejano al interés de unos cuantos individuos como lo es la CICIG.

---

<sup>128</sup> Galindo Rodríguez, José, *La CNDH: una consecuencia de la política económica y social de México (1970-1990)*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2010, p. 58.

<sup>129</sup> Gudiño Pelayo, José de Jesús, *El Estado contra sí mismo las comisiones gubernamentales de derechos humanos y la deslegitimación de lo estatal*, México, Editorial Limusa, 1998, Colección Reflexión y Análisis, p.46.

<sup>130</sup> Galindo Rodríguez, José, *op. cit.*, p.65.

Como prueba de las políticas del FMI y el Banco Mundial compartimos lo siguiente: “Según un informe publicado en 1998 por el FMI, las reformas estructurales más efectivas para asegurar el desarrollo sostenible de los países que requirieron apoyo fueron: El Consejo Judicial, la Corte de Justicia y el Ombudsman. En cuanto al Banco Mundial, los lineamientos encuadrados en programas como el FY99 de la institución incluían la creación de la figura del Ombudsman, que tuviera a su cargo tareas como apoyo a los procesos de rendición de cuentas y transparencia, actuando como un mecanismo de control vertical ante el poder del Estado.”<sup>131</sup>

En síntesis, es posible que pueda surgir un organismo internacional de las características de la CICIG en México, si tomamos en consideración como nació la figura del *Ombudsman* en nuestro país, dado que durante el transcurso de nuestra investigación México ha sido observado con un índice alto en corrupción por distintos entes como el FMI, el Banco Mundial y Estados Unidos en su carácter de socio comercial.

Para obligar a México a redefinir políticas públicas efectivas en contra de la impunidad y la corrupción, donde exista una institución internacional alejada de conflictos de interés creados por distintos actores políticos que monopolizan el poder para sus propios intereses con la finalidad de operar en el marco jurídico mexicano y sancionar sin distinguir si ocupan o no puestos importantes en el servicio público.

Más allá de resaltar las ventajas de una Comisión contra la Impunidad en México, es señalar que la solución no va provenir de la clase política de nuestro país dado que ellos no están dispuestos a renunciar al privilegio de la impunidad.

Sin embargo, hemos demostrado que ante las presiones internacionales del Banco Mundial o el FMI, el gobierno de Salinas de Gortari pudo implementar la figura del *Ombudsman* y los derechos humanos, con la aprobación del Poder Legislativo a cambio de que el país recibiera apoyos financieros, ante la necesidad que tiene México de encontrar soluciones al conflicto de la corrupción e impunidad, puede ser viable encontrar consensos para crear una Comisión Internacional contra la Impunidad.

---

<sup>131</sup> *Ibíd*em, p.113.

#### **5.4. ¿Cuáles son los fines en la actualidad de la rendición de cuentas en México?**

En el primer capítulo de la investigación, se presentó el marco teórico conceptual de la rendición de cuentas, donde se comentó que en México es restringida a la fiscalización del gasto público.

En consecuencia, se propuso expandir esos límites en el cual se pueda exigir que los servidores públicos sean sancionados por un mal desempeño en sus funciones que puede traducirse en conflictos de interés, actos de corrupción y omisiones de responsabilidad en el ejercicio de sus funciones entre otras variantes que se mencionaron, con la finalidad de disminuir los abusos de poder de los servidores públicos.

Desde el marco legal actual al hablar de rendición de cuentas se menciona a la Auditoría Superior de la Federación como el auditor del gasto que realiza el gobierno, dichas facultades se las otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 79.

No obstante, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Congreso en el artículo 73 fracción XXIV. Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales...

Sin embargo, la Auditoría Superior de la Federación actúa de forma conjunta con la Cámara de diputados de acuerdo al artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus fracciones:

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley...

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas...

Conforme a lo establecido constitucionalmente debemos mencionar que también tiene una ley reglamentaria que desde nuestro análisis jurídico limita a la Auditoría Superior de la Federación a exponer sus resultados de manera libre y sin censura del Poder Legislativo, conocida como Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Con base en dicha ley, la Auditoría Superior de la Federación emite distintos dictámenes que verifican que el presupuesto se haya ejercido conforme a los montos aprobados y a la ley, esto se puede interpretar que solo revisa que los montos asignados se gasten conforme a lo acordado previamente, por parte de los entes públicos que se les asigna presupuesto. Es decir, si se paga en una licitación con sobre precio, no incurren los servidores públicos en ninguna responsabilidad si se cumple con gastar el monto asignado de acuerdo a lo establecido y en la ley.

Dentro de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación en su artículo 34 describe que el Informe General contendrá como mínimo:

...II. Las áreas claves con riesgo identificadas en la fiscalización...

En el Informe General Cuenta Pública 2015 que presentó la Auditoría Superior de la Federación en dicho apartado se enuncian las áreas de riesgo, y en el caso particular sólo se describirán las que se detectaron en el Poder Legislativo por ser objeto de nuestro análisis.

Con base en el informe del 2015 el Poder Legislativo presentó el riesgo nombrado discrecionalidad en la toma de decisiones.

“Este riesgo engloba, principalmente, aquellas circunstancias que pudieran facilitar que las determinaciones de los servidores públicos no se realicen en un entorno de transparencia y control suficientes.



Cuando un funcionario público enfrenta un entorno de indefinición administrativa se pueden presentar los siguientes escenarios:

- La posibilidad de anteponer su interés individual;
- Carencia de incentivos para llevar a cabo actividades que pudieran implicarle un costo político o administrativo;
- Comisión de errores derivada de dificultades en la interpretación de la normativa existente, o
- Toma de decisiones sin planeación u objetivos claros.

En la mayoría de los casos se trata de errores procedimentales o lagunas normativas que favorecen que se lleve a cabo un adecuado seguimiento y supervisión de las distintas etapas que conforman la implementación de algún programa o política. Algunos ejemplos son:

- Que los OIC pasen por alto la revisión de asuntos con alto riesgo que sean relevantes para la Institución;
- Que se posterguen indefinidamente nombramiento de autoridades por falta de regulación en el proceso;
- Que se dejen de establecer controles al interior de los entes públicos debido a que no están contemplados, de manera explícita, en la norma, o
- Que se recurra a la excepción de licitaciones con base en justificaciones laxas, pero dentro de los parámetros generales de la norma.”<sup>132</sup>

Debemos mencionar que las OIC son los Órganos Internos de Control, para poner en contexto un punto de los señalados por la Auditoría Superior de la Federación, desde un parámetro fiscalizador del gasto público el organismo, señala los riesgos de la discrecionalidad de las decisiones del Poder Legislativo y puntualiza objetivamente

---

<sup>132</sup> Auditoría Superior de la Federación, Informe General Cuenta Pública 2015, pp. 57-58

<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/InformeGeneral/ig2015.pdf>  
16 de febrero de 2017.

las posibilidades y consecuencias de seguir manteniendo dicho esquema por parte de estos servidores públicos, ante el reclamo ciudadano que cuestiona la opacidad del gasto de los legisladores sin ningún control.

Riesgos	Tipo de ente auditado					
	Entidades Federativas	Municipios	Órganos Autónomos	Poder Ejecutivo	Poder Judicial	Poder Legislativo
Desfase entre Resultados Esperados y Obtenidos	282 (61%)	66 (37%)	4 (30.7%)	287 (56%)	3 (60%)	-
Afectación al Erario Público	164 (35.5%)	53 (30%)	-	89 (17.5%)	1 (20%)	-
Discrecionalidad en la Toma de Decisiones	3 (0.6%)	15 (8%)	6 (46%)	79 (15.5%)	-	3 (100%)
Archivos Públicos Incompletos o Inexistentes	12 (2.5%)	44 (24.5)	2 (15.3%)	25 (5%)	1 (20%)	-
Vulnerabilidad en las Finanzas Públicas	-	-	1 (7%)	16 (3.3%)	-	-
Información Financiera-Contable Incorrecta o Insuficiente	1 (0.4%)	1 (0.5%)	-	14 (2.7%)	-	-
<b>Total de asociaciones</b>	<b>462 (100%)</b>	<b>179 (100%)</b>	<b>13 (100%)</b>	<b>510 (100%)</b>	<b>5 (100%)</b>	<b>3 (100%)</b>

Tabla 38. Distribución de los riesgos por tipo de ente auditado.<sup>133</sup>

En la tabla se percibe que existen otros riesgos en la fiscalización que no se presentan en el Poder Legislativo al menos en el informe 2015, pero se expone que el rubro en sus tres auditorías suma el 100%, esto quiere decir que se demuestra que la información se oculta.

La discrecionalidad en la toma de decisiones proviene de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, donde existen artículos que le permiten al Poder Legislativo clasificar montos asignados como confidenciales o reservado a su criterio esto restringe las Facultades de la Auditoría Superior de la Federación para revisar el gasto público del Poder Legislativo.

<sup>133</sup> *Ibíd.*, p.62.

En específico se encuentra de en el Título Sexto Información Clasificada en las que se menciona las disposiciones generales de la clasificación y desclasificación de la información.

El artículo 100 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública dispone:

La clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, de conformidad con lo dispuesto en el presente Título.

Los supuestos de reserva o confidencialidad previsto en las leyes deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y, en ningún caso, podrán contravenirla.

Los titulares de las Áreas de los sujetos obligados serán los responsables de clasificar la información, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, la Ley Federal y de las Entidades Federativas.

Por lo tanto, dicho artículo autoriza al sujeto obligado que en nuestro caso es el Poder Legislativo a clasificar la información de acuerdo a la discrecionalidad que considere y describiendo que el titular del Área de clasificación será el único responsable de acuerdo a lo dispuesto a la ley.

Adicionalmente el artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública dispone:

Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

- I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;
- II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;
- III. Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate

de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;

IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistemático o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;

V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;

VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;

VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;

IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto se haya dictado la resolución administrativa;

X. Afecte los derechos del debido proceso;

XI. Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;

XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y

XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley u no la contravengan, así como las previstas en tratados internacionales.

De las causales expuestas anteriormente se menciona en el artículo en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en sus artículos:

Artículo 114: Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se hace referencia en el presente Título.

Artículo 115. No podrá invocarse el carácter de reservado cuando:

- I. Se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o
- II. Se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables.

En nuestro caso particular en el artículo 113 fracción VI que a la letra dice: **Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones; (el énfasis es nuestro)**

Sin embargo, en la experiencia legislativa esto si sucede un ejemplo de ello es una nota periodística en el periódico El Financiero donde se exponen dichas prácticas por lo que transcribiremos un par de párrafos.

...Respaldados por dos candados constitucionales y por acuerdos internos de la junta de Coordinación Política como su máximo órgano de gobierno interno, diputados federales ocultan y clasifican como confidenciales los resultados sus auditorías internas...

...Exdirectores de Auditoría Interna de la Cámara de Diputados. -que omiten sus nombres por razones obvias de confidencialidad que implica haber ocupado este cargo en el Palacio Legislativo- revelan que los resultados de las auditorías que se hacen y las observaciones que se obtienen se clasifican como confidenciales y sólo las pueden conocer los coordinadores de parlamentarios y la Auditoría Interna.

Una vez conocidas y cuando supuestamente se solventaron las observaciones, todas las pruebas documentales se destruyen físicamente. Se van a la trituradora. Son

elementos secretos y no los conoce ni siquiera la Auditoría Superior de la Federación, a la que se le entrega sólo una parte de la información...”<sup>134</sup>

A pesar de documentar dichas irregularidades no respetan lo estipulado en el artículo 115 fracción II. **Se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables. (el énfasis es nuestro)**

Hacen caso omiso de dicha disposición los legisladores tomando en cuenta que ellos no serían sancionados sino el titular de la Auditoría en caso de existir sanciones administrativas o penales por ocultar información en los rubros de clasificada o reservada.

Al amparo de dichos artículos los legisladores protegen información financiera que desean que se mantenga oculta, por si no fuera suficiente la restricción de conocer el gasto público, la Auditoría Superior de la Federación no puede difundir información reservada y si lo hace podría incurrir en responsabilidades con base en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación en sus artículos:

Artículo 17. Para la fiscalización de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes...

...XI. Solicitar, obtener y tener acceso a toda la información y documentación, que a juicio de la Auditoría Superior de la Federación sea necesaria para llevar a cabo la auditoría correspondiente, sin importar el carácter de confidencialidad o reservado de la misma que obren en poder de...

f) Autoridades hacendarias federales y locales.

La Auditoría Superior de la Federación tendrá acceso a la información que las disposiciones legales consideren como de carácter reservado o confidencial cuando

---

<sup>134</sup> Chávez, Víctor, “Los diputados ocultan 423 auditorías con facturas falsas, autos, gastos...” El Financiero, México, 16 de enero de 2017, (En sección: Mundo). <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/los-diputados-ocultan-423-auditorias-con-facturas-falsas-autos-gastos.html> fecha de consulta 16 de febrero de 2017.

esté relacionada directamente con la captación, recaudación, administración, manejo, custodia, ejercicio, aplicación de los ingresos y egresos federales y la deuda pública, estando obligada a mantener la misma reserva, en términos de las disposiciones aplicables. Dicha información solamente podrá ser solicitada en los términos de las disposiciones aplicables, de manera indelegable por el Titular de la Auditoría y los auditores especiales a que se refiere esta Ley.

Cuando derivado de la práctica de auditorías se entregue a la Auditoría Superior de la Federación información o datos que tengan esta característica en términos de la legislación aplicable. Dicha información será conservada por la Auditoría Superior de la Federación en sus documentos de trabajo y sólo podrá ser revelada a la autoridad competente en términos de las disposiciones aplicables.

**El incumplimiento a lo dispuesto en esta fracción será motivo del fincamiento de las responsabilidades administrativas y penales establecidas en las leyes correspondientes. (el énfasis es nuestro)**

Artículo 92. El Titular de la Auditoría Superior de la Federación y los auditores especiales durante el ejercicio de su cargo tendrán prohibido...

...III. Hacer del conocimiento de terceros o difundir de cualquier forma, la información confidencial o reservada que tenga bajo su custodia la Auditoría Superior de la Federación para el ejercicio de sus atribuciones, la cual deberá utilizarse sólo para los fines a que se encuentra afecta.

Conforme a lo establecido anteriormente, podemos observar que las facultades de la Auditoría Superior de la Federación son ampliamente restringidas para emitir un dictamen en el gasto del Poder Legislativo aun cuando le es posible solicitar información clasificada o reservada no puede mostrar sus resultados sin la autorización del sujeto obligado.

Partiendo de la premisa que en México el marco jurídico de la rendición de cuentas se restringe sólo en vigilar el gasto que realizan los entes públicos que lo reciben con base a lo establecido en el presupuesto y en la ley, al observar que el Poder Legislativo oculta su información financiera al reservarla podemos concluir que la Auditoría Superior de la Federación fracasa al pedirle cuentas siendo el representante de los ciudadanos.

Nuestro diagnóstico es que la actual figura jurídica de la rendición de cuentas limitada a observar únicamente el gasto público del gobierno es insuficiente, ante la exigencia de sancionar a legisladores por actos de corrupción dada que la capacidad de la Auditoría se restringe a hacer observaciones y en su caso poner sanciones resarcitorias a los entes públicos esto es que regresen el dinero que no sea justificado.

Es por ello que no podemos esperar que a través de la investigación que hace la Auditoría Superior de la Federación se le exija que sancione delitos como el enriquecimiento ilícito, uso ilícito de atribuciones y facultades, peculado por mencionar algunos, porque se encuentra fuera de sus facultades para sancionar.

Por lo tanto, es indispensable que la rendición de cuentas que existe en nuestro marco jurídico se amplíe a otros supuestos donde sea obligatorio responder por las acciones y omisiones en el desempeño de las funciones de cada servidor público.

Una vez que sea contemplada la expansión de la rendición de cuentas como la conocemos será necesario contemplar la posibilidad de establecer un Organismo Internacional con las atribuciones de la CICIG para que ponga en marcha un verdadero sistema de rendición de cuentas que obligue a los legisladores a ser responsables por sus acciones y omisiones en ejercicio de sus facultades teniendo como consecuencia que sea aplicado a todos los servidores públicos sin excepción.



## Conclusiones.

**Primera:** Conforme a nuestros resultados podemos asegurar que existe en el Poder Legislativo una proliferación en la opacidad de la información que muestra dicho órgano, debido a que se proporciona de forma discrecional, tanto a entes públicos como a cualquier sujeto interesado, esto permite tanto a la Cámara de diputados y la Cámara de senadores de forma colectiva e individual evitar cualquier clase de cuestionamiento o sanción por un incorrecto desempeño en el ejercicio de sus facultades o en el uso de recursos.

Lo antes mencionado se comprobó a través de los datos cuantitativos y cualitativos que obtuvimos a lo largo de la investigación, donde de forma particular se manifiesta que la transparencia legislativa en la información es nula o discrecional.

Por lo tanto, de continuar proporcionando el Poder Legislativo información de forma discrecional se seguirá perpetuando una ausencia de responsabilidades y sanciones en dicho recinto.

**Segunda:** En consecuencia, se debe implementar en el Poder Legislativo una serie de políticas públicas encaminadas a que la información sea de “Datos abiertos”, esto quiere decir, que la información generada por los entes públicos debe ser de libre acceso a través de distintos medios físicos o electrónicos. Con el objetivo que cualquier grupo o individuo que tenga interés o necesidad de consultarla lo pueda hacer sin que medie una resolución judicial.

No obstante, también se debe fortalecer la figura de “Parlamento Abierto” en rubros específicos como el desempeño de sus legisladores, ejercicio de facultades, uso de recursos públicos, conflicto de intereses sin que la información sea reservada.

**Tercera:** De ahí que, el modelo actual de transparencia debe evolucionar no sólo a mostrar la información pública sino a procesar los datos obtenidos esto con ayuda del área encargada con el fin de ser analizada y que sean expuesto los resultados. Por lo tanto, una vez que se tiene la información procesada se pueden identificar las áreas que pueden tener mejoras o responsabilizar a los legisladores en el ejercicio de sus facultades.

Por último, todos estos resultados deben ser desglosados y puestos al alcance de los ciudadanos para su consulta con el fin de disminuir de manera paulatina la opacidad que impera en el Poder Legislativo.

**Cuarta:** Se debe considerar que, al difundir la información por medios electrónicos a través de sus páginas oficiales o redes sociales, se debe garantizar la certificación de la información esto es para evitar simulaciones. En paralelo los recursos técnicos que mantengan en línea la información deben mantenerse en óptimo funcionamiento.

Se recomienda que los entes públicos, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales evalúen en conjunto dichos resultados para dar una mayor legitimidad.

**Quinta:** En síntesis, ante la existencia de opacidad en el Poder Legislativo, hace imposible obligar a dicho órgano a rendir cuentas desde el ámbito colectivo o individual.

Desde el marco legal el Poder Legislativo es el máximo órgano que está facultado para exigir la rendición de cuentas a otros órganos en el Estado mexicano, sin embargo, esta facultad no es aplicada en ellos y si lo hace expone informes discrecionales o sesgados sin consecuencia jurídica alguna.

Por lo que concluimos que los legisladores limitan los alcances de la figura de la rendición de cuentas al vincularlo sólo al rubro del gasto público, presentando en algunos casos informes que carecen de justificación en el desglose y cotejo, donde no se puede cuestionar si se hizo un desempeño satisfactorio o insatisfactorio de su uso.

**Sexta.** De lo expuesto con anterioridad es que se recomienda sistematizar la rendición de cuentas en tres ejes primordiales:

a) Se debe vigilar el gasto público desde el principio de máxima publicidad para evitar que se reserve la información. Se desprende que, es necesario exponer por todos los medios posibles de manera física y electrónica para su consulta dicha información.

b) El marco legal debe concretar de forma clara las responsabilidades a las que están sujetos los legisladores en caso de cometer hechos ilícitos en el ejercicio de su cargo público.

c) Para que el sistema funcione se debe comenzar a sancionar a todos aquellos legisladores que obtengan algún beneficio ilícito en el ejercicio de su nombramiento.

De continuar con un modelo que no permite responsabilizar a los legisladores y que obstaculiza las posibles sanciones en caso de cometer hechos ilícitos vinculados no sólo a vigilar el gasto público sino a actos de corrupción, conflicto de intereses, enriquecimiento ilícito, entre otros, podemos concluir que es inexistente la rendición de cuentas en el Poder Legislativo.

**Séptima:** En ese orden de ideas es de vital importancia que de forma individual cada legislador se obligue a presentar un informe mensual desde el inicio hasta el final de su cargo, con el fin que sea comprobado por cualquier medio disponible de consulta.

Es por ello que la rendición de cuentas en México, no debe ser un acto voluntario de los servidores públicos e instituciones, debe ser un acto obligatorio donde se produzcan sanciones en caso de cometer actos ilícitos, para disminuir la impunidad que existe hoy en día.

**Octava:** Cualquier servidor público está obligado a rendir cuentas, pero entre los elegidos por medio del voto popular tienen aún mayor compromiso de sujetarse a dicho mecanismo porque los legisladores obtuvieron la confianza de los ciudadanos para obtener el cargo.

**Novena:** La existencia de la opacidad y la nula rendición de cuentas por parte del Poder Legislativo, como hemos demostrado en nuestra investigación tiene como consecuencia el crecimiento exponencial de los actos de corrupción y esto se manifiesta en que el país sea evaluado nacional e internacionalmente de manera negativa.

La corrupción provoca que sus instituciones sean percibidas como poco confiables, por lo tanto, uno de sus efectos puede recaer en lo económico en la disminución de

inversiones o limitar prestamos de instituciones como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional.

**Décima:** Para crear un eficaz sistema de rendición de cuentas debe contemplar ciertos elementos indispensables como el libre acceso a la información, justificación y comprobación de los datos presentados, para completar el sistema de sanciones debe castigar a todo a aquel servidor público sorprendido en actos de corrupción.

**Décima primera:** La propuesta que se hizo de una Agencia Anticorrupción en México, hoy conocida como Fiscalía Anticorrupción es poco viable si los delitos de corrupción son no graves y si la obtención de cualquier prueba es de forma ilícita, por ello es que recalamos una vez más la labor de impulsar reformas donde la información pública sea un principio de máxima publicidad, donde se fomente la transparencia legislativa y los datos abiertos.

De seguir el modelo sin reformas las instituciones dedicadas a la persecución y sanción de la corrupción estarán imposibilitadas para ejercer sus facultades.

**Décima segunda:** Sin embargo, percibimos que es viable solicitar a la Organización de Naciones Unidas, ayuda para combatir la corrupción e impunidad por medio de una Comisión Internacional contra la Impunidad, dado los resultados que ha demostrado en Guatemala, porque demuestra que las investigaciones que realiza son imparciales, puesto que, el Comisionado no está subordinado a ningún ente en el gobierno cosa que no sucede en la Fiscalía Anticorrupción.

## Bibliografía.

1. ACKERMAN, John, Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras, Cultura de la Rendición de Cuentas, México, núm. 9, 2006.
2. \_\_\_\_\_, (coord.), Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho, México, Siglo XXI, 2008.
3. AZIZ, Nassif, La transparencia y los sujetos no obligados de la rendición de cuentas México, D.F., Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2007.
4. BEJAR ALGAZI, Luisa (coord.), ¿Quién, cómo y que se legisla en México?, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.
5. CAMACHO VARGAS, José Luis, El abc de la cámara de diputados, México, DF, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, 2008
6. \_\_\_\_\_, El abc del senado de la República, México, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, A.C., 2009.
7. \_\_\_\_\_, El Congreso Mexicano: historia organización, funcionamiento y propuesta de reforma, México, H. Cámara de diputados, 2006.
8. CARBONELL, Miguel (coord.), Poder derecho y corrupción, México, Siglo veintiuno editores, S.A. de C.V., 2003.
9. CASAR, María Amparo, ¿Cómo y cuánto gasta la cámara de diputados?, El Uso y Abuso de los recursos públicos, México, cuaderno de debate núm. 8, CIDE, 2011.
10. CASTILLO, Arturo del, Medición de la corrupción un indicador de la rendición de cuentas, México, Auditoría Superior de la Federación, 2003, Serie Cultura de la Rendición de cuentas, núm. 5, p. 16.
11. DUVERGER, Maurice, Los Partidos Políticos, 22<sup>a</sup> ed., trad. Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, Fondo de Cultura Económica, 2012.
12. ESPINOZA TOLEDO, Ricardo y WELDON, Jeffrey (coords.), Para qué sirve el Poder Legislativo, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad de Colima, 2007.

13. FIERRO FERRÁEZ, Ana Elena, Visión general de la rendición de cuentas de autoridades electas en el ordenamiento jurídico mexicano, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.
14. GALINDO RODRÍGUEZ, José, La CNDH: una consecuencia de la política económica y social de México (1970-1990), México, Miguel Ángel Porrúa, 2010.
15. GARABITO, MARTÍNEZ, Jorge, CERVANTES GÓMEZ Juan Carlos, El fortalecimiento del Congreso en el marco de la reforma del Estado. Expediente parlamentario, Cámara de Diputados, Número 5.
16. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, Facultades exclusiva de la Cámara de Diputados, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.
17. GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, El Estado contra sí mismo las comisiones gubernamentales de derechos humanos y la deslegitimación de lo estatal, México, Editorial Limusa, 1998, Colección Reflexión y Análisis
18. HAMILTON, MADISON, JAY, El Federalista, 2ª ED, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.
19. HARTMANN, Nicolai, Aristóteles y el problema del concepto, trad. Bernabé Navarro, México, UNAM, 1964.
20. HERAS GÓMEZ, Leticia, "Rendición de cuentas en los organismos electorales: tarea inacabada en el proceso de democratización en México", Toluca, Serie Breviarios de cultura política núm. 6, 2008.
21. IZUNZA, Ernesto (coord.), Democratización rendición de cuentas y sociedad civil participación ciudadana y control social, México, D.F., H. Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2006.
22. LAN ARREDONDO, Arturo Jaime, Sistemas jurídicos, México D.F., Oxford University Press México, 2008.
23. LÓPEZ FLORES, Raúl (coord.) et al., Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural, México, Senado de la República LXI Legislatura, Instituto Belisario Domínguez, 2011.
24. LÓPEZ MONROY, José de Jesús, Sistema jurídico del Common Law, 3ª ed., México D.F., Editorial Porrúa, 2003.

25. LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, Serie Doctrina Jurídica, núm. 665.
26. LUJAMBIO, Alonso, Federalismo y Congreso en el cambio político de México, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.
27. MARTÍNEZ ROBLEDOS, Marybel, El juicio político en México, México, Editorial Porrúa, 2008.
28. MÉNDEZ, Juan E. (comp.), La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina, trad. de Inés Pousadela, Buenos Aires, Paidós, 2002.
29. MERINO, Mauricio (coord.) et al., La estructura de la rendición de cuentas en México, Distrito Federal, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2010, Serie Doctrina Jurídica, núm. 551.
30. MURO RUÍZ, Eliseo, Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
31. NACIF, Benito, Para entender el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, México, Nostra, 2005.
32. OLIVECRONA, Karl, Lenguaje jurídico y realidad, 8ª ed., trad. Ernesto Garzón Valdés, México, Fontarama, 2010.
33. OLIVER-LALANA, A. Daniel, Legitimidad a través de la comunicación: un estudio sobre la opacidad y la publicidad del derecho, Granada, Comares, 2011.
34. OLVERA RIVERA, Alberto, La rendición de cuentas en México: diseño institucional y participación ciudadana, México, Secretaría de la Función Pública, 2009, Cuadernos sobre rendición de cuentas, núm.
35. REYNOSO, Víctor, "Representación legislativa y rendición de cuentas: dilemas, riesgos y malentendidos", 11 Cuadernos de divulgación del al Justicia Electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012.
36. SCHEDLER, Andreas, ¿Qué es la rendición de cuentas?, México. Instituto Federal de Acceso a la Información, 2005.

37. SERRANO FIGUEROA, Rafael, Estructura del Congreso de la Unión en México – Discusión sobre el Sistema Bicameral o Unicameral- Versión electrónica disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3180/10.pdf> Fecha de consulta 10 de junio de 2015.
38. SHAH, Anwar, Gobernabilidad local en países en desarrollo, trad. de Juan Carlos Guataqui, Colombia, Banco Mundial, 2008
39. SOSA, José, Transparencia y rendición de cuentas, México, Siglo XXI, 2011.
40. TARDIF CHALIFOUR, Eric, Sistemas jurídicos contemporáneos Derecho comparado, México D.F., Editorial Limusa S.A. de C.V., 2011, Serie de textos universitarios con casos prácticos.
41. TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho constitucional mexicano, 39ª. ed., México, Porrúa, 2007.
42. UGALDE, Luis Carlos, “La Rendición de cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales”, México, Auditoría Superior de la Federación, s.a., Serie Cultura de la Rendición de cuentas, núm. 4, p.9.
43. \_\_\_\_\_, Rendición de cuentas y Democracia. El caso de México, México, Instituto Federal Electoral, núm. 21, 2012.
44. VALDÉS, Clemente, El juicio político la impunidad, los encubrimientos, y otras formas de opresión, México, Ediciones Coyoacán, 2000.
45. VALENCIA ESCAMILLA, Laura, De la profesión a la profesionalización de los legisladores en México, México, Editorial Ítaca, 2014.
46. \_\_\_\_\_, La disciplina parlamentaria en México: la LVII legislatura de la Cámara de Diputados, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

#### Hemerografía.

47. Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala.  
[http://www.cicig.org/uploads/documents/mandato/acuerdo\\_creacion\\_cicig.pdf](http://www.cicig.org/uploads/documents/mandato/acuerdo_creacion_cicig.pdf)



48. Agencias en Laredo y Washington, “Saluda EU llegada y ayuda del ejército Mexicano”, Crónica, México, 9 de septiembre de 2009. <http://www.cronica.com.mx/notas/2005/201335.html>
49. Ameth Emmanuel, “Diputados mexicanos: con los sueldos más indignantes en países OCDE”, Forbes, México, 20 de julio de 2015, (En sección: Economía y Finanzas), <http://www.forbes.com.mx/diputados-mexicanos-con-los-sueldos-mas-indignantes-en-paises-ocde/>
50. Arvizu, Juan, “Reporte: la 61 Legislatura sólo descontó inasistencias un año”, El Universal, México, 13 agosto de 2012, (En sección: Nación.) <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/199211.html>
51. ATWOOD, Roger, Activistas contra la impunidad un estudio de caso sobre la movilización por los derechos humanos en Guatemala, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos Wola, 2008, fecha de consulta 2 de septiembre de 2016 a las 10:00 horas. [https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/cicig\\_activistas\\_contra\\_la\\_impunidad.pdf](https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/cicig_activistas_contra_la_impunidad.pdf)
52. Guía práctica para: evaluar capacidades de las Agencias anticorrupción, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, New York, 2011, p.10. , fecha de consulta 1 de septiembre de 2016 a las 11:00 horas. [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/ACAs%20Practitioners\\_spanish.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/ACAs%20Practitioners_spanish.pdf)
53. Chávez, Víctor, “Los diputados ocultan 423 auditorías con facturas falsas, autos, gastos...” El Financiero, México, 16 de enero de 2017, (En sección: Mundo).
54. Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. <http://www.cicig.org/index.php?page=preguntas-frecuentes>
55. Diagnóstico de Parlamento Abierto en México. Fecha de Consulta 25 de julio de 2016 a las 13:00 horas. [http://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/diagnostico-de-parlamento-abierto-en-mexico/](http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/diagnostico-de-parlamento-abierto-en-mexico/)
56. Enrique Méndez, “Ultimátum judicial a legisladores para integrar Subcomisión de Examen Previo” Periódico La Jornada, México, 31 de marzo de 2016 (En sección Política). <http://www.jornada.unam.mx/2016/03/31/politica/003n2pol>

57. Grupo de Organizaciones que impulsan la alianza para el Parlamento Abierto, Diagnóstico de Parlamento Abierto en México, p. 16. Fecha de consulta 25 de julio de 2016 a las 14:00 horas [http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/2015\\_DPA\\_DocumentoCompleto\\_Diagnostico\\_de\\_Parlamento\\_Abierto\\_en\\_M%C3%A9xico.pdf](http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/2015_DPA_DocumentoCompleto_Diagnostico_de_Parlamento_Abierto_en_M%C3%A9xico.pdf)
58. Guazo, Daniela, “*Legisladores faltistas eluden descuentos*”, El Universal, México, 4 de febrero de 2016, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-de-datos/2016/02/4/legisladores-faltistas-eluden-descuentos>
59. <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/los-diputados-ocultan-423-auditorias-con-facturas-falsas-autos-gastos.html>
60. Las Agencias anticorrupción en el Derecho comparado, Serie Apuntes de Derecho Internacional, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, México, 2013, <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/serieapuntesderecho3.pdf>
61. MATA ESTRADA, Gerson (coord.), “Reporte legislativo”, México, núm. uno, febrero-abril de 2011, <http://integralia.com.mx/content/publicaciones/005/RL1.pdf>
62. \_\_\_\_\_, “Reporte legislativo”, México, núm. cinco, septiembre 2013-diciembre 2014, <http://integralia.com.mx/content/publicaciones/009/RL5.pdf>
63. \_\_\_\_\_, “Reporte legislativo”, México, núm. dos, septiembre-diciembre de 2011, <http://integralia.com.mx/content/publicaciones/006/RL2.pdf>
64. \_\_\_\_\_, “Reporte legislativo”, México, núm. tres, LXI Legislatura (2009-2012) de 2012, <http://integralia.com.mx/content/publicaciones/007/RL3.pdf>.  
\_\_\_\_\_, “Reporte legislativo”, México, núm. cuatro, septiembre-diciembre de 2012, <http://integralia.com.mx/content/publicaciones/008/RL4.pdf>
65. Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa fecha de consulta 25 de julio de 2016 a las 16:30 horas. [http://www.cooperativa.cl/noticias/site/artic/20140915/asocfile/20140915121805/indice\\_latinoamericano\\_de\\_transparencia\\_legislativa\\_2014.pdf](http://www.cooperativa.cl/noticias/site/artic/20140915/asocfile/20140915121805/indice_latinoamericano_de_transparencia_legislativa_2014.pdf)
66. Redacción BBC Mundo, “Renuncia el presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina”, BBC Mundo, 3 de septiembre de 2015.

[http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150903\\_renuncia\\_perez\\_molina\\_guatemala\\_corrupcion\\_aw](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150903_renuncia_perez_molina_guatemala_corrupcion_aw)

67. Sistema de Información Legislativa fecha de consulta 30 de agosto de 2016.  
<http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Avanzada/ResultadosBusquedaAvanzada.php?SID=d3d0df91a1252d776524553680fe5172&Origen=BA&Serial=244e9f4d9a0dbd026ed18fbd3f60ef19&Reg=5&Paginas=15&pagina=1#1>
68. Ureste, Manuel, Después de 35 años, “Romero Deschamps presenta primera propuesta como legislador del PRI”, *Animal Político*, México, 12 de septiembre de 2014. <http://www.animalpolitico.com/2014/09/despues-de-35-anos-romero-deschamps-presenta-propuesta-como-legislador-del-pri/>

#### Páginas web.

69. Transparencia Mexicana, <http://www.tm.org.mx/transparencia-internacional> , fecha de consulta 2 de enero de 2017.
70. Presidencia de la República, “Mensaje a medios de comunicación que ofreció el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto”, <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/mensaje-a-medios-de-comunicacion-que-ofrecio-el-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto?idiom=es> fecha de consulta 2 de enero de 2017.
71. [http://www.transparency.org/news/pressrelease/indice\\_de\\_percepcion\\_de\\_la\\_corrupcion\\_2014\\_el\\_crecimiento\\_transparente\\_en\\_r](http://www.transparency.org/news/pressrelease/indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2014_el_crecimiento_transparente_en_r) fecha de consulta 15 de junio de 2015 a las 14:50 horas
72. <sup>1</sup>[http://www.transparency.org/news/pressrelease/indice\\_de\\_percepcion\\_de\\_la\\_corrupcion\\_2014\\_el\\_crecimiento\\_transparente\\_en\\_r](http://www.transparency.org/news/pressrelease/indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2014_el_crecimiento_transparente_en_r) fecha de consulta 15 de junio de 2015 a las 15:02 horas.
73. *Transparency International*, “Índice de Percepción de la Corrupción 2016” [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016) fecha de consulta 25 de enero de 2017.
74. *Transparency International España*, “Índice de Percepción de la Corrupción” [http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/comparacion\\_ipc-2007\\_a\\_2015.pdf](http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/comparacion_ipc-2007_a_2015.pdf) fecha de consulta 3 de enero de 2017.

75. [http://webantigua.transparencia.org.es/barometro\\_global/barometro\\_global\\_2013/nota\\_de\\_prensa\\_baromtero\\_2013.pdf](http://webantigua.transparencia.org.es/barometro_global/barometro_global_2013/nota_de_prensa_baromtero_2013.pdf) fecha de consulta 15 de junio de 2015 a las 16:40 horas.
76. <http://www.tm.org.mx/presentan-barometro-global-de-la-corrupcion-2013/> fecha de consulta 15 de junio de 2015 a las 16:45 horas.
77. Le Clercq, Juan Antonio (Coord.), “Índice Global de Impunidad IGI 2015”, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia CESIJ. Universidad de las Américas Puebla, Puebla, México, 2015, p. 22, [http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI\\_2015\\_digital.pdf](http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI_2015_digital.pdf) fecha de consulta 16 de junio de 2015 a las 13:50.
78. Le Clercq, Juan Antonio (Coord.), “Índice Global de Impunidad IGI 2016”, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia CESIJ. Universidad de las Américas Puebla, Puebla, México, 2016, p. 22, [http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/igimex2016\\_ESP.pdf](http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/igimex2016_ESP.pdf)
79. [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015\\_presentacion\\_nacional.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015_presentacion_nacional.pdf) fecha de consulta 16 de junio de 2015 a las 14:00 horas.
80. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/229/dtr/dtr7.pdf>
81. Cámara de Diputados, En Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria, 2016, [http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII\\_leg/album\\_foto\\_tc.pdf](http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/album_foto_tc.pdf)
82. Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/02/asun\\_3328400\\_20160203\\_1454515681.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/02/asun_3328400_20160203_1454515681.pdf)
83. OCDE en Español, “Salarios mínimos netos”, <https://www.facebook.com/OCDEenEspanol/photos/a.10150159990311465.296565.33827916464/10153230460561465/?type=3&theater>
84. Duque Roquero, Roberto, “Violómetro Constitucional, Periodismo CIDE, México, 2015. [http://periodismocide.org/eventos/violometro/#r\\_obligaciones](http://periodismocide.org/eventos/violometro/#r_obligaciones)
85. Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. <http://www.cicig.org/index.php?page=preguntas-frecuentes>

86. <http://www.cicig.org/index.php?page=antecedentes>
87. Auditoría Superior de la Federación, Informe General Cuenta Pública 2015, pp. 57-58
88. <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/InformeGeneral/ig2015.pdf> 16 de febrero de 2017.

## **Legislación.**

89. Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados
90. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
91. Reglamento de la Cámara de Diputados.
92. Reglamento de la Cámara de Senadores.
93. Presupuesto de Egresos de la Federación.
94. Manual que regula las remuneraciones para los Diputados Federales, Servidores Públicos de Mando y Homólogos de la Cámara de Diputados.
95. Manual de percepciones de los senadores y servidores públicos de mando
96. la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
97. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1977, artículo 3, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4672344&fecha=30/12/1977](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4672344&fecha=30/12/1977)
98. Código Federal Electoral, Diario Oficial de la Federación, 12 de febrero de 1987, artículo 14, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4638888&fecha=12/02/1987](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4638888&fecha=12/02/1987)
99. Constitución de 1824. Versión electrónica disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1824.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf) Fecha de consulta 8 de junio de 2015
100. Acta Constitutiva de la Federación 1824. Versión electrónica disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/acta.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/acta.pdf) Fecha de consulta 8 de junio de 2015
101. Constitución Política de la República Mexicana de 1857. Versión electrónica disponible en:

<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf> Fecha de consulta 10 de junio de 2015

102. Constitución de 1857. Con sus Adiciones y Reformas hasta el año de 1901.

Versión electrónica disponible en:

[http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1857.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf) Fecha de consulta 10 de junio de 2015

103. Constitución de 1917. Versión original. Versión electrónica facsimilar

disponible en:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917\\_im a.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_im a.pdf) Fecha de consulta 10 de junio de 2015